



МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ

DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-1-107-123

СЦЕНАРНЫЙ ПРОГНОЗ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

А.А. Сушенцов, Н.Ю. Силаев

Московский государственный институт международных отношений (Университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации,
Москва, Российская Федерация

Статья посвящена анализу развития украинского кризиса в кратко- и среднесрочной перспективе. Проводится анализ четырех возможных сценариев развития кризиса и его последствий. При подготовке прогноза был использован инструментарий сценарного анализа: выделение двух ключевых переменных, соотношение которых задает спектр анализируемых сценариев. При анализе украинского кризиса авторами были выбраны следующие переменные: мера поддержки Западом действующего правительства Украины и внутривластная стабильность правительства П.А. Порошенко. Хотя поддержка со стороны Запада играет важную роль в укреплении внутривластных позиций президента П.А. Порошенко, а неудачи украинских властей в проведении реформ в будущем могут ослабить готовность Запада оказывать им поддержку, авторы считают возможным признать эти неопределенности независимыми друг от друга. Соотношение двух указанных переменных дает четыре сценария развития ситуации. Описанные сценарии могут не осуществиться в «чистом» виде. Политическая реальность будет представлять собой их сочетание, склоняясь к одному из них. Свою задачу авторы видят не в том, чтобы «предсказать будущее», а в том, чтобы структурировать его, наиболее полно представив спектр его вариантов. Перечисляются события-маркеры, которые будут указывать на осуществление того или иного сценария.

Авторы приходят к выводу, что на ближайшие годы будущее украинского кризиса будет ограничено двумя ключевыми константами — большая война, как и глубокое политическое урегулирование, одинаково маловероятны. Долгосрочного решения украинского кризиса 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.

Ключевые слова: Украина, СНГ, украинский кризис, Минские соглашения, прогнозирование, неопределенность будущего, российско-украинские отношения, аналитическая симуляция, сценарный анализ

Украинский кризис продолжает развиваться в границах констант, определенных к весне 2015 г.: 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.

Приступая к анализу сценариев развития кризиса на Украине, остановимся на мотивах, ресурсах и стратегии его ключевых участников.

По итогам первого года работы администрации Д. Трампа нет оснований полагать, что Украина вошла 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 вместе с тем 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. К. Волкер, выступающий в роли американского переговорщика по Украине, не обладает определенным статусом во внешнеполитическом ведомстве США. Однако штат посольства США в Киеве прежний, и его сотрудники принимают активное участие во внутривнутриполитической жизни Украины. В целом в результате 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 возобновило военно-политические эксперименты на Донбассе. Украина становится наиболее непредсказуемым участником кризиса [The United States and Russia... 2015: 3].

В связи с отсутствием 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 на Донбассе, и киевским властям помогать будут без энтузиазма. Страны ЕС — соседи Украины — Польша, Венгрия, Румыния — будут продолжать дипломатическую активность на украинском направлении, однако едва ли обладают ресурсами для того, чтобы существенно повлиять на разрешение кризиса в этой стране.

Для России украинский кризис также уходит из наиболее «горячей» повестки. В Москве полагают, что недружественный режим на Украине сохранится на длительную перспективу [Сушенцов 2016: 54]. 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 ее культурное и политическое разнообразие. В то же время киевская политическая элита осознает, что автономизация регионов означает сокращение ее богатства и власти, поэтому категорически противится такому сценарию. Это повлекло снижение планки целей политики России на Украине — ключевым приоритетом стало сохранение стабильности и нейтралитета Украины [Чернега 2015]. Стабильность соседа важна для России в силу существующей эко-

номической, социальной и транспортной взаимозависимости, а нейтралитет — в силу стратегической дилеммы с НАТО по вопросу европейской безопасности.

Современная стратегия России в отношении Украины 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, но осознает, что никто не может их выполнить за Украину.

Действующее правительство Украины видит создавшуюся ситуацию как историческую возможность завершить «перезакладку» украинской государственности на прозападных и антироссийских основаниях [Kiryukhin 2016: 438—452; Мироненко 2017: 145]. 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 кризиса¹.

Нынешние власти Украины не ищут примирения с «бунтующими» республиками и с Россией [Данилов 2015: 3]. 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 вызовет противодействие России [Rojansky, Minakov 2015]. 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.

