

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

**ДОНБАСС И КРЫМ:  
ЦЕНА ВОЗВРАЩЕНИЯ**

*Монография*

*Сокращенный перевод с украинского языка*

Киев 2015

УДК 327(477)  
Д67

*Рекомендовано к печати*  
*Ученым советом Национального института стратегических исследований*  
*(Протокол № 6 от 09.09.2015 г.)*

При полном или частичном воспроизведении материалов данной публикации  
ссылка на издание обязательна

**Рецензенты:**

*Бершеда Евгений Романович* – д.э.н., проф., член-корр. НАН Украины,  
заместитель директора Института законодательства Верховной Рады Украины;

*Огрызко Владимир Станиславович* – к.и.н., Чрезвычайный и полномочный  
посол Украины, Министр иностранных дел Украины (2007–2009 гг.);

*Рафальский Олег Алексеевич* – д.и.н., проф., член-корр. НАПН Украины, директор  
Института политических и этнонациональных исследований им. И. Ф. Кураса  
НАН Украины.

**Главный редактор:**

*Горбулин Владимир Павлович* – д.т.н., проф., академик НАН Украины, директор  
Национального института стратегических исследований.

**Редакционная коллегия:**

*Власюк Александр Степанович* – д.э.н., проф., член-корр. НАН Украины, первый  
заместитель директора Национального института стратегических исследований  
**(заместитель главного редактора);**

*Либанова Элла Марленовна* – д.э.н., проф., академик НАН Украины, директор  
Института демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи;

*Ляшенко Александра Николаевна* – д.э.н., проф., ученый секретарь Национального  
института стратегических исследований.

**Донбасс** и Крым: цена возвращения : монография / под общ. ред.  
Д67 В. П. Горбулина, А. С. Власюка, Э. М. Либановой, А. Н. Ляшенко. Сокр. пер.  
с украинского. – К. : НИСИ, 2015. – 224 с.

ISBN 978-966-554-257-5

Читателю предлагается комплексное исследование проблематики войны на Донбассе и аннексии Крыма. Исследование проведено с позиции национальной безопасности Украины. Вооруженная агрессия России рассматривается как стресс-тест для глобальной и национальной безопасности и катализатор перезагрузки внешней политики Украины. Анализируются причины и последствия временной потери контроля над отдельными территориями Украины. Обосновывается позиция Украины и освещаются подходы ЕС и России к урегулированию ситуации на Донбассе в Минском процессе. Определены условия реинтеграции и приоритеты социальных последствий вооруженной агрессии России против Украины. Разработаны прогнозы развития событий на Донбассе и в Крыму, а также сценарии будущего Украины в глобальном мире.

Рассчитано на политиков, политических аналитиков, государственных служащих высшего звена, ученых в сфере международной и национальной безопасности. Результаты исследования будут полезны педагогам, сфера деятельности которых касается национальной безопасности, а также заинтересует национально сознательных граждан.

ISBN 978-966-554-257-5

© Национальный институт  
стратегических исследований, 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	5
<b>ВООРУЖЕННАЯ АГРЕССИЯ РОССИИ КАК ВЫЗОВ ГЛОБАЛЬНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b> .....	11
<b>Глава 1. Вооруженный конфликт в Украине в геополитической терминологии</b> .....	13
1.1. Система международных отношений под давлением российской угрозы.....	19
1.2. Ловушки геополитических просчетов Запада для глобальной безопасности.....	26
1.3. Проактивность внешней политики Украины в противостоянии вооруженной агрессии.....	33
1.4. Вызовы вооруженной агрессии как катализатор перезагрузки внешней политики Украины.....	40
<b>Глава 2. Инструменты противодействия аннексии Крыма и временной оккупации отдельных территорий Донбасса</b> .....	46
2.1. Российские спецслужбы в Крыму и на Донбассе: способы противодействия.....	46
2.2. Особенности проведения антитеррористической операции.....	53
2.3. Информационно-манипулятивные технологии аннексии Крыма.....	61
<b>Глава 3. Украина, ЕС и Россия в Минском процессе урегулирования ситуации на Донбассе</b> .....	68
<b>Глава 4. Влияние военных действий на экономическую безопасность Украины</b> .....	94
<b>Глава 5. Социальные последствия вооруженной агрессии России против Украины</b> .....	105
5.1. Социально-демографические потери.....	106
5.2. Проблемы внутренне перемещенных лиц.....	110
5.3. Активизация внешней миграции.....	121

<b>ИСПЫТАНИЕ АННЕКСИЕЙ КРЫМА.....</b>	<b>127</b>
<b>Глава 6. Последствия аннексии для Крыма: торможение развития и международные санкции.....</b>	<b>129</b>
<b>ДОНБАСС: ВОЗВРАЩЕНИЕ В БУДУЩЕЕ.....</b>	<b>139</b>
<b>Глава 7. Условия реинтеграции временно оккупированных территорий Донбасса.....</b>	<b>141</b>
7.1. Стратегия для Донбасса.....	141
7.2. Политико-правовые вопросы восстановления правопорядка.....	149
<b>Глава 8. Институциональное обеспечение восстановления экономического потенциала контролируемой территории Донбасса.....</b>	<b>164</b>
<b>Глава 9. Социальное измерение сценариев урегулирования ситуации на Донбассе.....</b>	<b>167</b>
<b>БУДУЩЕЕ КРЫМА: ДОЛГИЙ ПУТЬ ДОМОЙ.....</b>	<b>173</b>
<b>Глава 10. Сценарные прогнозы развития событий вокруг Крыма.....</b>	<b>175</b>
10.1. Крым: отказ или возвращение?.....	175
10.2. Возможные сценарии возвращения Крыма.....	178
10.3. Принципы экономической политики Украины в отношении аннексированного Крыма.....	192
<b>СЦЕНАРИИ БУДУЩЕГО.....</b>	<b>197</b>
<b>ПОСЛЕСЛОВИЕ.....</b>	<b>216</b>
<b>АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ.....</b>	<b>221</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Свобода опасна, но только она  
обеспечивает нам безопасность.*

Г. Фосдик

Жизнь людей во все времена богата вопросами, но кризисы и конфликты создают условия для их наибольшей концентрации. Впрочем, любое количество вопросов может быть сведено к нескольким наиболее важным. С одной стороны, вопросы безопасности волновали человечество испокон веков. Стремление человека находиться в безопасности понятно и естественно, поскольку именно безопасность является необходимым и важнейшим условием его существования. С другой стороны, достаточность условий для жизни человека также всегда обеспечивалась свободой. Однако, дополняя друг друга, безопасность и свобода вступают между собой в противоречия.

Непрерывно развиваясь, современный мир не становится безопаснее, скорее наоборот. Таким образом, безопасность и развитие, будучи глубоко взаимосвязанными между собой, также вступают в противоречия. В свою очередь, различное понимание безопасности (каким бы ни было ее объектное поле) может как совпадать, так и не совпадать с целями развития. Особая роль здесь принадлежит свободе. Именно свобода всегда создает условия для развития, но эти условия могут таить в себе опасности. Безопасность также формирует определенные условия для развития, но эти условия опасны сами по себе уже тем, что им присущ статичный характер. Следовательно, условия, создаваемые безопасностью, могут тормозить развитие<sup>1</sup>. Несмотря на это, безопасность и свобода, безопасность и развитие следует рассматривать как целостность, которой присущи «вспышки» противоречий и борьбы. Одна из таких «вспышек» и возвела в Украине извечные вопросы безопасности и свободы в разряд кульминационных.

При упрощенном рассмотрении может показаться, что сейчас такая кульминация фокусируется лишь на нескольких вопросах.

---

<sup>1</sup> Юсуф Ш. Экономика развития сквозь десятилетия. Критический взгляд на 30 лет подготовки Докладов о мировом развитии. – М.: Изд-во «Весь Мир». – 240 с.; Фундаментальный анализ «Докладов...» Всемирного банка подтверждает тезис о противоречии развития и безопасности (шире – обеспечения мира).

Минские переговоры: какой должна быть их реинкарнация? Местные выборы: возможно ли их легитимное и безопасное проведение на всей территории Украины? Амнистия главарей и членов террористических группировок, вопрос всех времен и народов «о преступлении и наказании». Огромная проблема заключается даже не в том, существует ли сколько-нибудь правильный ответ хотя бы на один из этих вопросов. Не самой важной является и неопределенность того, что является мерилом «правильности» ответов на эти вопросы, даже несмотря на то, что она блокирует возможность принятия решений. Проблема заключается в том, что ответы на эти вопросы сфокусированы отнюдь не на режиме «сегодня на сегодня». Их «мишень» – будущее. Флуктуации вокруг ответов могут привести либо к масштабному футурологическому шоку, либо к хрупкой безопасности дальнейшего развития не только Украины, но и всего мира.

Эти три будто бы простых вопроса провоцируют появление целой сети новых вопросов, ответы на которые вряд ли можно получить, «построив» даже самое сложное «дерево решений». Ответы не могут быть однозначными, бесспорными и несомненно правильными, поэтому в предложенном исследовании доминирует сценарный подход к решению судьбоносных для Украины задач. Монография принципиально отличается от всех предыдущих попыток ученых в разных областях знаний, публицистов и тех, кто обладает активной гражданской позицией, осветить сложную тематику аннексии Крыма и войны на Донбассе.

Первым отличием является комплексность исследования, реализованная в объединении донбасского и крымского вопросов. Такое объединение не является эклектичным, оно позволяет проследить общие для этих регионов причины возникновения проблем.

Второе отличие касается прогностической направленности исследования. В отличие от предыдущих научных и публицистических работ, данное исследование направлено не на ретроспективный, а на перспективный анализ событий и тенденций, представленный в описании возможных сценариев разрешения имеющихся проблем.

И, наконец, третье, самое главное отличие заключается в изучении проблематики исключительно с позиций национальной безопасности Украины. Именно поэтому вопросы единства и

борьбы безопасности и свободы играют ведущие роли во всех предложенных сценариях будущего. Не будущего самого по себе Донбасса. Не будущего самого по себе Крыма. А будущего безопасности и свободы Украины в опасном глобализированном мире.

Итак, о чем монография «Донбасс и Крым: цена возвращения»?

Главной и неослабевающей проблемой для Украины является обеспечение ее национальной безопасности. Ни аннексированный Крым, ни временно оккупированные территории Донбасса нельзя рассматривать как «вещь в себе». Поэтому первая часть монографии вполне логично освещает вопросы национальной безопасности Украины в контексте аннексии Крыма и временной оккупации отдельных территорий Донбасса. Глубокий политический анализ, приведенный в этой части, позволит осознать место Украины в геополитическом контексте и то, насколько эту проблему актуализируют ее временно неконтролируемые территории. Взвешенный и рациональный взгляд (без эмоций, присущих подавляющему большинству даже научных публикаций) на вооруженную агрессию РФ против Украины четко определяет угрозы и вызовы национальной безопасности. Большое внимание уделено участию трех субъектов – Украины, ЕС и Российской Федерации – в Минском процессе.

Несмотря на то, что современный научный, политический и медийный дискурс заполнили информационное пространство фактами о потерях Украины вследствие аннексии Крыма и временной оккупации отдельных территорий Донбасса, такая информация, как правило, имеет констатирующий, а не аналитический характер, почти всегда являясь фрагментарной. Во второй части монографии специалистам (НИСИ) впервые удалось охватить и тщательно проанализировать социально-экономические последствия вооруженной агрессии России в Донбассе и последствия аннексии Крыма. Для многих из тех, кто «смело и громко», но совершенно безосновательно утверждал, что «Украина ничего не потеряла, «отпустив» Донбасс и «отдав» Крым», станет очевидным масштаб потерь. Ресурсных – в промышленности и сельском хозяйстве. Инфраструктурных – на транспорте, в энергетике, в жилищно-коммунальном хозяйстве. А еще финансовых потерь, ущерб от ухудшения состояния окружающей среды, потерь в науке, образовании, культуре,

медицине. И это далеко не полный перечень потерь, большая часть которых является невозполнимой.

Моментальные привлекательные и уместные изменения, касающиеся политического режима, в человеческой памяти быстро окутываются туманом<sup>2</sup>. Полной противоположностью оказываются социальные последствия, запечатленные в человеческой памяти и подсознании. Никогда еще Украина не сталкивалась с такими вызовами в и без того неблагоприятной социальной сфере.

Если верить выдающемуся политику прошлого века, то больше всего лжи бывает во время войны, накануне выборов и во время охоты. В исследовании нет ничего, что касалось бы пессимистического лейтмотива вроде «Украина информационную войну проиграла». Вместо этого не только разоблачена вся цепь информационных манипулятивных технологий, направленных против Украины, но также обращено внимание на способы противодействия таким технологиям. Говорят, что разум всегда является главным полем битвы, поэтому данную часть монографии можно считать «арсеналом оружия для разума».

Будущее – это то, куда все и всегда хотят заглянуть. Вполне понятно, что большая часть исследования посвящена будущему. Будущему Украины. Для любителей чтения книг «с конца» в монографии заложено много сюрпризов. Научные исследования требуют последовательности и упорядоченности, поэтому лучше идти к «будущему», читая книгу с самого начала, однако при условии четкого осознания причинно-следственных связей прошлого и будущего Украины. Можно ознакомиться с предложенными в монографии сценариями реинтеграции и восстановления Донбасса, с длинной крымской дорогой домой и возвращением Украины в будущее. «Политик должен уметь предсказать, что произойдет завтра, через неделю, через месяц и через год, а затем объяснить, почему этого не произошло», – почти шутил У. Черчилль. Однако пока при всем плюрализме мнений не существует альтернативы сохранению украинской государственности. Это принципиальная позиция авторского коллектива монографии.

Наконец, возникает главный вопрос: что делать, чтобы будущее состоялось? Здесь слово политикам. Есть мнение, что поли-

---

<sup>2</sup> Аслунд А. Велике переродження: уроки перемоги капіталізму над комунізмом / А. Аслунд, С. Дянков. – Львів : Вид-во старого Лева, 2015. – С. 5.



тика так же интересна, как и война, но опаснее. На войне могут убить лишь однажды, в политике – множество раз.

«Систему координат», в которой формируется будущее Украины, еще в 2009 году политик и ученый В. П. Горбулин охарактеризовал следующим образом: «Украина уже втянута в мировой водоворот. Есть много факторов, которые определяют роль Украины в новом переделе мира и построении нового мироустройства. Но это участие может быть активным и пассивным. И для Украины этот вопрос может стать важнейшим критерием развития государственности или, наоборот, ее стагнации»<sup>3</sup>. Классика управления говорит, что всегда есть три способа влияния на функционирование системы: не вмешиваться вообще, менять систему или изменять условия, в которых эта система функционирует. Очевидно, что, изменяя собственную систему национальной безопасности и, соответственно, «перенастраивая» механизмы ее обеспечения, Украина будет влиять на безопасность во всем мире.

Украина уже никогда не останется такой, какой была раньше. Донбасс и Крым – тоже. Однако это не может быть препятствием для возвращения границ Украины к конфигурации 2013 года. И любые «исторические дискурсы» о том, что «исторически сложилось не так» очевидно не уместны, если речь идет о новейшей истории независимой Украины (с 1991 года). Эта история является новой летописью борьбы и единства безопасности и свободы, поэтому вопрос возвращения временно неконтролируемых территорий исключает ответ «не вмешиваться». Безусловно, речь идет о возвращении. Вопрос в другом – какова «цена возвращения»?

Наибольший удельный вес в этой цене имеет ответ на вопрос, как «разминировать» сознание<sup>4</sup>. Украина стремилась к свободе, избрав европейский путь, однако столкнулась с мышлением и представлениями о безопасности, которые на бытовом уровне ассоциируются с выражением «хотим стабильности». Желанную «стабильность» сейчас имеют те, кто (сознательно или вынужденно) живут в Донбассе и в Крыму. Они в безопасности? В их представлении – да. Они свободны? Вопрос и риторический, и дилеммный. Однако и на него можно попытаться найти

---

<sup>3</sup> Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 321.

<sup>4</sup> Слоган короткометражной ленты «Мина» – первого художественного фильма из зоны АТО, номинанта кинофестиваля «Молодость» 2015 года.

ответ на страницах этой монографии. Известно, что в процессе своего функционирования любая система может динамически изменять состояние в одном из двух противоположных направлений: либо двигаясь к безопасности и развиваясь, либо – двигаясь к опасности и деградируя. В этих условиях может быть эффективной модель управления национальной безопасностью с использованием системного и ситуационного подходов, учитывающих два вида ресурсов: знания, которые являются неисчерпаемыми и приумножаются в процессе их использования, и время, которое не является возобновляемым ресурсом, поэтому его учет особенно важен в условиях быстрых изменений.

Итак, сегодня «цена возвращения» прямо зависит от того, насколько быстро будет «разминировано» сознание по решению проблемы национальной самоидентификации, катализатором которой должно стать удовлетворение экономических и социальных интересов граждан Украины. Нельзя требовать «разминирования» сознания жителей Крыма и Донбасса, не «разоружив» сознание жителей всех остальных регионов Украины.

Для этого, конечно, нужно время, но еще раз вспомним «предсказания» В. П. Горбулина о том, что «у Украины на рубеже 2020–2025 годов есть только два пути: или стать сильным государством, или столкнуться с реальной опасностью поглощения»<sup>5</sup>. Похоже, отсчет времени уже начался пятью годами ранее.

Полноценное обеспечение национальной безопасности Украины без деаннексии Крыма и деокупации Донбасса невозможно так же, как и прохождение верблюда сквозь игольное ушко. Исследования национальной безопасности всегда требуют бережного отношения и сосредоточенности, которые должны определять стиль научной жизни. Такие исследования несовместимы с любым проявлением равнодушия.

Ученые Национального института стратегических исследований надеются, что их коллективный труд, воплощенный в монографии «Донбас и Крым: цена возвращения», не только обозначит поле ответов на самые острые вопросы, но и послужит целям обеспечения национальной безопасности Украины.

---

<sup>5</sup> Горбулин В. П. Без права на покаяние / В. П. Горбулин. – Х., 2009. – С. 326.

**ВООРУЖЕННАЯ АГРЕССИЯ РОССИИ  
КАК ВЫЗОВ ГЛОБАЛЬНОЙ  
И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

---



## **ГЛАВА 1. ВООРУЖЕННЫЙ КОНФЛИКТ В УКРАИНЕ В ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ**

*Шахматная доска покачнулась,  
и фигуры сползли на другие клетки.*

Пол Гобл

Российская агрессия против Украины, аннексия Крыма и фактическая оккупация отдельных районов Донбасса начали новую эру стимулированных международных конфликтов, усилили действие существующих негативных факторов в международной сфере безопасности и дали старт дополнительным разрушительным тенденциям, нарушив международно-правовые основы мирового порядка. В случае возвращения в условиях глобализации к «праву силы» в международных отношениях (как это пытается сделать Россия с помощью своей реваншистской политики) возникает риск коллапса международной системы, процесс распада которой будет вызывать дальнейшее неконтролируемое приумножение угроз.

Позиция Украины на мировой арене в течение последних двух лет претерпела кардинальные изменения, что потребовало осмысления и обновления ключевых принципов внешней политики нашего государства. Украина нуждается в четкой внешнеполитической доктрине, подчиненной задаче сохранения суверенитета и стратегически направленной на восстановление территориальной целостности, нарушенной в результате аннексии Крыма и военных действий на территории Донбасса.

Процессы, связанные с окончанием холодной войны, несмотря на надежды на преодоление значительных мировых проти-

воречий, привели к формированию новых вызовов в системе международной безопасности. Ликвидация биполярной идеологической схемы, которая определяла мировой порядок, не устранила конкуренцию более совершенных осовремененных доктрин и стратегий, способных конструировать собственные порядки реальности. Обострение борьбы за доминирование моделей интерпретации современности приводит к возникновению новых противоречий, вследствие которых в конечном итоге и возникают новые вооруженные конфликты.

Современное видение мирового порядка и характера международных отношений определяется тем, что мировое геополитическое пространство разделено не столько между великими державами с их сферами влияния, сколько внутренними линиями напряженности между зоной стабильности, где царит закон и международное право, где приоритетными являются права человека, и сферой неопределенности, которая характеризуется пренебрежением к закону, многочисленными локальными конфликтами, гипертрофией сил криминального толка и т.п., то есть, всем тем, что несет угрозу безопасности, стабильности и развитию человеческой цивилизации. На востоке Европы линия такого разделения прошла по территории постсоветских государств, оказавшихся после холодной войны в роли «буферных зон» между Россией и ЕС.

Проекцией геополитического соперничества и борьбы великих держав за ресурсы и зоны политического влияния на региональном и локальном уровне является стимулирование местных конфликтов. Хотя современные конфликты носят преимущественно внутренний характер и их основой являются межнациональные, межэтнические или межконфессиональные противоречия, внешнее вмешательство со стороны крупных сил очень часто не столько улаживает, сколько обостряет конфликты. В частности, такая тенденция ярко иллюстрируется политикой Российской Федерации. Ее активное посредничество в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве ни в одном из них не имело успеха, а наоборот, привело к обострению противостояния. Однако благодаря сохранению своего присутствия в зонах этих конфликтов РФ получила дополнительные рычаги влияния на ситуацию в соответствующих республиках бывшего СССР.

Попытка Москвы использовать аналогичный подход в Украине провалилась из-за отсутствия в нашей стране предпосылок для возникновения раздора на межнациональной, межэтнической или межконфессиональной почве, что полностью опровергает характеристику конфликта на Донбассе как гражданской войны в Украине.

На пространстве близкого окружения Украины продолжают сохраняться угрозы возникновения новых и эскалации тлеющих межэтнических и межгосударственных конфликтов, усиливающихся вследствие заинтересованности в них представителей теневого бизнеса и международных преступных группировок. Особую опасность представляет возобновление конфликтов в Приднестровье и на Кавказе. Украина расположена в непосредственной близости к регионам, из которых исходит большинство подобных угроз, а в условиях российской агрессии этот фактор становится особенно опасным.

С южного и восточного флангов Украины, от Мосула до Донецка, сформировалась дуга неуправляемого пространства, где осуществляется неконтролируемая переброска живой силы и военной техники, активизировались потоки контрабанды. Самопровозглашенные, непризнанные, квазигосударственные образования и неуправляемые территории, расположенные в непосредственной географической близости, служат источником дальнейшей эскалации конфликтов и осуществления незаконной деятельности – торговли наркотиками и оружием, нелегальной миграции. Страны, находящиеся в «дуге нестабильности», обречены на столкновение с вызовами, которые угрожают самому их существованию, подрывают возможности их экономического развития и снижают уровень жизни населения до нищеты. Объединение в один узел противоречий на Ближнем Востоке, Кавказе и в Восточной Европе грозит дестабилизацией ситуации в соседних регионах, а также может привести к противостоянию великих держав.

С западного фланга, который явно более стабилен, в странах Центрально-Восточной Европы (в частности в Венгрии и Болгарии) на фоне неуправляемых миграционных процессов, связанных с транзитом беженцев из стран Ближнего Востока и Центральной Азии (прежде всего из Сирии), растет популярность консер-

вативных или радикальных взглядов. В перспективе это угрожает существованию шенгенской зоны, собственно, самому существованию Европейского Союза как политического актора, а также чревато реанимацией старых этнотерриториальных конфликтов в Европе.

Процессы глобализации, подталкивающие ко все большему осознанию принципов единства мира и неделимости безопасности, требуют, чтобы место конфронтационной модели международных отношений заняла другая, более цивилизованная система мирового порядка, которая будет строиться не на противостоянии мировых сил, а на их эффективном взаимодействии.

Однако в последнее время события развиваются в противоположном направлении, и глобализация порой играет роль фактора, который усиливает процессы, вызывающие еще больший хаос. Российская агрессия прежде не имела бы такого резонанса, как сейчас, в глобализованном мире. Как следствие, система европейской и глобальной безопасности оказалась во многих вопросах беспомощной и неэффективной, поставив под сомнение возможности дальнейшего устойчивого развития на всем Евразийском континенте. При этом Украина оказалась в горячей точке столкновения интересов глобальных сил.

Военно-политическая ситуация на Европейском субконтиненте всецело соответствует основным тенденциям, характерным для глобальных изменений. Специфика **среды безопасности в Европе** до недавнего времени состояла в том, что угроза возникновения здесь полномасштабного военного конфликта оценивалась как низкая. Зато считалось, что совокупный эффект от действия новых, так называемых мягких угроз, связанных с процессами глобализации, мог бы возыметь для Европейского субконтинента разрушительные последствия.

Мировой экономический кризис существенно повлиял на формирование европейской среды безопасности, политику ведущих государств и международные структуры безопасности. Кроме очевидных внутренних экономических проблем, в ряде европейских стран в повестке дня появилась опасность политической нестабильности. Все это создает для стран Европы дополнительные вызовы, которые могут еще больше обостриться под влиянием внешних угроз, особенно на фоне заметного



сокращения ими объемов государственных расходов на нужды безопасности и обороны.

Но выводы о снижении роли «жестких» угроз, прежде всего на Европейском субконтиненте, оказались преждевременными. В свете событий, связанных с российской агрессией против Украины, такие представления ныне существенно пересматриваются.

Из-за обострения общей ситуации в мире система европейской безопасности подверглась испытанию. Процесс формирования расширенной Европы после завершения холодной войны сопровождался одновременным **появлением на субконтиненте новых разделительных линий между пространством стабильности и зоной неопределенности.**

Кризис в системе европейской безопасности не означает абсолютного возвращения к ситуации холодной войны. Расклад сил ныне стал другим. До 1989 года главными объектами возможной агрессии со стороны СССР были страны Западной Европы. Сейчас агрессия России направлена на страны Центрально-Восточной Европы и Балтии, которые стали членами Европейского Союза и НАТО, а также на так называемые постсоветские страны, с 90-х годов XX ст. оказавшиеся в «серой» зоне безопасности, – Грузию, Молдову и Украину.

Страны Центрально-Восточной Европы и Балтии сразу после распада СССР окончательно определились с направлениями своей внешней и внутренней политики и, получив огромную экономическую и политическую поддержку, начали активное продвижение в европейские и евроатлантические структуры. С их материальной и структурной помощью были проведены внутренние политические и экономические реформы. Между тем новые независимые страны, образовавшиеся на территории бывшего СССР, – страны СНГ в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии – фактически на два десятилетия оказались в зоне политической неопределенности, испытывая постоянное давление со стороны России или находясь в непосредственной зависимости от нее.

Политика Запада в отношении стран СНГ была двойственной: с одной стороны, в них поддерживались демократические трансформации, с другой – Запад пытался выработать для этих стран **отдельный формат отношений**, фактически ориентированный на

специфику трансформационных процессов, которые как бы происходили в Российской Федерации.

Как стало очевидно, страны европейского и евроатлантического сообщества допустили серьезную ошибку, опираясь на предположения о продвижении России в направлении западной демократии. В то же время **были недооценены процессы дифференциации на постсоветском пространстве**, в результате чего отдельные постсоветские страны с европейскими и евроатлантическими устремлениями, такие как Украина и Грузия, рассматривались в общей связке с другими постсоветскими странами, с полностью противоположной внешнеполитической ориентацией.

Основой для противостояния, равно как и для кризисных ситуаций в украинско-российских отношениях, фактически является конфликт ценностей: системы государственного авторитаризма в России и системы демократических ценностей в Украине. Глобализационный фактор конфликтной напряженности в отношениях сводится к определению направления интеграции постсоветских государств в мировую макроцивилизационную систему: непосредственно, как суверенные государства, или опосредованно, то есть через евразийскую региональную модель под контролем Москвы.

Отрицая возможность всеобъемлющего доминирования США на мировой арене, Россия широко практикует риторику о необходимости формирования такого многополюсного миропорядка, где не будет диктата одного государства или группы государств. Однако в действительности речь идет о закреплении за РФ собственной зоны доминирования на так называемом евразийском пространстве. РФ продолжает считать регионы ближнего окружения на пространстве СНГ зоной своего исключительного геополитического влияния. Российская внешнеполитическая доктрина предполагает силовое вмешательство «для защиты» русскоязычного населения в других государствах СНГ, что было подтверждено во время российско-грузинского конфликта в августе 2008 года, а также агрессией против Украины.

В современных условиях характерным признаком внешней политики Российской Федерации является попытка удержать геополитический контроль над ситуацией в границах постсо-

ветского пространства, что противоречит евроинтеграционному курсу Украины и ряда других государств этого пространства.

Агрессивная направленность внешней политики России даже после российско-грузинской войны 2008 года не получила должной политической оценки международного сообщества. Его реакция на войну России против Грузии и последующую оккупацию части ее территории была непропорционально слабой. И США, и ЕС в ответ интенсифицировали политику «вовлечения России», игнорируя все агрессивные планы и действия Кремля. Но теперь в свете событий, связанных с российской агрессией против Украины, подобные представления начинают меняться. Европейскому Союзу приходится выстраивать **новую концепцию отношений с внешним окружением, особенно в отношении его восточных соседей.**

Между тем агрессия Российской Федерации создает опасный международный прецедент, которым могут воспользоваться другие крупные геополитические игроки для расширения своего влияния. Такие точки противостояния, как Ближний Восток, Тайваньский пролив, Южно-Китайское море и Корейский полуостров, способны взорваться в любой момент. Крымский сценарий может стать моделью для эскалации этих конфликтов благодаря схожести ключевых элементов зон потенциальной нестабильности: нацеленность ведущих государств на установление сфер влияния, наличие этнических делений на пересечении этих сфер влияния, присутствие общественных, повстанческих и террористических групп, которые могут быть мобилизованы для реализации геополитических целей.

### 1.1. Система международных отношений под давлением российской угрозы

В условиях постбиполярного мира экономическая стабильность и процветание стран Запада обеспечивались существующей системой международной безопасности. Но, начиная с 2011 года, эта система оказалась перед новыми вызовами и угрозами. События на Ближнем Востоке и в Северной Африке резко обострили проблемы безопасности в Европе и мире. По масштабам и глобальным последствиям они оказались сопоставимыми с террористической атакой 11 сентября 2001 года в США, финансово-

экономическим кризисом 2008 года и в целом существенно повлияли на ситуацию с безопасностью в мире, стали жесткой проверкой для международного сообщества на способность действовать сообща, чтобы противостоять новейшим угрозам.

Однако этот сигнал не был осмыслен должным образом, вследствие чего трансатлантическое сообщество оказалась не готовым к новым испытаниям международной системы безопасности, возникшим в результате действий Российской Федерации. Российская агрессия против Украины подорвала систему международных отношений, которая выстраивалась в течение десятилетий, нарушила основы региональной и глобальной безопасности, а, следовательно, поставила под сомнение возможности дальнейшего устойчивого развития на Европейском субконтиненте.

Российская интервенция происходит в нарушение многих международных соглашений, которые обеспечивали поддержку мира и стабильности в Украине и Европе: Устава ООН, Заключительного Хельсинкского акта 1975 года, Будапештского меморандума 1994 года, Основополагающего акта Россия – НАТО 1997 года. В декабре 2009 года США и РФ подтвердили гарантии безопасности Украины как безъядерного государства<sup>6</sup>, но в целом это не решило главной проблемы международных гарантий безопасности – гарантирования их эффективности и надежности.

Однако цели России не ограничиваются Украиной. Не сводятся они и к перераспределению сфер влияния на постсоветском пространстве. Последствия подрыва ею системы мирового порядка гораздо масштабнее. **Опираясь на статус ядерной державы, Россия стремится к глобальному реваншу.**

Непредсказуемое поведение великой ядерной державы, которая отказывается действовать в соответствии с международным правом и осуществляет передел государственных границ в свою пользу, нанесло сокрушительный удар по мировому порядку, сложившемуся после Второй мировой войны. Подобные процессы могут привести к формированию в мире новой геополитической реальности, в которой разрушаются сложившиеся межгосу-

---

<sup>6</sup> Совместное заявление Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в связи с завершением срока действия Договора о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений, 4 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/news/6243>

дарственные связи и нарушается сбалансированность мировой политической системы в целом. **Вместо модели мирового порядка создается модель мирового хаоса**, в котором, с одной стороны, некто мечтает контролировать процессы глобальной дестабилизации. С другой стороны, действия России дают право другим международным субъектам пересмотреть свои обязательства по отношению к ней. Возможности такого пересмотра существенно выходят за рамки сугубо правовых аспектов, они затрагивают широкий круг стратегических вопросов: военных, финансовых, энергетических.

Вследствие действий России, пренебрежения ею собственными гарантиями, данными Украине в соответствии с Будапештским меморандумом, режим нераспространения ядерного оружия оказался под угрозой. Поскольку международные гарантии, предоставленные в обмен на отказ от ядерного статуса, не действуют, как об этом свидетельствует ситуация с Украиной, **каждое государство приходит к выводу, что оно должно полагаться только на собственные силы**, и что наиболее эффективно защитить себя можно с помощью такого действенного рычага сдерживания, как ядерное оружие. Однако, имея такое оружие, государство также может поддаться соблазну навязывать свою волю другим странам.

**Неконтролируемое распространение оружия массового поражения и средств его доставки представляет собой угрозу для отдельных государств, целых регионов, а также, в особых обстоятельствах, для всей системы мирового порядка.** В этом контексте Украина с ее техногенно опасными производствами (ядерными, химическими, ракетно-космическими и пр.) потенциально может стать объектом активной заинтересованности международных террористов.

Украина как государство, отказавшееся от ядерного оружия и ощутившее на себе последствия Чернобыльской катастрофы, в условиях российской агрессии все же не ставит целью восстановление ядерного потенциала. Более того, в противовес подобным опасным тенденциям Украина стремится объединить усилия с другими государствами мирового сообщества в сфере ядерного нераспространения и предотвращения ядерных угроз, настаивая при этом на более весомых гарантиях собственной безопасности со стороны ядерных государств.

Проблема ядерного нераспространения в условиях глобализации приобретает особо опасные масштабы. В отличие от ситуации времен холодной войны, когда наличие ядерного оружия у двух супердержав – СССР и США – поддерживало стабильность биполярного мироустройства, в современных условиях неустойчивого многополярного мира этот фактор играет преимущественно деструктивную роль.

Усиление этого фактора, прежде всего из-за стремления ряда политических режимов к разработке ядерного оружия (или отдельных его компонентов) и средств его доставки, стимулирует интерес к имеющимся разработкам и специалистам в других государствах.

Угроза распространения оружия массового поражения, прежде всего ядерного, приобрела в контексте событий в Украине дополнительное, крайне опасное измерение. На примере нашего государства стало очевидным, что отказ от ядерного статуса на самом деле не дает весомых гарантий безопасности. Это может подтолкнуть так называемые пороговые страны к ускорению создания собственного ядерного оружия как инструмента сдерживания потенциальных агрессоров.

Международные структуры безопасности оказались не готовыми к нынешнему развитию событий в Украине. Ключевые элементы европейской и евроатлантической безопасности – НАТО, ЕС, ОБСЕ – ищут срочные ответы на региональные и глобальные угрозы, возникшие вследствие действий России. Промедление играет на руку агрессору, все больше ухудшая состояние международной сферы безопасности.

Неспособность международных организаций принимать своевременные и адекватные решения для разрешения кризисных ситуаций в регионе свидетельствует о низкой эффективности существующих глобальных и региональных механизмов безопасности, ставит в повестку дня вопрос об их реформировании и адаптации к современным тенденциям мирового развития. Это с особой очевидностью проявилось на примере Совета безопасности ООН, действия которого оказались практически заблокированы Россией, что сводит на нет попытки урегулирования украинско-российского кризиса с помощью международных механизмов безопасности.

Нынешняя ситуация в СБ ООН воспроизводит ситуацию времен холодной войны, когда этот важнейший орган международной безопасности оказался не в состоянии принять резолюцию после вторжения стран Варшавского пакта под руководством СССР в Чехословакию и СССР – в Афганистан. Сейчас роль России в СБ ООН не только мешает принятию резолюции СБ о событиях в Украине, но и может стать препятствием при принятии решения об отправке, в случае необходимости, миротворцев в зону конфликта на востоке Украины и оказывать негативное влияние на содержание мандата в случае положительного решения по этому вопросу.

**Механизмы ООН по противодействию агрессии оказались недостаточно эффективными, особенно в ситуации, когда агрессором является один из постоянных членов Совета безопасности с правом вето.** В то же время почти единодушная поддержка Украины со стороны государств – членов ООН и осуждение аннексии части ее территории имеет большое значение для формирования вокруг агрессора климата международной изоляции, а также создает барьер на пути распространения потоков дезинформации и лжи с его стороны.

Несмотря на крайне низкую эффективность механизмов ООН, Украина, сознавая невозможность эффективной борьбы с современными угрозами в пределах отдельного государства, со времен объявления независимости утверждала себя как ее ответственный член. Наше государство остается одним из самых активных участников миротворческих операций в мире под эгидой этой организации. Мы будем и в дальнейшем активно использовать возможности ООН для отстаивания своих национальных интересов. В контексте фактической войны избрание Украины непостоянным членом Совета безопасности Организации Объединенных Наций на 2016–2017 годы станет новым инструментом украинской внешней политики, поможет держать конфликт с Россией в зоне обсуждения мировой политики. Это позволит нашему государству оппонировать стороне агрессора на высоком уровне, поднимая вопрос о признании России государством, поддерживающим терроризм, а также вынести на обсуждение вопрос о лишении ее права вето. В то же время Украина не преувеличивает полученные от непостоянного членства

возможности, осознавая готовность российской стороны использовать свой статус для блокирования не выгодных для нее инициатив Украины.

Вследствие нынешнего кризиса проявилась не только институциональная слабость СБ ООН, НАТО, ЕС и ОБСЕ. Речь идет, прежде всего, о тактических и стратегических просчетах в оценке и понимании природы постбиполярной сферы безопасности, допущенных как упомянутыми организациями, так и ключевыми международными игроками.

Российская агрессия против Украины подорвала идею построения системы общеевропейской безопасности, а также свела на нет одно из главных достижений, заложенное в фундамент ОБСЕ, – Хельсинкский заключительный акт. Именно в нем задекларированы такие международные принципы, как уважение суверенитета, отказ от использования силы или угрозы силой, признание нерушимости границ и территориальной целостности государств, мирное урегулирование противоречий, невмешательство во внутренние дела, уважение прав и свобод человека, равноправие стран и право народов распоряжаться собственной судьбой, сотрудничество между государствами, соблюдение обязательств в соответствии с международным правом.

Системный кризис в ОБСЕ в связи с хроническими противоречиями позиций РФ и ряда других стран-членов постоянно и существенно сказывался на эффективности деятельности организации в военно-политической сфере. Так, Россия неоднократно демонстрировала нежелание выполнять требования ОБСЕ, в частности относительно вывода российских войск из Грузии и Приднестровья в соответствии со Стамбульскими договоренностями 1999 года. При этом она обвиняла организацию в использовании двойных стандартов, нежелании учитывать реалии и особенности отдельных государств и угрожала выйти из числа ее участников.

С июля 2007 года Россия ввела односторонний мораторий на выполнение Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), что фактически привело к ликвидации наиболее действенного механизма контроля над обычными вооружениями в Европе. На сегодняшний день консенсус в решении



этого вопроса не достигнут. Отсутствие упомянутого контроля «способствовало успеху» российской агрессии в Крыму и сосредоточению многочисленных группировок российских войск на восточных границах Украины.

Отдельные государства, которые регулярно становятся объектами замечаний со стороны ОБСЕ (прежде всего Россия, Беларусь и некоторые другие страны постсоветского пространства), вообще демонстрируют политику игнорирования, противодействия и международного обесценивания этой структуры.

Аннексировав Крым и осуществив вооруженную агрессию на востоке Украины, РФ нарушила правовые основы существования ОБСЕ. Сегодня представители ОБСЕ активно участвуют в улаживании конфликта, достижении мира в соответствии с Минскими соглашениями. В начале марта 2015 года лидеры Германии, Франции и России пришли к согласию по поводу обращения к ОБСЕ относительно помощи в осуществлении последних договоренностей о прекращении огня.

Представители ОБСЕ осуществляют политику наблюдения, высказывают замечания и дают рекомендации относительно ситуации на оккупированных территориях, но эти действия не приводят к серьезным последствиям для успешного решения проблемы. В целом, как показывает практика, возможности интернационализации урегулирования конфликтов со стороны ОБСЕ имеют низкий потенциал. Существенные изменения эффективности деятельности ОБСЕ возможны только при условии ее существенной реструктуризации, расширении ее мандата, значительной поддержке со стороны ключевых международных игроков и других организаций.

Таким образом, с одной стороны, между Украиной и ключевыми организациями на Европейском субконтиненте возникают новые общие интересы в сфере безопасности, которая является жизненно важной для большинства европейских стран. С другой – недостаточно жесткая реакция Запада на агрессивные действия России, в конце концов, стала для нее стимулом для еще более агрессивных и наглых действий, что привело к гибридной войне против Украины.

## 1.2. Ловушки геополитических просчетов Запада для глобальной безопасности

Специфика современного кризиса в сфере безопасности состоит в том, что он разворачивается в условиях глобализации, то есть кардинального увеличения степени взаимной зависимости субъектов международной политики. Это требует повышения уровня ответственности со стороны участников системы международных отношений. В то же время, пренебрежение международными обязательствами, особенно со стороны влиятельных мировых держав и их объединений, приводит к опасным последствиям на региональном и глобальном уровнях, подрывая возможности для устойчивого экономического и социального развития в мире.

Российская агрессия высветила неэффективность и слабость Европейской политики соседства (ЕПС), которая оказалась неспособной предотвратить и смягчить риски для Европы как на средиземноморском, так и на восточноевропейском направлениях. События в Украине подтвердили, что вместо предусмотренного Политикой соседства создания вокруг ЕС «круга друзей», на его границах возник, скорее, «огненный круг» вооруженных конфликтов<sup>7</sup>.

