

«Утверждение перемирия, новые импульсы, постоянное присутствие: почему и каким образом новое федеральное правительство должно активно участвовать в урегулировании конфликта на Донбассе»

1. 1. Описание проблемы

Спустя более чем семь лет после начала вооруженного конфликта на востоке Украины, ситуация в Донецкой и Луганской областях остается напряжённой, а конфликт – активным. Ныне действующий режим прекращения огня регулярно нарушается, в зоне конфликта гибнут или получают ранения военные и гражданские лица* по обе стороны от линии соприкосновения. Гуманитарная ситуация является особенно сложной там, где происходят боевые действия либо перемещение войск и техники.

С начала кризиса, связанного с пандемией коронавируса, власти так называемой «Донецкой народной республики» значительно ограничили передвижение через линию соприкосновения. Пересечение блокпостов было серьезным вызовом и до пандемии, а в 2020-2021 гг. новые ограничения фактически заблокировали движение. В то же время, выполнение Минских мирных договорённостей, заключённых в начале 2015 г., зашло в тупик. С точки зрения гражданского общества, очевидно, что Российская Федерация, как сторона конфликта, не заинтересована в его политическом урегулировании. Можно смело предполагать, что в среднесрочной перспективе эта ситуация не изменится. С конца 2019 г., то есть на протяжении почти двух лет, не проводились встречи на высшем уровне в Нормандском формате; блокируется и работа Трёхсторонней контактной группы.

С весны 2020 года не состоялось ни одного одновременного освобождения («обмена») удерживаемых лиц, что подтверждает стагнацию переговорного процесса. Согласование списков удерживаемых превратилось в предмет политического торга и еще одним рычагом давления России. Кроме того, правительство РФ целенаправленно интегрирует оккупированные территории восточной Украины в свою политическую, экономическую и культурную сферу. Свидетельства тому – массовая паспортизация, привлечение и принуждение

*С 1 января по 30 сентября 2021 г. Миссия ООН по мониторингу прав человека в Украине зафиксировала в общем 84 жертвы среди гражданского населения: 18 погибших (13 мужчин, одна женщина, три мальчика и одна девочка) и 66 раненых (42 мужчины, 18 женщин, пять мальчиков и одна девочка)

жителей неподконтрольных территорий с российскими паспортами участвовать в выборах в Госдуму в сентябре 2021г., пропаганда, язык вражды и авторитарный местный режим. Продолжается также целенаправленный разрыв связей и коммуникации людей, проживающих в ОРДЛО, с людьми на контролируемых правительством Украины территориях. В связи с этим как с украинской, так и с российской стороны стали поступать тревожные сигналы, которые ставят под сомнение Минские соглашения как таковые.

Немецкое правительство во главе с Ангелой Меркель с 2014 года, вопреки ожиданиям многих экспертов, выступало не только в качестве гаранта стабильности, но и как ведущая сила и голос в вопросах защиты суверенитета и территориальной целостности Украины. Ангела Меркель, несмотря на противодействие влиятельных сил из числа её собственного правительства и представителей немецких бизнес-кругов, выступила против действий России в Украине, и её уход с поста ставит вопрос относительно дальнейшей направленности немецкой внешней политики в вопросах урегулирования конфликта на Донбассе. Будет ли немецкая политика и дипломатия после ухода Меркель иметь такой же авторитет на международной арене, а также волю, для того, чтобы сохранить существующую до этого момента ведущую роль? В последнее время Украина высказывала опасения, что с учётом соглашения с США по «Северному потоку -2» Германия больше не желает и не может принимать такое же активное участие в урегулировании конфликта на востоке Украины, как раньше. Ревизионистски настроенное руководство Кремля может расценить это как сигнал того, что для него открываются более широкие возможности для влияния в украинском вопросе.