Власти непризнанных республик — Донецкой и Луганской — также не желают полного исполнения Минских соглашений, поскольку это вынудит их к неудобным компромиссам с Киевом, который они считают националистическим и враждебным. Активность 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) оборачивается контрмерами республик против интересов Украины на Донбассе. Вместе с тем пока эти контрмеры не нарушают дух и букву Минских соглашений.

¹ Путин: Россия уже может требовать долг с Украины. *Ведомости*. 20.05.2015. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/05/20/siluanov-ukraina-po-suti-obyavlyayet-defolt> (дата обращения: 24.04.2017).

В результате действий или бездействия всех вовлеченных сил складываются константы украинского кризиса, его неизменные параметры. Подчеркнем, что эти шесть констант сформулированы на основе наблюдения над развитием конфликта в течение почти четырех лет. Осознавая определенную условность характеристики этих параметров как неизменных («так было» не означает «так будет»), мы все же считаем возможным и необходимым для целей нашего прогноза описать эти параметры как неизменные — они могут поменяться только при условии резкого и неожиданного сдвига во всей ситуации вокруг Украины. Итак, константы кризиса таковы:

- 1) невозможность военной победы Украины над Луганской (ЛНР) и Донецкой народными республиками (ДНР);
- 2) невозможность отказа сторон от Минских соглашений;
- 3) невозможность военной инициативы со стороны ЛНР и ДНР;
- 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 ИССЛЕДОВАНИЯ

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. Мы не претендуем на то, чтобы описывать украинский кризис в целом, оценивать его причины, ход, интересы и стратегии игроков — в России опубликованы работы, где эти темы подробно разбирались, наряду с более широким контекстом украинской внешней политики [Курылев 2014а, Курылев 2014б, Гушин, Маркедонов 2014]. 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 России².

² См.: Горбулин В. Пять сценариев для украино-российских отношений ZN.UA. 2015. URL: http://gazeta.zn.ua/internal/pyat-scenariev-dlya-ukraino-rossiyskih-otnosheniy_.html (дата обращения: 24.04.2017); Фесенко В. Конфлікт на Донбасі: що далі? Українська правда. 2015. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/08/14/7077813/> (дата обращения: 24.04.2017).

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 если мы хотим как можно более широко 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 независимых переменных, соотношение которых задает спектр анализируемых сценариев. Переменные должны быть наиболее значимы для рассматриваемого явления и не должны зависеть друг от друга. При анализе украинского кризиса нами были выбраны следующие переменные: мера поддержки Западом действующего правительства Украины и внутривластная стабильность правительства П.А. Порошенко.

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 стране³. Для Москвы принципиально важно, чтобы в украинской политике были пропорционально представлены те силы, которые ориентированы на тесные экономические и политические связи с Россией, русский язык и русскую культуру [Loshkarev, Sushentsov 2016: 74]. Широкая автономия Донбасса, а в перспективе федерализация страны расцениваются как необходимая гарантия этого и единственный способ сохранения территориальной целостности Украины с учетом ее полити-

³ «Я не думал, что Россия может запретить ввоз продуктов с Запада» Интервью Дэниела Фрида — координатора Госдепартамента США по санкциям. Meduza. 2016. URL: <https://meduza.io/feature/2016/09/01/ya-ne-dumal-chto-rossiya-mozhet-zapretit-vvoz-produktov-s-zapada> (дата обращения: 24.04.2017).

ческого, культурного и языкового разнообразия. Российское руководство считает такой подход открытым, умеренным, компромиссным и 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 нетрудно 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.

Соотношение двух указанных переменных дает четыре сценария развития ситуации:

- 1) «Движение в колее» — сравнительная устойчивость украинского политического режима при сохранении нынешнего уровня поддержки Украины Западом;
- 2) «Киев на прицепе» — внутривнутриполитическая дестабилизация подрывает украинскую государственность, однако Запад сохраняет нынешний уровень поддержки Украины;
- 3) «Коллапс и равнодушие» — украинская внутривнутриполитическая ситуация дестабилизируется, Запад сокращает поддержку Украины;
- 4) «Угроза изоляции» — несмотря на сокращение западной поддержки, украинский политический режим сохраняет контроль над ситуацией в стране.