Агрессивное поведение РФ выявило недостаточную эффективность соответствующих структур Европейского Союза. Последний, уже давно сконцентрированный на средствах «мягкой» силы, оказался не готов действовать в ситуации применения средств силы «жесткой». Но и в противостоянии агрессивной российской дипломатии, направленной на закрепление факта оккупации Крыма, и в противодействии дальнейшим атакам на суверенитет Украины ЕС пока не проявил должной эффективности.

Оборонный фактор внешней политики ЕС и имеющийся потенциал не предусматривают возможности жестких конкретных действий в подобных ситуациях. Однако ЕС может проявить активность в борьбе с нетрадиционными региональными угрозами,

---

<sup>7</sup> How to be good neighbors [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economist.com/news/europe/21597948ukrainebiggesttestestepolicy-towardscountriesitsborderlandshowbegood>; Popescu N. First lessons from the Ukrainian Crisis [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/firstlessonsfromtheukrainiancrisis/>

на которые опирается тактика РФ в регионе. Речь идет, прежде всего, о сферах энергетической и экономической безопасности, в частности финансовой. На сегодняшний день ЕС реализует сопротивление агрессору в виде экономических санкций, которые постепенно усиливались с каждым новым этапом агрессии.

Позиция европейских государств в отношении Украины становится наиболее сложным тестом на их собственную состоятельность. Страны – члены ЕС имеют разные внешнеполитические и экономические приоритеты. Некоторые из них значительно зависят от экономических и политических отношений с Россией. Стойкими приверженцами Украины являются Польша, страны Балтии и Великобритания. Среди стран, которые в той или иной степени не удовлетворены режимом сохранения санкций против РФ, называют Грецию, Кипр, Венгрию, Австрию, Италию, Испанию.

Разногласия касаются не только отношения к санкциям. Не менее важным является единство позиций относительно обеспечения изоляции режима Путина. Лидеры Венгрии, Италии, Греции, контактируя с президентом РФ, тем самым нарушают единство ЕС.

Особого внимания заслуживает позиция Германии, которая действует в качестве координатора внутри ЕС и одновременно способствует достижению согласования позиций в трансатлантическом измерении – между США и ЕС. Позиция Германии является прагматичной: она отделяет вопрос санкций от выполнения Минских соглашений, сохраняя при этом жесткую официальную позицию в отношении оккупации Крыма. Таким образом, в позиции Германии, как и в позиции ЕС в целом, имеет место определенная двойственность в оценке роли России по отношению к Украине. Россия недвусмысленно признается агрессором в вопросе аннексии Крыма, однако подобной категоричности не проявляется при оценке вооруженного конфликта на востоке Украины.

Весьма обострилась и проблема противодействия ЕС информационным угрозам со стороны России. Постепенно в ЕС и НАТО осознают важность этого вопроса. В августе 2015 года Европейская Комиссия создала команду экспертов для реализации конкретных шагов по противодействию пропаганде, распространяемой российскими СМИ на страны Восточной Европы.

В частности, планируется разрабатывать информационные продукты, в том числе на русском языке, и оказывать поддержку независимым русскоязычным СМИ.

Невзирая на то, что для Евросоюза отношения с государствами Восточной Европы являются важным направлением внешней политики, он до сих пор не имеет ее целостного стратегического видения в этом регионе. Особенности восточноевропейского направления, требующие сбалансирования стратегии отношений со странами Восточной Европы, с одной стороны, и с Россией – с другой, стали серьезным вызовом для Европейского Союза.

Все больше сказывается отсутствие концепции действенной восточной политики. Инициатива ЕС «Восточное партнерство», предложенная в 2009 году в рамках Европейской политики соседства, охватывает Украину, Грузию, Молдову, Беларусь, Армению и Азербайджан и фактически ориентируется на устаревшие представления о единстве постсоветского пространства, несмотря на очевидные доказательства обратного. Рижский саммит 2015 года показал, что **ЕС в целом оказался не готов принять новые геополитические реалии в Европе**, предпочитая оставаться в плену привычных схем. Это затрудняет для Украины реализацию ее евроинтеграционных планов.

Ключевой элемент европейской безопасности сейчас и в среднесрочной перспективе – это Организация Североатлантического договора. В условиях необходимости противостояния «жестким» угрозам НАТО повышает свою роль как основы европейской безопасности. Структуры безопасности ЕС, включая оборонный фактор, дальнейшее развитие которых предусмотрено Лиссабонскими соглашениями (вместе с гарантией защиты каждой из стран-членов), должны выполнять функции, дополняющие деятельность НАТО.

Начиная с 2001 года, Альянс больше сосредотачивался на деятельности за пределами Европы (Афганистан, Сомали, Ливия). Ввиду мощной военной угрозы со стороны России преобладающая зона рисков, с которыми столкнулась НАТО, вновь смещается на Европейский субконтинент. Ключевая страна Альянса – США – вынуждена обратить внешнеполитическое внимание на Европу и восстанавливает свою традиционную роль одного из важных факторов европейской безопасности.

РФ не только стремится остановить европейскую и евроатлантическую интеграцию Украины, но и ставит целью внести раскол между странами Запада и сделать недееспособными ЕС и НАТО. Таким образом, способность противостоять российской агрессии является проверкой на действенность и жизнеспособность как Североатлантического альянса, так и ЕС.

Агрессия России против Украины обнаружила слабые места в системе обороны Альянса на востоке Европы и вынуждает по-новому оценить его действенность в регионе. Сейчас оценка этих возможностей является, скорее, негативной. Суммарно военный потенциал НАТО значительно превышает потенциал России. Однако по сравнению с военными силами отдельных стран Центрально-Восточной Европы и Балтии российский потенциал гораздо мощнее<sup>8</sup>.

За исключением Эстонии и Польши<sup>9</sup>, страны Центрально-Восточной Европы в условиях экономического кризиса значительно уменьшили расходы на оборону (средняя цифра по региону составляет 1,1 % ВВП при установленном НАТО пороге в 2 %). В случае необходимости реализации гарантий в соответствии со статьей V Вашингтонского договора (о коллективной обороне) эти страны не располагают достаточными военными возможностями.

Фактически в Европе вследствие взятых на себя Альянсом ограничений сложилась двухуровневая стратегическая реальность. Из общего состава войск стран НАТО (3 млн личного состава и 1,5 млн из них в Европе) в Центрально-Восточной Европе и Балтии дислоцированы менее 10 % (300 тыс.), из 28 баз НАТО на субконтиненте 23 расположены в Западной Европе и

---

<sup>8</sup> Регулярные войска РФ насчитывают 1 млн человек, в то время как крупнейшая в ЦВЕ армия Польши – 100 тыс. человек, не говоря уже о странах Балтии (от 5 до 10 тыс. человек). В общей сложности регулярные войска стран – членов НАТО в регионе насчитывают 290 тыс. человек, то есть в три раза меньше, чем в российской армии. В ключевой категории воздушных сил преимущество России поразительно: 1793 боевых самолета по сравнению со 112 в Польше и 327 в странах – членах НАТО в регионе в целом. Эта диспропорция на фоне увеличения расходов России на модернизацию армии и фактического разоружения в Европе будет продолжать расти.

<sup>9</sup> Польша начала 10-летнюю программу модернизации армии, вложив 40 млрд долл. США. После выполнения этой программы государство будет иметь самые мощные сухопутные войска в странах НАТО в Европе.

только 5 – в Центрально-Восточной Европе и Балтии. Американский военный контингент сосредоточен почти исключительно в Западной Европе (только в Нидерландах американских военных больше, чем во всех странах – членах Центрально-Восточной Европы и Балтии, вместе взятых), из почти 200 единиц нестратегического ядерного оружия в Центрально-Восточной Европе и Балтии нет ни одной<sup>10</sup>.

Российская агрессия сделала очевидными не только уязвимость и незащищенность обороны и безопасности нашего государства, но также слабую защищенность восточноевропейского фланга НАТО. Особые опасения Альянса связаны со странами Балтии, имеющими российские меньшинства, ведь потенциально Россия может применить к ним «право на защиту соотечественников». Для стран – членов НАТО Центрально-Восточной Европы и Балтии Крым должен стать наглядным примером того, что может произойти в случае пренебрежения российской угрозой. Эта тактика угроз срабатывает: западные эксперты не исключают возможности развития событий по подобному сценарию, прежде всего в странах Балтии.

Обострились и другие риски. НАТО требует более эффективной системы защиты от энергетических, экономических и информационных войн, на чем основана нынешняя тактика России в регионе. Возникают новые технологические вызовы, среди которых – поиск странами Альянса ответа на стратегию *A2/AD* (*antiaccess/area denial*<sup>11</sup>), на развитие которой ориентируется Россия, совершенствуя системы противовоздушной обороны и устанавливая ракетно-тактические комплексы вдоль своего западного рубежа.

Российские морские маневры в Балтийском море, по времени совпавшие с пиком событий в Крыму, а также угрожающие комментарии российских политиков и экспертов, «обеспокоенных» положением русских в Эстонии, нагнетают ситуацию. Польша и Румыния, которые имеют общие границы с Украиной, ожидают

---

<sup>10</sup> Central European Security After Crimea: The Case for Strengthening NATO's Eastern Defenses 25 March 2014 : Report № 35 [Электронный ресурс] / E. Lucas, A. Wess Mitchell, P. B. Doran, J. J. Grygiel [et. al.]. – Режим доступа : <http://www.cepa.org/content/casestrengtheningnatoseasterndefenses>

<sup>11</sup> Препятствование доступу/блокирование зоны (англ.).

военных и гуманитарных последствий в случае возможного российского вторжения на территорию материковой Украины.

Вторжение российских войск на территорию Украины и аннексия части ее территории вынуждают **пересмотреть стратегические основы политики НАТО, которая действовала в течение последних десятилетий.**

Стало очевидным, что до сих пор безопасность стран – членов НАТО больше гарантировалась доверием к прочности заключенных сделок, нежели военными средствами. В настоящее время Россия это доверие разрушила. Страны НАТО в ответ на незаконное вторжение России на территорию Украины и оккупацию Крыма были вынуждены приостановить любые виды военного и гражданского сотрудничества с РФ<sup>12</sup>.

Превращение России из партнера в противника подталкивает НАТО к отказу от добровольно взятых на себя обязательств из-за крайней необходимости создания предпосылок для реализации гарантий безопасности стран Центрально-Восточной Европы и Балтии, если по причине агрессивного поведения России в этом возникнет необходимость. Отказ от принципа «трех "нет"» стратегически необходим, чтобы исправить дисбаланс сил, сложившийся на востоке Европы. Это имеет далеко идущие последствия как для общего расклада сил в регионе и мире, так и для будущей деятельности Альянса.

Как показал саммит НАТО в Уэльсе (сентябрь 2014 года), Альянс стремится избежать чрезмерного обострения ситуации противостояния. Но в НАТО вполне осознают, что действия России потребуют многомерных ответов: и в сфере международного права, и на оперативно-тактическом уровне, и в плоскости поиска новых концептуальных подходов для поддержки трансатлантической безопасности. В Альянсе ищут также новые возможности сотрудничества с ЕС в сфере безопасности.

В связи со стремительными изменениями глобальной геополитической обстановки ведущая военная и экономическая держава мира – США – вынуждена пересматривать механизмы защиты собственных геостратегических императивов и более

---

<sup>12</sup> Statement by NATO Foreign Ministers, 1 April 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_108501.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm)

активно реагировать на попытки отдельных региональных акторов добиться собственных геополитических целей, дестабилизируя установившийся мировой порядок.

В течение последнего десятилетия США постоянно корректируют внешнеполитический курс в пользу договоренностей и многосторонних компромиссов по вопросам международной безопасности и стабильности, пытаясь отказаться от политики доминирования и противостояния с другими ключевыми мировыми игроками.

Доминирующей чертой процессов геополитической трансформации является глобальная политика США, скорректированная на переформатирование отношений с КНР, РФ, исламским миром и отношений в рамках евроатлантического сообщества. Это способствует решению глобальных противоречий и, соответственно, определяет отношения взаимодействия США с другими государствами.

В новом мировом порядке США сохраняют ведущую роль в политических процессах, но стараются делать это другими, более гибкими методами, опираясь не только на собственные возможности, но и на широкое привлечение других стран и интеграционных образований к совместному выполнению тактических и стратегических задач.

США концентрируют внимание на решении глобальных проблем, пытаясь позиционировать себя скорее как арбитра стабильности международной системы, чем непосредственного участника региональных систем международных отношений.

В течение последних лет в отношениях США и РФ, несмотря на объявленную еще в 2009 году политику «перезагрузки», обострялись противоречия, вызванные серьезными разногласиями по ряду международных вопросов, в частности расширения НАТО, создания системы ПРО США в Европе, сирийской проблеме. США отказываются также признавать право РФ на создание зон своих «привилегированных интересов» на постсоветском пространстве.

Изменения стратегической сферы, в частности ревизионизм России, отмечены в Национальной военной стратегии США 2015 года – фундаментальном оборонном документе, имеющем эмпирическую направленность.



США готовы реагировать на негативные изменения внешней среды, новые угрозы и вызовы, которые имеют динамический и асимметричный характер, в частности гибридные конфликты. В Стратегии отмечается, что угроза масштабного межгосударственного военного конфликта возрастает. США впервые со времен холодной войны четко персонифицируют страны мира, которые пытаются пересмотреть ключевые аспекты международного порядка. Их действия и растущие возможности, в частности усилия Ирана и России по дестабилизации своих региональных соседей, способность Северной Кореи угрожать территориям США, а также «агрессивные мелиоративные действия» Китая в Южно-Китайском море, создают угрозу интересам и национальной безопасности США.

Теря подавляющее технологическое преимущество, обладая относительно устаревшим ядерным арсеналом, США пока не имеют существенных и действенных инструментов сдерживания. Однако для поддержания баланса сил они планируют использовать «предварительное присутствие» (своих вооруженных сил) на территориях, которым угрожает эскалация конфликта. С этой целью США готовы оптимизировать старые и строить новые дружественные коалиции.

### **1.3. Проактивность внешней политики Украины в противостоянии вооруженной агрессии**

Новые вызовы международной безопасности носят трансграничный характер и требуют совместных усилий международного сообщества по их преодолению. В этих условиях первоочередной становится задача построения гибкой и дифференцированной системы отношений Украины с ключевыми международными актерами, которая бы соответствовала вызовам глобального мира и способствовала усилению роли нашего государства на мировой арене.

Поиск наиболее адекватной международной и национальной модели безопасности для Украины становится главной задачей. Одним из эффективных механизмов формирования такой модели на международном уровне является стратегическое партнерство, потенциал которого для нашей страны до сих пор остается нераскрытым.

Система внешнеполитического партнерства Украины формируется согласно избранному Украиной стратегическому курсу на модернизацию страны в соответствии с современными вызовами глобализирующегося мира. Иногда характер этих отношений может приобретать жизненно важное значение для существования и развития нашего государства.

Прочность стратегических отношений проверяется в условиях углубления глобальной и региональной конкуренции, обострения борьбы за рынки сбыта, нарастания негативных тенденций в финансовой сфере. Перераспределение сил в мире, стремительное развитие новых глобальных сил на фоне проявленной рецессии в Европе и США создают дополнительные вызовы для консолидации действий стран-партнеров и в то же время – возможности для формирования новых конфигураций международного партнерства.

Отношения Украины с ее стратегическими партнерами составляют один из ключевых принципов ее внешнеполитической деятельности. Включение Украины в систему стратегических отношений с ведущими государствами мира свидетельствует о значимости нашей страны как международного актора. В то же время приоритетной задачей является подтверждение собственной способности быть эффективным партнером, адекватно вовлекаясь в схемы распределения функций в системе международных отношений и безопасности. Однако **сегодня главной задачей механизмов стратегического партнерства является международная помощь Украине в противостоянии основной угрозе ее национальной безопасности – российской агрессии.**

Наряду с укреплением отношений в рамках имеющихся структур Украине целесообразно инициировать создание временных союзов, которые будут состоять из стран, наиболее уязвимых к нарушениям в системе международного права. Преимущество таких гибких группировок государств заключается в том, что они могут создаваться быстро под решение тех или иных конкретных задач.

Усиление международных гарантий безопасности, сохранение суверенитета и территориальной целостности являются одними из основных задач стратегических отношений Украины с глобальными государствами, среди которых наиболее весомы – **отношения с США.**

В противодействии агрессии Украина стремится опираться на существующие договоренности с Соединенными Штатами Америки, в частности на Хартию о стратегическом партнерстве, и всецело использовать инструменты интенсификации межгосударственного диалога, активно предлагать новые направления сотрудничества, ставящие целью вовлечение Украины в глобальные процессы на правах полноправного актора.

Стратегический формат двусторонних отношений Украины и США основан на Совместном заявлении президентов от 4 апреля 2005 года<sup>13</sup> и в дальнейшем зафиксирован в Хартии о стратегическом партнерстве от 19 декабря 2008 года<sup>14</sup>. Этот документ закрепил принципы двусторонних отношений, подтвердил важность гарантий безопасности Украины 1994 года и определил пути усиления сотрудничества в сферах обороны и безопасности, в частности, в сферах энергетики, экономики и торговли, демократии, контактов между людьми и культурных обменов, а также содержал положения по реализации программы усиленного сотрудничества в сфере безопасности.

**США на сегодняшний день есть и остаются главным партнером Украины в противостоянии российской вооруженной агрессии.** Учитывая это, наше государство в качестве приоритетной внешнеполитической задачи на ближайшую перспективу должно определить достижение нового уровня партнерских отношений со США и расширение возможностей двустороннего сотрудничества в военной сфере, включая получение статуса основного союзника США вне НАТО.

Украина может рассчитывать также на своих естественных союзников в Европе, к которым ныне относятся Великобритания, Польша и страны Балтии, на получение более весомой поддержки со стороны влиятельных европейских государств, прежде всего Германии, Франции, Италии, а также на действия в транс-

---

<sup>13</sup> A New Century Agenda for the UkrainianAmerican Strategic Partnership : Joint Statement by President George W. Bush and President Viktor Yushchenko, April 4, 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/04/200504041.html>

<sup>14</sup> Хартия Украина-США о стратегическом партнерстве: междунар. док. от 19.12.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840\\_140](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840_140)

атлантическом измерении, опираясь на своих стратегических партнеров – США и Канаду.

Развитие отношений стратегического партнерства Украины с Польшей, Румынией, Турцией и рядом других стран является принципиально важным для обеспечения стабильности в Центрально-Восточной Европе и Черноморском регионе. Основания для совместного противостояния новейшим угрозам, вызванным российской агрессией, есть у Грузии и Молдовы, суверенитет которых также нарушен и которые также имеют соглашения об ассоциации с ЕС.

Военная агрессия России создала уникальную возможность для актуализации регионального партнерства в военной сфере. Украина может выступить инициатором расширения границ сотрудничества в рамках ГУАМ до военно-политического уровня, привлечения новых партнеров, в частности Румынии, Болгарии, Турции. Если говорить о более широком формате, то создание неформального объединения (с участием Украины и ее ответственных партнеров – стран Балтии, Швеции, Польши, Словакии, Чехии, Румынии) наподобие Малой Антанты после Первой мировой войны также является полезным. Речь идет о примере проведения странами региона, имеющими разный уровень развития, но консолидированными общими угрозами, согласованной политики по сдерживанию внешней агрессии и усилению взаимной безопасности.

Кроме того, Украине важно действовать в направлении укрепления отношений с теми странами СНГ, которые действительно не разделяют агрессивное поведение России и при определенных условиях могут поддержать наше государство. Такие страны, как Беларусь и Казахстан, имеющие на своей территории многочисленные анклавы «русскоязычных» граждан, уже обеспокоены непредсказуемым поведением своего декларируемого союзника.

Очень важной для успешного разрешения ситуации вокруг украинского Донбасса является позиция Китая. Приветствуя уважение КНР к выбранному украинским народом пути развития, суверенитету и территориальной целостности Украины, законодательно закрепленным принципам внутренней и внешней политики нашего государства, украинская сторона

призывает Пекин всячески способствовать урегулированию конфликта и надеется на соблюдение китайской стороной объективной, справедливой и ответственной позиции в этом вопросе.

Одним из своих главных союзников в противостоянии с Россией Украина считает Европейский Союз, ведь именно идея европейской интеграции изначально была движущей силой Революции достоинства. В целом ЕС активно поддерживает наше государство в процессе осуществления реформ, экономического развития, преодоления последствий экономического кризиса, укрепления обороноспособности. Руководящие органы Евросоюза и большинство стран-членов поддерживают Украину в сложном процессе политического урегулирования на Донбассе. Неслучайно именно «локомотивы» ЕС – Германия и Франция – выступают посредниками в заключении Минских соглашений, в сложном процессе, направленном на установление мира на Донбассе. Трудно переоценить, в частности, вклад Франции в обеспечение единства Евросоюза в период введения секторальных санкций против РФ и ее принципиальную позицию относительно отказа передавать России два вертолетоносца «Мистраль».

На современном этапе одной из важных задач украинской дипломатии является перевод отношений с нашими союзниками в практическую плоскость и развитие сотрудничества с ними не только в политической, но и в финансово-экономической, военно-технической, гуманитарной и других сферах.

Украинские национальные интересы необходимо неукоснительно отстаивать на различных международных форумах, даже таких, в которых Украина официально не участвует. Ведь если на форуме принимается резолюция, которая не содержит осуждения аннексии Крыма или агрессии России на Донбассе, то российская дипломатия и пропаганда выдает это за молчаливое согласие с ее действиями. Для этого Украине необходимы принципиальные партнеры-лоббисты в каждом регионе мира. Создать подобную глобальную сеть Киеву поможет привлечение украинской диаспоры (МИД и дипломатические представительства должны разработать линию эффективного взаимодействия с местными украинскими общинами, способствовать

их активности) как основного элемента политического френдинга, а также установление общих интересов, гармонизирующих внешнеполитические линии Украины и стран-партнеров (с помощью анализа национальных стратегических документов, белых книг и т.п.).

В европейских структурах (Совет Европы, ОБСЕ) защитниками интересов Украины традиционно являются Польша, Литва, Швеция. В формате Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества особые отношения стоит развивать с Австралией и Японией, в Шанхайской организации сотрудничества (далее – ШОС) – с Казахстаном. Россия будет пытаться использовать БРИКС как легитимный способ усиления своей внешней политики, о чем свидетельствует одновременное проведение в Уфе в июле 2015 года двух форумов – ШОС и БРИКС. Именно поэтому Южная Африка должна в среднесрочной перспективе стать важным партнером Украины. Надо по возможности уделять внимание и протекционизму украинских интересов в таких откровенно управляемых Москвой региональных структурах, как СНГ (Азербайджан, Молдова, Казахстан), Таможенный союз и Организация договора о коллективной безопасности (Казахстан).

Отдельной, очень важной формой международной поддержки Украины в современных условиях являются усилия по выработке общего подхода к дальнейшему дипломатическому и экономическому давлению на Россию.

Режим санкций, примененный международным сообществом против Российской Федерации, ныне является беспрецедентным, учитывая количество участников и масштабность их действий. Решающую роль играют, конечно, санкции ЕС и США. Вместе с тем не следует приуменьшать и воздействие, которое оказывают санкции, введенные Канадой, Японией, Норвегией, Швейцарией, Австралией, Новой Зеландией (всего почти 40 странами мира), а также Парламентской ассамблеей Совета Европы. Перечень этих санкций охватывает персональные санкции в отношении лиц, причастных к агрессии против Украины; экономические ограничения, в частности относительно доступа к рынкам капитала, приостановки финансирования международными инвестиционными и финансовыми структу-

рами новых проектов на территории РФ; целевые санкции в отношении сотрудничества с Крымом и г. Севастополем; секторальные санкции, в частности, применительно к оборонной сфере и энергетике. Не менее существенно воздействие и дипломатических санкций, в частности, отмена в 2014 году саммита G8 в Сочи; приостановление переговоров по вступлению РФ в Организацию экономического сотрудничества и развития и Международное энергетическое агентство; отмена саммита ЕС–РФ и регулярных двусторонних консультаций на высоком уровне; прекращение двусторонних переговоров с Россией по либерализации визового режима и заключению нового соглашения о зоне свободной торговли ЕС–РФ; лишение России торговых льгот, предусмотренных американской Глобальной системой преференций, и пр.

Санкции существенно влияют на экономику России, что уже можно наблюдать почти по всем основным макроэкономическим показателям. Согласно официальному отчету Министерства финансов России, отток капитала из страны в 2014 году составил 151 млрд долл. США. По оценкам российских экспертов, в текущем 2015 году РФ может потерять еще 110–130 млрд долл. США. В целом, сворачивание инвестиций и отток капитала уже привели к потере трети суммарной капитализации российского рынка акций. Российский рынок теряет кредиты и финансовые связи с крупнейшими западными финансовыми группами, что закономерно обуславливает проблемы с национальной валютой. По данным Центрального банка РФ, золотовалютные резервы РФ с начала 2014 года уменьшились с 520 млрд долл. США до 360 млрд долл. США по состоянию на начало марта 2015 года, а по прогнозам, к концу 2015 года могут уменьшиться еще вдвое.

Несмотря на значительные последствия прямого действия, санкции являются лишь частью спектра в отношении давления на РФ, которое набирает обороты и значительно усиливает неблагоприятную внешнюю конъюнктуру для российской экономики, уже ныне находящейся в состоянии системного кризиса.

#### 1.4. Вызовы вооруженной агрессии как катализатор перезагрузки внешней политики Украины

Война на Донбассе, спровоцированная агрессией России, имеет четкие признаки цивилизационного конфликта. Выгодное географическое положение Украины как крупной транзитной артерии, своеобразного моста между Европой и Россией в течение последних двух десятилетий рассматривалось как существенное политико-экономическое преимущество, но в условиях геополитического противостояния оно стало для нашего государства источником новых проблем.

Исторически разделенная между сферами влияния различных империй прошлого – Российской и Австро-Венгерской, а еще ранее Московии и Речи Посполитой – Украина в XXI веке вновь стала объектом геостратегической игры великих держав. С одной стороны – страны Запада с его либерально-демократическими ценностями, с другой – авторитарная Россия, преследующая цели восстановления своих традиционных сфер влияния, ревизии современного баланса сил, претендующая на лидерство в мировой политике. Украина, находясь фактически между молотом и наковальней, рискует стать ареной длительного геополитического противостояния между Россией и странами Западного мира во главе с США.

Советник по вопросам национальной безопасности администрации президента США Дж. Картера Зб. Бжезинский еще в середине 1990-х годов заметил, что Россия не сможет воссоздаться как евразийская империя без Украины. Уже тогда в своей «Великой шахматной доске» он спрогнозировал большой конфликт в Восточной Европе и на постсоветском пространстве по линии «Евразийских Балкан». Латентная фаза этого конфликта явно затянулась исключительно в связи с экономической и политической слабостью России. Но по мере возрождения российского экспансионизма под угрозой оказались не только Украина, Беларусь, Молдова, страны Южного Кавказа и Центральной Азии, то есть постсоветское пространство, традиционные сферы влияния России, но и другие сопредельные страны Северной, Центральной и Юго-Восточной Европы.



Идеологами планов РФ являются Дугин, Панарин, Карамурза, Стариков, Куняев, Бородин и ряд других современных сторонников течения «неоевразийства», в трудах которых уже в начале 2000-х годов были предложены сценарии сегодняшнего дня. Недаром современные российские дипломаты оперируют «фактами» из псевдоисторических работ упомянутых лиц, создавая в сознании россиян негативный имидж Европы, апеллируя к образу внешнего врага, который «угрожает Родине», готовя население России к большой войне против Запада за лидерство в мире. В самой России происходит форсированная милитаризация сознания населения, продолжается подготовка к глобальной войне. Ведь именно война может изменить баланс сил, сдвинуть США с позиции мирового лидера и «жандарма». Украина здесь видится краеугольным камнем будущей Российской империи Путина, причем именно вся Украина, а не только Донбасс, который используется исключительно как дестабилизирующий фактор. Россия собственными руками готова создавать новые искусственные конфликты, разжигать вражду, провоцировать восстания, даже такие, которые якобы направлены против нее.

Победа Революции достоинства разрушила этот план и стала катализатором глубинных изменений в Восточной Европе. В противовес авторитарной модели, которую Москва продвигала на постсоветском пространстве в течение последнего десятилетия, Украина окончательно выбрала путь строительства либерального демократического государства. Индикатором необратимости этих изменений стало то, что инициатором глубинных реформ выступает прежде всего гражданское общество. Это придало устойчивость институциональным основам государства и сделало его более защищенным от деструктивных внешних воздействий. Таким образом, Украина наглядно показала пример способности населения самостоятельно определять направление внешнеполитической интеграции и возможности принуждать политическую элиту выполнять этот заказ. Как и население стран Центральной Европы, которое в свое время выступило за присоединение к ЕС и НАТО, подавляющее большинство украинцев нацелено на вступление в европейские институты. Но если наши западные соседи на протяже-

нии нескольких веков были неотъемлемой частью Европы, то Украина является образцом именно для стран, которые раньше были центральной частью Российской империи и Советского Союза. Население Российской Федерации и Украины, других постсоветских стран имеет тесные родственные, гуманитарные и культурные связи. Наличие самостоятельной украинской модели развития идет вразрез с идеологическими принципами нынешней российской власти, которая строит свою легитимность на неотвратимости «особого» пути, определенного правящей верхушкой.

Агрессия Кремля в Крыму и на Донбассе стала реакцией на угрозу разрушения монополии Москвы в определении модели развития постсоветского пространства. Вслед за тремя странами региона – Украиной, Грузией и Молдовой, которые уже подписали соглашения об ассоциации с Европейским Союзом, можно ожидать сближения ЕС с другими государствами, которые пока являются участниками интеграционных проектов РФ. Но этот процесс не будет происходить быстро. Как и все великие державы, находящиеся на нисходящей траектории потери своего могущества, Россия намерена использовать все имеющиеся рычаги, в частности военную силу. Законсервированность политической системы, приоритетность расходов на военные нужды демонстрируют, что Москва готовится к длительному противостоянию. В этой ситуации Украина должна осознать, что открытый конфликт с Россией будет оставаться самым большим вызовом для ее национальной безопасности еще в течение нескольких десятилетий, и полагаться на нестандартные инструменты международной политики, которые позволят ей стать действительно независимым демократическим европейским государством в противовес авторитарному окружению на востоке.

В условиях деструкции действующей системы международной безопасности, катализированной Россией с ее агрессивными внешнеполитическими устремлениями, Украина должна найти собственный путь для эффективного обеспечения национальных интересов. Важнейшими вопросами для Украины являются безопасность государства, соблюдение суверенитета и восстановление территориальной целостности, показателя-

ми которой должны стать реинтеграция временно оккупированных частей Донецкой и Луганской областей и возвращение аннексированного Крыма. Естественным союзником Украины в достижении указанных целей являются наши стратегические партнеры на Западе – страны ЕС и США. Наиболее актуальные и эффективные гарантии безопасности Украина может получить от членства в НАТО, достижение которого должно стать приоритетной стратегической задачей для нашего государства. В обозримой перспективе Украина должна более активно использовать имеющиеся возможности и инструменты особого партнерства с Альянсом для создания с его помощью таких национальных Вооруженных сил, которые будут полностью соответствовать современным условиям и принципам ведения войны. Ежегодные национальные программы Украина-НАТО должны быть переориентированы на реализацию задач адаптации сил и средств национального сектора безопасности и обороны к стандартам НАТО, а также на выполнение других критериев, которые сделают возможным присоединение Украины к системе коллективной обороны на базе Североатлантического альянса.

Обязательным взаимозависимым условием сильной дипломатии является наличие сильной армии. Укрепление Вооруженных сил Украины актуализировано имеющимся конфликтом, фактически войной со страной-соседом, которая выступает в роли агрессора.

Внешняя политика Украины должна базироваться на проактивном, а не реактивном реагировании на внешние обстоятельства. Украине необходимо стать полноценным актором системы международных отношений. Последовательная внешняя политика нашего государства должна быть основана на экспансии собственных национальных (государственных, экономических) интересов, активном протекционизме. При этом сама категория национальных интересов требует упрощения и четкого определения.

Доминирующим национальным интересом внешней политики не может быть «сохранение суверенитета и территориальной целостности», ведь дипломатия в этом случае концентрируется не на экспансии, а на защите, что является слабой позицией.

Вместо этого украинские дипломаты должны осторожно апеллировать к понятию национальной стратегической культуры. Украине пора наконец перестать торговать геополитическим положением государства-транзитера и стать субъектом, а не объектом международных отношений, занять лидирующие позиции в регионе.

В этом контексте Украина вполне могла бы стать инициатором расширения до военно-политического уровня сотрудничества в рамках действующих региональных институтов. Конечно, подобное решение потребует политической воли не только украинцев, но и ЕС и США, учитывая возможную реакцию России. Перспективным является также создание новых региональных союзов с привлечением ответственных партнеров Украины: Польши, Румынии, стран Балтии, Швеции, Чехии, Словакии, Болгарии, Грузии, Молдовы. В рамках таких союзов, которые будут ставить целью введение определенных взаимных гарантий безопасности, можно будет координировать и регулировать усилия в секторе безопасности и обороны, организовывать совместные военные учения и т.п. Важно, чтобы инициатива формирования союзов исходила одновременно со стороны наиболее заинтересованных стран – Украины, Грузии, а также от стран – членов НАТО, например Польши и Литвы, которые сталкиваются с непосредственной угрозой со стороны России.

Правильно используя различный имеющийся международный инструментарий, привлекая на свою сторону старые (ЕС и НАТО) и построив новые прочные союзы в Европе, гармонизируя собственные стратегические приоритеты с национальными интересами стратегических партнеров, построив эффективную сильную дипломатию, Украина будет в состоянии не только успешно противостоять внешней агрессии России на своей территории. Однако до этого ей придется преодолеть долгий путь восстановления территориальной целостности, реинтеграции оккупированных и аннексированных территорий. На этом пути будет много скрытых рисков, однако создадутся предпосылки для формирования устойчивой государственной традиции, на которой будет строиться будущее Украинского народа.

Учитывая транснациональные масштабы угрозы агрессивных действий России против Украины, украинской дипломатии

необходимо системно и целенаправленно создавать и поддерживать систему международных связей с целью достижения надлежащего уровня коллективной ответственности за поддержание международной безопасности. Только настойчивые усилия на национальном уровне наряду с активным целевым привлечением международного сообщества и международных механизмов сдерживания агрессора смогут существенно повлиять на локализацию и окончательное урегулирование военного конфликта на территории Украины.

## **ГЛАВА 2. ИНСТРУМЕНТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ АННЕКСИИ КРЫМА И ВРЕМЕННОЙ ОККУПАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ДОНБАССА**

*Можно брать города и выигрывать битвы,  
но нельзя покорить целый народ.*

Джордж Бернард Шоу

### **2.1. Российские спецслужбы в Крыму и на Донбассе: пути противодействия**

Россия задумывалась об аннексии Крыма еще со времен распада СССР. Так, уже в последние годы существования Советского Союза, во время так называемого Новоогаревского процесса, проводилась политика повышения статуса автономных республик. Крымская область была преобразована в Крымскую АССР 22 марта 1991 года. Тогда на самом высоком уровне планировалось, что Крымская АССР подпишет соглашение о Союзе Суверенных Государств независимо от Украинской ССР. История Крыма фальсифицировалась в СМИ и массовом сознании крымчан и россиян. Демографическая ситуация на полуострове изменялась, в том числе, путем переселения в Крым и особенно в г. Севастополь военных пенсионеров из России.

Активная русификаторская политика в Крыму осуществлялась местным руководством и в годы независимости, в частности, путем искусственного ограничения возможности получения украинским населением Крыма образования на государственном (украинском) языке, уменьшения числа украинских учебных заведений и учреждений с преподаванием на украинском языке.

Все это создавало почву для антиукраинских, сепаратистских настроений в Крыму и благоприятную среду для деятельности российских спецслужб. Что касается мер, предпринимаемых Службой безопасности Украины в течение всего периода независимости нашей страны, то их было недостаточно для прекращения этих разрушительных процессов.

В Кремле не отрицают, что операция по аннексии украинской территории тщательно разрабатывалась в течение длительного времени. О заблаговременной подготовке РФ к агрессии свидетельствует хотя бы принятие уточненных стратегических документов и существенное увеличение расходов федерального бюджета на развитие и перевооружение армии и флота. Удар был нанесен в тот момент, когда Украина была ослаблена из-за политического конфликта, а ее оборона подорвана предательством Виктора Януковича и его окружения.

Формирование в Украине спецслужбами РФ российской «пятой колонны» из политиков, чиновников, бизнесменов, активистов пророссийских организаций при поддержке высших руководителей государства режима Януковича стало первым шагом реализации сценария Кремля по расчленению Украины. До этого варианты войны против украинцев разрабатывались лишь в теории и преимущественно идеологами русского шовинизма – Дугиным, Кургиняном, Прохановым и им подобными. С помощью собственной агентуры влияния Москва сумела назначить своих людей на ключевые посты в сфере безопасности Украины: в Службе безопасности (Александр Якименко), Министерстве обороны (Павел Лебедев), ВВ МВД (Станислав Шуляк), Военно-морских силах (Денис Березовский).

В течение многих лет Москва с помощью своих спецслужб формировала и финансово поддерживала пророссийские партии и движения в Крыму<sup>15</sup>, которые сыграли значительную роль в аннексии части территории Украины. Именно местные депутаты, мэры и чиновники-регионалы стали главными пособниками агрессора и составили абсолютное большинство депутатов АР Крым, голосовавших за аннексию.

---

<sup>15</sup> «Русское единство», «Русский блок», общественная организация «Русская община Крыма», партия «Союз», «Славянская партия», Народный фронт «Севастополь – Крым – Россия», Крымское отделение Международного молодежного фронта «Прорыв», «Российская община Евпатории» и т.п.

Не были обойдены вниманием российских спецслужб и такие специфические организации, как байкерский клуб «Ночные волки», который поддерживался за счет бюджетных средств РФ. Его члены были в составе так называемых отрядов самообороны Крыма, сыгравших активную роль в событиях в Крыму в феврале 2014 года. Во время аннексии Крыма они появились на полуострове с российскими флагами, запугивая людей, которые выступали против российской интервенции на полуостров. «Байкеры» патрулировали дороги и охраняли занятые «зелеными человечками» здания, участвовали в штурме газораспределительной станции и в захвате штаба Военно-морских сил Украины в г. Севастополь. В пропагандистском российском фильме «Крым. Путь на Родину», показанном к первой годовщине аннексии Крыма, сообщалось, что «Ночные волки» похитили и удерживали одного из украинских военных командиров.

Российские «байкеры» также помогли тайно выехать из Украины и добраться до России группе должностных лиц из бывшего правительства Украины и содействовали подбору боевиков для «ДНР»/«ЛНР».

С целью подготовки почвы для аннексии Крыма и поддержки сепаратизма на востоке Украины также широко использовались возможности РПЦ и ее «агентура» в УПЦ МП.

Кроме мощной агентурной сети, на этапе аннексии Крыма на его территории находились также и российские войска, а во время спецоперации были передислоцированы дополнительные силы (всего около 22 тыс. военнослужащих). Группировка же ВС Украины в Крыму в начале конфликта насчитывала 18,8 тыс. человек. По количественным показателям личного состава и вооружения группировки российских и украинских ВС были сопоставимы. Однако число боеспособных батальонов наземных сил РФ в 4,4 раза превышало показатель украинских подразделений. К тому же спецслужбы РФ, с привлеченными к спецоперациям криминальными элементами, прибегли к дезинформации, шантажу, угрозам, давлению, подкупу и запугиванию украинских военных, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей, находившихся в Крыму, что послужило причиной измены значительного их числа. Такими были основные факторы, обусловившие исход конфликта в Крыму.



На временно оккупированной территории востока Украины и сейчас активно действуют российские спецслужбы. Начав с засылки на территорию Украины террористических групп и наемников, инспирации действий сепаратистских сил, Россия впоследствии перешла к применению в конфликте собственных регулярных воинских частей. Вооруженный конфликт дополнился неизменно ему сопутствующим явлением – активизацией криминалитета.

Унижая язык и культуру украинской нации, очерняя доброе имя ее героев, органы государственной власти РФ, российские средства массовой информации и коммуникации и религиозные организации пытаются разрушить политическую идентичность украинского народа, разжечь межэтническую и межконфессиональную вражду, укоренить в сознании украинцев ощущение слабости и национальной неполноценности.

Российские спецслужбы продолжают реализовывать специальные операции против Украины, направленные на дискредитацию украинской власти и ее политики, подрыв общественно-политической и социально-экономической стабильности в стране, на разрушение процесса демократических преобразований. Имитация демократических процедур на временно оккупированных и неконтролируемых территориях Украины предусматривала создание иллюзии общественной поддержки российских агентов влияния, намерения наделить их полномочиями по представлению интересов населения отдельных регионов Украины.

Деэскалация вооруженного конфликта на Донбассе актуализирует задачу нахождения адекватных механизмов противодействия невоенным вызовам и угрозам. Константой этого процесса является безусловное обеспечение суверенитета и территориальной целостности Украинского государства.

Базовыми условиями преодоления и военных (прямых), и невоенных (скрытых) угроз и вызовов национальной безопасности Украины (в частности в сфере государственной безопасности) являются:

- беспрекословное и всеохватывающее прекращение огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- отвод сторонами конфликта тяжелого вооружения;

- вывод иностранных «добровольцев», незаконных вооруженных формирований, военной техники с территории Украины под наблюдением ОБСЕ;
- восстановление контроля над государственной границей Украины со стороны государственной власти, обеспечение мониторинга ОБСЕ за этим процессом.

Все указанные условия являются обязательными для исполнения в соответствии с Минскими соглашениями<sup>16</sup>.