Ряд геополитических мировых событий привел к тому, что конфликт на Донбассе отошел на второй план и воспринимается на фоне значительных проблем и задач международной политики уже как региональный конфликт. Более того, ряд западных партнёров Украины опять ищет возможности для сотрудничества с Россией.

Президент США Джо Байден назвал успешные внутренние реформы в Украине условием для дальнейшей поддержки страны*, а конфликт на Донбассе он как и его

*См. [здесь](#)

предшественник, рассматривает как вопрос, которым должны заниматься европейские политики. В ЕС относительно этого вопроса по-прежнему существует раскол, связанный с разноплановыми внешнеполитическими интересами и внутривнутриполитической ситуацией в странах-членах. С учётом недостаточных ресурсов, а также отсутствия активной вовлеченности ведущих стран-членов на общеевропейском уровне, ЕС остается второстепенным участником в урегулировании конфликта, а потенциал влияния на разрешение конфликта остается неиспользованным.

Можно констатировать, что на момент выборов в Бундестаг ситуация для внешних участников, политических элит и гражданского общества, поддерживающих украинский суверенитет и территориальную целостность, значительно усложнилась. Проблема заключается в том, что на международном уровне и в рамках переговорных форматов отсутствует стабильный противовес давлению России на украинские власти, которое к тому же постоянно усиливается. Политика Кремля, постепенно подрывающая суверенитет Украины в самых разнообразных проявлениях, нацелена на внутривнутриполитическую и экономическую дестабилизацию соседнего государства и непосредственный контроль над ним. Отчасти, потенциальной эскалации способствует и украинское руководство. В отсутствии четкой стратегии безопасной реинтеграции временно оккупированных территорий и эффективной коммуникации о политике переходного правосудия, создается пространство для риторики, которая разделяет, а не сближает людей по разные стороны линии соприкосновения.

Далее в документе представлены рекомендации новому правительству ФРГ для предотвращения эскалации и разблокировки политического и дипломатического мирного процесса.

2. Интересы: основа немецкой политики в отношении Украины и Восточной Европы

Почему немецким политическим элитам следует и в дальнейшем демонстрировать такой же значительный интерес по отношению к Украине и, в частности, к конфликту на Донбассе, как и в период правления Ангелы Меркель? Какие риски несет амбивалентная роль Германии, которая в отношениях с Россией снова стала руководствоваться прежде всего геоэкономическими интересами, как, например, энергообеспечение, и пытается поскорее восстановить стратегическое партнёрство с Россией? Немецкая внешняя политика должна учитывать следующие ключевые тезисы, выстраивая свои отношения с Россией, Украиной и регионом в целом:

Ревизионистские стремления в России: немецкая политика по отношению к России должна перестать выдавать желаемое за действительное, исходя из регулярно воспроизводимых представлений о ней как о стране, где происходит модернизация и трансформация, а принять к сведению эмпирическую реальность последних десятилетий и сделать правильные выводы. Восточноевропейская политика федерального правительства традиционно исходила из представлений о том, что Россия уже удовлетворила свои территориальные претензии и теперь осознаёт примат экономики в международной политике, а также заинтересована в налаживании партнёрств на взаимовыгодной основе. Однако нынешнее российское руководство всеми силами пытается вернуть своё ранее утраченное влияние на постсоветском пространстве. Российское руководство представляет собой ревизионистскую и закреплённую авторитарными методами власть, которая на фоне усиливающейся политической конкуренции на мировой арене намерена полагаться только на свои военные возможности. Цель российского руководства заключается в ослаблении существующей в его представлении гегемонии Запада и таких его институций как НАТО и ЕС. А отношения с их странами-членами воспринимаются на сегодняшний день как игра с нулевой суммой.