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 (рис. 1).



Рис. 1. Сценарии развития Украинского кризиса /
Fig. 1. Scenarios for the development of the Ukrainian crisis

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 П.А. 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 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 на 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 на 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) на Донбассе, поскольку такие заявления, хотя и дают краткосрочный внутрисполитический эффект, в то же время фактически возлагают на украинскую сторону ответственность за поддержание напряженности.

Масштабное наступление ВСУ на 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 внутрисполитические 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, дей-

ствующий документ по урегулированию конфликта на 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 на Донбассе.

Состояние военной тревоги дает Киеву возможность продолжать ссылаться на то, что неразрешенный вопрос безопасности на Донбассе не позволяет воплотить в жизнь 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 сохраняющейся напряженностью 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 срыв выполнения Комплекса мер.

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 приведет к восприятию сложившейся ситуации как «нормы», к заморозке конфликта.

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, приведут 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.

Москва готова вести продолжительную дипломатическую борьбу за разрешение украинского кризиса и не расценивает возникающие здесь трудности как непреодолимые, а риски — как неприемлемые. Она политически адаптировалась к западным санкциям и к разрыву экономических связей с Украиной. Российское руководство полагает, что его запас прочности значительно выше, чем у действу-

ющего украинского политического режима. Москва осознает, что у Запада не имеется действенных механизмов давления на нее, которые не угрожали бы жизненным интересам самого Запада. Хорошо понимая низкую результативность взаимодействия с европейскими и американскими партнерами по разрешению украинского кризиса, Кремль считает необходимым все же поддерживать интенсивный диалог с ними по этому вопросу: отказ от такого диалога будет дипломатическим проигрышем. В описываемом сценарии у России нет оснований модифицировать свой политический курс в направлении большей жесткости.

Сценарий 2. «Киев на прицепе»

В данном сценарии существующая поддержка Украины со стороны Запада сохраняется, но сама Украина переживает внутривнутриполитическую 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. Усиливается вовлеченность негосударственных или полугосударственных вооруженных и военизированных групп в политический процесс.

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

В таком сценарии урегулирование на Донбассе полностью блокируется. Одновременно нарастает риск возобновления военных действий в результате случайной эскалации одной из локальных стычек. Прогрессирующая слабость государственных структур распространяется на ВСУ, которые все в меньшей степени способны эффективно противодействовать ополчению Донбасса. Ситуация на линии соприкосновения сторон на Донбассе становится менее управляемой. Возобновление полномасштабных боевых действий влечет за собой контрнаступление вооруженных сил республик, которые преодолевают плохо организованное сопротивление ВСУ.

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 противостояние 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.

С середины 2014 г. активное вовлечение Запада в украинскую политику купировало наиболее опасные для Киева последствия внутривнутриполитической борьбы. 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. Украина 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 г. («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 позицию и стремятся сделать Украину частью евроатлантической системы безопасности⁴. 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.

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 А. 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.

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 коопера-

⁴ *O'Hanlon M. How to Save Ukraine. Politico. 2015. URL: http://www.politico.com/magazine/story/2015/05/a-way-forward-for-the-west-on-ukraine-and-russia-118471#.VXF_-8_tlBc (accessed: 24.04.2017).*

ция между ними будет крайне затруднена с учетом инерции западного курса в отношении Украины. В то же время необходимо отметить, что минский переговорный процесс может получить новый импульс — как потенциальный институт такой кооперации.

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.

Сценарий 3. «Коллапс и равнодушие»

В данном сценарии нарастающая внутривластная турбулентность на Украине, способная в итоге привести к коллапсу государственных структур, сопровождается снижением вовлеченности Запада в украинские дела, а также его готовностью пересмотреть свои подходы к урегулированию конфликта на 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 [Rojansky, Minakov 2015]. Западные дипломаты делают публичные заявления, в которых вина за срывы режима прекращения огня и саботаж выполнения политических пунктов Минских соглашений возлагается на Киев.

Такой сдвиг не означает снятия 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. 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 решения⁵.