Однако невыполнение этих требований «ДНР» и «ЛНР» и торможение ими процесса мирного урегулирования требуют от Украины принятия комплекса дополнительных мер, а именно:

- подготовки силовых структур к возможному вторжению террористов на территорию, контролируруемую украинскими властями;
- изолирования сепаратистов на временно оккупированных территориях;
- активизации деятельности дипломатических представительств по усилению давления на РФ в связи с невыполнением Минских соглашений и мобилизации предоставления внешней помощи Украине;
- совершенствования механизмов выполнения положений Минских соглашений, определения адекватных мер реагирования на их нарушение.

Следует особо отметить, что временно неконтролируемый Украиной участок государственной границы на Донбассе создает каналы для нелегального пересечения границы мигрантами и перевозки контрабандных товаров, в частности оружия, наркотических веществ и т.п.

Значительную угрозу представляет деятельность диверсионных групп по дестабилизации ситуации в других регионах Украины (нападения, ограбления, использование взрывчатки и др.), что создает среди населения атмосферу незащищенности.

Противодействие отмеченным прямым и скрытым вызовам должны обеспечить следующие меры:

- активизация деятельности разведывательных и контрразведывательных органов;

---

<sup>16</sup> Комплекс мер по выполнению Минских соглашений от 12.02.2015 г.

- оснащение границы современными техническими средствами защиты и контроля (проект «Стена»);
- организация территориальной обороны в районах размещения стратегических объектов;
- обеспечение информационного противодействия российской пропаганде.

Российская агрессия на Донбассе обусловила также вызовы социально-психологического характера, которые будут еще долго оказывать влияние на ситуацию во временно оккупированных районах. Одним из самых острых вызовов не только для Донецкой и Луганской областей, но и для всего украинского общества, является десоциализация. Гибридная война, которую продолжает РФ, существенно повлияла на социально-экономические и социокультурные процессы в Украине. Это касается и демобилизованных из рядов ВСУ и Национальной гвардии граждан Украины, и населения временно оккупированных территорий.

В настоящее время значительная часть добровольцев и призванных по мобилизации не имеют постоянного места работы и легальных источников финансового обеспечения своих семей. В условиях, когда Донбасс и прилегающая к нему территория перенасыщены оружием, существует угроза перехода части защитников Украины, а также уволенных в результате мероприятий по очищению власти сотрудников правоохранительных органов в категорию асоциальных (маргинальных) элементов или в ряды сепаратистов для получения соответствующего финансового обеспечения.

Перед органами государственной власти стоит неотложная задача разработать и принять комплекс мер по ресоциализации населения Донецкой и Луганской областей и военнослужащих из района проведения АТО. Прежде всего, речь идет об обеспечении работой по месту постоянного проживания, медицинского обслуживания и психологической реабилитации.

Другим следствием российской вооруженной агрессии на Донбассе стало обнищание населения. По оценкам экспертов ООН и ОБСЕ, около 30 % населения временно оккупированных территорий находятся в состоянии абсолютной бедности: не получают доходов даже на уровне прожиточного минимума. К этой категории относятся, прежде всего, пожилые люди,

многодетные семьи, инвалиды. Единственным источником их существования до последнего времени оставалась гуманитарная помощь.

Такая ситуация активно используется российскими спецслужбами и СМИ для повышения протестного потенциала населения с целью разжигания антиукраинских настроений, вражды, дальнейшей дестабилизации ситуации в регионе.

Криминогенная ситуация в районе проведения АТО остается напряженной. Растет количество ограблений, в частности с использованием огнестрельного оружия. Существует угроза превращения отдельных добровольческих вооруженных формирований, которые до сих пор не согласились на вхождение в состав ВС и МВД Украины, в экстремистские, криминальные группировки. Кровавые события возле Верховной Рады 31 августа 2015 года показали, что отдельные политические силы используют бойцов АТО с целью дестабилизации внутривосточной ситуации в государстве.

Слияние неконтролируемых вооруженных формирований с радикальными политическими силами чревато появлением «второго» фронта в гибридной войне Российской Федерации против Украины, что требует особого внимания СБУ.

Поскольку в настоящее время деятельность органов государственной власти (МВД, СБУ, ГПУ, судов и др.) на этих территориях прекращена, ответственным за безопасность жителей отдельных районов Донецкой и Луганской областей является самопровозглашенное руководство «ДНР» и «ЛНР».

Новые вызовы и угрозы, стоящие перед Украиной с начала 2014 года, носят долговременный характер. С учетом комплексного характера агрессии и широкого спектра ее воздействия на национальную безопасность Украины особое значение приобретает завершение формирования сектора безопасности и обороны и его дальнейшее развитие. Обновленная Стратегия национальной безопасности Украины и Военная доктрина государства определили основные направления соответствующей реформы. Достижение в рамках этого функционального объединения скоординированности действий всех его субъектов, эффективного использования возможностей и ресурсов является одним из главных условий успешного противостояния агрессивной политике России.

Для эффективного реагирования на новые невоенные вызовы и угрозы нашей стране следует безотлагательно принять ряд мер, таких как:

- обновление законодательства в сфере деятельности разведывательных и контрразведывательных органов с учетом опыта проведения АТО на территории Донецкой и Луганской областей;
- создание эффективного разведывательного сообщества;
- налаживание действенного сотрудничества и обмена информацией о критически важных для Украины проблемах с партнерскими спецслужбами в контексте внешнеполитического курса нашего государства на европейскую интеграцию и углубление сотрудничества с НАТО;
- дальнейшая активизация деятельности разведывательных органов Украины на российском направлении, в ближнем зарубежье и на международной арене;
- эффективное реформирование национальных правоохранительных органов и специальных служб;
- стимулирование развития оборонного промышленного комплекса, а также развития и практической реализации научно-технического потенциала страны;
- усиление борьбы с коррупцией в Вооруженных силах Украины и других силовых структурах.

## 2.2. Особенности проведения антитеррористической операции

В апреле 2014 года в регионе началась эскалация насилия, когда вооруженные группы пророссийских активистов начали захватывать административные здания и отделы милиции в городах Донбасса, в частности в Славянске, Артемовске и Краматорске. В то же время на границе с Украиной фиксировалось скопление подразделений российских военных (около 50 тыс. человек с большим количеством тяжелой техники), а действия незаконных вооруженных формирований свидетельствовали о том, что ими командуют профессиональные военнослужащие и представители иностранных спецслужб. Становились очевидными и их намерения: нарушить территориальную целостность Украины (путем создания «независимых государств» или присоединения

Донбасса к РФ) или получить такой статус, который предоставлял бы им возможность оказывать значительное влияние на принятие государственных решений во внешнеполитической сфере и сфере национальной безопасности Украины.

Такие действия со стороны боевиков в условиях угрозы открытой внешней агрессии **вынудили органы государственной власти принять адекватные меры в рамках законодательства Украины и международного права** для обеспечения национальной безопасности<sup>17</sup>, в частности по сдерживанию вооруженной агрессии против Украины и оказанию ей отпора<sup>18</sup>, защите конституционного строя Украины, целостности ее территории от попыток изменения их насильственным образом, охране общественного порядка, защите и охране жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан<sup>19</sup>, борьбе с терроризмом<sup>20</sup> и т.п.

**Руководствуясь положениями Конституции Украины, Закона Украины «О борьбе с терроризмом», украинская власть приняла решение о проведении антитеррористической операции на территории Донецкой и Луганской областей (далее – АТО) с привлечением имеющихся сил и средств Вооруженных сил, Национальной гвардии и Службы безопасности.**

Начальный этап АТО выявил ряд проблем, свидетельствующих о недостаточной эффективности государственных органов и сил правопорядка по предотвращению и противодействию соответствующим угрозам, а также о недостатках в организации их взаимодействия и управления в пределах АТО.

Таковыми проблемами и недостатками, в частности, были:

- недостаточная осведомленность политического руководства государства о планах и намерениях РФ в отношении Украины

---

<sup>17</sup> Конституция Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254 %D0 %BA/96 %D0 %B2 %D1 %80/print1399360584630698](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1399360584630698)

<sup>18</sup> О Вооруженных Силах Украины : закон Украины от 06.12.1991 г. № 1934-ХІІ. – Ст. 1, абз. 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/193412>

<sup>19</sup> О Национальной гвардии Украины : закон Украины от 13.03.2014 г. № 876-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/87618>

<sup>20</sup> О борьбе с терроризмом : закон Украины от 20.03.2003 г. № 638-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/63815/print1433745230225807>

(например, о возможности прямой вооруженной агрессии РФ), вследствие чего украинскими органами государственной власти какая-либо угроза со стороны РФ не рассматривалась как реальная;

- несоответствие законодательства в сфере национальной безопасности, в частности в сфере борьбы с терроризмом, вызовам и угрозам;
- отсутствие у соответствующих подразделений силовых структур (СБУ и ВСУ) необходимого опыта практического противостояния гибридной войне;
- недостаточный уровень координации из единого центра;
- преимущества российских диверсионно-разведывательных групп в профессиональной подготовке и специальном оснащении (системы связи, разведки, РЭБ);
- распространение сепаратистских настроений среди многих представителей местной власти (примером чего является обращение депутатов Донецкого облсовета к центральной власти с предложением отказаться от силовых действий против террористов);
- территориальный принцип комплектования подразделений ВС Украины и региональных органов СБУ, который ограничивал активность и эффективность действий военнослужащих, проходивших службу в местах постоянного проживания их семей<sup>21</sup>.

Кроме этого, важными факторами, создававшими основу для реализации планов пророссийских боевиков, наемников, подразделений ВС РФ и спецслужб РФ, стали:

- непоследовательная в течение многих лет независимости политика Украинского государства в сфере национальной безопасности (в частности, реформирование силового сектора осуществлялось не по принципу необходимости обеспечения безопасности государства, а по конъюнктурным соображениям);
- поддержка действий боевиков частью местного населения Донбасса, которое под влиянием российской пропаганды воспринимало представителей силовых структур Украины как «киевскую хунту», «карателей» и пр.;

---

<sup>21</sup> Негативные последствия подобного принципа комплектования стали одним из факторов, приведших к быстрой оккупации АР Крым.

- отсутствие (особенно на начальном этапе) какого-либо информационного противодействия агрессивным пропагандистским проявлениям.

В дальнейшем благодаря военным успехам Украины в районе проведения АТО и давлению ведущих западных государств<sup>22</sup> на РФ удалось достичь определенной деэскалации вооруженного противостояния на Донбассе.

Отдельно следует отметить, что во время этого конфликта осуществлялось системное получение террористами материальной и финансовой помощи со стороны некоторых российских предприятий и учреждений. Например, известно, что руководству «республиканской гвардии ДНР» согласовали заявку на получение от российского предприятия «Транснефть» 1,5 млн руб. для приобретения форменной одежды, кроссовок, пуховиков. Эти и другие действия отдельных предприятий и руководства РФ следует квалифицировать как финансирование терроризма, что является преступлением в соответствии с нормами как национального законодательства, так и международных конвенций (в частности, Международной конвенции по борьбе с финансированием терроризма 1999 года). Руководители «ДНР» и «ЛНР» регулярно встречаются с официальными лицами РФ, в том числе с помощником президента РФ В. Сурковым, с целью получения указаний и предоставления отчетов о принятых мерах. Так, 25 июня 2015 года в г. Ростов-на-Дону Сурков встречался с «депутатами народного совета ДНР». В частности, обсуждалось проведение местных выборов на Донбассе, создание «приемной Путина» и других средств пропагандистского воздействия на население региона. Также известно, что в РФ при военных комиссариатах организованы вербовочные пункты для отправки боевиков из числа граждан РФ на Донбасс, а также пункты специальной подготовки боевиков на базе ВС РФ и при участии военных инструкторов РФ, что свидетельствует о системной государственной поддержке Российской Федерацией деструктивных процессов в Украине. Таким образом, финансирование

---

<sup>22</sup> В этом контексте важным фактором можно считать принятие в декабре 2014 г. Сенатом США закона о поддержке свободы в Украине, который призывает предоставить Украине военную помощь и, главное, предусматривает возможность введения новых санкций против РФ.



и прочее активное содействие терроризму в Украине со стороны Российской Федерации стало характерным признаком конфликта на Донбассе.

Улучшению ситуации в районе АТО способствовали следующие меры, направленные на решение перечисленных проблем:

- создание при СНБОУ Военного кабинета, в состав которого, кроме руководства государства, вошло руководство силового блока<sup>23</sup>;
- усиление разведывательной и контрразведывательной деятельности на российском направлении;
- улучшение финансирования, а также оснащение силовых ведомств специальным снаряжением и спецтехникой (в основном благодаря привлечению волонтеров);
- развитие отечественного производства военной техники и вооружения;
- передача функций координации и управления силами АТО Генеральному штабу ВС и командованию секторов;
- привлечение к участию в АТО подразделений силовых структур из западных и центральных регионов;
- формирование батальонов территориальной обороны<sup>24</sup> при областных государственных администрациях;
- внесение изменений в действующее законодательство, направленных прежде всего на усиление соответствующих полномочий государственных органов – субъектов борьбы с терроризмом;
- изменение подходов в организации антитеррористических мероприятий (мероприятия планируются с учетом уровня и масштабов реальной ситуации и существующих угроз, повышения уровня межведомственной координации и взаимопонимания).

---

<sup>23</sup> Положение о Военном кабинете Совета национальной безопасности и обороны Украины : указ Президента Украины от 12.03.2015 г. № 139/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/384279.html>

<sup>24</sup> Батальоны территориальной обороны (БТрО) были созданы в мае 2014 г. в соответствии с законами Украины «Об обороне Украины» и «Об утверждении Указа Президента Украины «О частичной мобилизации» и в соответствии с Указом Президента Украины «Об утверждении Положения о территориальной обороне Украины» от 02.09.2013 г. № 471/2013.

В июне 2014 года был внесен ряд существенных изменений и дополнений в Закон Украины «О борьбе с терроризмом», согласно которому, в частности, уточнено понятие АТО как «комплекса скоординированных специальных мероприятий, направленных на предупреждение, предотвращение и пресечение террористической деятельности, освобождение заложников, обеспечение безопасности населения, обезвреживание террористов, минимизацию последствий террористической деятельности»<sup>25</sup>. Кроме того, был расширен состав Межведомственной координационной комиссии Антитеррористического центра (*далее* – АТЦ) при СБУ, а руководителю АТЦ предоставлено право привлекать к широкомасштабным, сложным АТО в районе их проведения силы и средства всех правоохранительных органов и специальных служб (по согласованию с их руководителями).

Сложная оперативная ситуация в районе проведения АТО в отдельных районах Донецкой и Луганской областей обусловила пересмотр и некоторых норм Уголовно-процессуального кодекса Украины, который был дополнен отдельным разделом, предусматривающим особый режим досудебного расследования<sup>26</sup>. Правоохранительные органы получили возможность осуществлять превентивное задержание лиц, причастных к террористической деятельности<sup>27</sup>.

В соответствии с Законом Украины «О борьбе с терроризмом», организация и проведение АТО, а также координация деятельности субъектов общегосударственной системы борьбы с террористической деятельностью возложена на АТЦ

---

<sup>25</sup> О внесении изменений в законы Украины по борьбе с терроризмом : закон Украины от 05.06.2014 г. № 1313-18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/131318>

<sup>26</sup> О внесении изменений в Уголовный процессуальный кодекс Украины относительно особого режима предварительного расследования в условиях военного, чрезвычайного положения или в районе проведения антитеррористической операции : закон Украины от 12.08.2014 г. № 1631-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/163118/print1444320291503828>

<sup>27</sup> О внесении изменений в Закон Украины «О борьбе с терроризмом» относительно превентивного задержания в районе проведения антитеррористической операции лиц, причастных к террористической деятельности, на срок более 72 часов : закон Украины от 12.08.2014 г. № 1630-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/163018>

при СБУ. Для непосредственного управления конкретной АТО, а также силами и средствами, привлекаемыми к осуществлению антитеррористических мероприятий, создается оперативный штаб, возглавляемый руководителем АТЦ при СБУ<sup>28</sup>. Для повышения эффективности межведомственного реагирования на террористическую угрозу и масштабы террористических проявлений было принято решение о том, что управление конкретной АТО может осуществлять не только руководитель АТЦ при СБУ (занимает должность первого заместителя главы СБУ), но и первый заместитель или заместитель руководителя АТЦ<sup>29</sup>, который может быть представителем других государственных органов или силовых структур. Учитывая специфику проведения АТО на территории Донецкой и Луганской областей, должность руководителя АТО с мая 2014 года занимает один из заместителей начальника Генерального штаба ВС Украины.

В феврале 2015 года был принят Закон Украины «О военно-гражданских администрациях», в соответствии с которым таковыми являются временные государственные органы в селах, поселках, городах, районах и областях, действующие в составе АТЦ при СБУ для выполнения полномочий местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и для обеспечения действия Конституции и законов Украины, обеспечения безопасности и нормализации жизнедеятельности населения, правопорядка, участия в противодействии диверсионным проявлениям и террористическим актам, недопущения гуманитарной катастрофы в районе проведения АТО<sup>30</sup>.

Для скорейшего завершения боевых действий и дальнейшего постконфликтного восстановления временно неконтролируемых территорий Украина могла бы применить сценарий

---

<sup>28</sup> О борьбе с терроризмом : закон Украины от 20.03.2003 г. № 638-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/63815/print1444314022604610>

<sup>29</sup> О внесении изменений в Закон Украины «О борьбе с терроризмом» : закон Украины от 12.05.2015 г. № 378-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/37819/print1444320291503828>

<sup>30</sup> О военно-гражданских администрациях : закон Украины от 03.02.2015 г. № 141-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/14119/print1444314022604610>

поэтапного противодействия российской агрессии, который предусматривает<sup>31</sup>:

- сдерживание и блокирование агрессора;
- вытеснение (а по возможности изгнание) захватчика;
- трансформацию украинского общества и постсоветского пространства (возможно, и мирового порядка);
- укрепление позиций Украины на постсоветском пространстве как защитника-миротворца.

Реализация указанного сценария требует соответствующих тактических приемов, которые формируются уже сегодня, например, таких:

- обратные тактики (или рикошетные тактики непрямого действия), когда объект нападения перенаправляет энергию агрессии на самого нападающего, подрывая и разрушая его изнутри;
- тактика «конфликтогенного рикошета» предусматривает активизацию внутри страны-агрессора тех же факторов, которые вызывают конфликты в странах – объектах нападения. Подобный тактический прием особенно эффективно срабатывает, когда захватчик и его жертва являются соседями;
- тактика «удушения жертвой», согласно которой необходимо любыми возможными средствами демонстрировать готовность и решимость вернуть оккупированные и аннексированные территории, тогда захватчик будет вынужден прибегать к постоянным и растущим расходам на их оборону, истощая морально и материально;
- тактика «селективной деструкции», которая предусматривает нанесение агрессору не только максимальных количественных, но и как можно больших качественных потерь. То есть, с войны в страну, являющуюся агрессором, должны возвращаться различные асоциальные элементы и уголовники, которые «способствуют» ее культурному упадку и деградации человеческого капитала.

---

<sup>31</sup> Горбулін В. П., Власюк О. С., Кононенко С. В. Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна. – К.: НІСД, 2015. – 132 с.

### 2.3. Информационно-манипулятивные технологии аннексии Крыма

*Мы живем в такое время, когда все перевернулось...  
Агрессоры считаются защитниками мира,  
а те, кого травят и гонят, – врагами мира.  
И есть целые народы, которые верят этому!*

Эрих Мария Ремарк

Уже первые шаги РФ, приведшие в конечном итоге к аннексии Крыма, имели масштабное информационное сопровождение, которое демонстрировало все признаки подготовленной и продуманной по целям, мерам и последствиям информационно-психологической спецоперации, направленной прежде всего на украинскую, а в дальнейшем – на русскую и западную аудитории.

Главными задачами этой спецоперации стали:

- деморализация населения Украины;
- деморализация личного состава Вооруженных сил и представителей силовых структур, а также побуждение их к государственной измене и переходу на сторону противника;
- формирование у граждан России и Украины искаженного медиавидения событий, лишение этих событий истинных причин и причинно-следственных связей; формирование представлений о массовой поддержке действий России населением юго-восточных регионов Украины;
- психологическая поддержка в Украине сторонников радикального сближения регионов востока и юга нашего государства с РФ.

Эти задачи реализовались почти всеми каналами коммуникаций, прежде всего:

- традиционными средствами массовой коммуникации (СМК): пресса, радио;
- электронными СМК (телевидение);
- интернет-СМК (интернет-СМК, блоги, социальные сети).

При этом использовались все методы информационно-психологической борьбы – от размещения тенденциозной информации и полуправды до неприкрытой лжи (фейка).

При подготовке аннексии Крыма и установлении оккупационного режима Россия активно использовала весомый арсенал пропагандистских технологий и приемов.

Технология информационной блокады предусматривала формирование информационного вакуума для украинских средств массовой информации в АР Крым. Таким образом, представление фактов о событиях в Украине и Крыму не имело альтернативы, обеспечивая единую интерпретацию событий. Обретая информационное доминирование в регионе, Россия не гнушалась использованием неправомерных средств. Что касается контекстуального блокирования, то блокирующий контроль информационного пространства со стороны российских СМК<sup>32</sup> включал: контроль названий событий и фактов (наподобие того, как аннексию называли «возвращением Крыма»), который убирает из сознания представление об агрессивном характере действий России; контроль визуальной картинке (отсутствие изображений недовольных аннексией Крыма местных жителей полуострова); контроль единства интерпретации событий (большинство материалов являются субъективными комментариями российских корреспондентов или редакций; в лучшем случае, мнения экспертов ограничиваются отдельными фразами, вырванными из контекста, что, по сути, является одним из вариантов цензуры).

Использование медиаторов стало одним из наиболее популярных приемов кремлевских СМК. Медиаторами в разных ситуациях и для разных социальных групп и слоев становились неформальные лидеры, политические деятели, представители религиозных конфессий, деятели культуры, науки, искусства, спортсмены, военные – для каждой категории населения избирался свой авторитет.

Одним из самых эффективных приемов введения в заблуждение была технология анонимного авторитета. Российские СМК цитировали документы, оглашали оценки экспертов, данные отчетов и других материалов, необходимых для большей убедительности, однако имя авторитета не называли.

Прием «держи вора» использовался российскими медиа для дискредитации украинской власти. РФ первой поднимает шум

---

<sup>32</sup> По классификации Г. Почепцова.

по определенной проблеме и направляет волну общественного недовольства в сторону Украины.

Неоднократно применялся прием «эффект ореола», предусматривающий визиты российских авторитетных деятелей культуры, спорта и политики в Крым. Это способствовало повышению статуса усилий РФ по возвращению Крыма и легализации так называемого референдума крымчан.

Российские СМК полностью отвечали требованиям по оперативности и мгновенной реакции на происходящее. Благодаря эффекту первенства, который заключается в том, что первая интерпретация всегда является основной и все последующие ее либо поддерживают, либо опровергают (становится сложнее, чем больше времени прошло от первой интерпретации и чем противоречивее являются последующие), они успешно формировали желаемое представление о происходящем.

Действие эффекта присутствия часто использовалось масс-медиа России во время «репортажей с места события», что предоставляло им возможность исказить реальность посредством трансляции смонтированных соответствующим образом сюжетов. Иллюзия достоверности оказывала мощное эмоциональное воздействие и создавала ощущение подлинности событий.

Систематическое повторение одних и тех же определений и фраз служит примером применения техники классификации. С помощью классификаторов, описывающих объекты или события, информация форматируется таким образом, что получатель сообщения бессознательно воспринимает навязанное ему определение ситуации. Во-первых, это слова и словосочетания, описывающие собственную «позитивную и конструктивную позицию» («восстановление мира и стабильности», «наши русскоязычные братья», «большой славянский народ»). Во-вторых, это «контрастирующие» слова, имеющие целью негативно охарактеризовать противника («фашистский переворот», «бандеровское государство», «украинские политики-экстремисты», «украинские националисты»).

Техника обратной связи, которая предвидит реакцию реципиентов информации на определенные события, также была достаточно распространена в российских месседжах. СМК РФ активно сообщали о массовых акциях в поддержку отделения Крыма от

Украины, которые на самом деле были искусственно постановочными. Ярким примером использования подобной техники стало общение народа с президентом Путиным в онлайн-режиме – так называемые прямые линии, – что на самом деле было хорошо отрепетированным представлением. Разновидностью техники обратной связи являются «псевдосоциологические опросы», ставшие способом формирования общественного мнения, а не его реальным отображением. Вопросы формулируются таким образом, чтобы создать у аудитории «правильный» взгляд на ту или иную проблему.

Техника констатации факта получила значительное распространение в медиа-сообщениях страны-агрессора. Желаемое демонстрировалось как свершившийся факт. Подобного рода манипулирование обычно осуществляется под видом новостей или результатов социологических исследований, что снижает критичность восприятия. Чтобы добавить авторитетности таким сообщением, широко использовались лидеры общественного мнения: популярные журналисты, известные политологи, социологи и им подобные.

Весьма распространенной стала техника «свидетели событий», которая иногда применялась для создания эмоционального резонанса. СМК формировали сюжет на основе опроса случайных людей, со слов которых конструировали необходимый смысловой и эмоциональный ряд. Особенно сильный эффект создавался благодаря использованию комментариев обычных людей.

Прием ложной аналогии, основанный на склонности человека мыслить аналогиями/причинно-следственными клише, создавать в своем мышлении так называемые псевдологические последовательности, также не был обойден вниманием российских журналистов. В результате реципиенты экстраполировали события с прошлого на другие, современные события, не имеющие к ним никакого отношения.

Технику эмоционального резонанса как способ создания у широкой аудитории антиукраинских настроений российские медиа использовали весьма активно. Для усиления эмоциональной действенности сообщения его нередко насыщали конкретными подробностями, которые лучше запоминаются и усваиваются. Наглядным примером служит использование техники



эмоционального резонанса во время телевизионных новостей с участием Д. Киселева, который, используя необходимые интонации, комментирует деятельность украинских государственных чиновников, сознательно вызывая возмущение у населения в их адрес благодаря «эмоциональной настройке».

Применяя технику психологического шока, российские медиа демонстрировали «насильственные» действия крымских татар против пророссийских граждан Крыма. Использование этой техники предполагало оказание сильного воздействия на подсознание русскоязычных жителей Крыма и их настроенность против крымскотатарского меньшинства. Многочисленные попытки дестабилизировать ситуацию на полуострове путем нагнетания антиисламских настроений реализовывались в виде обвинений в адрес Духовного управления мусульман Крыма (ДУМК), Меджлиса крымскотатарского народа, других структур и организаций за их финансовые и идеологические связи с «радикальными исламистскими организациями».

Широкое распространение получила техника комментирования событий, цель которой состоит в создании необходимого контекста с помощью подбора соответствующих фактов и сравнений. Сообщение о факте сопровождалось интерпретацией комментатора, который предлагал читателю или зрителю «умный» вариант объяснения. Подбор фактов осуществлялся для усиления/ослабления высказываний, оперирования сравнительными материалами, что усиливало важность события, демонстрировало тенденции и масштабность явления.

Благодаря приему «обход с фланга», который заключается во включении в тексты пропагандистских материалов фактов, на первый взгляд, неблагоприятных для местной аудитории, создавалось впечатление объективности и беспристрастности.

Технология «будничной рассказ» использовалась для адаптации человека к информации откровенно негативного содержания. Такой прием дает возможность СМК сохранить иллюзию объективного освещения событий, но в то же время девальвирует значимость определенного «неудобного» события, создает представление о событии как о чем-то малозначительном, не стоящем особого внимания, а тем более общественной оценки.

Еще одним манипулятивным приемом российских СМИ стало отвлечение внимания. Эффективность воздействия пропаганды возрастает, когда она сочетается с развлекательным компонентом. Пропагандистские сюжеты РФ транслировались и в развлекательных передачах для домохозяек, и в радиопрограммах для таксистов в разных странах мира, где постоянно повторялся миф о «неукраинском Крыме».

Реализация техники перспективы со стороны СМИ России происходила путем предоставления слова только одной стороне конфликта, что в итоге создавало одностороннюю перспективу. Так, почти все сообщения российских СМИ об украинской стороне имели негативный контекст, тогда как в отношении россиян и «зеленых человечков» негатив практически отсутствовал.

Одним из наиболее часто используемых приемов пропаганды во время информационного сопровождения аннексии Крыма стало непрерывное повторение одних и тех же утверждений, постепенно формирующих у населения привычку и вынуждающих воспринимать эти утверждения как единственно правильные. При этом информационное воздействие направлялось не на идеологические установки, а на обыденное сознание граждан.

Широко использовалась технология подмены (вариант «двойных стандартов»), которая предусматривает использование иносказаний с позитивным коннотатом (эвфемизмов) для обозначения негативных действий и наоборот. Этот метод применялся преимущественно для создания благоприятного восприятия самого акта аннексии.

Использование техники сенсационности было направлено на повышение нервозности и ослабление психологической защиты граждан Крыма. Поскольку ощущение непрерывного кризиса резко повышает внушаемость людей и снижает их способность к критическому восприятию, почти все новостные блоки в российских СМИ о событиях в Украине имели сенсационную окраску.

Инструментарий «ядовитого сэндвича» позволил российским медиа предоставлять положительную информацию между отрицательной, скрывая, например, сопутствующие деструктивные факторы деятельности пророссийских «защитников» на территории АР Крым.

Анализ информационного сопровождения аннексии Крыма вынуждает обратить особое внимание на риторику президента Путина. В ней ярко прослеживается эволюция содержательного наполнения заявлений, за которыми скрывались истинные намерения. Сначала Путин (пресс-конференция 19 декабря 2013 года) заявлял, что не собирается вводить войска в Крым и присоединять его к России. Постепенно высказывания корректируются вплоть до откровенного признания о личном решении о присоединении Крыма с обязательной ремаркой о том, что российские войска таки были введены в Крым «с благими намерениями». Наконец, в марте 2015 года в фильме «Крым. Путь на Родину» президент Путин откровенно признает, что в феврале 2014 года принял решение о «проведении специальной операции по возвращению Крыма в состав России». То есть президент России был активным участником процесса «информационной агрессии» и манипулирования массовым сознанием в процессе насильственного присоединения Крымского полуострова к России.

Таким образом, аннексия Крыма Российской Федерацией стала следствием, в том числе, и длительной, целенаправленной информационно-пропагандистской деятельности Кремля. Привлечение Россией разного рода медиаисточников (телевидение, радио, интернет) к процессу формирования необходимого информационного поля и неспособность действующей власти АР Крым адекватно и оперативно реагировать на первые признаки нарушения базовых прав и свобод человека и контролировать информационное пространство привели к возникновению нынешней ситуации.

С момента оккупации Крыма российская власть предпринимает активные шаги по утверждению авторитарной модели информационного пространства на полуострове. Это отражает общую информационную политику РФ на ее территории, в соответствии с которой информационное пространство рассматривается не как пространство свободы слова, а лишь как еще один источник страхования российской власти от любой критики со стороны оппозиционных или протестных сил.

### **ГЛАВА 3. УКРАИНА, ЕС И РОССИЯ В МИНСКОМ ПРОЦЕССЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СИТУАЦИИ НА ДОНБАССЕ**

*Существует 1 000 способов мирного разрешения  
конфликтов между государствами  
и только один способ решения проблем путем военных действий,  
если кто-то угрожает мирным способам.*

Арон Вигушин

#### **Предпосылки Минского процесса**

В сентябре 2014 года, а затем и в феврале 2015 года украинской власти при активной поддержке западных стран (США, Франции, Германии) и политического руководства НАТО удалось достичь в Минске политических соглашений о последовательных шагах на пути политико-дипломатического урегулирования ситуации на востоке Украины.

Несмотря на упреки в «предательстве национальных интересов», следует четко понимать, что на том этапе развития военно-политической ситуации Украине это было объективно необходимо. Как минимум, государству требовалось время для построения эффективных Вооруженных сил, перестройки сектора безопасности и обороны, обновления стратегических документов в сфере национальной безопасности и обороны, получения иностранной помощи в сферах финансов и безопасности. Выигранное в результате время, а также возможность поиска политического решения этой военной проблемы, возникшей в связи с российской агрессией, являются одними из ключевых результатов Минского процесса, и мы должны их использовать и в дальнейшем. Одновременно с поиском политического решения нам необходи-

мо усиливать свою обороноспособность, развивать безопасность границ (сухопутных, морских и воздушных), а также разработать новую модель существования государства в условиях долгосрочного военного вызова, которым является соседство с РФ.

Нельзя не отметить, что процесс выполнения Минских соглашений проходил крайне сложно. В частности, базовым условием и первым пунктом этих договоренностей, закладывающим логику и хронологию дальнейших действий сторон, является немедленное и всеобъемлющее прекращение огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей. Однако представители так называемых ДНР/ЛНР, поддерживаемые регулярными частями Вооруженных сил РФ, неоднократно нарушали режим прекращения огня. К началу октября практически каждый день в районе АТО погибали военнослужащие ВСУ и сотрудники правоохранительных органов. Также не выполняется договоренность об освобождении и обмене заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа «всех на всех» (пункт 6 Минских соглашений). По состоянию на середину мая 2015 года в плену у террористов оставались 399 граждан нашей страны и 11 заключенных на территории России.

Все это затрудняет диалог по другим пунктам Минских соглашений, которые четко привязаны к выполнению этих базовых вещей. Сложно не отметить и системные попытки боевиков не только не выполнять достигнутые договоренности, но и нарушать общую логику процесса мирного урегулирования (например, игнорируя необходимость реализации базовых условий Минских соглашений). Выполнение же этих условий в произвольной последовательности не только не решит проблемы вооруженного противостояния, нарушения территориальной целостности и государственного суверенитета Украины, а наоборот, на длительное время создаст существенные угрозы национальной безопасности Украины.

Очевидно, что стремление РФ игнорировать достигнутые в Минске соглашения или же произвольно их трактовать, стало результатом невыполнения условий Будапештского меморандума по обеспечению неприкосновенности и территориальной целостности Украины, а также безнаказанности за агрессию в Грузии в 2008 году. В течение почти года боевых действий на

востоке Украины атмосфера взаимного недоверия существенно осложняла Минский переговорный процесс.

Начиная с октября, Минский процесс перешел в более или менее конструктивную фазу. В то же время сложно не отметить, что в настоящее время боевые действия на Донбассе, которые ведутся уже более года, перешли в затяжную латентную фазу, когда основная часть участников исчерпала свои ресурсы и предыдущие идеи по урегулированию или дальнейшему развертыванию конфликта. Украина, ЕС и РФ составляют ключевую группу тех субъектов, которые активно влияют на процесс урегулирования этого конфликта. В то же время и сам конфликт активно влияет на них, самым фактом своего существования вынуждая изменить поведение и повестку дня этих стран.

## Россия

Для России военный конфликт на Донбассе из «маленькой победоносной войны» превратился в геостратегический проигрыш, который фактически втянул не готовую к этому РФ в новую холодную войну, а также стал причиной ее международно-политической полуизоляции. Более того, как справедливо отмечают даже российские обозреватели, военная агрессия России против Украины продемонстрировала диаметрально противоположное тому, чего бы хотело российское руководство: это очевидный показатель слабости, а не силы России – как страны в целом, так и кремлевских элит в частности.

Гибридный метод ведения войны, успешно испытанный в Крыму, проявил свою неэффективность на Донбассе, однако сегодня российские элиты только частично приблизились к реальному осознанию этого факта, хотя ощущение катастрофы уже есть. Экономическая блокада Украиной временно оккупированных территорий, даже несмотря на всю ее условность и полупрозрачность, дает результаты: ответственность (прежде всего экономическую) за территории все больше несет Россия. Безусловно, и раньше, и теперь эти «республики» жили за счет России, однако до определенного момента они, пользуясь своим двойственным положением, «тянули» ресурсы и из Украины.

Экономическая блокада поставила самых боевиков-«ополченцев» и их кремлевских кураторов в затруднительное положение. Гуманитарные конвои, которые явно задумывались как, прежде всего, пропагандистское мероприятие, неожиданно превратились в реальную потребность – население на оккупированных территориях действительно начало нуждаться в гуманитарной помощи. И это отражается в регулярности конвоев: если на первых порах это были 1–2 «конвоя» в месяц, то уже в 2015 году за тот же период их стали направлять по 3–4 раза.

Добавим, что проблема усугубляется тем, что сами боевики (в частности их главари) систематически разворовывают грузы из конвоев. По данным французского журналиста П. Сотрея, руководство так называемых ДНР/ЛНР разворовало и распродало, по меньшей мере, 50 % всех российских гуманитарных конвоев.

Главари «ДНР»/«ЛНР» оказались неприспособленными и к системному управлению контролируемые ими территориями, что стало еще одной проблемой Кремля. Москва вынуждена держать там постоянный контингент не только своих военных специалистов, но и управленцев-администраторов. Следует признать, что подобные проблемы РФ с исполнителями ее воли из среды местных граждан являются следствием традиционной неразборчивости Москвы в средствах и людях в подобных внешнеполитических операциях.

Кроме того, против России играет воспитанная, в том числе и российскими медиа (прежде всего телевидением), глубоко патерналистская модель поведения жителей Донбасса. Эта поведенческая модель тесно связана с глубоким убеждением, что все основные общественные блага должны быть получены от трансцендентного «отца», в образе которого постоянно пребывает В. Путин. Ключевой же залог получения этих «благ» – хорошее поведение («вести себя хорошо» и «слушаться»). При этом все, кто поддержал создание «ДНР»/«ЛНР», искренне считают, что вели себя «хорошо», и будут фактически требовать от Путина выполнения его части неформального договора.

Однако это лишь отдельные проблемы, возникающие на фоне более системных трудностей Кремля. Одной из таких проблем является вопрос российских «добровольцев» (как мнимых, так и реальных), которые сейчас воюют на территории

Украины. Становится очевидным, что период спокойного отношения к ним со стороны российского руководства заканчивается, о чем свидетельствует одно из требований, которое Москва системно выдвигает к руководству «ДНР»/«ЛНР», в частности, создание ими своих пограничных войск. Ключевая цель этих «войск» – не контроль за линией разграничения с Украиной (чего следовало бы ожидать), а внутренний контроль за «внутренней» границей с Россией. Основная задача – не допускать возвращения ополченцев, имеющих российское гражданство, в Россию. Очевидно, до последнего времени в РФ так и не смогли найти модель, согласно которой удалось бы направить в нужное русло или решить эту проблему каким-либо способом, хотя попытки предпринимаются. В то же время эти люди, имеющие боевой опыт, умеющие и желающие пользоваться оружием, которые еще вчера стреляли в других людей, вдруг оказались без дела. Это может поспособствовать тому, что их рефлексии относительно текущей ситуации в России (политической, экономической) могут сложиться в неблагоприятном для российского руководства направлении (о чем свидетельствуют даже выступления Стрелкова-Гиркина).

Рассчитывать на то, что они совершат вооруженный мятеж, не стоит. Однако благодаря им вероятность ухудшения ситуации в сфере жесткого криминала и межэтнических отношений более чем высока. Этому будет способствовать и то, что акцентирование российского руководства на украинском кризисе и поиске выхода из внешнеполитического цугцванга пусть и частично, но ослабляет внимание к ряду внутрироссийских проблем (например, к проблеме Северного Кавказа).

В предыдущие годы Кремль пытался решать спорные проблемы в первую очередь за счет вливания дополнительных средств, которые появлялись от сверхприбыльной торговли энергоносителями. Теперь ситуация существенно ухудшилась, что является уже прямым следствием событий в Крыму и на Донбассе. Введенные Западом против России экономические санкции действительны, как бы Москва ни хотела убедить своих соотечественников в обратном. Осложнение доступа к дешевым кредитам, резкое падение курса рубля, экономический кризис в самой РФ – это только первые последствия действий Запада против нецивилизован-



ного поведения РФ на международной арене в целом и против ее вторжения на нашу территорию в частности. Между тем, эти проблемы будут становиться все более серьезными, ведь российская экономика без существенной модернизации (совершенно очевидно, что на самом деле ее нет, а разговоры об «импортозамещении» оказываются еще одной потемкинской деревней) и в дальнейшем будет только эксплуатировать природные богатства страны и зависеть от крайне не постоянной внешнеторговой конъюнктуры и снижающихся цен на энергоресурсы. Торговый оборот России с ЕС (ее главным торговым партнером) уменьшился на треть. Попытки Путина вернуть в страну деньги российских олигархов провалились: в 2014 году отток капитала из России составил рекордную сумму – 150 млрд долл. США. С марта 2014 года до марта 2015 года валютные резервы Москвы уменьшились с 475 млрд долл. до 360 млрд долл.<sup>33</sup> и, скорее всего, это не предел. Именно поэтому Россия прилагает столько усилий к снятию санкций, стараясь найти и использовать для этого любую возможность.

В целом же это подводит к другой макропроблеме России – ее отношений с Западом. Похоже, российское руководство действительно верило в то, что энергоресурсы страны, ядерное оружие и важная роль в решении ряда международных проблем и кризисов (в Иране, Сирии, Ливии) делают ее игроком, недосягаемым для угроз и давления со стороны Европы и США. Реальность оказалась иной, и именно это особенно болезненно переживает российская элита. Отношения с Западом испорчены настолько, что даже российские эксперты говорят о вынужденном существовании в этой новой внешнеполитической реальности как о долгосрочной перспективе без видимого прогресса. Точнее, пока не будет решена проблема Донбасса.

Эксперты Российского совета по международным делам отмечают, что «самое простое» для России решение донбасской проблемы (прямая военная интервенция для ускорения развития событий) будет иметь катастрофические внешнеполитические последствия, поскольку приведет к окончательному разрушению

---

<sup>33</sup> Galbert S. A. Year of Sanctions against Russia – Now What? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://csis.org/files/publication/150929\\_deGalbert\\_SanctionsRussia\\_Web.pdf](https://csis.org/files/publication/150929_deGalbert_SanctionsRussia_Web.pdf)

связей между Западом и Россией. Поэтому для России конфронтационный сценарий – наиболее рискованный.