Европейское мирное устройство на первом месте: вызов, исходящий от российского руководства, имеет фундаментальную и надрегиональную природу. Аннексировав Крым, власти РФ еще в 2014 году перешли черту, которая казалась неприкасаемой, и тем самым поставили под вопрос весь послевоенный порядок в Европе. Подрыв украинского суверенитета путём создания псевдо-республик на Донбассе продолжается в настоящее время в Чёрном и Азовском морях. В рамках украинского вопроса, речь для Германии идёт о сохранении европейского

миропорядка и о действенности систем безопасности, основанных на правилах, а не на насилии. Если позволить России продолжать подрывать эту систему, это будет во вред прежде всего странам Центральной Европы, таким как Германия, а также непосредственным странам-соседям России, которые не могут и не желают рассчитывать на свои военные возможности. Квинтэссенцией «политики сильнейшего», проводимой Москвой по отношению к Европе, может стать усиление влияния России на политику и экономику стран ЕС. Поэтому конфликт между Россией и Украиной в целом и на Донбассе в частности должен рассматриваться с точки зрения сохранения существующего миропорядка. Нынешнее и будущее федеральное правительство должны понимать, что от сохранения европейского миропорядка зависит также авторитет и успех немецкой политики и торговли, а также ЕС в целом.

Защита достижений в странах Центральной и Восточной Европы, а также Европейской политики соседства и Восточного партнёрства: одним из наибольших успехов немецкой и европейской внешней политики последних двух десятилетий является успешная демократизация и экономический рост в странах Центральной и Восточной Европы в ходе их европейской интеграции. Процесс расширения позволил в значительной мере уменьшить раскол Европы на Запад и Восток, разрешить давние конфликты и повысить уровень безопасности всех стран-членов. С помощью европейской политики соседства удалось также дать толчок для трансформации в странах, граничащих с ЕС, а также вовлечь такие страны как Украина и Молдова в европейский проект. Эти эпохальные достижения ставит под угрозу политика России, которая хочет вернуться к статус-кво до 2013 г. не только в Украине, но и в странах Центральной и Восточной Европы, поддерживая там косвенно или напрямую антиевропейски настроенные силы. Функции во внешней политике ЕС распределились таким образом, что задача пресечь эти намерения и снова взять вверх в Центральной и Восточной Европе, лежит, прежде всего, на Германии. В случае, если немецкое правительство и политические элиты окажутся не готовы брать на себя ведущую роль в решающей ситуации, это ставит под угрозу доверие к ЕС в целом регионе, а также внешнеполитические достижения последних десятилетий.

Очередное сближение с Россией с позиции силы: Целью немецкой и европейской политики не может быть изоляция России в длительной перспективе и создание нового образа врага. Целью должно стать возвращение к предсказуемому и основанному на международных правилах сотрудничеству, в котором обе стороны опираются на прагматизм и реализм относительно того, что является возможным в данный конкретный момент, и которое при этом будет в состоянии выдержать многолетнюю фазу отдаленных и потенциально конфликтных отношений с российским руководством, не игнорируя при этом политические репрессии внутри страны. События последних лет показывают, что российское руководство уважает только тех участников международной политики, которые чётко осознают свои внешнеполитические приоритеты в отношениях с Кремлём и готовы использовать соответствующие средства для их достижения. Амбивалентность воспринимается руководством страны, спецслужбами и провластными аналитиками как слабость и возможность использовать другого в своих целях. Поэтому внешнеполитический курс в виде попыток балансирования на тонкой грани без осознания принципиального приоритета демократических ценностей и норм международного права по отношению к Москве и Киеву, каким он выглядит после заключения соглашения по «Северному потоку-2» в Берлине, был бы с этой точки зрения фатальным. Успешная политика сдерживания нынешнего российского руководства требует в значительной мере четкой позиции, при которой вопросы, связанные с политикой безопасности являются приоритетом. Она также требует политической и дипломатической воли, сохранять введённые за нарушения международного права санкции, и при необходимости их расширить, а также согласованных действий в рамках европейского, а лучше трансатлантического объединения.