⁵ *Heuvel K.* Rethinking the cost of Western intervention in Ukraine. The Washington Post. 2014. URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/katrina-vanden-heuvel-rethinking-the-cost-of-western-intervention-in-ukraine/2014/11/25/b92f8496-741a-11e4-9c9f-a37e29e80cd5_story.html?utm_term=.7cc0f699b42c (accessed: 24.04.2017).

На фоне внутривластной нестабильности правящие круги Украины лишаются своего ключевого источника силы — недвусмысленной поддержки со стороны Запада. Украина начинает терпеть издержки от своей политики саботажа Минских соглашений и в целом урегулирования на Донбассе. Эти издержки некритичны 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.

Нарастающая недееспособность государственных институтов ослабляет 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. 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. В целом организованное военное давление на Донбасс ослабевает.

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 стимулируют дискуссию о повышении самостоятельности областей.

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 худшем — гражданская война на Украине распространяется на новые территории страны, что приводит ее государственность на грань исчезновения.

Сценарий 4. «Угроза изоляции»

В этом сценарии политический режим на Украине сохраняет устойчивость, однако степень поддержки его 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 на 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 клю-

чевых стран ЕС и в европейских институтах [Mearsheimer 2014]. 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, сокращается политическое влияние их командиров и их способность диктовать свою волю органам государственной власти. Полиция, при всей ее слабости и коррумпированности, в целом удерживает контроль над всей территорией страны. Острая конкуренция внутри элиты сохраняется, но она не носит характер борьбы на уничтожение, удерживаясь в конституционных рамках. Сокращение уличного политического насилия и «акций прямого действия» со стороны радикалов-националистов приводит к демократизации политического режима, когда становится сравнительно более безопасно высказывать мнения, противоречащие идеологическому мейнстриму⁶.

В условиях низкой поддержки со стороны Запада Киев не решается на новое наступление на 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 понесли украинские бизнес и бюджет от разрыва экономических связей с Донбассом и Россией, и о скромных результатах соглашения о зоне свободной торговли с ЕС. Это стимулирует обсуждение перспектив урегулирования на 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.

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 их для восстановления торговых контактов становится электорально значимой — избиратели Украины это замечают и ценят. В то же

⁶ Интеллигенция Львова высказалась против травли русскоязычных украинцев. УНИАН. 2014. URL: <https://www.unian.net/politics/889778-intelligentsiya-lvova-vyiskazalas-protiv-travli-russkoyazychnyih-ukraintsev.html> (дата обращения: 24.04.2017).

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 внутривластной турбулентностью, а запросом политической элиты на более решительное преодоление последствий переворота февраля 2014 г. и последовавшей за ним гражданской войны.

Современная ситуация содержит семена нескольких вариантов будущего украинского кризиса. Однако очевидно, что на ближайшие годы это будущее будет ограничено двумя ключевыми константами — большая война и глубокое политическое урегулирование кризиса одинаково маловероятны. Долгосрочного решения украинского кризиса пока не просматривается.

По мере снижения внимания к кризису внешних акторов — прежде всего, России, США, Германии и Франции, внутренняя политика на Украине станет ключевым источником перемен. От ее развития будут зависеть основные тенденции урегулирования или эскалации.

Евросоюз не осознает размер ежегодных дотаций, которых потребует стабилизация Украины, и не готов их выделять. В долгосрочной целесообразности действий киевского руководства есть основания сомневаться. Внутривластные проблемы и долговое бремя могут вынудить Киев прибегнуть к военной провокации на Донбассе. Внутривластный гражданский антагонизм нарастает. США пока не играют роли стабилизирующей силы, а Россия боится риски и выводит из-под удара свои активы.