Следует учитывать и то, что практические результаты попыток России быстро переориентироваться с отношений с Западом на Восток (прежде всего на Китай) оказались далеки от оптимистических ожиданий. Этому способствует и то, что доля РФ во внешней торговле КНР достаточно невелика (уступая на 1–2 порядка доле США), в отличие от доли КНР во внешней торговле РФ. Налицо эффект от западных санкций против России: с одной стороны, Китай их юридически не признает, но с другой – фактически не может не учитывать.

Китай умело и все полнее пользуется слабостью России и отсутствием у нее пространства для маневра, навязывая свои условия. Особенно показательны торги вокруг энерготранзитного проекта «Сила Сибири», где с каждым последующим заявлением «Газпрома» становится очевидной жесткость Пекина в переговорах с явно ослабленным партнером. Это объясняется и тем, что в результате затяжного падения ВВП в РФ в настоящее время нет достаточных ресурсов для инвестирования в перспективные нефтегазопроводы, что существенно затрудняет ее геополитические торги с КНР.

Газовый фактор вообще все больше теряет свою однозначность. Последовательное сокращение Украиной и Европой закупок газа, желание Китая (который развивает свои технологии добычи сланцевого газа и снижает уровень импорта энергоресурсов) сыграть на этом может привести к тому, что России придется пересматривать свои геостратегические доктрины, в которых фактически закреплена роль энергоресурсов как принципиального инструмента внешнеполитического давления.

Однако все вышеперечисленное не означает, что Россия готова полностью отказаться от своей политики на Донбассе. Допустить военное поражение «ДНР»/«ЛНР» Кремль позволить себе не может, поскольку это будет означать самое мощное (явное/зримое) поражение Москвы на постсоветском пространстве, что принципиально поставит под вопрос все дальнейшие реинтеграционные планы и проекты Кремля на евразийском направлении. «ДНР»/«ЛНР», по мнению Кремля, является длительным дестабилизирующим фактором, который в

синергии с другими факторами должен расшатать и разрушить Украину изнутри.

Например, очевидная задача «ополчения Новороссии» (отношение к которому со стороны даже российских военных специалистов более чем пренебрежительное) – наносить потери (прежде всего среди личного состава) Вооруженным силам Украины, что ослабит нашу армию и ее боевой дух и к тому же обострит внутривосточную обстановку и социальную напряженность в Украине в целом.

Впрочем, хотя Россия и продолжает концентрировать на границах контролируемого ею двуединого сепаратистского анклава «ДНР»/«ЛНР» немалые вооруженные силы, маловероятно, что она рискнет решить конфликт на Донбассе стремительным и масштабным военным вторжением. Ведь последствия такой попытки неоднозначны не только в военном отношении, но и во внешнеполитическом. Операцию в Сирии, которую начала РФ (и которая сразу заняла центральное место в ее информационном пространстве), очевидно, следует понимать как отказ от быстрого военного решения проблемы.

В целом, можно констатировать, что, провоцируя вооруженный кризис на территории Украины, Россия потеряла определенный темп и позицию игрока, который формирует повестку дня, и перешла к затяжной игре вокруг статус-кво. Правда, и здесь от нее можно ожидать неординарных решений, претендующих на тактическую успешность. Однако такие решения косвенно, но традиционно приводят к стратегическому ослаблению России, что является общей проблемой стратегической культуры, характерной и для позавчерашней царской России, и для вчерашнего Советского Союза, и для нынешней Российской Федерации.

Несмотря на это, в настоящее время основной сценарий, реализации которого все еще добивается Россия на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, – это принуждение Украины к сценарию «сателлитности», то есть, заключение фактически сепаратного мира с Россией на выгодных для нее условиях, пренебрежение интересами западных партнеров, признание автономии Донбасса и отказ от возвращения Крыма. Подобное «примирение» лишит внеш-

нюю политику Украинского государства значительной части независимости и привяжет его историческую судьбу к исторической судьбе РФ<sup>34</sup>.

Примечательно, что в смысле создания сценариев относительно Донбасса и всего конфликта Россия сама поставила себя в крайне неудобное положение своей же пропагандистской деятельностью. Особенно на внутренней арене. Более того, сейчас частично наблюдается процесс, когда «хвост виляет собакой» – знаковые «86 % россиян» просто «не поймут» российское руководство, если оно будет добиваться любого другого сценария, чем «тотальная победа», которым для России является сценарий сателлитности.

## Европейский Союз

Не только Россия ощущает на себе влияние конфликта на Донбассе – ЕС также вынужден анализировать свои действия в этом конфликте. Ключевым является то, что донбасский конфликт вырвал европейцев из размеренного процесса саморазвития. Крым и Донбасс заставили их присоединиться к иррациональному (на их взгляд) конфликту, отказаться от традиционной политики лавирования в пользу однозначных позиций и нейтральных оценок. Это особенно заметно на фоне изменения официальной риторики ЕС: после констатаций «беспокойства» и «обеспокоенности» европейского политического бомонда в сегодняшней риторике спокойно используются понятия «российская агрессия», «пропаганда Кремля», «аннексия», «трибунал».

Конфликт на Донбассе породил для ЕС целый ряд внутренних и внешних проблем, которые могут повлиять как на собственно Евросоюз, так и на его отдельные страны-участницы. «За исключением нескольких стран, правительства в европейских столицах не думают и не действуют стратегически. Откуда в таком случае взяться амбициям формировать внешнюю политику, особенно на уровне ЕС?» – отмечает Джуди Демпси, старший научный сотрудник европейского Центра Карнеги и главный

---

<sup>34</sup> Пять сценариев для украино-российских отношений [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://gazeta.zn.ua/internal/pyat-scenariiev-dlya-ukraino-rossijskih-otnosheniy-\\_html](http://gazeta.zn.ua/internal/pyat-scenariiev-dlya-ukraino-rossijskih-otnosheniy-_html)

редактор блога «Стратегическая Европа». Она отмечает: «Вместо выработки общего стратегического видения внешней политики ЕС, страны-участницы пошли прямо противоположным путем. Если у европейских государств и есть внешнеполитические цели, то они базируются на их внутреннем видении, узких интересах и краткосрочных задачах. Эти амбиции мало сочетаются с защитой силы Европейского Союза, хотя это именно то, чем они должны заниматься»<sup>35</sup>.

Еще одна проблема – российский антизападный Интернационал. Европейцы с удивлением начинают осознавать, что в значительной степени многочисленные внутренние конфликты, усиление радикальных политических течений и другие сложные ситуации – это не просто «отдельные проблемы», а четко выстроенная РФ за более чем 10 лет система борьбы с Западом на его же территории. Как справедливо отмечает публицист и ведущий программы Радио Свобода А. Генис, «Кремль осыпает деньгами партии и движения на Западе, открыто не лояльные к его институтам и работающие на их раскол. Однако страны, в которых прописаны «нелояльные» партии, судебных ограничений против своих «раскольников» не принимают, ибо не считают их связи с Россией преступными. Более того, существует мнение, что финансовое и идеологическое содействие Кремля радикальной оппозиции на Западе скомпрометирует эту самую оппозицию»<sup>36</sup>. Россия действительно создала новый «Коминтерн» общеевропейского масштаба (аналогичный сталинскому Коминтерну 1930–1940 гг.), который существенно влияет как на политику отдельных европейских стран, так и на Евросоюз в целом. При этом очертания этого нового «Интернационала» являются нелинейными, как справедливо отмечают в своей работе «Угроза нереальности: информация, культура и деньги как оружие Кремля» П. Померанцев и М. Вайс<sup>37</sup>, поскольку в каждой стране

---

<sup>35</sup> Dempsey J. Europe's Pathetic Lack of Foreign Policy Ambition // Judy Dempsey's Strategic Europe. – 2015. – Aug. 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60952>

<sup>36</sup> Новый Интернационал? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.svoboda.org/content/transcript/27137843.html>

<sup>37</sup> Угроза нереальности: информация, культура и деньги как оружие Кремля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://openrussia.org/s/tmp/files/MenaceofUnreality\\_RUS.pdf](https://openrussia.org/s/tmp/files/MenaceofUnreality_RUS.pdf)

и в каждом важном для нее регионе Россия предстает с другим лицом (от жесткого авторитаризма к «мягкому» привлечению).

При этом, если в советские времена такое проникновение СССР на Запад происходило в пределах идеологического взаимодействия с левыми политическими партиями, то стратегическая линия нынешней России принципиально отличается от такой «самоограничительной» политики. Теперь основной акцент делается на всем спектре радикальных движений – начиная с откровенно фашистских и неонацистских и заканчивая евроскептиками и антиглобалистскими политическими проектами. Фактически единственной общей платформой этих движений является лозунг «Смерть ЕС» и дезинтеграция европейского сообщества.

Москва даже не скрывает своей роли в этих процессах. Еще в марте 2015 года в Санкт-Петербурге состоялся «Международный русский консервативный конгресс»<sup>38</sup> представителей политических сил и движений, которые в своих странах, по оценкам соотечественников, считаются неонацистскими. Причем российское руководство не только закрыло глаза на это событие, но и всячески обеспечивало проведение мероприятия (например, противодействуя даже одиночным пикетам протеста со стороны питерской полиции). Другое показательное событие приходится на сентябрь 2015 года: в Москве состоялась международная экспертная дискуссия «Диалог наций. Право на самоопределение и построение многополярного мира». Ее организовало так называемое Антиглобалистское движение России, которое, в свою очередь, получило на это грант в 2 млн рублей от Национального благотворительного фонда. Это мероприятие собрало представителей многих стран, чья задача – инициировать сепаратистские движения в своих странах. Безусловно, сейчас эти движения находятся на обочине политических процессов, однако вполне реально, что при финансовой поддержке Кремля ситуация может коренным образом измениться.

Лишь после событий 2014 года и попыток Кремля повлиять на восточноевропейскую политику Брюсселя стали понятны все масштабы проникновения Москвы в политикум ЕС, особенно на

---

<sup>38</sup> Слет «друзей России» в Петербурге возмутил антифашистов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.bbc.com/russian/russia/2015/03/150322\\_russian\\_conservative\\_congress](http://www.bbc.com/russian/russia/2015/03/150322_russian_conservative_congress)

уровне его отдельных стран (от Греции или Чехии до Франции и Германии). Безусловно, в той или иной степени сторонники Кремля были известны и ранее, однако никто не мог себе представить, какие масштабы это приобретет. Кремль вкладывает в подобные проекты значительные средства, прямо или косвенно подкупая экспертную среду, бывших должностных лиц и политиков из европейских стран. Однако не только депутаты Европарламента, но и целые политические силы некоторых стран (наподобие «Национального фронта» во Франции или «СИРИЗА» в Греции) оказываются под плотной опекой Москвы, которая пытается таким образом разрушить европейское единство. Франция вообще становится едва ли не основным плацдармом для Москвы в этих проектах, поскольку сразу два политика с высоким уровнем общественной поддержки прямо высказываются в поддержку В. Путина – М. ле Пенн и Н. Саркози.

Следует признать, что демонстративное желание Брюсселя делать вид, что масштабы этого подкупа несущественны, проистекает даже не из каких-либо рациональных исходных параметров. Похоже, что Европа (ее политические лидеры) все еще воспринимают Россию в измерениях если не середины 1990-х годов, то чего-то наподобие «перестроечного СССР». То есть, они до сих пор не осознали, насколько в действительности изменилась Россия. Но от того, как быстро и качественно Европа сможет отразиться на новой реальности, может зависеть и само будущее европейского проекта.

Донбасс – это еще и экономический, и социальный вызов для Евросоюза, который вместе с Соединенными Штатами взял на себя своеобразную ответственность за Украину. Масштабный конфликт переходит в хроническую стадию, подтачивает экономический потенциал Киева, требуя регулярных вливаний в украинскую экономику, новых траншей и кредитов. Кроме того, очевидно: чем дольше длится конфликт, тем выше цена потенциальной реинтеграции оккупированных территорий в состав Украины. У государства нет серьезных «свободных средств» для восстановления весьма проблемного региона и не предвидится даже в среднесрочной перспективе. Россия вообще никогда не была заинтересована в развитии Донбасса, что четко продемонстрировала в первые же месяцы конфликта масштабными

хищениями и вывозом на свою территорию технопарка всех более-менее интересных и перспективных предприятий региона, затоплением шахт, разрушением инфраструктуры и т.п.

При этом перед ЕС (а в контексте украинского кризиса, наверное, прежде всего перед Германией) возникает все больше проблем внутреннего характера, начиная с кризиса с долговыми обязательствами Греции и заканчивая новой проблемой с сирийскими беженцами. Все это потребует не только демонстрации единства европейских стран (что объективно с каждым разом все сложнее осуществить), но и существенных финансовых вливаний. Когда определенные проблемы «здесь и сейчас» влияют на жизнь европейцев и требуют своего решения, на этом фоне полуразрушенный Донбасс для них, очевидно, является достаточно отдаленной проблемой.

По мнению экспертов, занимающихся украино-немецкими отношениями, в самой Германии происходит переосмысление как приоритетов внешней политики, так и того, насколько она вообще должна быть задействована в решении внешних кризисов: «Сейчас немцы скептически настроены по поводу того, насколько Германия должна быть вовлечена в разрешение разных международных кризисов: если двадцать лет назад 37 % немцев были против такого привлечения, а 62 % – за, то сегодня картинка прямо зеркальная – лишь 37 % за и 60 % против <...>. Путин для многих немцев, как и других европейцев, остается абстрактной угрозой, тогда как Асад – уже нет. <...> Мнения по Украине существуют разные. Пока одни считают, что самое главное – погасить и «притрусить» хоть каким-то политическим урегулированием конфликт на Востоке Украины, другие убеждены, что этот конфликт не должен отвлекать Германию от остальной Украины и от тех преобразований, которые начались, но пока что не прижились»<sup>39</sup>.

Кроме этого, конфликт на Донбассе – это еще и масштабная проблема огромных масс переселенцев. К тому же, столкнувшись с внезапным миграционным движением сотен тысяч вынужденных беженцев с Ближнего Востока и Африки, Европа сумеет теперь более точно понять и проблему, с которой столкнулась

---

<sup>39</sup> Берлин сказал: «На выборы!» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zn.ua/columnists/berlin-skazal-na-vybory-189936\\_.html](http://zn.ua/columnists/berlin-skazal-na-vybory-189936_.html)



Украина, у которой к тому же нет аналогичных финансовых и институциональных возможностей для ее решения. И еще не известно, кто и чей опыт должен изучать в этом случае.

В то же время ЕС следует понять, что украинские вынужденные переселенцы хотя в значительной степени и расселяются на территории Украины и России, однако в определенный момент также могут отправиться в европейские страны. Согласно данным, обнародованным *Rzeczpospolita*, только за первое полугодие 2015 года 411 тыс. украинцев нашли работу в Польше: «Это не вопрос желаниа нанимать иностранцев, а необходимость. Для многих компаний, например, в производстве и логистике, рабочие из Украины – единственный способ покрыть нехватку персонала из-за того, что поляки уехали в Германию и Скандинавию выполнять эти работы за в три-четыре раза большую плату», – объясняет сотрудник службы занятости К. Инглот<sup>40</sup>.

Еще одна проблема – внутренние противоречия в рамках ЕС, которые регулярно возникают на фоне перспектив продолжения и/или усиления санкций Евросоюза против России. Отдельные страны-участницы, экономики которых значительно зависят от торговли с Россией, почти открыто заявляют о нежелании и в дальнейшем принимать участие в этом формате давления, поскольку он осуществляется и за их счет. Так, премьер-министр Словении М. Церар считает, что «введенные торговые ограничения не могут решить проблему»<sup>41</sup>. Осторожно по теме отказа от политики санкций высказывается и Венгрия: «Санкции вновь окажутся на повестке дня лишь в конце года, и я надеюсь, что конфликт будет разрешен и начнется новая глава. Потому что Европе нужно прагматичное сотрудничество с Россией. Если нам не удастся возобновить прагматичные и стратегические отношения с Россией, мы потеряем очень важный фактор нашей силы и конкурентоспособности»<sup>42</sup>, – заявил в сентябре 2015 года глава

---

<sup>40</sup> Zatrudnieniedla 400 tys. Pracownikówwza Bugaoferowały polskie firmy. Torekord [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www4.rp.pl/Rynek-pracy/309309771FirmychcaUkraincow.html>

<sup>41</sup> Премьер-министр Словении высказался за отмену антироссийских санкций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://lenta.ru/news/2015/07/27/anti\\_sanctions/](http://lenta.ru/news/2015/07/27/anti_sanctions/)

<sup>42</sup> МИД Венгрии: Евросоюз проиграет в весе без партнерства с Россией [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ria.ru/world/20150905>.

МИД Венгрии П. Сиярто. Еще более конкретно об этом высказался премьер-министр Болгарии Б. Борисов: «Санкции и не могут дать ничего хорошего экономике ни одной из стран ... мы стали без вины виноватыми, не имея никакого желания, а тем более цели (достичь того), чтобы отношения между Болгарией и Россией стали прохладными. Молю Бога, чтобы большие руководители (лидеры ЕС и США) быстрее разобрались между собой и санкции были отменены».

Поэтому естественно, что европейские компании (особенно крупные), несмотря на принятые политические решения, ищут пути, как обойти санкционное противостояние ЕС и России. Например, 18 июня 2015 года «Газпром», *E.ON*, *Shell* и *OMV* подписали Меморандум о намерениях, предусматривающий совместное строительство двух ниток газопровода «Северный поток II», общей мощностью 55 млрд м<sup>3</sup> газа в год. Газопровод пройдет от побережья России через Балтийское море до побережья Германии. Другой пример: «Газпром» и *Shell* решили продолжить совместную разработку Южно-Кириного месторождения, которое в августе попало под санкции США<sup>43</sup>.

Схожая ситуация и с другими мощными игроками рынка. Например, после аннексии Крыма вся крымская сеть магазинов французской фирмы «Ашан» просто была передана на баланс «Ашан Россия»: «Это внутреннее решение. Крым стал российской территорией. «Ашан Украина» больше не имел возможности управлять этими магазинами. Нас беспокоит не политика, а наличие там наших покупателей и сотрудников», – заявили в сети представители компании<sup>44</sup>.

Поэтому, несмотря на «санкционную войну», бизнес остается бизнесом, даже если он ведется с агрессором, который несет ответственность за убийства тысяч украинцев и сотен европейцев (пассажиров сбитого самолета малайзийских авиалиний рейса МН17). А после отчета голландских специалистов по это-

---

<sup>43</sup> «Газпром» и *Shell* будут осваивать шельф на Сахалине, невзирая на санкции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/30/7083090/>

<sup>44</sup> В тылу санкционной войны: как иностранные компании выживают в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.forbes.ru/kompanii/301647vtylusanktsionnoivoinykakinostrannye kompanii vyzhivayutv-rossii>

му вопросу больше не удастся даже отделаться формулировкой «еще неизвестно, кто сбил».

В то же время закрывать глаза на то, что вопрос санкций действительно становится существенной составляющей во внутренних европейских дискуссиях относительно внешнеполитического курса ЕС, становится невозможно. При этом, как отмечают европейские аналитики<sup>45</sup>, санкции не должны быть «барометром» российского поведения в Украине: «устойчивость и твердость санкций гораздо важнее, чем их интенсивность в каждой из заданных точек». Целью санкций является даже не смена режима в Москве (поскольку это вряд ли приведет к принципиальному переосмыслению себя перманентно по-имперски мыслящей Россией), а демонстрация того, что Запад недоволен поведением России и, как следствие, уменьшает ей пространство для маневра.

Однако такая демонстрация с каждым разом дается сложнее (это видно по поведению руководителей отдельных государств и бизнес-структур) и требует все большего напряжения сил со стороны Брюсселя. К этому же добавляются сложности, связанные с синхронизацией действий США и ЕС в вопросах санкций. Как справедливо отмечают американские аналитики, Европа и европейцы чувствуют, что теряют от такой политики больше, чем США, и это создает поле для конфликтов: «Хотя санкции стоят России немало, однако они также существенно влияют на европейские экономики. Европейско-российскую торговлю – около 285 млрд в 2014 году и 326 млрд в 2013 году – ожидает резкий спад в 2015 году: 30-процентное падение можно прогнозировать на основе тех данных, которые есть за первые 6 месяцев этого [2015-го. – *Авт.*] года. Европейско-российская торговля может уменьшиться на 80 млрд и стоить Европе почти 30 млрд от утраченного экспорта в Россию. Эти суммы значительно больше, чем потери европейской экономики от санкций в отношении Ирана, и потери американской экономики от тех же санкций против России»<sup>46</sup>. При этом те же специалисты отмечают, что реальная

---

<sup>45</sup> Liik K. The limits and necessity of Europe's Russia sanctions [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_limits\\_and\\_necessity\\_of\\_europes\\_russia\\_sanctions3091](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_limits_and_necessity_of_europes_russia_sanctions3091)

<sup>46</sup> Galbert S. A Year of Sanctions against Russia – Now What? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://csis.org/files/publication/150929\\_deGalbert\\_Galbert\\_SanctionsRussia\\_Web.pdf](https://csis.org/files/publication/150929_deGalbert_Galbert_SanctionsRussia_Web.pdf)

цель санкций – даже не повлиять на поведение России (что удалось лишь очень ограниченно), а «купить Украине немного времени для внутренней консолидации и реформ». И если Украина не использует данную возможность именно по этим направлениям, ЕС и США будет все сложнее объяснять даже самим себе, для чего они сохраняют санкции против России: «Если Украина «упадет», то роль санкций драматически изменится, и они станут бессмысленными»<sup>47</sup>.

## Украина

Шанс достойно выйти из сложившейся ситуации существует, прежде всего, у самой Украины. Уже можно констатировать, что военного решения для Украины эта проблема не имеет или практически не имеет. Однако это не означает, что Украине следует игнорировать постоянную военную угрозу со стороны России. Эта угроза – долгосрочная реальность нашего бытия, от осознания которой будет зависеть выживание страны в целом, тем более с учетом объявленной многомиллиардной модернизации ВС РФ в привязке к принятой в конце декабря 2014 года Военной доктрине РФ.

В Украине, несмотря на начало процесса полноценного формирования сектора безопасности, видение управления сектором безопасности как единым целым все еще не оформлено в полноценную систему. В этом смысле показательно, что одной из основных задач военной политики Украины (как она сформулирована в обновленной Военной доктрине) определено «создание целостного сектора безопасности и обороны государства как главного элемента системы обеспечения военной безопасности, интеграция возможностей его составляющих для своевременного и эффективного реагирования на имеющиеся и потенциальные угрозы». То есть проблема актуальна и осознается государством.

То же касается и «стратегической культуры» в целом, и в частности – взаимодействия органов/структур сектора безопасности

---

<sup>47</sup> Galbert S. A Year of Sanctions against Russia – Now What? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://csis.org/files/publication/150929\\_deGalbert Galbert\\_SanctionsRussia\\_Web.pdf](https://csis.org/files/publication/150929_deGalbert_Galbert_SanctionsRussia_Web.pdf)

и обороны (которые зачастую все еще построены по принципам мирного, а не военного времени). Несмотря на усилия ответственных лиц, пока остаются проблемы с оборонным заказом, что препятствует действительно масштабному оснащению и перевооружению ВС Украины. В то же время благодаря уже приложенным усилиям на протяжении последних почти 2 лет нынешнее состояние ВСУ в целом дает им возможность отразить почти любые атаки боевиков, если это не будет прямая и масштабная военная интервенция России.

Российская агрессия выдернула Украину и наши элиты из определенной «зоны комфорта», которая характеризовалась набором иллюзорных и идеалистических представлений о мировой политике, и подтолкнула к осознанию себя в терминах практически классических теорий реализма и «реал политик».

«Будущее – это тщательно обезвреженное настоящее», – писали братья Аркадий и Борис Стругацкие. Из украинской политики – внешней, внутренней, военной – достаточно жестко выдавливается неосознанная иррациональность «прошлого» и приходит осознанная рациональность «будущего». Например, выбор НАТО больше не является темой идеологического дискурса для Украины; это все глубже осознаваемая необходимость безопасности с учетом реального состояния военно-политической ситуации. Точно так же рационально, осознанно Украина будет подходить и к вопросу разрешения конфликта на востоке страны – с позиций жесткого прагматизма.

Во многом именно этот неожиданный прагматизм и взвешенная жесткость стали самым большим шоком не только для российского руководства, но и для наших западных партнеров. Но если последние принимают это, то Россия все еще цепляется за образ Украины как некой «недостраны» (как выразился когда-то В. Путин). Однако это не позволяет России взглянуть на ситуацию с позиций реальности.

Отсюда и абсолютно четкая и понятная позиция Украины: стратегически не идти на поводу у Кремля и тактически не играть с ним в Донбасской проблеме по его сценарию. Уже понятно, что «возвращение любой ценой» – бесперспективная для Украины позиция. Безусловно, альтернативные радикальные сценарии («пусть уходят вообще») также далеки от конструктива. Однако

уже очевидно, что реинтеграции Донбасса в состав Украины на условиях России не будет.

### Проблемы оккупированных территорий в терминах «свой» – «чужой»

Сугубо с экономической точки зрения, оккупированные территории уже перестали представлять существенный интерес для Украины. Фактически мы уже научилась (хоть это и не всегда просто) так или иначе обходиться без них и строить свои экономические стратегии и реализовывать торгово-экономические и валютно-финансовые проекты без их ресурсного потенциала.

Донбасский конфликт косвенно оказал и серьезное психотерапевтическое воздействие (своеобразный трансрегиональный катарсис): долгое время пестуемый региональными элитами и лелеемый населением, которое им верило, миф о том, «кто кого кормит», был разрушен жестким столкновением с суровой реальностью. Причем это все глубже понимают, прежде всего, сами жители оккупированных территорий.

Урегулирование на Донбассе как проблема общенационального/общегосударственного масштаба – в настоящее время не только прикладной вопрос прекращения огня, что, безусловно, является важнейшей задачей во имя сохранения человеческих жизней. Год войны принципиально изменил регион и, прежде всего, тот его территориальный сегмент, который силой чужого оружия контролируют боевики. Трудно даже примерно сформулировать весь перечень проблем, с которыми регион и, почти неизбежно, остальная Украина, несмотря на довольно прозрачную разграничительную линию, столкнутся в ближайшее время. И если Украина еще как-то будет пытаться решать накапливающиеся проблемы, то непонятным остается, кто займется этим на «отдельных территориях Донецкой и Луганской областей», осложненных «особым статусом».

Следует понимать, что боевики такими вопросами заниматься не будут, и Россия за них не возьмется, поскольку она сама пытается преодолеть комплекс проблем, порожденных Крымом и Донбассом. К порожденным донбасской проблемой вызовам и угрозам, прежде всего, следует отнести существенное перераспре-

деление социальных ролей и социальной значимости и статусности профессий. Долгие годы в украинском обществе господствовало неоднозначное отношение, например, к военным. С началом агрессии и производного процесса формирования реальной и боеспособной армии этот вопрос фактически исчез с повестки дня. Зато, учитывая почти полное прекращение (вследствие боевых действий) работы многих предприятий и даже отраслей, Украину ожидает весьма серьезная социально-классовая инмутация. Например, это уже начинает касаться социально-экономической роли и экономико-социальной значимости «шахтерства» в Украине, которое в течение всех лет независимости так или иначе являлось фактором жизни страны, в том числе и политической. Могут пострадать и представители так называемого креативного класса, чей материальный успех и положение тесно коррелируют с общей экономической ситуацией в стране и чьи услуги и потенциал более всего затребованы развивающейся экономикой.

Усиливаются и проблемы, связанные с общим ростом нетерпимости в обществе. Классические позиции «свой-чужой» в условиях конфликта часто меняются местами, а традиционные разделения порой доходят до абсурда. При этом критерии отношения к «своим» или «чужим» часто теряют традиционную базу и становятся крайне динамичными и субъективными. В целом это усиливает разобщенность общества и актуализирует необходимость его «сшивания» заново.

Сюда же можно отнести и проблемы, связанные с вынужденными переселенцами. Речь идет даже не о социально-экономических проблемах их обустройства «на местах», а прежде всего о сугубо социально-психологической адаптации как самих переселенцев, так и встречной адаптации жителей тех мест, куда переселенцы прибывают. Трения на этой почве периодически возникают – и это по многим аспектам естественно, когда большие массы людей, выдернутые из привычных для них мест обитания и традиционных форм существования, оказываются в новых условиях, требующих нового «осознания себя».

Стоит отметить (правда, в основном это касается региона, охваченного конфликтом) и проблемы пожилых людей, и рост числа сирот и беспризорных (что, с учетом разрушенной системы работы с ними, может привести к росту преступности). Факто-

ром, который обостряет эту двуединую проблему, служит также целый комплекс вопросов, связанных с социализацией молодежи и ресоциализацией тех, кто прошел сквозь суровое «горнило войны» (инвалидов и др.).

Еще одна проблема, о которой нельзя не сказать, – проблема коммуникации. Прежде всего, между Украиной и теми проукраинскими гражданами, которые остались на оккупированных территориях. И хотя на свободных от оккупации территориях бытует мнение, что «все, кто были за Украину, уже выехали», однако это лишь удобная для предохранения собственной психики конструкция, позволяющая не замечать очевидного: там осталось много людей, которые искренне любят свою страну и не хотят жить при оккупационной власти. Там проживает много образованных людей, интеллектуалов с критическим мышлением (учителей, ученых, деятелей культуры и многих других), с которыми не просто можно, но и нужно поддерживать контакт хотя бы для того, чтобы они не ощущали, что их страна их оставила. Мы не можем позволить себе терять граждан, как не можем «дарить» территории соседу-агрессору.

### Под давлением переговорного процесса

Мы оказываемся на сложнейшем перепутье, где интересы участников часто расходятся почти диаметрально, причем на каждого из них давят внутренние проблемы, порожденные конфликтом на Донбассе, и иногда, как ни странно, самыми перспективами решения этой проблемы.

Украина в этом вопросе придерживается, пожалуй, самой последовательной позиции. Минские соглашения, если их полноценно выполнять, могут открыть путь к политическому урегулированию кризиса. Проблема в том, что оппоненты хотят выполнять их в произвольном порядке и только так, как им удобно. Согласившись начать дискуссию в политической группе, Украина уже внесла огромный вклад в мирное разрешение кризиса. Но это не значит, что забыты исходные пункты Минских соглашений, согласно которым сначала должны быть прекращены обстрелы, отведено тяжелое вооружение, а с территорий Донецкой и Луганской областей должны быть выведены иностранные на-



емники и войска. Без этого шансы на то, что нам действительно удастся найти мирный путь, весьма туманны и призрачны.

И, конечно, никаких выборов без выполнения этих условий быть не может. В стратегическом смысле Украина уже рассматривает оккупированные территории и свою политику в их отношении со значительно более реалистичных позиций, чем ранее. Безусловно, мы не намерены отказываться от них, и будем до конца отстаивать целостность Украины, но это не значит, что мы готовы играть по чужим правилам. Поэтому единственное, о чем может идти речь в административно-территориальном смысле, – это лишь о некоторых особенностях местного самоуправления. Москва все еще надеется, что под прикрытием диалога об «особом пути» и об «особом статусе» ей удастся вынудить именно Киев решать все экономические последствия восстановления Донбасса, тогда как политические действия будет определять она сама. Но это еще большая и серьезная ошибка Кремля, чем оценки Украины и ее потенциала с позиций 2013 года, а не настоящего.

В этом Украина будет готова действовать по самым жестким сценариям, вплоть до сценария «Стена», при котором сепаратисты и Кремль останутся наедине друг с другом. Именно на недопущение такого сценария развития событий сейчас направлены вся политика и пропаганда Москвы. Ведь, даже если бы завтра Украина провела соответствующий референдум (для чего, правда, понадобились бы очень существенные изменения не только в национальном законодательстве, но и на международном политико-правовом уровне), первой с протестом выступила бы именно Москва. Ведь взять «ДНР»/«ЛНР» на свое полное содержание и возложить на себя ответственность за восстановление их территорий – это экономическое самоубийство России. Даже Крым, аннексированный Россией при значительно более благоприятных условиях, почти без единого выстрела и без разрушений, поддерживать экономически она не в состоянии: дотации регулярно уменьшаются, а недовольных там становится все больше.

Однако, кроме Украины и России, в этом конфликте в высокой степени задействованы и другие государства, отношения между которыми, а также их стратегические задачи также влияют на урегулирование кризиса. Украина, безусловно, благодарна странам ЕС за их единую позицию по украинскому вопросу и хорошо

понимает, как трудно им это часто дается. Однако все же заметно, что ЕС испытывает дискомфорт от санкционного противостояния и ищет в этом вопросе пути для деэскалации, в том числе привязывая его к Минскому процессу. Но сдвиги невозможны до тех пор, пока Россия не откажется от конфронтационной риторики и поддержки сепаратистов и не начнет процесс реального мирного урегулирования. Между тем Россия, даже вознамерившись пойти по этому пути, потребует взамен гарантии по Крыму, которых Европа (и весь цивилизованный мир) ей дать не сможет. Ведь один раз «закрыв глаза» на очевидное нарушение ключевых международных принципов, трудно рассчитывать, что их кто-то (прежде всего та же Россия, неоднократно проявлявшая свои неоимперские амбиции территориального характера) станет придерживаться в дальнейшем. Следовательно, серьезный нарушитель (в данном случае – Россия) должен быть серьезно наказан.

Это противоречие между понятным эгоистичным желанием ЕС урегулировать отношения с Россией и отсутствием возможности отказаться от нормативной позиции, связанной с Крымом и Донбассом, ставит не только Брюссель, но и многие европейские столицы в сложное положение.

В то же время это имеет и положительные последствия. Например, уместна активная поддержка со стороны ЕС украинских усилий по гармонизации украинских практик с соответствующими европейскими в сфере административно-территориального управления и сути самой конституционной реформы, которую проводит Украина. Ведь конституционный процесс и его важная составляющая – децентрализация – происходят именно на основе классического европейского понимания того, как должны выстраиваться отношения между регионами.

Однако здесь уже ЕС и Киев подвергаются жесткому давлению со стороны Москвы в присущей ей манере – навязать европейцам свою игру и добиться уступок по всем ключевым для Кремля вопросам (например, «особых» условий для ОРДЛО). Собственно, это традиционная тактика советской и российской дипломатии, которая сводится к выбору бескомпромиссной позиции и отстаиванию ее до последнего<sup>48</sup>. Цель подобной «беском-

---

<sup>48</sup> Шерр Дж. Жесткая дипломатия и мягкое принуждение: российское влияние за рубежом / пер. с англ. – К. : Заповіт, 2013. – С. 69.

промиссной позиции» – вынудить противоположную сторону саму найти обоснование предложения, которое большинство визиави России поначалу считали неприемлемым. Однако такая тактика сейчас приводит лишь к усилению конфронтации России с Западом, а значит, новая холодная война становится все более реальной.

Говоря о последней, следует понимать, что обе стороны (Запад и Россия) подходят к возникающим проблемам с разным видением своего успеха в нынешней холодной войне и с разным ресурсом. Российские элиты не делают из этого большой проблемы (как минимум – на тактическом уровне), полагаясь на общий геостратегический реванш<sup>49</sup>. При этом они считают, что новая холодная война будет развиваться по законам старой холодной войны, а себя Россия отождествляет с СССР, который вынес из этого надлежащие уроки и проработал ключевые ошибки.

Однако подобные самооценки России, очевидно, ошибочны. Она намного слабее Советского Союза (прежде всего ресурсно и территориально), ее зависимость от мировой экономики еще большая, чем в СССР, поэтому шаги Запада по экономическому давлению на Россию еще эффективнее. К тому же российское руководство упускает из виду самое главное: СССР, несмотря на весь приписываемый ему огромный потенциал, эту войну проиграл. И во многом его истощила гонка вооружений. То есть, именно то, на что сейчас пытается сделать ставку сама Россия. Показательно, что единственная угроза, которую нынешняя Россия может противопоставить экономически развитому Западу, – это регресс до методов XIX–XX вв. В то время, когда развитые страны разрешают свои конфликты и противоречия в других пространствах (экономическом, культурном, информационном, гуманитарном), Россия сумела противопоставить всему этому только мертворожденную идею «русского мира», которая в рафинированном виде может превратиться лишь в православный панславянский фундаментализм и на определенном этапе вообще оказаться запрещенной в развитых странах, как и нацистская идеология, и в угрозу превратить все в «ядерный пепел», скатываясь к риторике Северной Кореи.

---

<sup>49</sup> Горбулин В. П. «Гибридная война» как ключевой инструмент российской геостратегии реванша // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4. – С. 5–12.

В итоге все это снова сводится к решению проблемы конфликта на Донбассе и поиску путей выхода из нее для всех основных субъектов, ведь ситуация там все еще очень сложная. Нежелание Москвы и боевиков-сепаратистов «ДНР»/«ЛНР» вести разумный диалог по мирному урегулированию (то есть последовательно выполнять Минские соглашения) создает патовую ситуацию «бесконечного тупика», из которого практически не видно выхода. Хотя, скорее всего, время играет на Украину.

Однако проблема заключается еще и в том, что это обостряет ситуацию не только в районе проведения АТО, но и на общем геостратегическом уровне – развертывание новой холодной войны с неоднозначными перспективами для всех ее участников. Европа до сих пор пытается верить, что ситуацию можно вернуть к тому, «как было» прежде, но это невозможно: за прошедшие полтора года Украина слишком много пережила и слишком дорогой ценой получила этот урок «реал политик», чтобы вернуться к старому.

Все еще остро может возникнуть проблема того, что будет после 1 января 2016 года, поскольку Минские соглашения были рассчитаны именно до этого периода, а за ними – вакуум политических договоренностей. До недавнего времени по этому поводу позиция Президента Украины была довольно четкой<sup>50</sup>, но сейчас мы должны иметь четкий, реальный и взаимоприемлемый план действий на перспективу. Этот план (или стратегия) должен учитывать поливариантность ситуации, при которой политические договоренности могут существенно влиять на характер разрешения конфликта, однако при этом он должен зафиксировать ключевые для нашего государства приоритеты урегулирования.

В то же время такой план невозможно создать, не имея целостной картины, в каком состоянии находятся временно оккупированные территории, насколько нарушены кооперационные связи между ними и другими регионами нашей страны. Мы до сих пор лишь частично понимаем, что конкретно потеряли на временно оккупированных территориях (экономически, политически, гуманитарно, информационно, в сфере безопасности); только

---

<sup>50</sup> Минские договоренности должны быть выполнены в 2015 году – Петр Порошенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua/news/minskidomvlenostimayutbutivikonaniu2015rocipetro-ro3597412359>

приблизительно представляем, какую именно политику должны проводить в отношении временно оккупированных территорий и крайне редко задумываемся над проблемами, с которыми сталкивается не только Украина, но и эти территории в результате российской агрессии. Фактически речь идет о масштабном комплексном обзоре предпосылок оккупации и сложившегося положения на временно оккупированных территориях.

Однако и это лишь часть ответа. Другая важная составляющая – стратегия возвращения временно оккупированных территорий и вообще видение Украиной того, как мы будем сосуществовать после их возвращения под контроль нашего государства. Речь идет о масштабном видении в отношении временно оккупированных территорий во всей полиаспектности поставленной проблемы.

До сих пор отсутствует целостный подход к оценкам цены возвращения временно оккупированных территорий, проблем, с которыми мы столкнемся не только на пути возвращения, но и после его успешного завершения. А значит, не давая ответы самим себе, мы испытываем затруднения в объяснении этих перспектив и на самих оккупированных территориях.

Политический диалог, начатый в Минске, – это лишь начало движения. Без понимания его ключевых моментов и проблемных «поворотов» крайне сложно надеяться на то, что он пройдет удачно.

## **ГЛАВА 4.**

### **ВЛИЯНИЕ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ УКРАИНЫ**

*Неудача – это возможность начать все с начала,  
но уже более мудро.*

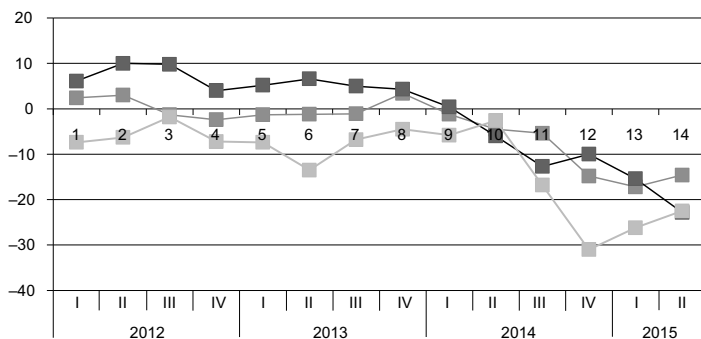
Г. Форд

Сокрушительные ресурсные потери, вызванные агрессией РФ против Украины, нанесли шоковые удары по национальной экономике, которая в то время уже входила в рецессию. Это существенно ухудшило состояние экономической безопасности, углубило макроэкономические дисбалансы и критически снизило динамику социально-экономического развития.

Системный и структурный характер кризиса, усиленного внешней агрессией, свидетельствует об ускоренном снижении уровня реального ВВП, начиная со второй половины 2012 года, которое по итогам II квартала 2015 года уже достигло -14,6 % в годовом измерении (рис. 1). Самые высокие темпы снижения уровня реального ВВП во II квартале 2015 года фиксируются в строительстве (-25,6 %), добывающей промышленности (-22,2 %), перерабатывающей промышленности (-21,8 %), оптовой и розничной торговле (-20,4 %).

Опасную тенденцию демонстрирует динамика конечного потребления, снижение которой продолжается со II квартала 2014 года. Так, реальные объемы конечных потребительских расходов во II квартале 2015 года сократились на 22,8 % по сравнению с аналогичным периодом 2014 года.

Следует отметить, что даже в условиях снижения уровня ВВП в 2012–2013 годах сохранялось незначительное увеличение конечных потребительских расходов (см. рис. 1).