3. Что следует сделать сейчас:

Изложенные ниже предложения могут быть полезны новому федеральному правительству для лучшего понимания конфликта на Донбассе, для возобновления мирного процесса и поэтапной разработки конкретных шагов с целью долгосрочного восстановления территориальной целостности Украины и соблюдения норм международного права, а также для сохранения мира и безопасности на европейском континенте.

- **Общие размышления:** предстоящая смена правительства в Берлине несет в себе не только риски, но и возможности для урегулирования конфликта на Донбассе, которые во время переходного периода до конца 2021 г. должны быть продуманы и оформлены в виде конкретных предложений. У нового канцлера есть и мандат, и возможности для того, чтобы сгенерировать совершенно новые импульсы, и если необходимо, скорректировать слабые места в подходе, практиковавшемся ранее. Например, по-прежнему остаётся нерешенным вопрос, каким образом могут быть реализованы оговоренные в Минске шаги, и в какой последовательности. Новому канцлеру придётся также иметь дело с изменившейся ситуацией на Донбассе. Предыдущее правительство никак не отреагировало, например, на интеграционную политику Москвы на оккупированных территориях, которая противоречит букве и духу Минских соглашений. Кроме того, неясно, в состоянии ли Нормандский формат в нынешней ситуации оказывать давление на Россию в этом асимметричном конфликте, либо необходимо подключить новых партнёров. Помимо этого, новое федеральное правительство должно попытаться заново выстроить свою политику по отношению к данному конфликту с точки зрения непрекращающейся дискуссии относительно необходимости усиления европейской внешней и военной политики. Для этого необходимо тесное партнёрство не только с Францией, но особенно со странами Вышеградской группы, а также со странами Балтии, которые обладают высоким уровнем компетентности, и которых эти вопросы безопасности касаются непосредственно.
- **Больше постоянного присутствия:** одна из тенденций последних двух лет, которая вызывает наибольшее беспокойство – значительное снижение дееспособности Нормандского формата. С декабря 2019 г. не был проведен не только ни один саммит на уровне глав государств и правительств, но и ощутимо снизилось участие и присутствие европейских политиков в урегулировании конфликта на всех остальных уровнях. При этом существует опасность всё большего доминирования российского руководства – как и в остальных форматах по урегулированию конфликта, (как, например, Минская группа ОБСЕ). Путем доминирования российская сторона навязывает свою интерпретацию событий и блокирует весь мирный процесс. Более очевидное ежедневное присутствие стран ЕС, участвующих в этих форматах, как, например,

- в рамках назначенного Европейским Советом Специального представителя по вопросам урегулирования конфликта на Донбассе (либо направленного Берлином или Парижем высокопоставленного посредника) позволило бы оказывать постоянное давление на всех участников, а также снова вернуло бы конфликт в сферу общественного сознания. В любом случае, новое федеральное правительство должно и в дальнейшем способствовать проведению по меньшей мере одного саммита в год в Нормандском формате на высшем уровне.
- **Активизация борьбы с безнаказанностью:** продолжающееся военное насилие на востоке Украины связано с новыми фактами грубого нарушения международного гуманитарного права, которые можно квалифицировать как военные преступления. Вместе с тем, большинство преступлений предыдущих лет конфликта до сих пор остаются безнаказанными либо из-за нежелания такого преследования, как в случае с РФ, либо из-за невозможности физического доступа к предполагаемым преступникам, как в случае с Украиной. Германия здесь могла бы усилить процесс восстановления правосудия, более активно поощряя использование механизма привлечения к ответственности военных преступников силами немецкой прокуратуры и следственных органов на своей территории по принципу универсальной юрисдикции.
- **Поиск стратегических ответов:** федеральное правительство должно признать, что конфликт на Донбассе не является замороженным, и что российское правительство и контролируемые им “администрации” в так называемых “республиках” регулярно предпринимают действия, чтобы давить на Киев и делать поглощение оккупированных территорий в российское культурное, экономическое и политическое пространство необратимым процессом. Выдача российских паспортов жителям оккупированных территорий и привлечение их к участию в голосовании на выборах в Госдуму свидетельствуют об этом более чем однозначно. Если на эти действия не последует соответствующей реакции, то Минские соглашения можно будет считать изжившими себя – это приведёт к отсутствию международного формата политических переговоров, к чему и стремится РФ, и повысит риски эскалации и расширения агрессивных действий России в восточной Европе и Черноморском бассейне. В связи с этим федеральное правительство должно в ближайшее время сделать всё возможное, чтобы снова наладить связь между