Наблюдатели должны учитывать возможность нового витка украинского кризиса в ходе электорального цикла на Украине в 2019 г. Однако мы полагаем, что и в период президентских и парламентских выборов ситуация будет развиваться в рамках описанных выше сценариев.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Гуцин А.В., Маркедонов С.М. Россия и Украина: коридор возможностей // Россия в глобальной политике. 2014. № 6. URL: http://globalaffairs.ru/ukraine_crysis/Rossiya-i-Ukraina-koridor-vozmozhnostei-17137 (дата обращения: 07.02.2018).
- Данилов Д.А. Стратегия национальной безопасности Украины: возможные последствия для российско-украинских отношений. Аналитическая записка № 12. М.: ИЕ РАН, 2015.
- Курылев К.П. Внешняя политика Украины в контексте формирования европейской системы безопасности в Европе. М.: Изд-во РУДН, 2014а.
- Курылев К.П. Международная безопасность и украинский кризис // Украинский кризис: причины, эволюция, уроки: сб. науч. ст.: в 2 ч. / под ред. Б.А. Шмелёва. Ч. 2. М.: ИЭ РАН, 2014б. Ч. 2. С. 52—67.
- Мироненко В.И. О некоторых аспектах ежегодного послания президента Украины Петра Порошенко // Современная Европа. 2017. № 1. С. 143—148.
- Сушенцов А.А. Как в море корабли. Россия и Украина: отказ от взаимной зависимости // Россия в глобальной политике. 2016. Т. 14. № 2. С. 54—67.
- Чернега В. Украинский урок // Национальный интерес. 2015. URL: <http://ni.globalaffairs.ru/ukrainskij-urok/> (дата обращения: 24.04.2017).

- Charap S., Colton T.* Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia. London: Routledge, 2017.
- Cost of a New Cold War: The U.S. Russia Confrontation over Ukraine / ed. by Sanders P. Washington: Center for the National Interest, 2014.
- Kiryukhin D.* Russia and Ukraine: the clash of conservative projects // *European Politics and Society*. 2016. Vol. 17. Iss. 4. P. 438—452.
- Legvold R.* Return to Cold War. N.Y.: Polity Press, 2016.
- Loshkarev I., Sushentsov A.* Radicalization of Russians in Ukraine: from «accidental» diaspora to rebel movement // *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*. 2016. Vol. 16. N 1. P. 71—90.
- Mearsheimer J.* Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. *Foreign Affairs*. 2014. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> (accessed: 24.04.2017).
- Rojansky M., Minakov M.* The New Ukrainian Exceptionalism. *YaleGlobal Online*. 2015. URL: <http://yaleglobal.yale.edu/content/new-ukrainian-exceptionalism> (accessed: 24.04.2017).
- The United States and Russia after the Ukraine Crisis: Three Scenarios / ed. by P. Sanders. Washington: Center for the National Interest, 2015.

Дата поступления статьи: 15.03.2017

Для цитирования: Сушенцов А.А., Силаев Н.Ю. Сценарный прогноз развития украинского кризиса // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 1. С. 107—123. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-1-107-123.

Сведения об авторах: Сушенцов Андрей Андреевич — кандидат политических наук, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, генеральный директор Аналитического агентства «Внешняя политика», программный директор Валдайского клуба (e-mail: asushentsov@foreignpolicy.ru).

Силаев Николай Юрьевич — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, директор по исследованиям Аналитического агентства «Внешняя политика» (e-mail: nikolai.silaev@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-1-107-123

POSSIBLE SCENARIOS FOR THE UKRAINIAN CRISIS

A.A. Sushentsov, N.Yu. Silaev

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University),
Moscow, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the analysis of the development of the Ukrainian crisis in the short term. It presents the analysis of four possible scenarios for the development of the crisis and its consequences. The forecast task is to help decision-makers mentally put themselves in a situation in which realized one of the scenarios for the future and to encourage them to calculate their possible actions. In the preparation of this forecast the scenario analysis tool was used: the allocation of two key variables, the ratio of which determines the spectrum of the analyzed scenarios.

In this analysis authors selected the following variables: a measure of the West's support of the current government of Ukraine and the domestic political stability of the government P. Poroshenko. Although support from the West plays an important role in strengthening the domestic political position of President Poroshenko, and the failure of the Ukrainian authorities in the future can weaken the West's readiness to support them, the authors consider it possible to recognize these uncertainties as independent of each other. The ratio of the two variables gives four scenarios for the development of the situation. The described scenarios may not be implemented in a "pure" form. Political reality will be a result of combination of them, leaning towards one of it. The authors consider their task not as "predicting the future", but in structuring it, presenting the range of its options. The authors give a list of event-markers, which will indicate the implementation of a particular scenario.