ВВП	2,4	3,0	-1,3	-2,4	-1,3	-1,2	-1,1	3,4	-1,2	-4,5	-5,4	-14,8	-17,2	-14,6
Конечные потребительские расходы	6,1	10,0	9,8	4,0	5,2	6,6	5,0	4,3	0,4	-6,0	-12,7	-10,0	-15,4	-22,8
Экспорт товаров и услуг	-7,4	-6,3	-1,8	-7,2	-7,4	-13,5	-6,8	-4,5	-5,8	-2,6	-16,8	-31,0	-26,2	-22,5

**Рис. 1. Динамика реального ВВП Украины в 2012-2015 гг., % к предыдущему периоду**

*Источник:* Государственная служба статистики Украины.

Стремительными темпами сворачивается экспортный потенциал Украины и сокращаются поставки украинской продукции на внешние рынки. Это является следствием разрыва внутренних кооперационных связей, невозможности поставок экспортной продукции в условиях военного конфликта и т.п. Несмотря на то, что сокращение реальных объемов экспорта товаров и услуг фиксируется еще с III квартала 2011 года, начало масштабных потерь связано с III кварталом 2014 года, когда темпы сокращения стали измеряться двузначными цифрами. Несмотря на некоторое снижение темпов падения, они сохраняются на критически высоком уровне -22,5 % во II квартале 2015 года (см. рис. 1).

В условиях внешней агрессии угрожающе сократился платежеспособный спрос населения. Уровень среднемесячной заработной платы в Украине снижался с середины 2014 года, что в условиях сверхвысокого уровня инфляции (49,9 % по итогам

9 месяцев 2015 года) подрывает покупательную способность и существенно ухудшает уровень жизни подавляющего большинства граждан страны. Потери доходов граждан значительно возросли с начала 2015 года в результате резкой девальвации. Если в январе-августе 2014 года снижение реальной зарплаты составило 3,1 % против соответствующего периода 2013 года, то в январе-августе 2015 года этот процесс ускорился до 23,2 %. Показательно при этом, что в январе-августе 2015 года снижение реальной зарплаты было самым высоким в Луганской области – 33,3 %, а наименьшим – в Донецкой области (11,4 %).

Давление на занятость, обусловленное сокращением персонала из-за закрытия многих промышленных предприятий, отправкой работников в неоплачиваемые отпуска и невыплатой заработной платы, существенно повышает социальную напряженность и протестные настроения в обществе. Общее количество занятого населения в Украине в 2014 году сократилось на 11,4 %, в Донецкой и Луганской областях – на 11,0 % и 13,3 % соответственно. В Донецкой области по состоянию на 1 июля 2015 года количество зарегистрированных безработных составило 22,7 тыс. человек, при этом нагрузка на одно свободное рабочее место составляла 17 человек<sup>51</sup>.

Военные угрозы, макроэкономическая нестабильность, резкая потеря покупательной способности и населением, и корпоративным сектором являются базовыми факторами свертывания инвестиционной активности. Так, уменьшение капитальных инвестиций в основной капитал в 2014 году достигло 24,1 % относительно 2013 года. В I полугодии 2015 года снижение этого показателя продолжилось и составило -9,2 % против и без того невысокой базы 2014 года.

Существенное ухудшение прогнозов экономического развития Украины международными и отечественными профессиональными организациями свидетельствует о значительном снижении уровня экономической безопасности. Ее нынешнее состояние определяется суммарным воздействием экономической рецессии, которая началась еще до начала российской

---

<sup>51</sup> Краткие итоги социальноэкономического развития Донецкой области за январь-июнь 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://donoda.gov.ua/?lang=ru&sec=04.01.03.04&iface=Public&cmd=view&args=id:29901>



агрессии, и последствиями аннексии Крыма и военного конфликта на Донбассе. Очевидно, что распределить потери национальной экономики между этими составляющими невозможно, поэтому рассмотрим их кумулятивный эффект, обусловленный преимущественно вооруженной агрессией России на Донбассе. Таким образом, важнейшие вызовы экономической безопасности государства сегодня таковы.

**1. Вынужденная милитаризация экономики.** Расходы на оборону должны безальтернативно поддерживаться государством на уровне, необходимом для укрепления обороноспособности страны и обеспечения отпора агрессору. Всего в 2015 году в сектор безопасности направлено около 80 млрд грн (по сравнению с 55,8 млрд грн в 2014 году). Указанные расходы составляют почти 16,0 % общих расходов бюджета Украины и около 5,0 % ВВП Украины. Несмотря на то, что эти ресурсы направляются не только на сдерживание текущих угроз, но и на развитие оборонного производства, сохраняется опасность углубления дисбаланса соотношения военного и гражданского секторов экономики. Дальнейшее наращивание расходов сектора безопасности будет означать для Украины установление режима экономики военного времени. Переориентация ресурсов на оборонные нужды ограничивает источники развития других сегментов экономики. Поэтому направление значительных финансовых, материально-технических и человеческих ресурсов в сектор безопасности должно учитываться стратегией развития гражданской экономики.

**2. Сокращение экспортного потенциала.** Ухудшение показателей деятельности основных экспортно-ориентированных производств, расположенных на Донбассе, а также введение ряда ограничений на российском рынке продемонстрировали несовершенство существующей внешнеэкономической модели развития Украины. В 2014 году при сокращении украинского товарного экспорта на 13,5 % по сравнению с предыдущим годом его уменьшение в Донецкой области составило 32,3 %, в Луганской – 46,3 %. В 2015 году ситуация ухудшилась. Так, если в январе-августе 2015 года товарный экспорт Украины сократился на 39,9 % против аналогичного периода 2014 года, то спад в Донецкой области составил 61,9 %, а в Луганской – 94,4 %. Если в 2013 году Донецкая и Луганская области вместе взятые обеспечили

25,2 % товарного экспорта Украины, то в 2014 году – только 19,1 %, а в 2015 году вообще 10,6 %. Серьезное влияние Донецкой и Луганской областей на общенациональный товарный экспорт обусловлено высокой концентрацией предприятий металлургии, машиностроения и химического комплекса, которые традиционно формировали большую долю отечественной внешней торговли.

Политика России по введению ограничений на поставки из Украины некоторых видов товаров<sup>52</sup>, а также активная реализация ею импортозамещающих проектов обусловили сокращение украинского экспорта в РФ в 2014 году на 33,7 %, в январе-августе 2015 года – на 57,5 %, что негативно сказалось на его общей динамике, учитывая низкую географическую диверсификацию по отдельным товарным группам<sup>53</sup>.

**3. Уменьшение поступлений в бюджеты всех уровней в связи с сокращением налоговой базы.** Следствиями военной агрессии стали уничтожение и/или повреждение основных средств производства, уменьшение количества субъектов хозяйствования и вынужденный простой предприятий, сокращение штатной численности работников, уменьшение уровня заработной платы и фонда оплаты труда, накопление налоговой задолженности, перемещение налогоплательщиков в другие регионы и т.п. По экспертным расчетам Национального института стратегических исследований, только прямые потери сводного бюджета в результате аннексии Крыма и оккупации части Донбасса в течение 2013–2014 годов составили около 100 млрд грн, в том числе более 80 млрд грн налоговых поступлений.

**4. Масштабное расширение социальных расходов, обусловленных внешней агрессией.** Несмотря на внешние и внутренние вызовы, государство выполняло функции социальной защиты и социального обеспечения граждан. Сегодня обеспечена социальная защита граждан, которые были вынуждены выехать с оккупированных территорий, в частности в 2015 году было

---

<sup>52</sup> В 2014–2015 годах РФ вводились запреты на импорт украинских конфет, шоколада, молочной продукции, пищевой соли, алкогольных напитков, овощных, фруктовых и рыбных консервов, бытовой химии и других товаров; также был заблокирован транзит украинского сахара в Среднюю Азию.

<sup>53</sup> В январе-августе 2015 года на рынки РФ поставлялось 30,3 % экспорта товаров машиностроительной промышленности Украины, химической и нефтехимической – 37,9 %, металлургической – 11,0 %.

предусмотрено 3,4 млрд грн для прямой финансовой помощи внутренне перемещенным лицам. Однако по объективным причинам объем не выплаченных в 2014 году соцобязательств, по оценке экспертов, составил 19,6 млрд грн в Донецкой и 14,6 млрд грн в Луганской областях. На восстановление инфраструктуры на контролируемой территории Луганской и Донецкой областей из государственного бюджета в 2015 году предусмотрена субвенция в размере 300 млн грн.

По данным Министерства социальной политики Украины, структурных подразделений социальной защиты населения областных и Киевской городской государственных администраций, по состоянию на 28 сентября 2015 года поставлены на учет 1505570 переселенцев, или 1183079 семей, из Донбасса и Крыма. 534830 семей обратились за пособием, 505425 из них такая помощь назначена. В общей сложности, получателям перечислено 2,47 млрд грн<sup>54</sup>.

По данным Пенсионного фонда Украины, из 1,2 млн пенсионеров, проживавших на территориях, в настоящее время неподконтрольных Украине, 1,06 млн стали на учет в органах социальной защиты и обратились в ПФУ за получением пенсии. Сегодня они уже начали ее получать на подконтрольной территории<sup>55</sup>. Отдельный блок расходов – социальные расходы, связанные с социальной и медицинской защитой и обеспечением участников АТО и их семей. В бюджете 2015 года в межбюджетных трансфертах предусмотрены 2,6 млрд грн на льготы участникам АТО и помощь беженцам, еще 0,9 млрд грн – на помощь перемещенным лицам.

**5. Сокращение внутренней ресурсно-сырьевой базы топливно-энергетического комплекса.** Сокращение производства угля на Донбассе, где сосредоточено около 80,0 % его добычи в Украине, повреждение и разрушение шахтного фонда, захват террористами шахт, в которых добываются ценные сорта угля

---

<sup>54</sup> Поставлены на учет 1 505 570 переселенцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=182036&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=182036&cat_id=107177)

<sup>55</sup> Николай Шамбир: Вопрос о повышении пенсионного возраста не рассматривается [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rbc.ua/ukr/interview/nikolayshambirvoprosprovyszeniipensionnogo1438956192.html>

антрацитовой группы, приводят к недостаточности его запасов на предприятиях тепловой генерации, угрожают стабильности функционирования всей объединенной энергетической системы Украины. Украина до сих пор вынуждена импортировать уголь: если в 2013 году доля угля в импорте минеральных топлив составляла 9,2 %, то в 2014 году – 11,7 %, а в январе-июле 2015 года – 16,4 %. Также существенно ограничены возможности Украины начать добычу сланцевого газа и шахтного метана. Разработка таких месторождений позволила бы в течение нескольких лет полностью заменить импортный российский природный газ, что является приоритетом государственной энергетической политики.

**6. Торможение технической модернизации реального сектора экономики Украины** вследствие обострения дефицита металлургической и машиностроительной продукции отечественного производства. Спад производства на предприятиях металлургической и машиностроительной промышленности, значительная часть которых сосредоточена в Донбассе и претерпела серьезные повреждения и разрушения вследствие боевых действий, сдерживает модернизацию и восстановление сетей жилищно-коммунального хозяйства и газотранспортной системы, строительство автодорог, мостов, обновление подвижного состава и дорожного хозяйства Укрзализныци, а также устаревшего металлофонда других отраслей экономики Украины.

Кроме того, металлургические предприятия остро ощущают нехватку сырья из-за увеличения в Украине объемов экспорта металлолома. По данным профсоюза работников металлургической и горнодобывающей промышленности Украины, дефицит лома на металлургических предприятиях в I полугодии 2015 года составил 445 тыс. т (четверть необходимых объемов), в то время как были экспортированы свыше 800 тыс. т. При этом государственный бюджет недополучает средства от переработки металлолома, ведь поступления в государственный бюджет от 1 т экспортируемого лома составляют около 10 евро, тогда как от налогов, которые платят металлургические предприятия при переплавке 1 т лома на сталь, – 2100 грн<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Профсоюз металлургов просит остановить экспорт лома [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minprom.com.ua/news/192990.html>

**7. Дестабилизация банковской системы, к которой привели:**

- *потеря вкладов населения.* За 2014 год общий отток средств физических лиц из украинских банков составил 126 млрд грн, или 29 % суммы на начало года, в том числе 53 млрд грн (21 %) и 9 млрд долл. США (-40 %) <sup>57</sup>. За январь-август 2015 года банковская система потеряла 24 млрд грн вкладов населения, или 6,0 % объема на начало года. Относительно положительная (по сравнению с уровнем прошлых лет) динамика объясняется исключительными колебаниями валютного курса гривны. В то же время расчеты отдельно по национальной и иностранной валютам <sup>58</sup> дают основания утверждать, что за первые 8 месяцев текущего года банковская система потеряла 22 млрд грн (11 %) и 3,6 млрд долл. США (26 %) вкладов физических лиц.

Таким образом, *сокращение средств физических лиц в 2015 году по сравнению с прошлым годом несколько замедлилось, однако его скорость остается угрожающей для стабильности банковской системы;*

- *замораживание кредитной активности и уменьшение кредитного портфеля,* обусловленные сокращением ресурсной базы банков. Расчеты отдельно по национальной и иностранной валютам <sup>59</sup> дают основания утверждать, что за первые 8 месяцев текущего года банковская система сократила кредитный портфель на 53 млрд грн (-10 %) и 4,4 млрд долл. США (-15,0 %).

В условиях снижения деловой активности, сокращения промышленного производства, экспорта и общего снижения уровня ВВП *украинская экономика требует значительных объемов кредитных ресурсов, желательно долгосрочных, дешевых и в национальной валюте. Однако когда банковские пассивы сокращаются, достичь этой цели невозможно;*

---

<sup>57</sup> Аналитический доклад Национального института стратегических исследований к Ежегодному Посланию Президента Украины к Верховной Раде Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2015 году» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/POSŁANNYA2015\\_giper\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/POSŁANNYA2015_giper_new.pdf)

<sup>58</sup> Приложение к Макроэкономическому и монетарному обзору за сентябрь 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=17608901&cat\\_id=58037](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=17608901&cat_id=58037)

<sup>59</sup> Там же.

- *ухудшение качества кредитного портфеля банков.* В условиях военных действий на востоке страны, на фоне ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры, платежной дисциплины заемщиков растет доля просроченной задолженности по кредитам в общей сумме кредитного портфеля. Если по состоянию на 1 января 2014 года этот показатель в целом по банковской системе составлял 7,7 %, то на 1 января 2015 года он вырос до уровня 13,5 %, а по состоянию на 1 сентября 2015 года достиг предела 18,6 %<sup>60</sup>. Ухудшение качества кредитного портфеля приводит сразу к двум негативным последствиям. Во-первых, заемщики прекращают своевременно платить проценты по проблемным кредитам, отчего банковские доходы уменьшаются. Во-вторых, это заставляет банки формировать под проблемные кредиты дополнительные страховые резервы за счет расходов.

Таким образом, одновременно с уменьшением доходов растут банковские расходы, что провоцирует убыточность и отдельных банков, и банковской системы в целом. Финансовый результат банковской системы за 2014 год является худшим за все годы наблюдений и составляет -53 млрд грн<sup>61</sup>. В течение 2015 года негативная тенденция убыточности банковской системы не преодолена. Текущие убытки банковской системы за 8 месяцев 2015 года составили 48 млрд грн<sup>62</sup>;

- *усиление волатильности национальной денежной единицы, обусловленной сохранением недоверия клиентов к банковской системе.* Согласно опросу компании *Inmild*, лишь 11 % респондентов хранит в банках большую часть собственных сбережений, 7 % – половину сбережений, 49 % – лишь незначительную часть. Таким образом, треть (33 %) опрошенных

---

<sup>60</sup> Основные показатели деятельности банков Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798)

<sup>61</sup> Аналитический доклад Национального института стратегических исследований к Ежегодному Посланию Президента Украины к Верховной Раде Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2015 году» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/POSLANNYA2015\\_giper\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/POSLANNYA2015_giper_new.pdf)

<sup>62</sup> Основные показатели деятельности банков Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798)

респондентов засвидетельствовали, что имеют сбережения, не доверяют коммерческим банкам и хранят собственные средства вне банков<sup>63</sup>;

• *несоответствие банковских депозитных ставок уровню инфляции.* За 2014 год индекс цен потребительского рынка достиг 24,9 %. Несмотря на зафиксированную в течение двух месяцев (июль и август) дефляцию, за 9 месяцев 2015 года этот показатель достиг 41,4 %<sup>64</sup>. Инфляционные прогнозы различных учреждений и экспертов на текущий год значительно отличаются (в частности, НБУ прогнозирует за 2015 год инфляцию на уровне 44 %)<sup>65</sup>, однако в любом случае ее уровень за этот год будет значительно выше, чем за предыдущий. При этом депозитные ставки в украинских банках по срочным гривневым депозитам колеблются в пределах 15–25 % годовых, что значительно меньше уровня ценового роста. Таким образом, выбирая инструмент для сбережений, физические лица не всегда отдают предпочтение банковским вкладам, зато сохраняют собственные средства в виде наличных, валюты, банковских слитков, инвестируют сбережения в недвижимость и т.п.

**8. Снижение конкурентоспособности национальной транспортной системы и стремительная потеря транзитного потенциала Украины.** Целенаправленное уничтожение террористами инфраструктуры Донбасса и контроль ими части территории Донецкой и Луганской областей, в том числе участка украинско-российской границы, приводят к дальнейшей потере транзитного потенциала Украины, к сокращению объемов экспортно-импортных перевозок, затрудняют интеграцию Украины в европейскую и мировую транспортные системы. Украина как транзитное государство теряет свои позиции на международном рынке обслуживания межнациональных и транснациональных маршрутов перевозок грузов и пассажиров, прежде всего на важнейшем направлении Европа – Азия. Только за 2014 год объем

---

<sup>63</sup> Треть населения Украины не держит сбережения в коммерческих банках [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://interfax.com.ua/news/economic/292257.html>

<sup>64</sup> Индексы потребительских цен по регионам в 2015 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>65</sup> Инфляционный отчет за сентябрь 2015 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=22249640>

транзита грузов железнодорожным транспортом, который перевозит 81 % всех транзитных грузов в стране, уменьшился на 13,3 % по сравнению с 2013 годом (без учета временно оккупированной территории АР Крым и г. Севастополя). За январь-июнь 2015 года сокращение железнодорожного транзита составляло 13,9 % по отношению к аналогичному периоду 2014 года. В то же время объем переработки транзитных грузов в портах материковой Украины в 2014 году сократился на 12,1 % по сравнению с 2013 годом, а за 9 месяцев 2015 года – на 13,4 %.

Эффективное противодействие указанным вызовам экономической безопасности государства возможно лишь в условиях сплочения нации перед лицом внешней военной и экономической агрессии. В противостоянии с агрессором экономика в значительной степени держится на самоотверженном труде миллионов украинцев и их волонтерской поддержке. Это повышает ответственность государства за оперативное решение проблем экономической безопасности и социального обеспечения.

Украина уже получила весомую поддержку со стороны международных финансовых организаций и отдельных государств. В то же время, учитывая масштабность вызовов и угроз, которые Украина сдерживает ради сохранения международной безопасности, этой помощи критически недостаточно. Кредиты международных институтов, обусловленные стандартными требованиями сокращения государственных расходов, в том числе на социальные нужды, не учитывают украинских реалий. Критически низкий уровень жизни большинства населения Украины, вызванный, в частности, военной агрессией России, сегодня невозможно уменьшать ни по гуманитарным, ни по моральным соображениям. Важно также понять, что Украине нужны не денежные вливания для реструктуризации финансовых обязательств, а системный инвестиционный план помощи (наподобие нового «плана Маршалла»), направленный на экономическое восстановление и модернизацию.



## **ГЛАВА 5. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВООРУЖЕННОЙ АГРЕССИИ РОССИИ ПРОТИВ УКРАИНЫ**

*Война одинаково облагает данью мужчин и женщин,  
но с одних собирает кровь, а с других – слезы.*

У. Теккерей

Социальные последствия аннексии, агрессии, войны являются не менее весомыми, чем политические и экономические, однако, наверняка более болезненными, затрагивающими всех без исключения жителей Украины, – и тех, кто оказался на оккупированной территории или непосредственно участвует в АТО, и тех, кто продолжает жить обычной жизнью вдали от зоны боевых действий.

Война напрямую угрожает жизни и здоровью людей, разрушает нормальные условия их существования, лишает имущества и источников доходов, увеличивает количество сирот, ухудшает доступ к образованию и системе здравоохранения, приводит к вынужденной миграции. Главным социальным вызовом современности является стремительное снижение уровня жизни населения, что, в свою очередь, ведет к росту риска бедности и социального отторжения, углубления неравенства.

Острые социальные проблемы, с которыми сталкиваются граждане Украины, не возникли сейчас и не являются неизбежным следствием военных действий. Они накапливались годами, однако война и экономический кризис, который ее сопровождает, значительно их усилили. В условиях военных действий серьезные финансовые, организационные, человеческие ресурсы отвлекаются на защиту суверенитета и целостности государства, что

почти исключает меры по улучшению социально-экономического положения населения. Кроме того, внешняя агрессия обусловила возникновение новых, крайне острых проблем в социальной сфере, которые наложились на уже имеющиеся.

Наиболее серьезной из таких проблем, очевидно, является проблема внутренне перемещенных лиц (*далее* – ВПЛ), которыми стали не менее 3 % населения Украины, и, безусловно, положение жителей и территорий, где велись военные действия. К вызванному войной физическим потерям населения добавляется риск его миграционного оттока в результате бегства из опасного региона и попыток сохранить уровень благосостояния своих семей, зарабатывая за рубежом.

Таким образом, к социальным последствиям вооруженной агрессии России против Украины относятся как непосредственные потери и разрушения, причиненные жителям и производственной и социальной инфраструктуре охваченного боевыми действиями региона, так и последствия для Украины в целом, наиболее значимые из которых связаны с масштабными вынужденными перемещениями населения, а также мобилизацией и социальным положением граждан, принимающих непосредственное участие в АТО.

### 5.1. Социально-демографические потери

**Миграционные потери.** На временно неподконтрольных Украине территориях Донбасса проживают около 3 млн человек. Общая численность граждан Украины, которые выехали из района проведения АТО в другие регионы, по данным на конец октября 2015 года, составила 973,1 тыс. человек<sup>66</sup> и сформировалась в результате нескольких миграционных волн, непосредственно связанных с периодичностью и интенсивностью боевых действий. На неподконтрольных украинской власти территориях Донецкой и Луганской областей зарегистрированы около 350 тыс.

---

<sup>66</sup> Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям. Межведомственный координационный штаб по вопросам социального обеспечения граждан Украины, которые перемещаются из районов проведения антитеррористической операции и временно оккупированных территорий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

вынужденных переселенцев, остальные выехали за пределы Донбасса. Процесс создания централизованной системы регистрации ВПЛ до сих пор не завершен, поэтому их реальное количество может быть больше. В то же время часть зарегистрированных лиц на самом деле продолжает проживать на оккупированных территориях. Часть выходцев из временно неподконтрольных Украине территорий просит убежища в иностранных государствах. По данным УВКБ ООН, количество украинских граждан, которые обратились с ходатайством о признании беженцами в семи странах, с которыми граничит Украина (прежде всего в Российской Федерации, Беларуси и Польше), составляет 353,5 тыс. человек, еще 569,2 тыс. человек находятся в этих странах на других основаниях<sup>67</sup>. Официальные лица РФ называют гораздо большие объемы переселения в эту страну, однако их данные не подтверждены. Выходцы из Донбасса, которые получили или получают правовые основания для пребывания в странах ЕС, вряд ли вернутся в Украину, часть людей, которые выехали в Россию, останется в этой стране. Прежде всего, к безвозвратному выезду за границу могут прибегнуть жители Донбасса, родившиеся за пределами Украины, и их потомки.

Таким образом, подтвержденные миграционные потери Донбасса в течение 2014 года – первой половины 2015 года превышают 1,5 млн человек, еще несколько тысяч ВПЛ не зарегистрированы. Неопределенность реальных перспектив прекращения боевых действий и быстрого восстановления контроля государства над этими территориями повлечет дальнейшее увеличение масштабов миграции населения.

**Потери рабочих мест.** Количество рабочих мест в экономическом комплексе Донбасса к началу 2014 года составляло: на крупных предприятиях – 573 тыс. (из них 80,3 % – в промышленности), на средних – 405 тыс. (из них 51,5 % – в промышленности, 7,3 % – в строительстве), на малых – 213 тыс. (из них 23,8 % – в торговле, 18,8 % – в промышленности, 10,7 % – в строительстве, 8,8 % – в сельском хозяйстве), у физических лиц – предпринима-

---

<sup>67</sup> Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Региональное представительство в Беларуси, Молдове и Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://unhcr.org.ua/en/20110826065856/news-archive/1244internaldisplacementmap>

телей – 401 тыс. Потери рабочих мест оцениваются от 50 % для крупных предприятий до 80–90 % – для малых и средних предприятий региона. В результате от 1,1 до 1,8 млн трудоспособных лиц в Донецкой и Луганской областях частично или полностью остались без работы и средств к существованию<sup>68</sup>. В феврале 2015 года численность штатных работников предприятий (без учета микропредприятий) уменьшилась на 952,2 тыс. человек по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Характерной тенденцией стало прекращение приема работников, в частности на угледобывающие предприятия. Резко снизилась деловая и экономическая активность, сворачивается малый и средний бизнес, растет количество лиц, покидающих рынок труда и отказывающихся от активного поиска работы. Это привело к появлению уже почти 2 млн человек экономически неактивного населения.

**Рост масштаба бедности вследствие потери основных источников доходов.** Потеря значительной частью трудоспособного населения Донбасса рабочих мест и, соответственно, трудовых источников доходов, сложности с начислением пенсий (а иногда и невозможность их получения) обусловили значительный рост бедности. По свидетельству традиционной для региона структуры доходов домохозяйств, потеря заработной платы даже частично не может быть замещена поступлениями от других видов трудовой деятельности. В течение 2014 года на подконтрольных Украине территориях Донецкой и Луганской областей стремительно выросли масштабы абсолютной бедности: в Луганской области 14,1 % населения имели доходы ниже прожиточного минимума (по сравнению с 7,2 % в 2013 году), а в Донецкой – 14,6 % (4,4 % в 2013 году). Снижение реальных доходов населения в 2015 году и невозможность быстрой стабилизации социально-экономической ситуации на Донбассе дают основания ожидать увеличения уровня абсолютной бедности<sup>69</sup> в Донецкой и Луганской областях до 30–40 %.

---

<sup>68</sup> Гройсман В. Б. Первоочередные задачи для решения проблем внутренне перемещенных лиц и восстановления Донбасса [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.kmu.gov.ua/document/247598840/Donbas %20UKR\\_gew.ppt](http://www.kmu.gov.ua/document/247598840/Donbas_%20UKR_gew.ppt)

<sup>69</sup> За чертой прожиточного минимума.

Большая часть населения Донбасса – и те, кто остались, и те, кто уехали в другие регионы Украины, – в одночасье потеряли все: работу, доходы, жилье, машины, дачи. Только часть дончан (около 1 млн человек, или 22 %) и луганчан (более 300 тыс. человек, или 16 %) имели финансовые возможности для переезда на более или менее длительный период. Однако из-за невозможности возвращения домой или полной потери имущества в результате боевых действий даже ранее относительно обеспеченное население оказалось в состоянии внезапной бедности, а в отдельных случаях – пострадало от ее крайних проявлений. Лишь у около 10 % семей из района проведения АТО (независимо от того, переехали ли они в другие регионы или остались на пострадавших территориях) сохраняется относительно стабильное материальное положение, и они не нуждаются в социальной поддержке. Это в основном семьи, которым удалось воспользоваться сбережениями (имуществом, депозитами и т.п.) для смены места жительства, или те, кто смог сохранить традиционные источники доходов или успешно реализовать себя на рынке труда в других регионах страны. Однако почти 90 % населения из прифронтовых территорий либо уже стали бедными, либо попали в зону высокой уязвимости к бедности, поскольку развитие событий на востоке в любую минуту может привести к потере скудных заработков или сбережений.

**Рост нагрузки на систему государственной социальной поддержки.** Потеря основных доходов и имущества, невозможность даже частичного их замещения собственными силами вынуждает домохозяйства обращаться к государственной системе социальной поддержки. В условиях ее реформирования с целью усиления адресности, что предусматривает увеличение размеров выплат, неотвратимым становится значительное увеличение финансовой нагрузки на систему, ведь одновременно будут увеличиваться и контингенты участников, и размеры выплат. До начала конфликта в Донецкой и Луганской областях реципиентами помощи малообеспеченным семьям были менее 0,1 % семей по сравнению с 1,3 % по стране в целом, однако в ближайшее время вследствие реформ в среднем по стране получателями помощи могут оказаться около 3 % населения, а на Донбассе – 7–8 %.

Это потребует значительных дополнительных средств: с учетом того, что на 1 августа 2015 года средний размер выплаты помощи на семью в месяц составил 2350 грн, населению Донецкой и Луганской областей (подконтрольных Украине территорий) по программе помощи малообеспеченным семьям будет необходимо выплачивать более 4 млрд грн в год.

## 5.2. Проблемы внутренне перемещенных лиц

Едва ли не главные нынешние социально-демографические риски в Украине связаны с недобровольным перемещением сотен тысяч украинцев, вынужденных покинуть места своего проживания в результате аннексии Крыма и военных действий на востоке страны. Вынужденные миграции принципиально отличаются от добровольных, направленных на улучшение материального и социального положения, тем, что, наоборот, приводят к потере социального статуса и разрушают благосостояние переселенцев. Пострадавшие от войны и агрессии не только потеряли жилье, имущество, работу, а часто и родных и близких, пережили тяжелый психологический стресс.

Первая волна внутренне перемещенных лиц возникла весной 2014 года в результате аннексии Крыма. Большинство переселенцев оставили полуостров с марта по август 2014 года. В основном это были политически активные граждане, журналисты, активисты религиозных общин, студенты, которые стремились продолжить обучение в украинских вузах, а также лица, профессиональная деятельность которых была связана с применением украинского законодательства или осуществлялась на основе украинских лицензий (юристы, нотариусы, фармацевты, представители малого бизнеса). Главным мотивом переселения было нежелание оставаться на оккупированной территории.

Однако с началом антитеррористической операции на территории Донецкой и Луганской областей возникла новая, гораздо более многочисленная группа ВПЛ. Если первые переселенцы из Донбасса выезжали преимущественно по политическим соображениям, не воспринимая порядков самопровозглашенных республик, то развертывание военных действий вынудило тысячи людей спасать свою жизнь. В соответствии с первыми

данными из Донбасса, обнаруженными в июне 2014 года, в то время насчитывалось чуть более 3 тыс. человек ВПЛ. Однако каждое обострение ситуации вызывало новые масштабные переселения. Интенсивными они стали в июле-августе и в октябре 2014 года, а также январе-феврале 2015 года. Выезды из района боевых действий осуществлялись в основном спонтанно, с минимальным количеством личных вещей и средств, часто с риском для жизни.

По информации правительства, на 23 октября 2015 года с временно оккупированной территории и районов проведения АТО в другие регионы Украины перемещены 973120 человек, в том числе из Донецкой, Луганской областей – 951891 человека, из АР Крым и г. Севастополь – 21229 человек, из которых 162717 детей и 476882 инвалида и лиц пожилого возраста<sup>70</sup>.

По данным органов труда и социальной защиты населения, количество ВПЛ еще больше. По состоянию на 25 сентября 2015 года ими поставлены на учет 1506 тыс. человек, из которых по сведениям, позволяющим отнести их к названным категориям, – 360 тыс. человек трудоспособного возраста, 888 тыс. пенсионеров, 190 тыс. детей, 63 тыс. инвалидов<sup>71</sup>.

Хотя интенсивность вынужденных переселений благодаря определенному прогрессу в мирном урегулировании сейчас снизилась, ненадежность прекращения огня, а также разрушение мест предыдущего проживания ВПЛ и в дальнейшем будут причиной увеличения их количества.

К решению проблемы внутренне перемещенных лиц государство было не готово. Хотя авария на Чернобыльской АЭС в свое время также вызвала массовые перемещения населения, тогдашние масштабы переселений были намного меньшими (всего было переселено более 160 тыс. человек), а финансовые и организационные возможности – значительно мощнее.

---

<sup>70</sup> Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям. Межведомственный координационный штаб по вопросам социального обеспечения граждан Украины, которые перемещаются из районов проведения антитеррористической операции и временно оккупированных территорий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>71</sup> О предоставлении услуг службой занятости внутренне перемещенным лицам [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058>

В течение короткого времени пришлось налаживать учет ВПЛ, создавать структуры, призванные предоставлять им помощь, разрабатывать необходимое законодательство. Следует признать, что в первый, самый сложный период основное бремя опеки над вынужденно перемещенными лицами взяло на себя общество, волонтерские организации и просто неравнодушные люди.

О готовности государства к решению проблем ВПЛ свидетельствует непростой процесс законотворчества по определению их статуса и обеспечения прав. Принятый парламентом первый вариант соответствующего закона Президент ветировал как не отвечающий ни Конституции Украины, ни международным стандартам обращения с ВПЛ. Неуместность многих его норм иллюстрируется хотя бы тем фактом, что в указанном законе ВПЛ определялись как «внутренние мигранты».

Действующий Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц»<sup>72</sup> был принят со значительным опозданием – только в октябре 2014 года. Им предусмотрен порядок регистрации ВПЛ и создание Единой информационной базы данных по этой группе населения. Он гарантировал перемещенным лицам право на занятость, в том числе упрощенную систему регистрации юридических и физических лиц – предпринимателей, получение статуса безработного, пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальные услуги, обучение, избирательное право, условия для временного или длительного проживания, включая разработку программ льготного кредитования строительства и покупки жилья, защиту от дискриминации, право на добровольное возвращение в места прежнего проживания и многое другое.

Важным для положения ВПЛ стал также ряд постановлений правительства. В частности, уже в июле 2014 года был упрощен порядок получения статуса безработного для ВПЛ<sup>73</sup>. Разработаны механизмы назначения социальных пособий и выплаты пенсий по месту фактического проживания перемещенных лиц. С 1 октября 2014 года введен учет ВПЛ, поставлена задача по

---

<sup>72</sup> Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц: Закон Украины от 20.10.2014 г. № 1706-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

<sup>73</sup> Там же.



созданию соответствующей базы данных. Правительство также приняло постановление «О предоставлении ежемесячной адресной помощи лицам, которые перемещаются с временно оккупированной территории Украины и районов проведения антитеррористической операции, для покрытия расходов на проживание, в том числе на оплату жилищно-коммунальных услуг»<sup>74</sup>. Были предусмотрены предоставление денежной помощи в течение 6 месяцев и возможность продления этого срока еще на 6 месяцев в случае обоснованной необходимости. Размер пособия не может превышать 2400 грн на семью, то есть двух прожиточных минимумов, что, конечно, крайне мало. Помощь не предоставляется, если ВПЛ имеют жилье в других регионах Украины, 10-кратный размер прожиточного минимума на банковском счете. Помощь для трудоспособных лиц (кроме тех, кто занят уходом за детьми, инвалидами и пожилыми людьми), которые в течение двух месяцев со дня определения денежной помощи не трудоустроились, сначала сокращается, а затем прекращается. В целях содействия трудоустройству ВПЛ Министерство социальной политики разработало «Основные направления решения проблем занятости внутренне перемещенных лиц на 2015–2016 годы»<sup>75</sup>, утвержденные правительством в июле 2015 года. Документ предусматривает создание временных рабочих мест, нацеливает на новаторские подходы, такие как нестандартный режим работы, гибкий график занятости, на содействие предпринимательской активности ВПЛ. Значительное внимание уделяется организации профессионального обучения в соответствии со спросом на рынке труда регионов поселения.

Следует подчеркнуть, что практически каждый из указанных документов нацеливает на сотрудничество с международны-

---

<sup>74</sup> О предоставлении ежемесячной адресной помощи лицам, которые перемещаются из временно оккупированной территории Украины и районов проведения антитеррористической операции, для покрытия расходов на проживание, в том числе на оплату жилищно-коммунальных услуг : постановление Кабинета Министров Украины от 01.10.2014 г. № 505 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5052014%D0%BF>

<sup>75</sup> Об утверждении Основных направлений решения проблем занятости внутренне перемещенных лиц на 2015-2016 годы: постановление Кабинета Министров Украины от 08.07.2015 г. № 505 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248359035>

ми и неправительственными организациями, в том числе теми, которые объединяют ВПЛ. Общественность проводит экспертную оценку законодательных документов, отслеживает эффективность их выполнения, вносит предложения об изменениях и дополнениях. Кооперация с международными и неправительственными организациями обеспечивает привлечение для решения проблем ВПЛ дополнительных финансовых и организационных ресурсов, которые в условиях кризиса крайне дефицитны.

Самой безотлагательной на момент перемещения и до настоящего времени самой острой для ВПЛ является проблема жилья. Как свидетельствуют опросы, более 90 % ВПЛ сейчас проживают в частном секторе и арендуют жилье за свой счет. Государственная помощь не может покрыть всей стоимости аренды. Лишь менее 10 % пользуются жильем в государственном секторе. Для размещения ВПЛ используются государственные санатории, пансионаты, лагеря, общежития и пр. По состоянию на сентябрь 2015 года выделены 723 объекта, в которых можно разместить 12,2 тыс. переселенцев<sup>76</sup>, чего, очевидно недостаточно. В то же время типичными являются проблемы с финансированием этих объектов, их непригодность к длительному проживанию, особенно в зимний период. Кроме того, часто жилье предлагается в сельской местности, невысокого качества; там нет работы, надлежащей производственной и социальной инфраструктуры и туда ВПЛ, большинство из которых горожане, ехать не спешат.

Предоставление государством жилищной помощи ВПЛ определено Законом Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц»<sup>77</sup> (статья 9), где говорится о праве внутренне перемещенного лица на создание надлежащих условий для его постоянного или временного проживания; обеспечение возможности бесплатного проживания (при условии оплаты стоимости коммунальных услуг) в течение шести месяцев

---

<sup>76</sup> Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям. Межведомственный координационный штаб по вопросам социального обеспечения граждан Украины, которые перемещаются из районов проведения антитеррористической операции и временно оккупированных территорий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>77</sup> Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц: закон Украины от 20.10.2014 г. № 1706-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua>

с момента взятия его на учет; возможность продления этого срока для многодетных семей, инвалидов, пожилых людей; содействие в возвращении на прежнее постоянное место жительства.

По данным Министерства социальной политики Украины, по состоянию на 14 сентября 2015 года были перечислены 2,2 млрд грн<sup>78</sup> денежной помощи 490,5 тыс. внутренне перемещенных лиц, или 94,4 % семей, обратившихся за помощью.

Вместе с тем механизмы реализации обязательств государства в сфере предоставления ВПЛ жилищной помощи имеют крайне неконкретный и ограниченный характер. Критерии определения круга лиц, имеющих право на получение ежемесячной адресной помощи для покрытия расходов на проживание, недостаточно четкие. Неоправданным представляется ограничение права на бесплатное проживание только шестью месяцами, в течение которых ВПЛ должны найти работу, которая бы дала возможность самостоятельно обеспечивать свое существование. Учитывая ситуацию на региональных рынках труда, это маловероятно. Обстоятельства, которые вынуждают граждан обращаться к государству за помощью, сохраняются на протяжении более длительного времени.

Кроме того, потенциал механизма предоставления ВПЛ жилищной помощи в денежной форме не может быть использован в полной мере в условиях недостаточного развития в стране рынка арендного жилья. Вследствие законодательной неурегулированности соответствующих отношений риски аренды жилья очень высоки и для арендаторов, и для арендодателей. Цены на арендное жилье слишком высокие, а предложения – непрозрачные и негибкие. В Харькове, Черкассах, Житомире, Львове, Одессе стоимость аренды однокомнатной квартиры превышает 100 % средней зарплаты в регионе. Нет ни одного города, где бы она была меньше 30 % от средней зарплаты.

Следующая острая проблема – трудоустройство. Оно необходимо не только в качестве источника средств к существованию, но и как важнейшее средство самореализации и адаптации к новым условиям. Сложность трудоустройства выходцев из Донбасса частично объясняется их профессионально-квалификационной

---

<sup>78</sup> Данные Министерства социальной политики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mlsp.gov.ua>

структурой. В наиболее уязвимой ситуации оказались работники угольной промышленности и металлургии, спрос на которых на рынках труда в других регионах незначителен.

О потребности в трудоустройстве при получении справки, подтверждающей их статус, сообщили 121 тыс. ВПЛ. Однако по состоянию на сентябрь 2015 года, с момента оккупации АР Крым и начала проведения антитеррористической операции, за помощью в центры занятости обратились лишь 47,9 тыс. граждан, состоящих на учете как ВПЛ. Были трудоустроены 12,6 тыс. таких граждан. Услуги по профориентации получили 472 тыс. ВПЛ. По направлению службы занятости профессиональное обучение проходили 3,1 тыс. безработных из числа ВПЛ, в общественных работах приняли участие 6,8 тыс., 10,9 тыс. ВПЛ в октябре 2015 года имели статус безработного<sup>79</sup>.

Достаточно скромные результаты содействия в трудоустройстве ВПЛ, с одной стороны, свидетельствуют о недостаточной активности и организационных возможностях соответствующих государственных служб. Однако с другой – это результат низкой активности самих ВПЛ.

Опрос почти 2,5 тыс. внутренне перемещенных лиц, проведенный работниками службы занятости в сентябре 2015 года, показал, что 53 % тех, кто при регистрации заявил о необходимости трудоустройства, не планируют искать работу при содействии службы. Из них 22 % имели работу, 18 % планировали вернуться на прежнее место проживания и не хотели расторгать прежние трудовые отношения, четверть планировали начать поиски работы позже, другие сообщили о неготовности работать по разным причинам (состояние здоровья, необходимость ухода за детьми, обучение, финансовая независимость и т.п.)<sup>80</sup>.