- оккупированными территориями и территориями, находящимися под контролем Украины. Для этого необходимо активнее слушать и поддерживать инициативы, исходящие от гражданского общества, которые нацелены на развитие контактов между населением этих территорий и усилением локальных структур гражданского общества, а также разрабатывают планы по общественной и экономической реинтеграции и поддерживают социально-экономическое развитие региона. Целенаправленные усилия на предотвращение отделения общества на занятых сепаратистами территориях от Украины и постепенного расширения влияния на другие регионы, как Чёрное и Азовское море должны стать важной частью мирного процесса.
- **Готовность к «игре в долгую»:** конфликт вокруг оккупированных районов Донбасса, так же как и другие территориальные конфликты на постсоветском пространстве, вряд ли удастся разрешить в ближайшие несколько лет. Поэтому важно, чтобы новое федеральное правительство настроилось на долгосрочное участие в регионе и создало для этого соответствующие условия. Украина сможет изолироваться и освободиться от постоянного российского давления только будучи демократическим и экономически успешным государством. По этой причине федеральное правительство Германии должно и в дальнейшем прилагать усилия, направленные на укрепление государственных институтов Украины, поддержку гражданского общества и дальнейшее сближение с ЕС. Эта поддержка включает в себя, в том числе, и высказывание четкой позиции по поводу негативных тенденций в Украине, так например, недостаточные усилия по борьбе с коррупцией, незавершенная судебная реформа и реформа правоохранительных органов, пренебрежение принципами верховенства права, некоторые антидемократические тенденции во внутренней политике. Полноценная реинтеграция оккупированных территорий и восстановление территориальной целостности Украины возможны и будут действительно устойчивыми только при условии завершения эффективных реформ, продуманной коммуникационной стратегии, верховенства права, уважения к основным правам и свободам человека и привлечения виновных в развязывании войны и военных преступлениях к юридической ответственности. Возможная реинтеграция оккупированных на сегодняшний день территорий в лишь частично реформированную или даже в вернувшуюся к авторитаризму Украину было бы “Пирровой победой”.

- Для этого необходимо активнее слушать и поддерживать инициативы, исходящие от гражданского общества, которые нацелены на развитие контактов между населением этих территорий и усилением локальных структур гражданского общества, а также разрабатывают планы по общественной и экономической реинтеграции и поддерживают социально-экономическое развитие региона. Целенаправленные усилия по предотвращению отделения общества на занятых вооруженными форматами территориях от Украины и постепенного расширения влияния на другие регионы, как Чёрное и Азовское море должны стать важной частью мирного процесса.

Берлин, 20.10.2021

О CivilMPlus

Международная платформа CivilMPlus направлена на усиление роли гражданского общества в восстановлении мира, международного права и защите прав человека на востоке Украины. С 2017 года CivilMPlus объединил более 25 независимых европейских НПО и экспертов и координирует их совместные проекты. Помимо создания прочной основы для миростроительства и диалога, мы используем наши обширные ноу-хау на Донбассе, чтобы навсегда закрепить ситуацию в Украине в европейскую повестку дня. Благодаря нашему партнерству на местном, национальном и международном уровнях мы объединяем влияние деятельности гражданского общества и постоянно расширяем нашу сеть. Мы глубоко убеждены в том, что восстановление суверенитета Украины и поддержка демократического развития Украины являются предпосылками устойчивого мира, безопасности и процветания в Европе.