The authors come to the conclusion that in the coming years the future of the Ukrainian crisis will be limited by two key constants — a big war and a deep political settlement are equally unlikely. A long-term solution to the Ukrainian crisis is not yet visible. Most of the external participants in the situation take a wait-and-see attitude, watching which faction will win in Kiev. It can be stated that the key process of the near future is the formation of stable status-quo frameworks, in which the crisis will freeze for one or two electoral cycles.

Key words: Ukraine, CIS, Ukrainian crisis, Minsk agreements, international security, forecasting, uncertainty of the future, Russian-Ukrainian relations, analytical simulation, scenario analysis

REFERENCES

- Chernega, V. (2015). Ukrainian lesson. *National interest*. URL: <http://ni.globalaffairs.ru/ukrainskij-urok/> (accessed: 24.04.2017). (In Russ.).
- Charap, S. & Colton, T. (2017). *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*. London: Routledge.
- Danilov, D.A. (2015). *The National Security Strategy of Ukraine: possible consequences for Russian-Ukrainian relations. Analytical note N 12*. Moscow: IE of RAS. (In Russ.).
- Gushhin, A.V. & Markedonov, S.M. (2014). Russia and Ukraine: a corridor of opportunities. *Russia in Global Politics*, 6. URL: http://globalaffairs.ru/ukraine_crisis/Rossiia-i-Ukraina-koridor-vozmozhnosti-17137 (accessed: 07.02.2018). (In Russ.).
- Kiryukhin, D. (2016). Russia and Ukraine: the clash of conservative projects. *European Politics and Society*, 17(4), 438—452.
- Kurylev, K.P. (2014a). *Foreign policy of Ukraine in the context of the formation of a European security system in Europe*. Moscow: Izd-vo RUDN. (In Russ.).
- Kurylev, K.P. (2014b). International security and the Ukrainian crisis. In: *Ukrainian crisis: causes, evolution, lessons: Coll. of sci. art. in 2 parts*. Ed. by B.A. Shmelev. Moscow: IEE of RAS, P. 2, p. 52—67. (In Russ.).
- Legvold, R. (2016). *Return to Cold War*. N.Y.: Polity Press.
- Loshkarev, I. & Sushentsov, A. (2016). Radicalization of Russians in Ukraine: from «accidental» diaspora to rebel movement. *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, 16(1), 71—90.
- Mearsheimer, J. (2014). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. *Foreign Affairs*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault> (accessed: 24.04.2017).
- Mironenko, V.I. (2017). On some aspects of the annual message of the President of Ukraine Petro Poroshenko. *Modern Europe*, 1, 143—148. (In Russ.).
- Rojansky, M. & Minakov, M. (2015). The New Ukrainian Exceptionalism. *YaleGlobal Online*. URL: <http://yaleglobal.yale.edu/content/new-ukrainian-exceptionalism> (accessed: 24.04.2017).
- Sanders, P. (Ed.). (2014). *Cost of a New Cold War: The U.S. Russia Confrontation over Ukraine*. Washington: Center for the National Interest.

Sanders, P. (Ed.). (2015). *The United States and Russia after the Ukraine Crisis: Three Scenarios*. Washington: Center for the National Interest.

Sushentsov, A.A. (2016). As in the sea ships. Russia and Ukraine: Refusal from Mutual Dependence. *Russia in Global Politics*, 14(2), 54—67. (In Russ.).

Received: 15.03.2017

For citations: Sushentsov, A.A. & Silaev, N.Yu. (2018). Possible scenarios for the Ukrainian crisis. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (1), 107—123. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-1-107-123.

About the authors: *Sushentsov Andrej Andreevich* — PhD in Political Science, Associate Professor, Department of Applied Analysis of International Problems of Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University) of Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Director General of the Analytical Agency “Foreign Policy”, Program Director of the Valdai Club (e-mail: asushentsov@foreignpolicy.ru).

Silaev Nikolaj Yur'evich — PhD in History, Senior Researcher of the Center for Caucasus Problems and Regional Security of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Research Director of the Analytical Agency “Foreign Policy” (e-mail: nikolai.silaev@gmail.com).

© Сушенцов А.А., Силаев Н.Ю., 2018