Причины сложившейся ситуации разные. Это и последствия пережитого шока, и разочарование в собственных силах, ожидание скорого возвращения домой и, в известной степени, распространение среди ВПЛ иждивенческих настроений. В любом случае эти причины требуют серьезного изучения и учета.

---

<sup>79</sup> О предоставлении услуг службой занятости внутренне перемещенным лицам [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dcz.gov.ua/stat-datacatalog/document?id=351058>

<sup>80</sup> Там же.

Очевидно, что, помимо обычных форм работы с населением, в случае ВПЛ службы занятости должны применять широкий арсенал средств, учитывать специфику их положения, психологическое состояние.

Еще одна причина заинтересованности многих ВПЛ в трудоустройстве при содействии службы занятости – повышенные требования к уровню оплаты труда в связи с необходимостью решать жилищный вопрос путем аренды жилья. Учитывая стоимость аренды 1-комнатной квартиры в разных городах Украины и минимального набора жизненно необходимых товаров и услуг, семья ВПЛ, состоящая из двух взрослых и одного ребенка, должна тратить, по нашим расчетам, от 3966 грн до 8500 грн в месяц. В частности, в Харькове – 6,4–6,8 тыс. грн, Виннице – 5,2–6,2 тыс. грн, Николаеве – 4,2–4,7 тыс. грн, Тернополе – 4,5–4,8 тыс. грн, Чернигове – 3,9–4,3 тыс. грн. В то же время в июне 2015 года средняя зарплата в Украине составила 4299 грн, и только треть работников имели зарплату более 4000 грн.

Решение проблем ВПЛ осложняется также тем, что по территории Украины они размещены неравномерно. Сейчас наибольшее их количество находится в Луганской (229174), Харьковской (196698), Донецкой (117162), Днепропетровской (85344), Запорожской (66469), Киевской (44639) областях и в г. Киеве (39047). Наименьшее количество расселено в Тернопольской (2681), Черновицкой (2736), Ивано-Франковской (3651), Ровенской (3464), Закарпатской (4024) и Волынской (4325) областях<sup>81</sup>. Расселение главным образом в регионах, приближенных к месту прежнего проживания, свидетельствует о намерении многих ВПЛ вернуться в оставленные дома<sup>82</sup>. Кроме того, размещение переселенцев в индустриально развитых центрах вполне естественно, ведь здесь больше возможностей для экономической активности и трудоустройства.

---

<sup>81</sup> Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям. Межведомственный координационный штаб по вопросам социального обеспечения граждан Украины, которые перемещаются из районов проведения антитеррористической операции и временно оккупированных территорий [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>82</sup> Вынужденные переселенцы: проанализировать, понять, помочь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/vimusheni-pereselenci-proanalizuvati-zrozumit-dop/>

Вместе с тем нужно учесть, что с прибытием ВПЛ усиливаются местные социальные проблемы, что может создать напряженность в отношениях между переселенцами и местным населением. Потребности ВПЛ ложатся тяжким бременем на местные бюджеты, создают для коренных жителей дополнительные проблемы и на рынке труда, и в сферах здравоохранения и образования. Так, ВПЛ имеют право на получение медицинской помощи, в том числе лекарственных средств – бесплатно или на льготных условиях, как и другие граждане, которые проживают на территории их поселения. На практике это значит, что медицинские учреждения оказывают услуги ВПЛ, используя для этого недостаточные ресурсы, в том числе лекарственные средства, рассчитанные на помощь местному населению. Аналогичная ситуация в учебных заведениях, где за счет детей переселенцев увеличивается нагрузка на работников (учителей, воспитателей, школьных психологов), снижается комфортность пребывания детей. Поэтому стоит продумать схему финансирования медицинских, образовательных и других потребностей ВПЛ из специально созданного для этой цели фонда, найти возможности для увеличения штата работников, оказывающих соответствующие услуги, последовательно разъяснять населению ситуацию.

Особого внимания требуют проблемы уязвимых категорий внутренне перемещенных лиц, прежде всего детей, которые на октябрь 2015 года составляли 16,7 % общего количества ВПЛ<sup>83</sup>. Как отмечают психологи, особенно страдают дети в возрасте от 3 до 15 лет: дети более младшего возраста легко оставляют прежнее место жительства, а более старшего – уже способны воспринять переезд на новое место вполне рационально<sup>84</sup>. У детей отмечаются нарушения психоэмоционального состояния здоровья (проблемы в общении с окружающими; раздражитель-

---

<sup>83</sup> Межведомственный координационный штаб по вопросам социального обеспечения граждан Украины, которые перемещаются из районов проведения антитеррористической операции и временно оккупированной территории [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>

<sup>84</sup> Дети-переселенцы: как помочь адаптироваться [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sunny7.ua/semja/children/detipereselentsyкакпомочьадаптироваться>

ность, агрессивность, тревожность, отсутствие доверия к другим; возникновение чувства одиночества, изолированности и собственной неполноценности; потеря понимания взрослых); процесс социализации и ресоциализации у них затруднен, что приводит к нарушению коммуникативного поведения, скорости и качества интеграции в новую среду, снижает качество воспитания и образования (нарушение школьной дисциплины, появление проблем в обучении). В целом это негативно влияет на формирование личности.

Как отмечает Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека<sup>85</sup>, существуют проблемы при регистрации детей, прибывших из района проведения АТО на подконтрольную территорию без сопровождения взрослых как внутренне перемещенных лиц, а также при назначении им законного представителя и социальном сопровождении таких детей.

С началом нового учебного года встал вопрос о готовности детей-переселенцев к образовательному процессу. Хотя места в учебных заведениях они были обеспечены, однако остро нуждаются в предметах, необходимых в процессе обучения. Что касается детей дошкольного возраста, то родители из среды ВПЛ часто не в состоянии оплатить пребывание и питание ребенка в детском саду. Поддержка детей ВПЛ в сфере образования преимущественно осуществляется за счет собственных резервов учителей, родительских комитетов, волонтерских организаций, а не за счет дополнительных ресурсов местных или государственного бюджетов<sup>86</sup>.

Важным является и вопрос оздоровления детей-переселенцев. К льготникам, имеющим право на обеспечение отдыхом и оздоровление в детских лагерях за счет государственного бюджета, были отнесены дети, которые покинули район АТО. Однако количество мест в таких лагерях недостаточно, поэтому далеко

---

<sup>85</sup> Вопросы защиты прав детей в условиях вооруженного конфликта – на контроле омбудсмена и общественности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/allnews/allactivity/6515-znpitannyyazaxistupravditejvumovaxzbrojnogokonfliktunakontroli/>

<sup>86</sup> Образовательные проблемы переселенцев решаются не за счет государства – Эксперты [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://restoring-donbass.com/novosti/1056510565/>

не все дети этой категории имеют возможность оздоровиться на льготных условиях<sup>87</sup>.

Необходимо включить в перечень категорий детей, нуждающихся в особом внимании и поддержке, детей, перемещенных с временно оккупированных территорий или районов проведения АТО, и детей участников боевых действий. Такое предложение содержалось в законопроекте «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по организации оздоровления и отдыха детей, сохранения сети детских оздоровительных учреждений» от 20 мая 2015 года № 2917<sup>88</sup>.

Отдельного внимания требует проблема готовности и уровня квалификации педагогов, учителей и школьных психологов к работе с детьми-переселенцами. Необходимы организация соответствующего обучения, подготовка работников образования к особенному отношению и работе с внутренне перемещенными детьми.

Следует признать, что, несмотря на значительные усилия государства и общества по оказанию помощи ВПЛ, результаты пока еще далеки от желаемых. Согласно проведенному в январе-феврале 2015 года опросу, 44 % ВПЛ считали, что получают недостаточную поддержку от государства. Предоставленная им помощь была меньше потребностей по всем параметрам. В отношении жилья и материальных ресурсов она удовлетворяла потребности менее чем наполовину. Приблизженной к реальным потребностям опрошенные ВПЛ считали только помощь по оформлению пенсий и социальных выплат, а также в регистрации по месту временного проживания<sup>89</sup>. Предоставление надлежащей помощи перемещенным лицам сопряжено с серьезными трудностями вследствие объективно сложной ситуации в государстве,

---

<sup>87</sup> Где бесплатно оздоровить ребенка: детей-переселенцев приглашают на летний отдых [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://kr.ua/life/503628hdebeplatnoozdorovytrebenkadeteipereselentsevpryhlashautnaletniyotdykh>

<sup>88</sup> Информация по оздоровлению и отдыху детей участников АТО и внутренне перемещенных лиц [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=178604&cat\\_id=138985](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=178604&cat_id=138985)

<sup>89</sup> Оценка потребностей внутренне перемещенных женщин и людей пожилого возраста в Украине: исследование Укр. ин-та соц. исслед. им. Яременко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uisr.org.ua/news/104.html>



экономического кризиса, военных действий и разрушений. Вместе с тем определенные недостатки заложены в самих подходах к проблемам ВПЛ. Политика в соответствующей сфере формируется и реализуется различными ведомствами, международными и волонтерскими организациями. Ей недостает координации, а главное – определенной конечной цели.

### 5.3. Активизация внешней миграции

Под воздействием военного конфликта на Донбассе существенно возрастают эмиграционные настроения населения, что становится дополнительным вызовом для государства. По данным социологического мониторинга 2014 года, который ежегодно проводится Институтом социологии НАНУ, в ближайшее время готовы выехать на заработки за границу 7,4 % украинцев (в 2008 г. – 6,2 %), об эмиграции для постоянного проживания размышляют более 15 % респондентов.

Рост интенсивности миграции сопровождается существенными изменениями ее характеристик. Во-первых, ускоряется переориентация миграционного потока из Украины с восточного (ранее основного) на западное направление. Часть лиц, которые выезжали на работу в РФ, будут искать заработок в других постсоветских государствах, в частности в Казахстане и Беларуси. Однако большинство станет осваивать европейский рынок труда, особенно если ЕС, как планируется, предоставит Украине безвизовый режим. Это красноречиво подтверждают статистические данные за 2014 год. Так, значительно увеличились объемы трудоустройства украинцев в Польше, которая ранее была второй после России страной назначения по количеству работников-мигрантов из Украины. Если в 2013 году польские работодатели сообщили в местные органы власти о трудоустройстве 134 тыс. сезонных рабочих из Украины (до 6 месяцев в течение года), то в 2014 году – о 359 тыс., то есть почти в три раза больше<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Raport na temat obywateli Ukrainy (w stanu na dzień 11.02.2015) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezacasytuacjadotuczasaukrainy/>; Обзор частных денежных переводов в Украину [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>

Вместе с тем следует заметить, что вывод о сокращении трудовой миграции в Россию и ускорении переориентации трудового миграционного потока на Запад касается большинства населения Украины, однако не жителей оккупированных территорий, где ситуация кардинально иная. Для последних выезд на работу в РФ является единственно возможным. Именно из них, очевидно, будет рекрутирован и основной состав переселенческого потока в соседнюю страну. Тем более, что Россия осуществляет активную политику переселения «соотечественников». По данным Федеральной миграционной службы России, с заявлением об участии в государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников в течение 2014 года обратились 93,2 тыс. граждан Украины (вместе с членами семей). Если сравнить эти цифры с показателями 2013 года (в рамках программы содействия переселению соотечественников в 2013 году прибыли только 34,7 тыс. человек), то именно из-за военных действий в Украине достигнуты значительные успехи в привлечении переселенцев, что в соответствии с утвержденными на высшем уровне политическими документами является основной задачей российской миграционной политики<sup>91</sup>.

Изменение модели миграционного поведения части участников международных перемещений с циркулярной (т.е. такой, когда люди выезжают на временные работы за рубеж продолжительностью в 3–6 месяцев, периодически возвращаясь в Украину, где остаются их семьи) в переселенческую можно ожидать и по другим направлениям. Об этом свидетельствует резкий рост количества обращений граждан Украины в компетентные органы зарубежных государств (Польши, Германии и др.) о предоставлении разрешений на постоянное проживание или временное пребывание. Так, по данным Министерства внутренних дел Польши, в 2014 году количество обращений украинцев о предоставлении вида на жительство увеличилось вдвое, на временное пребывание – в 1,5 раза<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Информация о ситуации в отношении граждан Украины и лиц без гражданства, покинувших территорию страны в экстренном и массовом порядке [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info\\_o\\_situatsii\\_v\\_otnoshenii\\_grazhdan\\_ukrainy/](http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/)

<sup>92</sup> Там же.

В качестве косвенного подтверждения трансформации части временной трудовой миграции в переселенческую можно рассматривать динамику денежных переводов мигрантов своим семьям на родину. Они довольно значительны, стабильно увеличивались и в 2013 году, по подсчетам Национального банка Украины, превысили 8,5 млрд долл. США. Однако в 2014 году зафиксировано сокращение объемов переводов на 24 %<sup>93</sup>. Отчасти такая динамика стала следствием попытки Национального банка Украины установить выплату валютных переводов в гривне, причем по более низкому, в отличие от рыночного, курсу. Несмотря на то, что такой порядок просуществовал меньше месяца, это подорвало и без того невысокое доверие мигрантов к финансовым институтам государства, вынудило многих из них воздержаться от переводов или воспользоваться неформальными каналами передачи денег. Вместе с тем сокращение переводов имеет, очевидно, и весомую причину. Поскольку численность мигрантов не уменьшилась, а наоборот, скорее всего, увеличилась, указанное сокращение свидетельствует о продлении сроков пребывания части мигрантов за рубежом, а то и об отказе от возвращения на Родину, а также об объединении семей в зарубежных государствах. Все больше работников делают сбережения, покупают недвижимость не в Украине, а за рубежом, что свидетельствует о постепенном перемещении туда их жизненных интересов<sup>94</sup>.

Современные трансформации миграционных процессов в свете глубокого экономического кризиса и войны могут иметь еще одну крайне негативную составляющую. В случае, если предположение об увеличении объемов трудовой миграции справедливо, а также учитывая политику стран назначения, которые жестко контролируют и ограничивают въезд иностранцев, прежде всего неквалифицированных работников, не исключено увеличение доли украинцев, которые будут работать за рубежом без надлежащих разрешений, то есть нелегально, со всеми вытекающими негативными последствиями.

---

<sup>93</sup> Обзор частных денежных переводов в Украину [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>

<sup>94</sup> Малиновская Е. Переводы мигрантов из-за рубежа: объемы, каналы, социально-экономическое значение : аналит. докл. – М. : НИСИ, 2014 – С. 47. – (Сер. Экономика, вып. 18).

Сложная политическая и экономическая ситуация в Украине негативно сказывается и на иммиграции в государство. Очевидно, в ближайшее время нет оснований рассчитывать на заметные репатриационные потоки, затормозится возвращение работников, снизится привлекательность Украины для иностранцев, в том числе иностранных студентов. Вместе с тем нелегальная миграция в и через Украину в результате ненадлежащего контроля восточной границы может даже интенсифицироваться. Количество искателей убежища, скорее всего, также не уменьшится, но может возрасти за счет выходцев из стран СНГ, не согласных с политикой своих стран. Вместе с тем, используя состояние противостояния с Россией, в целях обретения убежища в Украине могут обращаться лица, покинувшие родину не по политическим (религиозным, этническим), а по коммерческим и криминальным причинам.

Таким образом, в условиях нынешней политико-военной ситуации и экономического кризиса интенсивность эмиграции за границу и временных выездов с целью трудоустройства может возрасти. Вероятность потери из-за миграции части трудового и интеллектуального потенциала усилится.

Обусловленные современной ситуацией миграционные риски должны учитываться в стратегии развития государства. Реформа миграционной политики должна стать неотъемлемой частью процесса реформ в Украине. Усиление возможностей в управлении миграцией, помимо прочего, является обязательным условием дальнейшей интеграции Украины в Европу.

\* \* \*

Вследствие вооруженной агрессии России Украина понесла демографические потери, вызванные повышением заболеваемости и смертности, миграцией. Обусловленная разрушениями и экономическим кризисом потеря рабочих мест лишила трудовых источников доходов многих людей. Значительно снизился уровень общественного благосостояния, возросли риски бедности. Ухудшился доступ населения к образовательным и медицинским услугам. Из-за разрушения социальной инфраструктуры

охваченных военными действиями территорий в особо сложной ситуации оказались наиболее уязвимые категории населения: дети, престарелые люди, инвалиды. Появились новые категории украинцев, нуждающихся в социальной поддержке, в частности внутренне перемещенные лица. Острыми являются проблемы социального обеспечения граждан, принимающих непосредственное участие в АТО.

Кроме прямых разрушений, война принесла ухудшение экономических условий реализации социальной политики, подтолкнула к непопулярным шагам по сокращению льгот, повышению тарифов, увеличению налогов при замороженных зарплатах и пенсиях. Надлежащие ответы на современные социальные вызовы можно найти только при условии обеспечения прочного мира и преодоления экономического кризиса, ведь в первую очередь необходимо устранить причины сложившейся ситуации. Вместе с тем, несмотря на военные реалии, необходимо уже сегодня усилить социальную направленность деятельности государства, найти баланс между мерами по экономии и обеспечением социальных гарантий.

Тот факт, что современный кризис совпал с мощным запросом общества на изменения, дает основания для оптимистических надежд относительно дальнейшего развития. Ведь, несмотря на резкое снижение уровня жизни и попытки врага использовать социальные проблемы для дестабилизации ситуации, в Украине до сих пор сохраняется общественный порядок.

Поступательное социальное развитие, однако, будет возможным только при условии целенаправленных и скоординированных усилий власти и гражданского общества, направленных на эффективное расходование ограниченных средств, решительную борьбу с коррупцией и злоупотреблениями. Ответом на вызовы и угрозы социальной безопасности должно стать эффективное реформирование систем социальной защиты населения и здравоохранения, оптимизация ситуации на рынке труда, надлежащая социальная защита военнослужащих и членов их семей, оказание поддержки внутренне перемещенным лицам, направленной на удовлетворение как потребностей этой группы граждан, так и интересов местных общин в регионах их пребывания.

Ввиду нехватки ресурсов, для предотвращения дальнейшего обострения социальных проблем необходимо интенсифицировать международное сотрудничество, активно привлекать зарубежную помощь, использовать организационные и финансовые возможности международных организаций, обеспечить эффективное и прозрачное освоение полученных средств под постоянным контролем общественности.

## **ИСПЫТАНИЕ АННЕКСИЕЙ КРЫМА**

---





## **ГЛАВА 6. ПОСЛЕДСТВИЯ АННЕКСИИ ДЛЯ КРЫМА: ТОРМОЖЕНИЕ РАЗВИТИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ САНКЦИИ**

*Пусть наши потери будут для нас  
испытанием, но не пыткой.*

Эльчин Сафарли

Сейчас крайне сложно назвать «цену потери Крыма», поскольку формула такой цены состоит из многих компонентов, которые не подлежат аддитивной связи. Некоторые компоненты являются эксплицитными, частично они уже оценены (в частности, прямые потери активов, потери от национализации ряда государственных предприятий, недополученная прибыль, потери от сворачивания товарооборота, сокращения бюджетных доходов, потери транспортной инфраструктуры и т.д.), но со временем их масштаб может возрасти, причем в не определенной пока зависимости. Некоторые потери являются имплицитными (например, научного и образовательного потенциала), их объем трудно поддается формализации не только в будущем, но и сейчас. Подсчет потерь от аннексии Крыма, очевидно, сталкивается с мультиколлинеарностью при попытке подсчета потерь, понесенных Украиной, и потерь, понесенных собственно Крымом. Если, например, убытки отдельных субъектов хозяйствования подлежат прямому бухгалтерскому расчету, то объемы имплицитных потерь, которые могут быть как возвратными, так и безвозвратными, определить гораздо сложнее.

Невзирая на это, в апреле 2014 года украинская власть обнародовала сумму ущерба в размере 1 млрд грн. Сейчас, по предварительным оценкам межведомственной рабочей группы по вопро-

сам взыскания убытков, причиненных оккупацией Крыма, которая работает при Министерстве юстиции Украины, совокупные потери составляют уже 1 трлн 200 млрд грн<sup>95</sup>. С оговоркой, что в течение ближайшего полугодия эта сумма может возрасти вдвое<sup>96</sup>.

Из чего же состоит этот «снежный ком» потерь?

Совокупно наиболее значимыми являются такие потери.

1. Аннексия Крыма нанесла ущерб **обороноспособности** Украины (стоимость активов ВМС Украины, утраченных в Крыму, достигает 1,5 млрд грн).

2. Наиболее значительной **потерей активов** является переход под российский контроль украинских государственных компаний «Черноморнефтегаз», «Укртрансгаз» и 17 месторождений Черноморского шельфа, из которых 11 – газовые, 4 – газоконденсатные и 2 – нефтяные. Существенными для экономики Украины являются убытки, связанные с потерей отдельных важных предприятий в пищевой, судостроительной и химической отраслях (ЧАО «Крымский титан», ОАО «Крымский содовый завод»). В то же время значительные негативные последствия потери судостроительных мощностей не означают, что Украина лишена всех перспектив развития отрасли, поскольку более половины основных средств судостроительной отрасли Украины сосредоточены в г. Николаев.

3. К снижению производства и значительным потерям **винодельческой отрасли** Украины привел разрыв партнерских отношений, отсутствие сырья и новых рынков сбыта, вынужденный переход на стандарты РФ по технологиям производства, оформления продукции и торговли.

4. **Транспортный сектор** экономики Украины потерял 645 км железнодорожного полотна, 6265 км автодорог, 5 морских торговых портов Украины – Феодосийский, Севастопольский, Евпаторийский, Ялтинский и Керченский, а с ними около 10 % общего объема перевалки грузов, а также около 35 % общего объема железнодорожных грузовых перевозок. Кроме того, контроль России над Кер-

---

<sup>95</sup> В этой сумме не учтены утраченная выгода от пользования объектами, имуществом на территории Крыма, а также данные об утраченных полезных ископаемых.

<sup>96</sup> Логвинский Г. Украинская власть вдвое увеличит сумму ущерба за аннексию Крыма [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ua.krymrf.com/content/news/27271044.html>

ченским проливом и военные действия на востоке Украины создают угрозы работе Мариупольского и Бердянского портов, которые формируют 12,6 % общего объема перевалки грузов в Украине.

5. Ощутима потеря Керченского и Севастопольского рыбных портов, а с ними и двух крупнейших **рыболовецких флотов** (по приблизительным оценкам, до 70 % общеукраинского вылова рыбы).

6. Потери основных средств, которые понесла Украина **в сельском хозяйстве**, по подсчетам Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, составляют 201,6 млрд грн<sup>97</sup>.

7. Значительными являются потери **в банковской системе** Украины. В Крыму, по данным Национального банка Украины, функционировали 1022 отделения украинских банков, 11 филиалов, 53 представительства и 2 крымских банка. Объем активов этих банков превышает 22 млрд грн, из них 16 млрд грн – кредитные обязательства.

8. Среди самых тяжелых потерь **для отечественной науки** – один из известных научных центров Европы – Крымская астрофизическая обсерватория Киевского национального университета имени Тараса Шевченко. Это значительно осложнило возможности проведения фундаментальных астрофизических исследований Украины по физике Солнца, звезд, астероидов и т.п. Не менее ощутимы для украинской науки также потеря Института биологии южных морей им. А. Ковалевского, Морского гидрофизического института, филиалов институтов археологии и востоковедения, Никитского ботанического сада, Карадагского природного заповедника. Уникальность этих научных учреждений обусловлена географическим расположением и неповторимыми природными ресурсами, поэтому их утрата стала невозможной для отечественной науки. В общей сложности в Крыму остались около 100 институтов, организаций и университетов, которые плодотворно работали по важным направлениям научных исследований<sup>98</sup>, 22 научных учреждения и организации. Потери отечественной академической науки на полуострове

---

<sup>97</sup> Аннексия Крыма нанесла аграрному сектору Украины 201,6 млрд грн убытков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hyser.com.ua/economics/anneksiyakrymananeslaagrarnomusektoruukrainy2016mlrd>

<sup>98</sup> Научные учреждения Крыма могут перейти под управление Российской академии наук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://life.pravda.com.ua/technology/2014/07/3/173964/>

по их первоначальной стоимости составляют несколько миллиардов гривен<sup>99</sup>.

9. Значительной для Украины является также потеря трети ее национального **туристско-рекреационного потенциала**, который имел Крым, – уникальных природно-климатических ресурсов, 517 км пляжей, 14 месторождений лечебных грязей, более 100 источников минеральных вод, 154 объектов природно-заповедного фонда общей площадью 146,2 тыс. га, в том числе 6 государственных заповедников, 29 заказников, 100 аттрактивных природных объектов, 69 памятников природы, 160 пещер и т.п. Утрачен также санаторно-курортный комплекс Крыма – свыше 600 санаторно-курортных и оздоровительных учреждений. Наше государство потеряло 11,5 тыс. памятников истории, культуры и архитектуры, относящихся к различным историческим эпохам, цивилизациям, этносам и религиям, из которых около 150 историко-архитектурных объектов занесены в каталоги ЮНЕСКО.

Детализация потерь должна послужить целям определения приоритетов по сценарным прогнозам развития событий вокруг Крыма.

Аннексия Крыма **негативно сказалась на социально-экономическом развитии** полуострова и г. Севастополь, прежде всего по наполненности бюджета АР Крым и местных бюджетов.

Значительно **увеличилась дотационность бюджета** Крыма. Если учесть то, что в 2014 году поступления от НДС оставались в АР Крым, а в 2015 году передаются в федеральный бюджет РФ, то уровень дотационности бюджета Крыма в 2015 году может достичь 85 %<sup>100</sup>, что сопоставимо только с Ингушетией (87 %) и Чечней (82 %). В Украине бюджет АР Крым и г. Севастополь дотировался из Государственного бюджета в среднем на 60 %. Доходы бюджета Крыма на 2015 год утверждены в размере 66,3 млрд руб., из них 15,8 млрд руб. – налоги и неналоговые поступления, а 50,5 млрд руб. (76,2 % доходов местных бюджетов) – дотации, субсидии, субвенции из федерального бюджета Россий-

<sup>99</sup> Суржик Л. Академия перед выбором(ами) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gazeta.zn.ua/science/akademiya-pered-vyborom-ami-.html>

<sup>100</sup> Сулейманов Д. Крым стал одним из самых дорогих регионов для федеральной казны [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/06/18/596848vsemdorogoikrim>

ской Федерации. Расходы должны составлять 66,5 млрд руб.<sup>101</sup>. В 2014 году расходы бюджета АР Крым за 9,5 месяцев (с тех пор, как территория была аннексирована) составили 159 млрд руб. (из них 125 млрд руб. – трансферты из федерального бюджета Российской Федерации). Отметим, что профицит бюджета за эти 9,5 месяца составил 13,4 %, и эти средства освоить не удалось. Столь значительный объем доходов бюджета можно объяснить необходимостью финансирования пенсионных выплат, которые в 2014 году осуществлялось через бюджет, а не из Пенсионного фонда. В 2015 году наблюдается дефицитность бюджета, поскольку доплаты и пенсии выплачиваются через Пенсионный фонд, поэтому объем бюджета становится в 2,5 раза меньше. Значительными являются и расходы на социальную сферу.

**Существенно возросли убытки крупных промышленных предприятий**, например, потери «Черноморнефтегаза», одного из крупнейших крымских предприятий, измеряются 1 млрд грн за две приобретенные глубоководные буровые установки общей стоимостью 800 млн долл. США, средствами, потраченными на закупку нескольких современных шельфовых судов, потерей добычи 2 млрд м<sup>3</sup> газа (в 2014 году), невозмещенными затратами на установку передвижных добывающих башен, прокладку подводных газопроводов, строительство подземного хранилища газа «Глебовское».

**Сократился туристический поток** в Крым. Так, в 2015 году (по состоянию на 21 августа 2015 года) по сравнению с 2013 годом количество лиц, посетивших Крым с туристической целью, уменьшилось с 5,9 млн до 3,4 млн<sup>102</sup>.

**Уменьшилось количество предприятий малого и среднего бизнеса** – в 5,6 раза по сравнению с 2013 годом. К началу 2015 года таких субъектов насчитывалось 12100. Количество предприятий сократилось по разным причинам: из-за перерегистрации предприятий на материковой части Украины, перевода деятель-

---

<sup>101</sup> Парламент Крыма утвердил бюджет на 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ukranews.com/news/149058.ParlamentKrimuuhvalivbyudzhetna2015rik>

<sup>102</sup> По официальным данным, Крым посетили 3,4 млн туристов / Крымская служба новостей [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.allcrimea.net/news/2015/9/13/poofitsialnymdannymkrymposetili34mln-turistov44924>

ности «в тень» в результате более жесткого налогового бремени в Российской Федерации по сравнению с налоговой нагрузкой в Украине и другим. Однако главной причиной сокращения количества предприятий малого и среднего бизнеса является отмеченное уменьшение количества туристов<sup>103</sup>. Соответственно, показатели хозяйственной деятельности уменьшились в сфере туризма, а также в сельском хозяйстве, строительстве и предоставлении услуг по ремонту.

**Прекратилась деятельность подавляющего большинства торговых сетей**, зарегистрированных в Украине, предприятия которых действовали на территории АР Крым и в г. Севастополь. После завершения «переходного периода», предоставленного Российской Федерацией для получения правового статуса предприятиями – 31 декабря 2014 года, – было объявлено о необходимости изменения ассортимента товаров. С тех пор 50 % ассортимента должны составлять товары из Российской Федерации. Предприятия решают этот вопрос различными способами. В частности, те из них, которые перерегистрировались в Крыму как российские (например, «Новий світ» («Новый свет»), «Масандра» («Массандра»), «Инкерман» («Инкерман»), «Золота балка» («Золотая балка»), поставляют товары в магазины как российские по этой квоте. Кроме того, вследствие разницы в ценах между украинскими и российскими товарами (цены на товары, произведенные в Украине, в 1,5–2 раза ниже) выгодной для Крыма стала последующая перепродажа товаров, произведенных на материковой Украине, в Российскую Федерацию через Краснодарский край.

---

<sup>103</sup> Туристические предприятия, которые раньше были ориентированы на иностранных туристов (приезжают преимущественно туристы из Беларуси, Польши, Словакии, Литвы, Латвии, Венгрии), полностью потеряли рынок вследствие действия специального режима поездок граждан иностранных государств в АР Крым и г. Севастополь. У предприятий, ориентированных на туристов из Украины, значительно ухудшились показатели деятельности вследствие уменьшения потока туристов из Украины (по разным оценкам, с 4,5 млн в 2013 году до 100 тыс. в 2015 году). Также пострадали и туристические фирмы, ориентированные на туристов из Российской Федерации, поскольку, хотя количество таких туристов и увеличилось, они ориентируются на более высокое качество услуг в высшем ценовом сегменте, а такие услуги могут предоставить только ряд гостиниц, санаториев, домов отдыха, туристических баз. Зато мини-гостиницы и частные усадьбы по предоставлению туристических услуг пустуют, а именно они составляют основу малого и среднего бизнеса в АР Крым.

Неоднозначно оцениваются и последствия принятия Закона Украины о **свободной экономической зоне «Крым»**<sup>104</sup>. Этот закон определил<sup>105</sup> правовые основы работы предприятий-резидентов Украины, оставшихся на территории АР Крым, и тех украинских предприятий, которые до сих пор ведут бизнес с предприятиями Украины, зарегистрированными в АР Крым<sup>106</sup>. Юридические лица, расположенные на территории свободной экономической зоны «Крым», и физические лица, проживающие на этой территории, для целей налогообложения приравниваются к нерезидентам. Соответственно, они не отчитываются о своей деятельности и уплаченных налогах, кроме таможенных платежей, следовательно, невозможно достоверно оценить показатели их деятельности. Оценить показатели внешней торговли предприятий из свободной экономической зоны «Крым» можно будет только начиная с отчета за 2015 год.

Другим недостатком свободной экономической зоны «Крым» является невозможность установить, какие налоги и сборы были начислены и какие были уплачены. Согласно Закону о свободной экономической зоне «Крым», на ее территории общегосударственные налоги и сборы не взимаются. В результате в этой свободной экономической зоне созданы условия для наполнения бюджетов Российской Федерации, Крыма и г. Севастополь, которые сейчас неподконтрольны Украине. По состоянию на 1 мая 2015 года из Крыма в федеральный бюджет были перечислены 3,4 млрд руб. налогов и неналоговых поступлений – налогов на добычу полезных ископаемых, на добавленную стоимость и т.д., в целом за этот период получены налоги на сумму 7,2 млрд руб.<sup>107</sup>. В то же время только в IV квартале 2014 года

---

<sup>104</sup> О создании свободной экономической зоны «Крым» и об особенностях осуществления экономической деятельности на временно оккупированной территории Украины: Закон Украины от 12.08.2014 г. № 1636-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>

<sup>105</sup> Порошенко инициировал отмену свободной экономической зоны в Крыму [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/25/7082562/>

<sup>106</sup> Зануда А. Как дальше работать украинским компаниям в Крыму [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.bbc.com/ukrainian/business/2014/08/140812\\_crimea\\_economy\\_az](http://www.bbc.com/ukrainian/business/2014/08/140812_crimea_economy_az)

<sup>107</sup> Минфин Крыма отчитался о деятельности в 2014 и начале 2015 гг. КрымБизнесконсалтинг [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://crbc.pro/all/news/minfin\\_kryma\\_otchitalsya\\_o\\_deyatelnosti/](http://crbc.pro/all/news/minfin_kryma_otchitalsya_o_deyatelnosti/)

в Крым были завезены товары на 0,5 млрд грн, общие объемы перемещения украинских товаров с материковой части в свободную экономическую зону «Крым» составили 1 147,2 тыс. т фактурной стоимостью 431,6 млн долл. США, в январе 2015 года – 101,0 тыс. т фактурной стоимостью 37,3 млн долл. США<sup>108</sup>, а в июле 2015 года – стоимостью 73,1 млн долл. США. По данным Государственной службы статистики Украины, в целом за январь-июль 2015 года с материковой части Украины были ввезены товары на 545,3 млн долл. США, а вывезены в 26 раз меньше – на 21 млн долл. США<sup>109</sup>. По информации Государственной фискальной службы Украины, за период с 27 сентября 2014 года (начало действия условий свободной экономической зоны «Крым») до конца февраля 2015 года в Крым были ввезены товары на сумму 526 млн 339 тыс. долл. США<sup>110</sup>. Поэтому сложно оценить, каковы в действительности (или могли бы быть) объемы поступлений от налогов и сборов в государственный и местные бюджеты Украины.

Аннексия Крыма стала поводом для кардинальной корректировки политических, и, как следствие, экономических взаимоотношений в международном пространстве. Сейчас Крым находится в международной экономической блокаде вследствие введенных санкций, прежде всего со стороны США и стран ЕС.

Экономическая блокада Крыма со стороны ЕС началась после принятия Европейским Советом 9 июня и 18 декабря 2014 года решений по ограничительным мерам и расширению перечня санкций в ответ на незаконную аннексию Крыма. Так, соответствующими санкциями предусмотрены запрет на импорт в ЕС товаров из Крыма и г. Севастополь; привлечение инвестиций в Крым и г. Севастополь; получение туристических услуг от туроператоров Крыма и г. Севастополя; экспорт определенных

---

<sup>108</sup> Крым стал одним из самых дорогих регионов для федеральной казны [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/06/18/596848vsemdorogoikrim>

<sup>109</sup> В июле украинские компании завезли в Крым товара на 73 миллиона долларов / Центр журналистских расследований [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://investigator.org.ua/news/164163/>

<sup>110</sup> За пять месяцев с материковой Украины в Крым ввезены товары на полмиллиарда долларов / Центр журналистских расследований [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://investigator.org.ua/news/152565/>



товаров и технологий, особенно в области транспорта, телекоммуникаций, энергетики (прежде всего поиска, разведки и добычи нефти, газа и минеральных ресурсов). Также запрещено предоставление технической помощи, брокерских, строительных или инжиниринговых услуг, связанных с инфраструктурой в этих секторах. Юридические и физические лица, зарегистрированные в ЕС, не могут приобретать недвижимость или юридические компании в Крыму, финансировать крымские компании или предоставлять им сопутствующие услуги.

Аналогично США 19 декабря 2014 года запретили для физических и юридических лиц США ввоз любых товаров, получение услуг или осуществление трансфера технологий из Крыма; реэкспорт, продажу или поставку любых товаров, услуг или технологий в Крым. Также запрещены заключение сделок, финансирование и содействие соглашениям, заключаемым лицами, которые попали в санкционный список. Соответствующим указом министра финансов США предоставлено право налагать санкции на лица и компании, работающие в Крыму.

В целом запрет со стороны США и ЕС касается ввоза товаров военного и двойного назначения, финансовой, инвестиционной и туристической деятельности, импорта и экспорта товаров (более 200 номенклатурных позиций). Вопрос ответственности нарушителей указанных режимов рассматривается отдельно. Всего в санкционном списке отмечены 170 лиц (151 лицо – от 18 декабря 2014 года и 19 – от 16 февраля 2015 года) и 46 предприятий и организаций (37 и 9 соответственно). Отдельно с 30 июля 2015 года США дополнили собственные секторальные санкции предприятиями и организациями Крыма (преимущественно портами и инфраструктурными объектами) и расширили перечень лиц на 17 персон (в отношении кризиса в общем), к которым уже применялись санкции ЕС.

Эти санкции имеют срочный характер и пересматриваются на ежегодной основе: они действуют для ЕС до июля, для США – до марта 2016 года. При этом следует отметить определенную инертность Украины относительно присоединения к международным санкциям против РФ. К указанным выше санкциям Украина присоединилась в конце июля 2015 года, хотя Закон Украины «О санкциях» был одобрен еще 8 августа

2014 года<sup>111</sup>. На основании этого закона правительство наработало ряд санкционных предложений (сначала – по 65 юридическим и 176 физическим лицам). Но конкретные решения были внесены на рассмотрение СНБО только в июле 2015 года<sup>112</sup>. До этого времени реагирование осуществлялось в зависимости от ситуации в формате взаимодействия во исполнение решений СНБО о противодействии агрессии<sup>113</sup>. Действенным было только реагирование на ряд острых сопутствующих проблем: по обустройству переселенцев, водоснабжению, энергообеспечению и других.

Сформированный международный регламент реализации экономических отношений с Крымом уже привел к переформатированию экономических потоков и ощутимому торможению экономического развития Крыма, повышению его дотационности по сравнению с периодом до аннексии, технологическому сдерживанию энергетических проектов на шельфе Черного моря, недофинансированию задекларированных «новой властью» инфраструктурных проектов и т.п. Следует также ожидать более отдаленных эффектов от введения санкций, которые сегодня являются неочевидными и проявятся в экономике Крыма в ближайшей перспективе.

При условии сохранения и/или расширения действующего международного режима санкций против РФ, введенных в связи с аннексией Крыма, его экономическая стоимость будет возрастать. Такие процессы могут в определенной мере стимулировать РФ к поиску механизмов международной легитимации статуса Крыма, который бы позволил восстановить партнерские отношения с западными странами, прежде всего с США.

---

<sup>111</sup> О санкциях: закон Украины от 14.08.2014 г. № 1644-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

<sup>112</sup> О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 20 июля 2015 года «О состоянии реализации мер по защите имущественных прав и интересов государства Украина в связи с временной оккупацией части территории Украины»: указ Президента Украины от 26.08.2015 г. № 514 / 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua/documents/5142015-19371>

<sup>113</sup> О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 28 августа 2014 года «О неотложных мерах по защите Украины и укреплению ее обороноспособности»: указ Президента Украины от 24.09.2014 г. № 744/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/369.html>

## **ДОНБАСС: ВОЗВРАЩЕНИЕ В БУДУЩЕЕ**

---



## **ГЛАВА 7. УСЛОВИЯ РЕИНТЕГРАЦИИ ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ ДОНБАССА**

*Покорить армию врага, не доводя до битвы, –  
вот настоящая вершина превосходства.*

Сунь Цзы

### **7.1. Стратегия для Донбасса**

Основой национальной стратегии является восстановление территориальной целостности Украины, контроля государства над оккупированными территориями Донбасса и Крыма. Это обусловлено следующим:

- оккупированные территории обладают значительной долей экономического, интеллектуального, природного, демографического ресурса страны;
- восстановление территориальной целостности ознаменует полную победу Украинского государства над внутренним кризисом и внешней агрессией;
- преодоление кризиса даст возможность начать в стране масштабные экономические и политические интеграционные и инвестиционные проекты.

Для построения успешной стратегии возвращения неконтролируемых территорий в состав Украины необходимо прежде всего четко обозначить исходные условия этого процесса и определиться с понятиями. В частности, нужно различать фактическое состояние дел и его политико-правовое толкование, что уже является инструментом влияния на ситуацию, оказываемого сторонами конфликта с целью достижения их интересов.

Фактически на Донбассе имеет место вооруженная агрессия (интервенция) Российской Федерации в отношении Украины, при которой инициатор конфликта скрывает участие своих вооруженных сил и осуществляет военные действия и контроль захваченной территории с участием граждан Украины, которые перешли на сторону врага. С целью легализации этого контроля созданы марионеточные режимы ДНР/ЛНР, которые являются лишь инструментом достижения политических целей РФ в этом конфликте.

Достижение целей Украины в этом конфликте сейчас предусматривает тактику вооруженного сдерживания превосходящих сил противника, а также осуществление стратегических политико-дипломатических шагов, направленных на то, чтобы в перспективе заставить агрессора отказаться от силового контроля над захваченной территорией и тем самым создать предпосылки для ее реинтеграции в состав Украины. Наши цели и условия их достижения определяют выбор инструментов политики, к которым относятся и юридические определения, используемые украинской стороной при толковании реалий конфликта: «анти-террористическая операция» и «отдельные районы Донецкой и Луганской областей». Эти определения соответствуют способу и характеру действий украинской власти на соответствующих территориях в условиях, которые наступят после вывода российских войск и наемников.

В известной степени этим тактическим и стратегическим задачам Украины соответствуют Минские соглашения, отражающие действующий на данный момент компромиссный вариант урегулирования конфликта. Заметим, что по своему характеру Минские соглашения не являются международным правовым актом, а потому, во-первых, допускают свободное толкование их буквы и духа заинтересованными сторонами, а во-вторых, их выполнение детерминировано только доброй волей участников переговорного процесса и возможными негативными последствиями срыва мирного процесса.

Минские соглашения, таким образом, очерчивают некий горизонт компромисса, который определили для себя стороны конфликта; при этом они продолжают применять весь арсенал дипломатических, экономических, пропагандистских и силовых

аргументов для достижения собственных целей. Встреча лидеров Нормандской четверки в Париже 2 октября 2015 года продемонстрировала, что этот горизонт может быть отдален или приближен в соответствии с изменениями соотношения сил и понимания участниками переговоров собственных целей.

Сейчас реинтеграция оккупированных территорий Донбасса возможна лишь одним из двух способов. Первый – военная операция наподобие проведенной Хорватией на захваченных сербами территориях. Второй – соглашение со стороны, которая в данный момент осуществляет силовой контроль над территорией.

Выбор способа (базового сценария) является точкой отсчета для построения и реализации всего плана реинтеграции.

Нельзя рассчитывать на военное решение проблемы Донбасса, особенно Крыма, без критического ослабления России; наличия многочисленной, профессиональной, хорошо вооруженной армии и внутренней политической консолидации общества; лояльного отношения к подобному шагу со стороны ЕС и США; запаса экономической стабильности, необходимого для «переваривания» отвоеванных регионов. И это еще не полный перечень факторов влияния.

Второй путь реинтеграции – через достижение компромисса с нынешней стороной конфликта или тем, кто ее заменит в перспективе, – определяется иной конфигурацией факторов и предпосылок. Ослабление России также остается ключевым внешнеполитическим условием. Но для реинтеграции на договорных началах достаточно изменения политического курса руководства страны-агрессора. В отношениях с Западом договорной путь реинтеграции уже является уступкой не с их, а с нашей стороны, следовательно, потребует только сохранения политического партнерства и гарантий экономической поддержки, в частности помощи в восстановлении оккупированных территорий.

Экономическая составляющая проекта договорной реинтеграции предполагает наличие общих интересов у Киева и Донца и гарантий, предоставленных местным элитам по сохранению активов и преференций.

Выбор между названными базовыми сценариями является сложным и зависит от большого количества факторов и предпосылок. Таким образом, их следует проанализировать на предмет

преимуществ и недостатков для Украины, а также оценить вероятность реализации каждого из них.

Исходя из вариативности договорного сценария реинтеграции Донбасса, который может осуществляться путем компромисса с имеющейся переговорной стороной («ДНР»/«ЛНР») или путем ее замены на более лояльное к Украине представительство оккупированных территорий, следует рассматривать следующие три основных сценария реинтеграции.

**А) Осуществление военной операции** по освобождению оккупированных территорий (*хорватский вариант*).

*Положительные аспекты* решения:

- восстановление территориальной целостности Украины и **победа в войне** с внешним агрессором;
- возможность привлечь к **ответственности** виновных в государственной измене, коллаборационизме и терроризме;
- возможность навязывать **свои условия** местной и региональной элите.

*Негативные аспекты* решения:

- значительное **увеличение расходов** по обеспечению потребностей населения региона и восстановлению его инфраструктуры;
- невозможность контролировать настроения и политическую активность значительной массы **не лояльных к власти** жителей региона;
- прогнозируемые потери от дальнейшего **ухудшения отношений с РФ**;
- прогнозируемая **потеря моральной поддержки** в странах ЕС (как осуждение стороны, которая предпочла силовые средства дипломатическим).

**Заинтересованные** в таком варианте акторы – отечественные промышленно-финансовые группы, активы которых частично находятся на оккупированных территориях. При определенных условиях этот сценарий может негласно поддержать РФ, например, демонстративно лишив «ДНР»/«ЛНР» военной поддержки или разыграв мнимый конфликт с номинальным руководством «республик». В силовом решении могут быть заинтересованы также представители Запада, которые хотят прекратить давление на Россию и уменьшить расходы на поддержку Украины. Ведь



после демонстрации Украиной силы такие шаги становятся морально оправданными.

**Б) Компромисс с представителями «ДНР»/«ЛНР» на основе Минских соглашений (молдавский вариант).**

*Положительные аспекты решения:*

- вероятность **окончательного прекращения вооруженного конфликта** на Донбассе;
- вероятность **поддержки** решения со стороны **Запада, России** и вероятность заключения нового варианта Будапештского меморандума (о гарантиях безопасности);
- вероятность получения определенной **финансовой помощи** для восстановления Донбасса.

*Негативные аспекты решения:*

- фактическое признание конфликта (и причин его возникновения) **внутренней украинской проблемой**;
- признание успеха «ДНР»/«ЛНР» в их войне «за независимость»;
- провоцирование **кризиса власти** в Украине, выход на арену антагонистических политических сил: патриотической «партии войны», с одной стороны, и антимайдановской «партии реванша» – с другой; такой конфликт может длиться не один избирательный цикл, и Украина потеряет время для реальных реформ и национального развития;
- создание **прецедента автономизации** путем мятежа для других региональных элит;
- фактическое снятие **вопроса Крыма** с повестки дня мировой политики.

Благоприятный прогноз по этому варианту связан только с гарантиями **сохранения (и усиления) поддержки Украины со стороны Запада, а также полным отказом России от дальнейшего давления на Украину и подрыва ее государственности**. Поскольку таких гарантий не существует, этот вариант следует рассматривать как **однозначно проигрышный**.

**Заинтересованные** в таком варианте **акторы**: РФ; представители Запада, которые хотят прекратить давление на Россию и уменьшить расходы на поддержку Украины; украинская оппозиция пророссийского направления; радикальная националистическая оппозиция.

**В) Добровольная реинтеграция оккупированных территорий на основе волеизъявления их жителей и организованного для этого специального переговорного процесса с политическими представителями региона (немецкий вариант).**

*Положительные аспекты решения:*

- получение Украиной полной **моральной сатисфакции** в конфликте, тезисы российской пропаганды о причинах конфликта окончательно опровергнуты, а целостность страны признается объединяющей ценностью;

- создание **исключительного положительного резонанса** для отношений Украины с ЕС, странами постсоветского пространства, возможности перевернуть страницу в отношениях с РФ (на положительной для Украины основе);

- создание предпосылок для отстаивания Украиной ее экономических и политических **условий реинтеграции**, поскольку она будет занимать выгодную переговорную позицию;

- создание условий для постановки вопроса о **возвращении Крыма** в состав Украины как логического продолжения процесса.

*Негативные аспекты решения:*

- частичное принятие **требований автономности** отдельных территорий;

- предоставление **гарантии местным элитам** о сохранении их контроля над экономическими и политическими процессами;

- угроза выполнения **антимайдановскими пророссийскими силами роли** промоутера объединительного процесса, получения ими таким образом политических дивидендов и приобретения веса в качестве фактора отечественной политики;

- вероятность возникновения **социально-экономических осложнений** как последствий реинтегрирования, что приведет к очередному внутривнутриполитическому кризису и замедлит процесс реформ и модернизации.

**Заинтересованные** в таком варианте **акторы**: отечественные промышленно-финансовые группы, активы которых частично находятся на оккупированных территориях, западные партнеры Украины и потенциальные инвесторы в экономику региона.

Сценарий добровольной реинтеграции может быть рассчитан на **перспективу 5-7 лет**. Его реализация **пока выглядит довольно утопической**, но поскольку вариант Б является проигрышным, а

вариант А нереалистичным, то **именно вариант В следует взять за основу национальной реинтеграции Донбасса как базовый.**

Его реализация должна учитывать **интересы стейкхолдеров кризиса на Донбассе:**

- **Россия:** не допустить реализации вариантов А и В, которые будут восприниматься как геополитическое поражение РФ и станут прологом к поднятию вопроса о возвращении Крыма;

- **«ДНР»/«ЛНР»:** достичь статуса непризнанных республик под протекторатом России, поскольку это дает возможность фактически бесконтрольно использовать ресурсы территорий, силой удерживать власть, получать помощь от РФ, использовать свое положение для нелегальной экономической деятельности. Есть основания считать, что «ДНР»/«ЛНР» боятся реализации варианта А, негласно поддержанного Россией (под ее давлением с целью реализации плана Б сейчас происходит деэскалация конфликта и взятие под контроль военизированных группировок. Но в случае провала варианта Б, выгодного для РФ и неприемлемого для руководства «ДНР»/«ЛНР», Россия может перейти к сценарию «сдачи» марионеточных «республик»);

- **Запад (прежде всего ЕС):** прекратить военный конфликт, возобновить диалог с РФ, сделать Украину ответственной за преодоление последствий кризиса (наиболее приемлемым является вариант Б).

Такое соотношение интересов основных субъектов урегулирования конфликта формирует патовую модель отношений между ними. Практически каждая из сторон (за исключением разве что «ДНР»/«ЛНР») может заблокировать неблагоприятный для себя сценарий, но при этом не имеет достаточного влияния, чтобы реализовать желаемый. Поэтому стоит ожидать постепенного замораживания конфликта на фоне дискуссий об очередности и степени выполнения пунктов Минских соглашений.

**Сценарий замораживания конфликта** будет заключаться, скорее всего, в такой последовательности событий.

1. Прекращение боевых действий на всей линии фронта.
2. Относительная стабилизация социально-экономической ситуации на оккупированных территориях.

3. Дальнейшая внутренняя легитимация марионеточных режимов «ДНР»/«ЛНР» путем проведения несогласованных с Украиной выборов и других мероприятий, направленных на суверенизацию и/или вхождение в состав РФ (собственное гражданство, паспорта, обустройство границы с Украиной, международные инициативы).

4. Фактическое и официальное представительство интересов «ДНР»/«ЛНР» Российской Федерацией в международных форматах.

5. Фактическое изменение предмета переговоров и переговорного формата: вместо условий реинтеграции оккупированных территорий в состав Украины предметом переговоров становятся условия **заключения мира между Украиной и Россией**.

Решающую роль в дальнейшем развитии политических событий вокруг статуса оккупированных территорий Донбасса будет играть экономика. Если Россия будет вынуждена по экономическим причинам прекратить поддержку сепаратистов на Донбассе, то соответствующие режимы будут обречены на ликвидацию. Донецкий регион является абсолютно бесперспективным как самостоятельный субъект глобальной экономики. Не станет он полезным компонентом и экономики российской. Следовательно, возвращение в состав Украины станет лишь вопросом времени.

Вместе с тем существует ряд актуальных политических вопросов, требующих выработки четкой государственной позиции и принятия целенаправленных мер по минимизации негативных последствий конфликта на востоке Украины и оккупации части ее территории.

Речь идет о вопросах, определенных в контексте Минского переговорного процесса как ключевые:

- статус соответствующих территорий;
- политическое представительство этих территорий;
- уголовная ответственность участников мятежа.

Решение этих вопросов в настоящее время лежит преимущественно в политико-правовой плоскости, а потому требует формулирования четких государственных позиций, их последующего отражения во внутреннем законодательстве и во внешнеполитических обязательствах.

## 7.2. Политико-правовые вопросы восстановления правопорядка

Восстановление правопорядка на Донбассе требует прежде всего *безусловного и всеобъемлющего прекращения огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей*. Без выполнения этого базового условия невозможно достичь прогресса в сфере политического урегулирования конфликта, предусматривающего принятие ряда мер в соответствии с Минскими соглашениями.

В частности, речь идет о правовом регулировании **статуса территорий**, не контролируемых государственными органами Украины. Необходимо заметить, что **Минскими соглашениями не установлены требования по определению особого статуса отдельных районов Донецкой и Луганской областей в Конституции**, а отмечена необходимость проведения децентрализации с учетом особенностей этих территорий. Особый статус Донбасса должен определяться законодательством Украины.

Проведение конституционной реформы по децентрализации назрело в Украине давно. Ее реализация позволит делегировать значительную часть властных полномочий на места, способствовать развитию местных общин, укреплению гражданского общества в целом. Указанная реформа вызвана прежде всего внутренней потребностью Украины, а не результатом внешних договоренностей, следовательно, она призвана решить проблемы развития *всех областей Украины*, а не только Донецкой и Луганской.

Для учета особенностей ситуации в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, обусловленной вооруженной агрессией, а также в соответствии с требованиями Минских соглашений Верховная Рада приняла Закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей».

Во исполнение Минских соглашений, Резолюции Совета Безопасности ООН от 17 февраля 2015 года № 2202 и названного закона постановлением Верховной Рады Украины от 17 марта 2015 года № 252-VIII были четко определены отдельные районы, города, поселки и села Донецкой и Луганской областей, в которых вводится особый порядок местного самоуправления.

При этом ни Минские соглашения, ни указанный Закон Украины не предусматривают существования так называемых ДНР/ЛНР, их руководителей и законодательства, отличного от украинского. Речь идет о **некоторых районах Донецкой и Луганской областей в составе Украины.**

16 июля 2015 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)», в котором учтены условия Минских соглашений относительно определения особенностей Донецкой и Луганской областей. Так, в разделе II «Заключительные и переходные положения» этого закона предусмотрено, что особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом.

Для получения заключения о соответствии положений закона требованиям статей 157 и 158 Конституции Украины Верховная Рада Украины направила его в Конституционный Суд Украины, который 27 июля 2015 года в форме письменного слушания начал рассмотрение дела.

При этом понятно, что свои решения и Конституционный Суд, и Верховная Рада Украины принимают в пределах установленных процедур и на основе отечественного законодательства и волеизъявления граждан Украины, которые делегировали своих представителей в высший законодательный орган страны. Территориальное устройство государства, его суверенитет, полномочия органов власти являются вопросами внутренней политики. Они не могут быть предметом межгосударственных переговоров или внешнеполитических обязательств, поскольку зависят от воли народа, а не от решений должностных лиц государства.

Однако вопрос статуса неконтролируемых территорий касается не только поиска взаимоприемлемой формулы урегулирования и обеспечения территориальной целостности Украины, но и более широкого гуманитарного контекста кризиса на Донбассе. Ведь *неопределенность статуса территорий на практике означает незащищенность прав и свобод миллионов граждан, которые на них проживают.*

Отечественный законодатель достаточно четко определил правовой статус временно неконтролируемой территории Крым-

ского полуострова как оккупированной Российской Федерацией. Такое решение Верховной Рады Украины полностью соответствует положениям Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (IV Гагская конвенция) от 18 октября 1907 года и Конвенции о защите гражданского населения во время войны (Женевская конвенция) от 12 августа 1949 года.

Несколько иначе решается вопрос о правовом статусе неконтролируемых территорий Донецкой и Луганской областей. В соответствии с Законом Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», определен временный (на три года со дня вступления в силу настоящего закона) порядок организации местного самоуправления, деятельности органов местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей с целью создания условий для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка, конституционных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов юридических лиц, создания условий для возвращения жителей в вынужденно оставленные места постоянного проживания, их реинтеграции, а также для восстановления жизнедеятельности в населенных пунктах в Донецкой и Луганской областях и развития территорий<sup>115</sup>.

Однако в этом законе не содержится указания на то, что временно неконтролируемые территории Донецкой и Луганской областей признаются оккупированными. Если же процесс мирного урегулирования будет затягиваться, а Украина и в дальнейшем не сможет гарантировать жителям отдельных районов Донецкой и Луганской областей защиты их прав и свобод, то законодательное признание данных территорий оккупированными останется единственным выходом из этой правовой коллизии.

Препятствием для юридической фиксации нынешнего статуса-кво до сих пор является позиция Российской Федерации, которая отрицает свое прямое участие в вооруженном конфликте на востоке Украины. Однако в случае срыва выполнения Минских соглашений российской стороной, в частности ее отказа передать под контроль Украины общую границу, наше государство будет

---

<sup>115</sup> Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей: Закон Украины от 16.09.2014 г. № 1680-VII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2014. – № 45. – Ст. 2043.

вынуждено настаивать на применении положений Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны касательно возложения на Российскую Федерацию обязанности по обеспечению порядка правового режима на неконтролируемых территориях Донецкой и Луганской областей. Для того чтобы эта позиция Украины была поддержана мировым сообществом, необходимо собрать достаточно доказательств участия РФ в вооруженном конфликте – не отдельных граждан этой страны (на чем настаивает российская сторона), а действующих военнослужащих ее вооруженных сил.

Другой критической проблемой является **проведение выборов на оккупированных территориях**. Согласно Минскому меморандуму от 19 сентября 2014 года и Комплексу мер по реализации Минских соглашений от 12 февраля 2015 года, одним из этапов нормализации ситуации на Донбассе является проведение местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей в соответствии с законодательством Украины и стандартами ОБСЕ.

Диалог о модальности проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и о будущем режиме этих территорий начался фактически с момента принятия Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» от 16 сентября 2014 года № 1680-VII. Проведение на этих территориях 2 ноября 2014 года нелегитимных выборов в нарушение норм украинского законодательства и требований ОБСЕ сделало невозможным дальнейшее выполнение требований закона, то есть соответствующие действия представителей «ДНР»/«ЛНР» заблокировали процесс мирного урегулирования в соответствии с Минским протоколом от 5 сентября 2014 года.

Проведение местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, как и на любой территории Украины, предусматривает выполнение ряда процедур, установленных Законом Украины «О местных выборах» от 14 июля 2015 года № 595-VIII.

Отметим, что условие Минских соглашений по восстановлению полного контроля над государственной границей со стороны украинской власти во всей зоне конфликта, которое должно начать действовать в первый день после проведения местных



выборов (пункт 9 Минских соглашений), создает значительные угрозы обеспечению проведения таких выборов в правовом поле Украины, поскольку это не позволяет правоохранительным органам Украины выполнять функции по обеспечению правопорядка во время избирательного процесса, недопущению незаконного перемещения лиц через границу с целью оказания влияния на результаты выборов и т.п.

Проведению выборов в соответствии с условиями Минского меморандума и Комплексом мер по выполнению Минских соглашений препятствуют политические мотивы сторон конфликта.

Во-первых, в становлении легитимной власти на Донбассе не заинтересованы главари незаконных вооруженных формирований. Минские соглашения, а также Закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления ...» предусматривают фактическое возвращение оккупированных территорий именно в состав административных единиц Донецкой и Луганской областей, но с несколько расширенными функциями органов местного самоуправления. Таким образом, должны быть ликвидированы и квазигосударственные образования с соответствующим административным аппаратом и нормотворчеством.

Во-вторых, следствием подобной незаинтересованности является различие в интерпретациях последовательности реализации норм, заложенных в Комплексе мероприятий по реализации Минских соглашений.

Официальная позиция Украины состоит в том, что окончательно порядок самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей должен быть определен после выборов путем переговоров с представителями этих районов. Вместо этого руководители и представители незаконных вооруженных формирований настаивают на определении приемлемого для себя статуса контролируемых территорий еще до проведения выборов согласно украинскому законодательству.

Итак, вопрос о последовательности выполнения пунктов Минских соглашений о проведении выборов на оккупированной территории остается открытым и фактически заводит политическую дискуссию в тупик. Украина не может согласиться с тем, чтобы выборы проходили в условиях, когда органы государственной власти не контролируют всю государственную

границу, а боевики и Россия не согласны на вывод войск и разоружение незаконных формирований до проведения выборов, хотя это непосредственно следует из документов, подписанных в Минске.

Понятно, что Комплекс мероприятий по выполнению Минских соглашений не является совершенным документом, и реальный процесс политического урегулирования потребует дополнительных компромиссов и уточнений. Но пока для этого нет главного условия – политической воли сторон конфликта.

Кроме того, отсутствие организационной структуры у подавляющего большинства украинских политических партий, а также системы правоохранительных органов Украины и украинских средств массовой информации на временно оккупированных территориях делает невозможным проведение избирательного процесса в соответствии с Законом Украины «О местных выборах» в его нынешней редакции.

В таком случае государство не может гарантировать соблюдения следующих основных для избирательного процесса принципов:

- законности и запрета незаконного вмешательства кого-либо в избирательный процесс;
- политического плюрализма и многопартийности;
- публичности и открытости;
- равенства субъектов избирательного процесса перед законом;
- равенства прав всех кандидатов в депутаты, кандидатов на должности сельского, поселкового, городского голов;
- свободы предвыборной агитации, равных возможностей доступа к средствам массовой информации независимо от формы собственности;
- беспристрастности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, руководителей предприятий, учреждений и организаций к местным организациям партий, кандидатам в депутаты и кандидатам на должности сельского, поселкового, городского голов.

Отсутствие контроля над территориями Украины ставит также ряд вопросов по организации выборов: соблюдения установленной процедуры составления и уточнения списков избирателей, обеспечения безопасности избирателей и наблюдателей, доставки бюллетеней, подсчета голосов и др.

Следовательно, объективность и честность результатов таких выборов и корректность подсчета голосов будет находиться вне компетенции центральной власти, которая не сможет обеспечить проведение конкурентной предвыборной кампании и реальной политической конкуренции в милитаризованных «ДНР»/«ЛНР», хотя будет вынуждена финансировать проведение таких выборов за счет Государственного бюджета Украины.

В связи с этим необходимо разработать закон, который регламентировал бы особенности применения Закона Украины «О местных выборах» в отдельных районах Донецкой и Луганской областей. Закон должен не только учитывать специфику политической ситуации, сложившейся на Донбассе, а прежде всего способствовать устранению обстоятельств, препятствующих реализации конституционного права граждан Украины, проживающих на указанных территориях, на участие в избирательных процессах.

*Во-первых*, проведение голосования должно зависеть от обеспечения предпосылок для свободного волеизъявления граждан в соответствии с законодательством Украины. Речь идет, прежде всего, о создании безопасной среды для проведения выборов, в которой будут устранены любые угрозы для жизни и здоровья всех участников избирательного процесса – от избирателей до кандидатов, работников избирательных комиссий и официальных наблюдателей. Это может быть достигнуто только путем:

- демилитаризации территорий, предусматривающей вывод незаконных вооруженных формирований за пределы территорий, определенных Постановлением Верховной Рады Украины № 252-VIII от 17 марта 2015 года, отвод вооружений и военной техники и недопущение их возвращения на позиции, разоружение и прекращение поставок оружия незаконным вооруженным формированиям, а также вывод всех иностранных наемников с территорий отдельных районов Донецкой и Луганской областей. Выполнение этих действий должно быть верифицировано Специальной мониторинговой миссией ОБСЕ, которой должен быть предоставлен полный и беспрепятственный доступ к любым территориям в зоне конфликта, включая те, которые на данный момент не контролируются правительством Украины;

- разминирования территорий и соблюдения вооруженными формированиями запрета на осуществление диверсионно-разведывательной и подрывной деятельности;
- по крайней мере, частичного восстановления работы правоохранительных органов Украины с целью охраны общественного порядка и поддержания безопасности избирательного процесса.

Кроме того, с целью реализации основных принципов демократических выборов (плюрализма и многопартийности, свободного волеизъявления и тайного голосования, надлежащего администрирования избирательного процесса, прозрачного подсчета голосов и установления результатов выборов), должны быть предварительно выполнены следующие условия:

- восстановление деятельности всех местных организаций политических партий Украины на данных территориях, с регистрацией этих организаций в соответствии с законодательством в Министерстве юстиции Украины, что является главным условием их участия в местных выборах на Донбассе;

- восстановление украинского теле- и радиовещания, а также свободного обращения центральных печатных изданий с целью обеспечения свободы предвыборной агитации;

- обеспечение функционирования органов ведения Государственного реестра избирателей Украины, территориальных органов Государственной казначейской службы Украины и сети банковских учреждений в объеме, достаточном для обеспечения избирательного процесса;

- обеспечение участия в наблюдении за всеми этапами избирательного процесса официальных наблюдателей и международных наблюдателей от Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Европейского Союза, других международных организаций и иностранных государств.

*Во-вторых*, даже при специфической ситуации в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, при особом применении Закона Украины «О местных выборах» на данных территориях должно оставаться неизменным действие следующих его норм:

- применение избирательных систем для соответствующих категорий органов местного самоуправления, которые предусмотре-

трены для других территорий Украины, с обеспечением выдвижения кандидатов как политическими партиями, так и в порядке самовыдвижения;

- сохранение ограничений для кандидатов на выборные должности и претендентов на должности членов избирательных комиссий (такие лица, в частности, не должны иметь судимостей);
- предоставление временного иммунитета от привлечения к уголовной, административной ответственности всех участников избирательного процесса на период его прохождения.

*В-третьих*, для местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей должны быть предусмотрены следующие особенности:

- факт принадлежности избирательного адреса граждан Украины – жителей отдельных районов Донецкой и Луганской областей к отдельным территориальным общинам должен устанавливаться на основании данных Государственного реестра избирателей по состоянию на 20 февраля 2014 года – таким образом можно более достоверно определить круг лиц, имеющих право голоса на выборах в этих районах;

- на период избирательного процесса единственным документом, удостоверяющим личность, для связанных с выборами мероприятий должен признаваться паспорт гражданина Украины. Это может рассматриваться как повышенная степень защиты от участия в избирательном процессе лиц из числа иностранных граждан, которые по закону не имеют такого права;

- право субъектов избирательного процесса на агитацию за счет средств избирательных фондов должно реализовываться исключительно в общегосударственных электронных или печатных СМИ, которые вещают/распространяются в отдельных районах Донбасса. Это ограничение позволит сделать более беспристрастным отношение средств информации к политическим партиям и кандидатам, а также предотвратит использование сепаратистской риторики в предвыборной борьбе;

- участковые избирательные комиссии должны создаваться по аналогии с тем, как создаются территориальные избирательные комиссии, то есть исключительно из представителей политических партий: в каждую комиссию включаются по 2 кандидатуры от партий, которые на первой сессии Верховной Рады Украины

образовали парламентские фракции, а от других партий, зарегистрированных Министерством юстиции Украины, – по 1 кандидатуре по результатам жеребьевки. Исключительная роль в данном процессе общенациональных политических партий должна снизить риск возможного создания привилегированных условий для кандидатов с сепаратистской политической ориентацией;

- к исключительной компетенции Центральной избирательной комиссии должна быть отнесена часть полномочий территориальных избирательных комиссий, в частности объявление избирательного процесса на данных внеочередных выборах, образование территориальных избирательных комиссий низшего уровня и участковых избирательных комиссий, регистрация кандидатов и иностранных наблюдателей, установление результатов выборов, а также общее и специальное информационное обеспечение выборов. Усиление такого внешнего администрирования является предохранителем против попыток незаконных вооруженных формирований оказывать влияние на принятие решений избирательными комиссиями;

- должна быть предусмотрена возможность открытия временных избирательных участков на подконтрольной правительству Украины территории в местах компактного проживания временно перемещенных лиц и жителей «нейтральных территорий», что позволит обеспечить реализацию ими права голоса;

- изготовление избирательных бюллетеней должно осуществляться по заказу Центральной избирательной комиссии и только на предприятиях, определенных Кабинетом Министров Украины (а не территориальными избирательными комиссиями, как это предусмотрено действующей редакцией статьи 75 Закона Украины «О местных выборах»). Таким образом, можно предотвратить печать бюллетеней на предприятиях, принадлежащих заинтересованным лицам, и использование бюллетеней с целью незаконного влияния на установление и признание результатов выборов.

Выборам в Донбассе должно предшествовать *полное освобождение заложников*. Невыполнение боевиками этого условия Минских соглашений исключает практическое решение вопроса о помиловании и амнистии лиц в соответствии со статьей 3 Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления

в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» от 16 сентября 2014 года № 1680-VII. Необходимо также учитывать, что процедура амнистии требует четкого определения временных рамок, что обеспечит соблюдение принципа действия законодательства об уголовной ответственности. Следовательно, освобождение всех заложников должно быть завершено до начала периода амнистии.

Вопросы **уголовной ответственности** участников незаконных вооруженных формирований и должностных лиц органов власти самопровозглашенных республик являются важным аспектом урегулирования кризиса на Донбассе и выполнения соответствующих соглашений, достигнутых в Минске.

Согласно последним, должны быть обеспечены помилование и амнистия путем вступления в силу закона, который запрещает преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей.

Украина для преодоления последствий вооруженной агрессии и достижения мира в стране изъявила готовность<sup>116</sup> к принятию таких мер. Вместе с тем существует ряд проблемных вопросов, требующих ответа до принятия соответствующего правового решения.

*Во-первых*, вопрос об амнистии необходимо решить до принятия решения о проведении выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, поскольку его урегулирование может быть непосредственно связано с этим процессом. Речь идет о законодательном закреплении возможности (или ее ограничении) по реализации пассивного избирательного права лицами, в действиях которых присутствуют признаки состава преступления, связанного с участием таких лиц в совершении преступлений, предусмотренных разделом 1 Особой части Уголовного кодекса (далее – УК) Украины. Необходимо установить законодательные механизмы лишения таких лиц возможности занять должность в органах местного самоуправления. Для этого можно ис-

---

<sup>116</sup> Протокол по результатам консультаций трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию мирного плана Президента Украины Петра Порошенко и инициатив Президента России Владимира Путина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

пользовать компромиссные варианты. Например, предусмотреть механизмы освобождения таких лиц от уголовного наказания путем применения института амнистии, но только за преступления, предусмотренные разделом 1 (преступления против основ национальной безопасности) Особой части УК Украины. При этом в Законе Украины «О местных выборах в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» предусмотреть ограничения для таких лиц в реализации ими права быть избранными.

*Во-вторых*, юридическая сторона дела состоит в том, что в Украине амнистия объявляется законом об амнистии, который принимается в соответствии с положениями Конституции Украины, Уголовного кодекса Украины и Закона Украины «О применении амнистии в Украине». Вместе с тем существует ряд ограничений по применению амнистии для лиц, осужденных, например, за преступления против основ национальной безопасности Украины, террористический акт, бандитизм, за умышленное убийство, пытки, незаконное лишение свободы или похищение человека, если это повлекло за собой смерть или нанесение тяжелых телесных повреждений, повлекших за собой смерть, и др.

Следует отметить, что применение института амнистии в данном случае достаточно проблематично, поскольку в соответствии с действующим УК Украины амнистия является одним из видов освобождения от уголовного наказания, то есть она не может применяться на досудебной стадии уголовного процесса.

Таким образом, освобождению от уголовного наказания подлежит лицо:

- признанное виновным в совершении преступления, но еще не осужденное;
- осужденное за совершенное преступление, но еще не отбывающее наказание;
- отбывающее наказание за совершенное преступление.

Наиболее проблематичной является возможность применения в указанном случае института помилования, поскольку в соответствии со статьей 87 УК Украины помилование осуществляется Президентом Украины индивидуально в отношении каждого лица. Актом о помиловании осужденному может быть заменено назначенное судом наказание в виде пожизненного ли-



шения свободы на лишение свободы на срок не менее чем двадцать пять лет.

Кроме того, указанные меры должны рассматриваться в комплексе с задачами противодействия и предупреждения преступлений против государственного суверенитета и территориальной целостности Украины. Исключительное значение в этом контексте имеет создание действенной правовой основы для предупреждения и противодействия сепаратизму в Украине.

8 апреля 2014 года Верховная Рада Украины ужесточила уголовную ответственность за совершение умышленных действий, направленных на посягательство на территориальную целостность и неприкосновенность Украины. Также Верховная Рада 16 июня 2014 года приняла Закон Украины «О внесении изменения в Уголовный кодекс Украины об уголовной ответственности за финансирование сепаратизма», в соответствии с которым установлена уголовная ответственность за финансирование действий, направленных на насильственное изменение или свержение конституционного строя или захват государственной власти, изменение границ территории или государственной границы Украины.

Вместе с тем создание эффективного механизма противодействия и предотвращения сепаратистских движений в Украинском государстве, с одной стороны, должно соответствовать конституционным гарантиям прав и свобод украинских граждан, а с другой – обеспечить формирование и реализацию такой системы правовых инструментов, в основе которой доминировали бы не криминально-правовые меры, а такие формы правового воздействия, как, например, эффективное правовое регулирование регионального развития, эффективное нормирование этнонациональной сферы.

Отдельный важный вопрос политико-правового урегулирования ситуации на Донбассе – это **защита прав** мирных граждан, находящихся на оккупированной территории, вынужденных переселенцев и военнослужащих Вооруженных сил Украины, которые принимают участие в проведении АТО в Донецкой и Луганской областях. Ведь согласно статье 3 Конституции Украины «человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей

социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства»<sup>117</sup>.

С целью создания надлежащих условий для реализации гражданами своих прав и свобод в Украине в течение 2014–2015 годов принят ряд законодательных актов по урегулированию отдельных вопросов, связанных с оккупацией Крыма Российской Федерацией, а также общественно опасной противоправной деятельностью сепаратистских и пророссийских террористических организаций в Донецкой и Луганской областях. Речь идет, в частности, о Законах Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины»; «О внесении изменений в Уголовный процессуальный кодекс Украины относительно особого режима предварительного расследования в условиях военного, чрезвычайного положения или в районе проведения антитеррористической операции»; «Об осуществлении правосудия и уголовного производства в связи с проведением антитеррористической операции»; «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей»; «О внесении изменений в Закон Украины «О борьбе с терроризмом» относительно превентивного задержания в районе проведения антитеррористической операции лиц, причастных к террористической деятельности, на срок более 72 часов»; «О военно-гражданских администрациях», а также о ряде постановлений Верховной Рады Украины<sup>118</sup>.

Процесс законодательного обеспечения прав и свобод граждан Украины на временно неконтролируемой территории Донецкой и Луганской областей продолжается. В то же время имеется ряд существенных проблем, решение которых позволит улучшить положение дел в этой сфере общественных отношений. Речь идет, прежде всего, об отсутствии четкого юридически обоснованного

---

<sup>117</sup> Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>118</sup> Речь идет о постановлениях Верховной Рады Украины № 129-VIII от 27.01.2015 г.; № 252-VIII от 17.03.2015 г.; № 254-VIII 17.03.2015 г.; № 337-VIII от 21.04.2015 г.; № 462-19 от 21.05.2015 г.

определения правового статуса неконтролируемых территорий Донецкой и Луганской областей и проблематичности применения положений Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны от 18 октября 1907 года<sup>119</sup>.

Таким образом, сложилась ситуация, когда украинская власть по объективным причинам не может в полном объеме обеспечить на указанных территориях надлежащие условия для реализации гражданами своих прав и свобод.

Сегодняшняя логика процесса политико-правового урегулирования конфликта на Донбассе заложена в Минских соглашениях. Определенные ими меры имеют комплексный, поэтапный и взаимосвязанный характер, они должны выполняться всеми сторонами. Нарушение логики процесса мирного урегулирования, невыполнение базовых условий Минских соглашений существенно затрудняет восстановление законности и мирного развития этих регионов. Нарушение последовательности выполнения условий может создать существенные угрозы национальной безопасности Украины на длительное время.

Очевидно, что комплекс мероприятий по выполнению Минских соглашений является несовершенным документом, и реальный процесс политического урегулирования потребует дополнительных компромиссов и уточнений и продлится дольше, чем предполагалось. Учитывая это, все большее значение приобретают практические шаги, которые сейчас делает Украина в направлении постепенной реинтеграции временно оккупированных территорий.

---

<sup>119</sup> Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (IV Гагская конвенция) от 18.10.1907 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_222](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_222)

## **ГЛАВА 8. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА КОНТРОЛИРУЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ ДОНБАССА**

*Cuius periculum, eius commodum*<sup>120</sup>.

Юридический афоризм

Сегодня необходимо разработать и ввести комбинированные финансовые инструменты восстановления Донбасса, которые должны объединить средства международных организаций, прямые бюджетные расходы, привлечение частных инвестиций под государственные гарантии, поощрение использования средств физических лиц с последующей компенсацией и т.п. Украине необходим национальный план инвестиционного развития и реконструкции Донбасса, который бы не противоречил требованиям Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

**Для Донбасса открываются перспективы возвращения к системе координат, при которой развитие промышленного потенциала осуществляется с привлечением европейского интеллектуального, технологического, финансового и человеческого капитала.** Вызовы, сформированные новыми политическими и экономическими реалиями на Донбассе, а именно: длительным военным конфликтом, физическим разрушением экономического потенциала и инфраструктуры, массовым перемещением населения, обострением социальных проблем – требуют реорганизации системы управления этими территориями. В то же время ответ на эти вызовы необходимо согласовать с общими принципами трансформации системы на государственном уровне.

---

<sup>120</sup> Чей риск, того и выгода (лат).

Перспективы восстановления Донбасса зависят от успешного формирования прочной конкурентоспособной экономики. Комплексное репрофилирование экономики региона, а не реинкарнация старых, неконкурентоспособных и морально устаревших производств должно сформировать новые драйверы регионального экономического роста. В этом контексте первоочередными являются меры по расширению международного сотрудничества и привлечению на этой основе инвестиционных средств в перспективные инвестиционные проекты; приоритетному развитию публично-частного партнерства; технологической и инновационной модернизации промышленного производства; развитию современной инвестиционно-инновационной инфраструктуры. Только на такой основе должны осуществляться реструктуризация занятости и создание новых рабочих мест.

**Восстановление Донбасса предусматривает привлечение иностранных и отечественных инвестиций, а также получение донорской, гуманитарной помощи** и от государств, и от юридических и физических лиц, в том числе в рамках программ международных организаций (например программ ООН). Привлечению инвестиционных средств должно способствовать принятие ряда мер в рамках различных механизмов государственного регулирования экономики, а также проведение совместного с международным сообществом экономико-правового эксперимента, направленного на восстановление Донбасса.

Инвестиционно-инновационный потенциал преобразований в экономике Донбасса значительно усилят меры стимулирующего характера, основу и порядок применения которых следует предусмотреть в рамках отдельных нормативно-правовых актов. Приоритетным является широкое использование преимуществ публично-частного партнерства как организационно-экономической основы для построения инвестиционной модели взаимоотношений государства и органов местного самоуправления с субъектами хозяйствования – частными партнерами в производственной и социальной сферах региона.

**Важное значение для восстановления экономики Донбасса приобретает донорская гуманитарная помощь.** Полученные финансовые средства направляются на обновление основных фондов учреждений и организаций отдельных районов Донец-

кой и Луганской областей, а также на закупку оборудования, необходимого для осуществления образовательной, научной, медицинской и иной деятельности. В то же время нуждаются в совершенствовании организационно-правовые основы получения гуманитарной помощи и применение системного подхода, при котором были бы установлены основания и порядок ее получения, прозрачность учета, отчетности и распределения полученного имущества и финансовых средств и т.п.

Восстановление Донбасса на современной технологической базе требует соответствующей институциональной среды, а именно создания соответствующих государственных и частных институтов, повышения институциональной способности государственной власти и осведомленности общества о планах развития той или иной территории. Активное участие в этих процессах должны принимать научные и аналитические центры, а также международные организации, имеющие опыт реализации сложных проектов с участием широкого круга субъектов с различными группами интересов. На государственном уровне, в частности с использованием аналитико-совещательного и финансового потенциала международных организаций, должна быть сформирована система государственных гарантий для инвесторов, которая улучшит условия и перспективы реализации проектов.

## **ГЛАВА 9. СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СЦЕНАРИЕВ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СИТУАЦИИ НА ДОНБАССЕ**

*Война, война! И снова крови реки!  
И пушек гром, и сабли звон.  
Могилы, сироты, калеки ...  
И грусть заброшенных руин.*

Александр Олесь

Государственная политика по преодолению социальных последствий вооруженной агрессии России на Донбассе должна учитывать неопределенность сценариев возвращения оккупированных районов и этапность противостояния с Россией. Текущая ситуация прочного перемирия, очевидно, не является конечной точкой конфликта, поэтому остаются актуальными несколько вариантов развития событий, у каждого из которых имеются собственные социальные риски и угрозы. Следовательно, основой соответствующей государственной политики должна стать подготовка многоканальной и вариативной национальной стратегии адекватного социального реагирования. Ее эффективность будет определяться способностью нахождения оптимальной траектории реализации социальной политики в условиях очевидной нелинейности, возвратности и взаимоисключаемости факторов развития в различных сценариях.

Исходные факторы формирования возможных сценариев таковы:

- демографическая структура населения, проживающего на территории конфликта, отличается высокой долей пенсионеров и социально незащищенных слоев, нуждающихся в постоянной социальной поддержке. При этом фиксируется значительный

отток экономически активного населения, существует вероятность обратного потока переселенцев из России;

- остается значительным количество вооруженных боевиков, российских военнослужащих и наемников, международных «искателей приключений», криминалитета и других лиц, которые зарабатывают на обслуживании войны. Сохранение состояния вооруженного противостояния для значительной части населения является исключительным способом обеспечения материального благополучия и собственной социально-психологической идентификации, а формирование культуры враждебности к Украине – главной формой легитимации собственной власти;

- Россия уклоняется от полноценного содержания социальной сферы на территориях конфликта и поставки ресурсов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения. При этом РФ содействует поступлению на оккупированные территории собственной валюты, что дает возможность контролируемо и дозированно переориентировать деятельность привлекательных активов оккупированных территорий Донбасса в свою пользу. Очевидно, что нерешенность социальных вопросов и обострение гуманитарной катастрофы на оккупированных территориях будет постоянно использоваться противником для шантажа Украины на международной арене, раздувания социального и морального осуждения украинской политики в отношении неподконтрольных территорий, поддержки враждебного отношения населения России к Украине и мобилизации на этой основе сил для дальнейшего военного противостояния;

- сознание населения оккупированной и прилегающих территорий Донбасса значительно искажено в отношении оснований, причин и пусковых механизмов трагедии, которая развивается в этом регионе, отмечается обостренное восприятие политических, цивилизационных и силовых шагов сторон противостояния сквозь призму способности и уровня желания решать социальные проблемы жителей региона<sup>120</sup>.

Возможные сценарии развития ситуации на оккупированных территориях Донбасса мотивированно обозначены в 7.1.

---

<sup>120</sup> Новые реалии – новые сценарии. Донбасс между сецессией и реинтеграцией [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://newukraineinstitute.org/new/544>



С их учетом действия государства в плоскости решения проблем социального обеспечения населения должны заключаться в следующем.

В случае **«хорватского» сценария** (освобождение Донбасса за счет военной силы) следует ожидать увеличения потоков ВПЛ; активизации внешней миграции, увеличения масштабов социального обеспечения мобилизованных лиц, военнослужащих и их семей; возрастания потребности в предоставлении срочной медицинской, пищевой и жилищной помощи гражданскому населению.

В таких условиях реализация концентрированной, быстрой и гибкой социальной политики потребует создания специального координационного центра, который будет согласовывать усилия уполномоченных государственных органов с частной благотворительной деятельностью, деятельностью неприбыльных общественных организаций, международной помощью, физической помощью отдельных граждан, военных структур. Следует также проработать вопрос введения временных нерыночных каналов материального обеспечения граждан и предусмотреть меры аккумуляирования дополнительных финансовых ресурсов для обеспечения соответствующей социальной политики.

Речь должна идти о существенном перераспределении бюджетных средств, проведении внутренних социальных заимствований, договоренности о международной помощи.

Упомянутый сценарий предполагает мощную вспышку миграционных процессов, поэтому необходимо заранее проработать проблемы внутренней (обеспечение жильем, медицинское обслуживание, образование, трудоустройство) и внешней миграции (меры сдерживания квалифицированной рабочей силы и активной и трудоспособной молодежи от эмиграции за пределы Украины).

В среднесрочной перспективе следует быть готовыми к решению вопроса о выплатах компенсаций гражданам оккупированных территорий за недополученные пенсии и другие социальные трансферты. Это потребует разработки осторожной, взвешенной и дифференцированной социальной политики. Украина должна найти и зафиксировать в правовом поле прозрачные механизмы определения настоящих пострадавших, в отличие от лиц, которые не могут рассчитывать на социальную поддержку.

Сценарий **компромисса с представителями «ДНР»/«ЛНР» на основе Минских соглашений (молдавский вариант)** фактически предполагает отказ Украины от оккупированных территорий в расчете на перспективу их возврата в неопределенном будущем. В таких условиях ответственным за социальное обеспечение населения оккупированных территорий становится руководство сепаратистов и, опосредованно, Россия. Это, однако, не снимает с повестки дня ни моральных, ни материальных обязательств государства перед своими гражданами, которые будут покидать или стремиться покинуть оккупированные территории.

Сугубо с финансовой точки зрения такой сценарий для государственной социальной политики выглядит наиболее легким вариантом развития ситуации. Отсутствие активных боевых действий будет означать некоторое ослабление потребности в мобилизации всех видов ресурсов, прежде всего экономических, политических, идеологических. Не следует забывать, что в 2014 году в Донецкой области проживало наибольшее в Украине количество пенсионеров (895,4 тыс. человек). Луганская область по этому показателю занимала седьмое место (445,2 тыс. человек). Понятно, что часть пенсионеров не только зарегистрировалась как временно перемещенные лица, но и фактически покинула оккупированные территории. Однако значительная их часть останется по ту сторону «границы», поэтому финансовые обязательства Украины перед этой социальной группой уменьшатся.

В то же время основным социальным последствием этого сценария станет даже не потеря территории, а разрушение целостности общественной ткани Украинского государства. В свою очередь, представление о том, что социальная целостность украинского общества не является важной для государства, чревато разрушением национального сознания и патриотизма, без чего успешное государство невозможно.

Развитие событий по **сценарию добровольной реинтеграции оккупированных территорий на основе волеизъявления их жителей** и организованного для этого специального переговорного процесса с политическими представителями региона (*немецкий вариант*) будет означать их возвращение под юрисдикцию Украины. В этом случае запланированные в социальной сфере реформы будут распространены на оккупированные территории

и потребуют дополнительного финансирования, в том числе для решения вопроса о выплате компенсаций гражданам оккупированных территорий за недополученные пенсии и осуществления других социальных трансфертов.

**Сценарий замораживания конфликта**, когда Украина не признает отторжения своей территории, но отказывается от военных способов ее возвращения, в социальном измерении означает борьбу за граждан, а не за территорию, где временно невозможно создать достойные условия проживания. В этом случае социальная политика в отношении жителей оккупированных территорий должна формироваться на принципах сочетания ограничений и содействия. Основой такой политики является персональная реинтеграция своих граждан на территории полноценной юрисдикции Украины и одновременно ограничение доступа к социальному обеспечению лицам, которые могут препятствовать перспективам полноценного возвращения Донбасса.

Экономические и социальные связи между этими территориями и свободной Украиной тоже следует строить на основе контролируемости и целесообразности. В частности, экономический и социальный груз восстановления разрушенных районов Донбасса для Украины должен быть обусловленным и дозированным. Политику вынужденного социального ограничения необходимо компенсировать формированием ряда мощных целевых программ репатриации недовольных жителей оккупированных анклавов на территорию Украины. Весьма уместными тут станут адресные проекты по пенсионной и социальной помощи конкретным жителям, которые по разным причинам не могут покинуть оккупированные анклавы. Необходимый компонент таких проектов – гарантии адресности, обеспеченные международным посредничеством и условиями предоставления экономической и инфраструктурной поддержки оккупированным территориям.

Важной составляющей такой «обусловленной» социальной и экономической политики должны стать согласованные сторонами конфликта проекты гарантирования собственности граждан Украины на оккупированных территориях, гарантирование права ведения экономической деятельности и выбора налоговой юрисдикции, а также возможности посещения родных и близких.

Очевидно, что при любых сценариях развития ситуации на Донбассе успешность государственной социальной политики будет определяться эффективностью решения социальных задач на его контролируемой территории. Различия в социальном благополучии между оккупированными и неоккупированными территориями Донбасса станут наиболее эффективным средством разграничения деструктивных и конструктивных сил в регионе. В противном случае – при отсутствии административно-территориальной, экономической и социальной реформ – в контролируемых районах Донбасса возникнет угроза социально-экономического упадка. Управленческая разорванность этих территорий, инфраструктурная и системная неполноценность, функциональная полнота и перегруженность ВПЛ будут формировать ситуацию накапливаемой неуверенности, нервозности и озлобленности.

Следует признать, что ментальное, социальное и экономическое возвращение значительного числа жителей контролируемых территорий Донбасса в Украину еще не произошло и не произойдет само собой. Кроме того, развитие этих территорий должно иметь демонстрационный эффект для оккупированных территорий при любых вариантах развития ситуации. Причем в ближайшей перспективе такой эффект будет иметь исключительно информационно-мировоззренческое значение: для жителей оккупированных территорий успехи других регионов Украины не являются показательными и будут восприниматься враждебно, какими бы они ни были. Все достижения социального и экономического развития подконтрольных областей Донбасса станут востребованными на этапе постепенной реинтеграции в Украину ныне оккупированных районов.

В этой связи уже сейчас целесообразно разработать и открыто артикулировать национальную политику по созданию на контролируемых Украиной территориях Донбасса новых областей Украины. Они должны стать полноценными административно-территориальными единицами, способными проводить региональную политику социальных и экономических реформ. В таком случае деструктивные силы Донбасса не будут иметь здесь возможностей для реванша.

**БУДУЩЕЕ КРЫМА:  
ДОЛГИЙ ПУТЬ ДОМОЙ**

---



## **ГЛАВА 10. СЦЕНАРНЫЕ ПРОГНОЗЫ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ ВОКРУГ КРЫМА**

*Крым – это орден на груди нашей планеты Земля!*

Пабло Неруда

### **10.1. Крым: отказ или возвращение?**

История международных отношений свидетельствует, что ни одно из государств не застраховано от территориальных потерь, предотвратить которые можно только благодаря собственной мощи и эффективности мирового порядка. Подобные потери могут быть более или менее возможными, однако они всегда болезненны. Готовность государства защищать свой суверенитет и территориальную целостность является свидетельством государственнической зрелости, а также подтверждением права и возможности быть полноценным членом мирового сообщества. Поэтому стремление вернуть утраченные территории следует считать вполне естественным, поскольку речь идет не только о политике и экономике, но и о престиже государства на международной арене, о национальной чести и достоинстве.

Так, Германии удалось восстановить свою территориальную целостность, хотя часть земель, по крайней мере на сегодняшний день, она безвозвратно потеряла в результате поражения во Второй мировой войне. Корея восстановит свою целостность неизвестно когда и неизвестно каким способом. Франция на протяжении десятков лет готовила возвращение территорий, утраченных вследствие франко-прусской войны, лелея идею реванша

и достигнув его благодаря победе в Первой мировой войне. Япония стремится вернуть контроль над Курилами, однако ей вряд ли удастся достичь этого в ближайшее время. Хорватия быстро и решительно вернула утраченные территории, зато Сербия лишилась части исторических земель. Следовательно, история международных отношений знает немало как успешных, так и неудачных попыток восстановления территориальной целостности.

Сегодня идея «возвращения Крыма» объективно не находится в фокусе внимания ни украинского политика, ни общества. В значительной степени это вызвано тем, что государственный потенциал Украины настолько уступает потенциалу российскому, что многим украинцам даже сложно представить реванш, отыскивая новые аргументы в пользу отречения от части национальной территории. Бесспорно, Украинское государство сможет продолжить свой исторический путь и без Крыма. Более того, избавляясь от полуострова, Украина, казалось бы, лишается и многих экономических, политических и даже социокультурных проблем, становясь монолитнее в национально-патриотическом смысле и совершеннее в понимании гео- и культурно-политическом. Она избавляется от факторов дестабилизации внутривнутриполитической жизни и искажения внешнеполитической деятельности. Полуостров Крым сложно содержать и непросто защищать, а его якобы огромное геополитическое значение (по примеру «непотопляемого авианосца») существует разве что в причудливых представлениях о современном мире российского руководства.

Для Украины крымская проблематика содержит ряд моральных, гуманитарных, исторических аспектов, которые по своему значению не только не уступают, но и превосходят аспекты политические и экономические. Одной из главных проблем является то, что материковая Украина в большинстве своем считает себя преданной населением Крыма, поскольку оно де-факто не противостояло агрессии РФ, а кое-где даже приветствовало эту агрессию. Проблема осложняется осознанием того, что ресурсы, созданные почти тремя поколениями украинцев и инвестированные в развитие полуострова, впустую использовались из-за несостоятельности, коррумпированности, криминальности местного руководства и бюджетного потребительства, экономической неэффективности и слабой предприимчивости. Проявив почти полную



неспособность к производительной экономической и конструктивной политической деятельности, ментально постсоветское население поддержало российскую агрессию и оккупацию, даже не скрывая, что путем смены хозяина пыталось сохранить статус иждивенца. Измена совершалась под советско-имперские и монархическо-православные призывы и шумиху о возвращении на родину, что на самом деле воспринималось как возвращение во времени – в Советский Союз или империю Романовых.

Сейчас один из главных аргументов в пользу «отказа» от возвращения Крыма заключается в том, что большинство его населения не желает жить в Украине и негативно относится ко всему украинскому. Однако подобное отношение было свойственно населению полуострова на протяжении всех лет существования современной Украины, что не мешало ему пользоваться привилегированным автономным статусом и получать дотации от ненавистного Киева. Очевидно, что без российской агрессии и оккупации украинофобия части жителей Крыма так и осталась бы их региональной особенностью и не сработала бы против государственного суверенитета Украины. В мире почти не существует полностью монолитных обществ, и исключительно от силы государства зависит то, насколько внутренние этнические, региональные, классовые и многие другие разделения преодолеваются и удерживаются в пределах государственных границ. Так что суверенитет и территориальная целостность государства держатся в первую очередь на его могуществе, и именно слабые государства в основном становятся жертвами сепаратизма и агрессии.

Существует и немало других аргументов в пользу «отказа» от Крыма. И часть этих аргументов достаточно справедлива, поскольку отражает реальное положение вещей, которое имело место задолго до аннексии полуострова. Однако так же очевидно, что без агрессии РФ ни одно из соображений в пользу «отказа» от Крыма не обрело бы актуальность или даже считалось бы покушением на территориальную целостность Украины.

Однако все «аргументы» появились уже постфактум, после аннексии. И здесь важно помнить, что какой бы ни была мотивация тех, кто их выражает (то ли это вызвано страхом перед агрессором, то ли особой демократической позицией), всем понятно

(даже если это не проговаривается субъектами международных отношений), что государство, которое даже не предпринимает попыток вернуть утраченные территории, не может считаться полноценным и ответственным членом мирового сообщества, признавая свою несостоятельность нести бремя самостоятельной внешней и внутренней политики на должном уровне.

Таким образом, восстановление территориальной целостности является вопросом государственной важности и исторического значения, в решении которого следует руководствоваться не эмоциональными импульсами постшокового общественного мнения страны – жертвы агрессии, а стратегическим видением, историческим чутьем, глубоким пониманием национальных интересов. Дело реванша (а не мести!) требует дальновидности и аналитического, гибкого ума.

## 10.2. Возможные сценарии возвращения Крыма

Выделяются всего четыре возможных сценария возвращения Крыма. Вместе с тем следует подчеркнуть, что нынешняя Украина не готова к реализации ни одного из них, и ей потребуется определенное время, чтобы подобной готовности достичь.

**Сценарий вооруженного отвоевания (реконкисты).** Сейчас этот сценарий кажется мало осуществимым и находится фактически на периферии «крымского» сценарирования. В то же время на сегодняшний день РФ, несмотря на весь свой глобальный военный потенциал, продемонстрировала лишь способность к диверсионной и пропагандистской деятельности, избегая полномасштабных боевых действий и отступая при серьезном вооруженном сопротивлении. Следует признать, что аннексия Крыма произошла не столько вследствие преобладающей вооруженной мощи РФ, сколько из-за тогдашней военной слабости Украины, особой политической ситуации и нежелания вмешиваться в события, происходившие в жизни значительной части крымчан. Собственно, во многом «военная мощь РФ» на современном этапе является, скорее, продуктом действительно мощной российской пропаганды, чем бесспорной реальностью.

Сразу после аннексии мало кто мог предположить, что Украине удастся сформировать мощную военную группировку, кото-

рая сейчас сдерживает агрессора на Донбассе. Однако для начала вооруженного возвращения Крыма нужно, по крайней мере, три такие группировки (на севере, востоке, юге Украины), причем их военно-технический и профессиональный уровень должен быть на порядок выше нынешнего. В течение довольно непродолжительного времени Украинскому государству удалось создать более или менее достаточный сдерживающий оборонительный военный потенциал. Однако наступательный потенциал Вооруженных сил Украины еще достаточно незначителен, а для проведения успешной операции по освобождению Крыма ей явно не хватает флота, авиации, вооруженной поддержки со стороны западных союзников (прежде всего Соединенных Штатов Америки). Понятно, что освободить полуостров исключительно силами сухопутных войск, без поддержки с моря и воздуха, будет крайне сложно. Хотя стремительные и эффективные рейды украинских высококомобильных десантных войск на Донбассе дают определенные основания (по крайней мере, на уровне штабной игры) говорить о подобных военных операциях в направлении, например, от Джанкоя до Керченского полуострова.

Необходимо помнить, что какой бы мощной ни казалась российская группировка в Крыму, она остается стратегически уязвимой, поскольку фактически не имеет тыла. Сегодня эта группировка почти полностью замкнута на полуострове, лишена возможностей наладить тесную связь с континентальной Россией, находится во враждебной международной среде (фактически – в окружении). Таким образом, сформировались стратегические предпосылки невиданного со времен Второй мировой войны котла, для организации которого достаточно пересечь перешеек, ведущий к Керченскому полуострову; заблокировать российские войска с моря; достичь превосходства в воздухе. Очевидно, что нынешняя Украина не способна к такой масштабной военной операции, что, однако, не исключает возможности ее осуществления в будущем или же при серьезной международной поддержке. Вспоминается исторический пример Крымской войны, ведь именно с поражения в ней начался путь империи Романовых к окончательному распаду вследствие еще более позорных и головокружительных поражений в Японской и Первой мировой войнах.

Бесспорно, РФ обладает мощным ядерным арсеналом, что существенно ограничивает возможности ведения боевых действий против нее. Однако главное назначение этого арсенала больше политическое – сдерживать и запугивать потенциальных противников, а не наносить по ним ядерные удары. Применение ядерного оружия, учитывая его разрушительный потенциал, крайне опасно, если не самоубийственно. Кстати, единственное в истории государство, которое использовало это оружие в ограниченных объемах и достаточно давно, сегодня полностью на стороне Украины. Кроме того, украинцы, добровольно отказавшись от своего ядерного оружия, имеют полное право на защиту от ядерного шантажа со стороны агрессивного соседа. Поэтому вполне уместным было бы, чтобы Украина настояла на обновлении Будапештского меморандума, однако на качественно иных позициях обеспечения своей безопасности со стороны подписантов (безусловно, теперь без участия РФ). Однако возлагать на это чрезмерные надежды не стоит: необходимо оперировать исключительно собственными силами и надеяться только на себя.

Наращивание наступательного потенциала Вооруженных сил Украины требует времени, денег и несокрушимой стратегической воли к победе. Путь Франции к восстановлению территориальной целостности (сразу после поражения во франко-прусской войне) длился десятки лет и завершился победой в Первой мировой войне. Поэтому, несмотря на удаленность исторической перспективы возвращения утраченных территорий, Украина (как и прежде Франция) вполне может вести подготовку к возможному территориальному реваншу в будущем.

Война – это всегда кровь, страдания, ущерб, и в этом заключается главный недостаток сценария вооруженного возвращения Крыма. Именно поэтому необходимо максимально избегать реализации этого сценария с оружием в руках: *во-первых*, в крайнем случае (если, например, РФ попытается распространить агрессию с полуострова на материковую Украину), воспользовавшись очередным актом агрессии для обратного удара и переноса боевых действий на территорию Крыма; *во-вторых*, в случае максимального совпадения благоприятных обстоятельств, когда появится возможность освободить полуостров с минимальны-

ми жертвами. Очевидна необходимость наращивания военной готовности Украины действовать на крымском стратегическом театре не только оборонительным, но и наступательным образом. Причем сама готовность является важным фактором освобождения захваченных территорий наряду со сдерживанием захватчика от дальнейшего продвижения и благодаря дипломатическим усилиям Украинского государства, направленным на восстановление территориальной целостности мирным путем. Учитывая, что РФ, очевидно, не собирается отказываться от «войны» как способа реализации своих агрессивных планов, Украина должна быть готова отвечать на этот вызов. В таких условиях вполне естественно планировать и восстанавливать территориальную целостность вооруженным путем. Эти действия не противоречат ни одним ценностным стандартам международной жизни, хотя и будут создавать некомфортную политическую среду для многих европейских государств.

В целом сегодня отсутствуют объективные условия для воплощения сценария вооруженного отвоевания Крыма. Последнее возможно только при наличии ряда факторов: многократное качественное и количественное увеличение украинского военного потенциала; ослабление соответствующего потенциала РФ; готовность (моральная и ресурсная) украинского общества к войне; вооруженная поддержка со стороны стран евроатлантического сообщества (прежде всего США). Сейчас этих условий, очевидно, нет, однако если они сформируются, Украина и ее Вооруженные силы должны быть готовы ими воспользоваться.

Путь реконкисты может оказаться достаточно долгим и продолжаться не одно десятилетие, с чередой военных успехов и военных неудач. Ведь военные операции всегда могут привести как к победе в вооруженной борьбе, так и к поражению в ней.

**Сценарий «народной войны».** Речь идет о восстановлении территориальной целостности с помощью народной дипломатии и народной войны путем гражданского наступления на оккупированный Крым, которое будет происходить либо вне государственных институтов, или при их скрытом содействии. Таким образом, гражданское общество берет дело возвращения утраченных территорий в свои руки, используя множество методов, что

обусловлено его структурным разнообразием, действуя гибко, неформально, неожиданно (почти гибридно), и насильственным, и мирным путем.

Задействуется широкий спектр средств общественного влияния на государство-агрессор – от массового (максимально массового) мирного похода обеспокоенных граждан Украины на Крым до партизанской войны и подпольной борьбы на оккупированных территориях. Мир будет сохраняться на межгосударственном уровне, но на базовом общегражданском и межгражданском уровне будет продолжаться вязкая, разнообразная, формально не определенная борьба за освобождение от оккупантов, объединяющая элементы национально-освободительной, гибридной, партизанской войн, подпольной деятельности небольших групп и массовых ненасильственных движений.

Осуществляемая украинской патриотической общественностью блокада Крыма свидетельствует о возможности реализации сценария национально-освободительного движения и народной войны за возвращение полуострова. Сегодня важен не сам вопрос эффективности этой блокады, ведь понятно, что таким образом нанести поражение оккупантам и вернуть полуостров вряд ли удастся. Речь может идти разве что о создании больших или меньших трудностей для оккупационного режима и его сторонников и для самой РФ – о возрастании цены аннексии и содержания аннексированных территорий. Блокирование захваченного полуострова важно прежде всего тем, что в его процессе формируется кадровый потенциал будущего возвращения Крыма: группируется когорта освободителей, которая может стать авангардом общенационального движения за освобождение полуострова.

Сценарий восстановления территориальной целостности благодаря национально-освободительному движению и народной войне отнюдь не идеален, а в некоторых аспектах даже опасен.

Во-первых, любые массовые движения несут угрозу хаоса и дестабилизации и во внутренней политике, и в международной среде, генерируя экстремизм и легко выходя из-под организационного контроля. Кроме того, сегодня не все граждане Украины готовы принять участие в подобном движении, поскольку не существует общенационального консенсуса относительно способов и принципов возвращения полуострова. Многие украинцы вооб-

ще не хотят этого делать, потому что считают такое возвращение политически и экономически нецелесообразным, чувствуют моральное отвращение к поведению части населения Крыма или же просто опасаются последствий (прежде всего реакции РФ).

Во-вторых, существует угроза замораживания конфликтной ситуации на полуострове по примеру Северной Ирландии, когда движение сопротивления российской оккупации, организационно выкристаллизовавшись в мощные подпольные и партизанские структуры, останется (ведь большинство населения будет сохранять лояльность к стране-оккупанту) в таком состоянии на десятилетия, оказавшись в тупике длительной, кровавой и бесперспективной борьбы.

В-третьих, массовые движения имеют свойство довольно быстро угасать, порождая терроризм и экстремизм или же массовое разочарование.

**Сценарий мирной реинтеграции путем общественного развития (привлечения социальной динамикой или прогрессом).** В современной напуганной агрессией и войной, экономическими трудностями, политической нестабильностью Украине этот сценарий считается самым желанным и привлекательным. Естественно, что к реализации именно этого сценария стремится большинство украинцев, поскольку при нем достигаются сразу две стратегические цели: и страна развивается, и утраченные территории возвращаются, причем кровь проливать не придется. Сценарий мирной реинтеграции путем общественного развития является абсолютной противоположностью сценарию вооруженного отвоения Крымского полуострова, привлекая своей человечностью, миролюбивостью, конструктивностью, а также возможностью переноса сложного и опасного дела возвращения Крыма на счастливое послезавтра. Стремление разбогатеть, откупиться от врагов и привлечь бывших сограждан является вполне естественным и человеческим: мало кто осмелится оппонировать такому стратегическому плану, призывая соотечественников к оружию и предостерегая их от иллюзий.

Успешное развитие отечественной экономики играет ведущую роль в воплощении сценария мирной реинтеграции, однако считать этот сценарий исключительно экономическим по своей природе также не следует. Речь идет о более широкой историче-

ской перспективе – полном перерождении страны, ее превращении в нечто противоположное тому, чем она была на протяжении последних почти двадцати пяти лет.

Такая (во многом утопическая) Украина, которая сможет стать источником постепенного мягкого влияния, очевидно, должна быть:

- мощной, высокотехнологичной, энергетически независимой и ориентированной на экспорт *экономикой*, гармонично вписанной в общеевропейский и мировой рынок;
- сбалансированной *социальной структурой* с динамичным и влиятельным средним классом;
- цивилизованной демократической *политикой* массового участия, которая эффективно функционирует на основе европейских принципов и в рамках европейских институтов;
- дееспособным *государством*, преодолевшим коррупцию и создавшим справедливую правовую систему, в котором власть принадлежит не только ему, но и местным общинам, и влиятельному гражданскому обществу;
- гуманистической светской национальной *культурой*, искренне открытой к положительным ценностным воздействиям и конструктивным ценностным заимствованиям.

Сценарий мирной реинтеграции Крыма путем социального развития предполагает качественное историческое преобразование (перерождение) украинского общества, которое прогрессирует настолько интенсивно, что создает вокруг себя своеобразное гравитационное поле, вовлекая в орбиту своего влияния не только утраченные территории, но и смежные регионы соседних государств. Украина становится культурным образцом для подражания и источником интеграционного притяжения, способным контролировать экономическое развитие примыкающих к ее границам земель (в том числе оккупированных), ускоряя или замедляя это развитие в соответствии со своими национальными интересами. Согласно этому сценарию, параллельно – под воздействием международных санкций, истощения природных ресурсов и сужения рынков их сбыта, неэффективности авторитарного управления, накопления внутренних противоречий, бремени имперского милитаризма – происходит политическая, культурная, экономическая деградация РФ. Крым превращается



в перенасыщенную российским оружием и полностью зависимую от динамичной украинской экономики резервацию. Он не способен к самостоятельному развитию, экономическая ситуация на полуострове ухудшается, население беднеет, объемы дотаций и финансовая помощь РФ уменьшаются. Поэтому единственный выход – вернуться в состав Украинского государства, которое, возможно, к тому времени уже войдет в Евросоюз, и таким путем приобщиться к экономически динамичному, политически стабильному, прочно сплоченному общей системой безопасности евроатлантическому центру сил глобальной властно-силовой конфигурации однополюсного международного общества.

Жить в богатой и счастливой стране и мирно вернуть Крым мечтает подавляющее большинство украинцев, и именно за эту мечту держится украинская общественность. Сценарий мирной реинтеграции Крыма путем социальной динамики не лучше и не хуже трех остальных, он не более и не менее утопичен по сравнению с ними, а перспективы его воплощения так же исторически неопределенны. Преимущества этого сценария очевидны, поэтому целесообразно сосредоточиться на недостатках.

Достижение экономического успеха так же сложно, как и военного, ведь никто не застрахован от поражений и провалов. Экономический успех требует от общества приблизительно тех же качеств, что и военный. Народ, не способный побеждать в войнах и защитить себя оружием, вряд ли будет особенно успешен в сфере экономики. Путь к экономическому успеху столь же длителен, как и путь к успеху военному. Возможно, даже более длителен и сложен, поскольку и украинские вооруженные силы, и украинская экономика поражены почти одинаковыми проблемами (коррупцией, нерешительностью, отсутствием дисциплины и самоорганизации, низким технологическим, профессиональным, управленческим уровнем и т.д.). Сегодня необходимо осознавать, что путь экономической эволюции и социального прогресса для восстановления территориальной целостности – отнюдь не более легкий, чем путь вооруженной реконкисты, а возможно, и более сложный.

Однако даже такой вполне возможный успех не гарантирует возвращения утраченных территорий. Этот процесс не может быть автоматическим и абсолютно безболезненным.

Во-первых, восстановление территориальной целостности является политическим актом, осуществить который исключительно экономическими методами, не обращаясь к базовым инструментам внешнеполитической деятельности – дипломатии, информационному воздействию, вооруженным силам, – невозможно. Названные инструменты придется привлекать как минимум на завершающих стадиях реинтеграции (а информационное воздействие – на всех этапах), ведь всегда найдутся те, кто будут противиться этой реинтеграции до конца и при любых условиях, что предполагает применение оружия для нейтрализации экстремистских элементов. Кроме того, возвращение утраченных территорий неизбежно затронет ряд вопросов международного характера и сферы безопасности, что потребует от Украинского государства значительных дипломатических усилий, поддерживаемых военным потенциалом. Иными словами, какой бы сценарий возвращения Крыма ни был бы выбран, Вооруженные силы Украины все равно необходимо укреплять.

Во-вторых, достижение украинским обществом (прежде всего его экономикой) высокого уровня развития может сработать и против реинтеграции Крымского полуострова, углубив экономические, политические, социокультурные различия и превратив последние в непреодолимую пропасть. Украина, существуя и развиваясь без Крыма, может измениться настолько, что возвращение полуострова станет если не невозможным, то, по крайней мере, очень сложным. Причем чем дальше Крым будет находиться за пределами Украинского государства, тем сложнее будет его возвращение и дороже обойдется собственно реинтеграция (что может оказаться неприемлемым для будущего гипотетического украинского общества). Особенно это касается социокультурных различий, которые (и так достаточно глубокие) в период раздельного существования только углубятся.

В-третьих, экономическое влияние является одним из главных, но далеко не единственным мотивом социального поведения. Поэтому даже экономически мощная и динамичная страна не всегда привлекательна в политическом и социокультурном плане. Разительные различия в темпах роста экономик и уровне благосостояния между Северной и Южной Кореей пока не приближают историческую перспективу их объединения, по-

скольку срабатывают внеэкономические факторы политического, идеологического, военно-стратегического характера. Значительная часть жителей Крыма может презирать и ненавидеть Украину (что неизбежно в условиях поддержки и пестования российской пропагандистской машиной этой ненависти) даже после того, как она станет страной всеобщего благосостояния. Упомянутая часть крымчан имеет определенные возможности сохранить лояльность к РФ и параллельно пользоваться ростом украинской экономики (трудовая миграция, контрабанда или другой полуправильный путь). Кроме того, даже экономически ослабленная и политически изолированная Россия еще долго будет сохранять военную мощь, защищая территории, которые почитает своими.

В-четвертых, мирной реинтеграции Крыма путем общественного прогресса может существенно воспрепятствовать нравственная компонента, которая способна свести на нет действие экономических факторов. В случае реализации именно этого сценария значительной части украинцев придется радикально изменить свое отношение к жителям Крымского полуострова. Если сегодня это отношение имеет преимущественно такие эмоциональные характеристики, как «измена», «украинофобство» и т.д., то для реинтеграции нужно перейти к оценкам крымчан как забытых и несчастных граждан, которых нужно вернуть обратно в государство ввиду высокого уровня благосостояния, искреннего сострадания и глубокого понимания. Однако будут ли предпосылки к такому переосмыслению системы оценок, еще неизвестно, особенно в случае достижения Украиной высших уровней экономического развития. Ведь вернуть в состав своего государства «неверное» и «ненадежное» население и поделиться с ним своим благосостоянием могут захотеть не все.

**Сценарий мирной реинтеграции дипломатическими средствами.** Речь идет о восстановлении территориальной целостности путем переговоров – о сугубо кабинетном решении проблемы Крыма на высоких властных уровнях мировой политики. Сегодня больше делается для воплощения именно этого сценария, хотя общая вера в его осуществимость ускоренными темпами уменьшается. В то же время он не является самым утопическим и не менее реалистичен, чем три остальные. Успешная реализа-

ция сценария мирной реинтеграции Крыма дипломатическими средствами требует выполнения ряда условий: максимальной многосторонности переговорного процесса, распространения переговоров на все постсоветское пространство, изъятия из повестки дня переговоров вопросов внутреннего устройства, введения концепции «территорий под международным управлением».

Возвращение Крымского полуострова средствами дипломатии возможно только на основе многосторонности, то есть при участии в переговорном процессе как можно большего числа заинтересованных сторон. Расширение круга участников переговоров дает возможность увеличить пространство дипломатического маневра для Украины; привлечь большее количество участников, расположенных к Украинскому государству (прежде всего США), сформировав более благоприятную переговорную среду; нейтрализовать, или, по крайней мере, смягчить («размыть») российское давление на Украину, оказываемое в процессе переговоров; привлечь к многостороннему дипломатическому диалогу все заинтересованные государства, интересы которых не могут быть проигнорированы в процессе решения российско-украинского территориального спора, поскольку подобное игнорирование в дальнейшем приведет к напряженности и недоразумениям; создать более благоприятные предпосылки для достижения и выполнения совместно принятых решений и достигнутых договоренностей.

Дипломатическое решение крымского вопроса на двусторонней основе путем сепаратных переговоров с РФ и опасно, и бесперспективно. Конфликт на Донбассе и аннексия Крыма (российско-украинское вооруженное противостояние) – это лишь часть общей конфликтной сети на постсоветском пространстве. Все эти конфликтные ситуации имеют общие причины, а также схожую схему эволюции и аналогичные последствия. Они спровоцированы и подпитываются РФ – одной из постсоветских стран, которая заболела имперской мегаломанией и безосновательно назначила себя на роль регионального гегемона. Попытки договориться с агрессором приводят или к признанию результатов агрессии (в частности аннексии Крыма), или к частичному восстановлению территориальной целостности Украины ценой потери значительной части ее государственного суверенитета

и возвращения в сферу российского великодержавного влияния с последующим участием в опасных внешнеполитических авантюрах этого постсоветского государства.

Решить российско-украинский вооруженный конфликт и вернуть аннексированные территории вряд ли удастся без радикальной структурной трансформации политической системы, сформировавшейся на территории бывшего Советского Союза после его распада. Вооруженное противостояние Украины и РФ является частью всего постсоветского конфликтного комплекса. Поэтому и полная приостановка этого противостояния, и окончательное мирное разрешение конфликта невозможно без примирения всего постсоветского пространства, в частности без восстановления территориальной целостности Грузии и Молдовы. Попытки каждой из жертв российской агрессии решить проблему утраченных территорий по отдельности, избегая вопросов комплексной реструктуризации политической системы, сформировавшейся на территории бывшего Советского Союза, уже продемонстрировали свою неэффективность и бесперспективность. Однако наибольшую угрозу представляют попытки достичь сепаратного соглашения с государством-агрессором, что только побудит его к дальнейшим агрессивным действиям и укрепит для последующих внешнеполитических авантур.

Восстановление территориальной целостности Украины дипломатическими средствами требует широкого институционального контекста и региональной локализации. Речь идет о проведении мирной конференции для постсоветского пространства, в которой бы приняли участие все заинтересованные государства, а не только расположенные на этом пространстве. Инициаторами такой конференции могут стать страны – жертвы российской агрессии: Молдова, Грузия, Украина. Сегодня существует острая потребность в начале максимально широкого многостороннего дипломатического диалога государств – преемников Советского Союза и стран, заинтересованных в налаживании такого диалога на принципах справедливости, равенства и конструктива. Кроме того, подобная конференция может впоследствии институционализироваться, превратившись в соответствующую международную организацию, которая внесет действенный вклад в поддержание мира и безопасности на

постсоветском пространстве, поскольку все функционирующие сегодня на этом пространстве организации и объединения справиться с указанной функцией не могут.

Возвращение Крыма невозможно без участия всех заинтересованных в восстановлении территориальной целостности Украины государств и мирового сообщества в целом. Кроме того, понятно, что такое возвращение – процедура довольно длительная и не произойдет мгновенно. Поэтому **одним из приемлемых дипломатических решений на период реинтеграции может считаться международное управление аннексированными территориями**. Таким образом, эти территории могут получить и международный статус, и эффективное управление, и приемлемые политико-административные условия на период возвращения/реинтеграции, который может быть различным по продолжительности. Подобное международное управление может осуществляться временными международными администрациями, которые формируются совместными усилиями международных организаций в сфере безопасности (прежде всего ОБСЕ, ООН) и авторитетных государств с миролюбивой внешней политикой.

Создание и функционирование таких временных международных администраций во избежание боснийского сценария целесообразно осуществлять в постоянной координации со странами – жертвами агрессии, к которым под управлением этих администраций должны вернуться/реинтегрироваться аннексированные территории. Кадровый состав международных администраций наряду с силами полиции целесообразно укомплектовать международными чиновниками (сотрудниками международных организаций) и представителями нейтральных государств. В числе основных задач временных международных администраций являются избежание экологических и гуманитарных катастроф; поддержание надлежащего уровня политико-правового порядка и экономического благосостояния; осуществление демилитаризации и декриминализации. Главной задачей (и это нужно нормативно обозначить) должно стать возвращение аннексированных территорий в состав государств. В целом речь идет о воссоздании модифицированной и адаптированной к новым историческим условиям концепции «подмандатных территорий», хотя носите-

лем мандата на управление переходными территориями должны стать международные организации, за счет средств которых эти территории и будут финансироваться.

Успешное дипломатическое решение проблемы восстановления территориальной целостности Украины предусматривает изъятие вопросов внутреннего устройства Украинского государства из переговорного процесса. То есть возвращение Крыма не может осуществляться ценой радикальной реконструкции украинской политической системы в интересах других государств. Вследствие превращения вопроса политического и государственного устройства Украины в предмет международных переговоров и дипломатического торга и противники, и партнеры Украинского государства получают мощное средство воздействия, а принцип государственного суверенитета и право украинского народа выбирать лучшее и наиболее приемлемое для себя политическое устройство нарушаются. Допустимо идти на серьезные внешнеполитические уступки, однако необходимо максимально избегать вмешательства во внутреннюю политику, а тем более привносить дополнительные факторы возмущения, обусловленные различным отношением разных сегментов общества к вопросу государственного и политического устройства.

Сценарий мирной реинтеграции Крыма дипломатическими средствами не лишен и недостатков.

Во-первых, до сих пор ни один серьезный международный конфликт не был решен исключительно средствами дипломатии, которая доказала свою эффективность преимущественно на начальных (кризисных) и завершающих (постконфликтных) стадиях его эволюции.

Во-вторых, дипломатия является достаточно тонким инструментом (кабинетно-кулуарным), что может оказаться малопригодным для решения масштабных конфликтных ситуаций, в которых задействованы существенные ресурсы мощных противоборствующих сторон и которые охватывают значительные территории с большим количеством населения.

В-третьих, дипломатические усилия требуют не только кабинетной тишины, но и длительного времени, что может затянуть конфликт, приведя к его историческому укоренению и превращению в перманентный.

В-четвертых, дипломатия не в состоянии эффективно функционировать, не опираясь на мощный государственный потенциал (экономический, политический, культурный) и два других инструмента внешнеполитической деятельности – мощные вооруженные силы и эффективную пропаганду.

В-пятых, слабые государства легко становятся жертвами дипломатической игры государств более сильных, которые в своих интересах могут вынудить слабых партнеров пойти на не выгодные для них уступки, в том числе территориальные.

И, наконец, в-шестых: мирная реинтеграция Крыма дипломатическими средствами требует обязательного присутствия РФ в этом процессе. Такое присутствие возможно лишь в условиях жесткого внешнего давления, при котором внутренняя ситуация (экономическая, социальная) в самой России достигнет уровня, когда излишки напряженности больше не удастся четко направлять исключительно пропагандистскими мерами.

### 10.3. Принципы экономической политики Украины в отношении аннексированного Крыма

Аннексия Крыма Российской Федерацией разрушила правовые основы реализации двустороннего украинско-российского экономического сотрудничества. В условиях отмены базовых основ добрососедства трансформация экономического сотрудничества Украины как с РФ, так и с Крымом становится неизбежной.

Для Украины, которая за период аннексии Крыма потеряла заметную часть экономического потенциала и человеческого капитала, актуализируется необходимость переосмысления собственной экономической политики в отношении аннексированной территории. Концептуальные подходы варьируются от целесообразности организации экономических отношений с АР Крым по правилам, принятым для иностранных территорий (то есть с введением таможенного и валютного контроля), до введения специальных правил, принятых в отношении захваченных (аннексированных) территорий и стран-агрессоров (т.е. общие принципы таких отношений должны распространяться и на Крым, и на Россию в целом).



В то же время несомненно, что в развитии экономической политики в отношении Крыма для Украины важно достижение определенных ориентиров *стратегического* и *тактического* характера.

*Стратегический уровень:* обеспечение мира, восстановление территориальной целостности Украины, полноценная реализация суверенитета и восстановление границ Украины.

*Тактический уровень:* полная компенсация нанесенного ущерба, причиненного препятствованием реализации государством, а также физическими и юридическими лицами на территории Крыма права собственности и имущественных прав; предупреждение контрабандных потоков с временно аннексированной территории; текущее обеспечение экономической безопасности украинских физических и юридических лиц, их имущественных прав; урегулирование порядка осуществления критического экономического сотрудничества с временно аннексированной территорией (поставка электроэнергии и т.п.); предупреждение экономических диверсий, военной агрессии и организации вооруженных конфликтов со временно аннексированной территории и др.

Переосмысление экономической политики Украины в отношении аннексированного Крыма должно основываться на многоуровневом механизме экономического сдерживания агрессии и обеспечения национальных экономических интересов. Применение пакетов санкций должно осуществляться в зависимости от хода процессов урегулирования конфликта Украины с РФ и возмещения Россией ущерба, нанесенного Украине и ее гражданам. Пакеты санкций должны иметь разный охват и интенсивность вплоть до возможности введения экономической блокады Крыма со стороны Украины (при сохранении гуманитарной составляющей).

**Наиболее экстремальный инструмент экономического сдерживания – экономическая блокада Крыма со стороны Украины** – может включать прекращение или существенное ограничение движения товаров, людей и капитала, пересмотр ценовой политики относительно поставок критических товаров, воды и электроэнергии и т.п.

**Менее интенсивный пакет экономического сдерживания должен предусматривать полноценное присоединение Украины ко всем экономическим санкциям, вводимым против России в связи с аннексией Крыма** (частично это уже было сделано).

Следует, однако, учесть, что поскольку такие ограничения будут иметь селективный характер, они могут быть обжалованы в судах (в частности международных) как дискриминационные. Это следует предусмотреть в специальном законе или в качестве дополнения к закону «Об основах национальной безопасности».

Образцами соответствующего закона могут быть законодательные акты «О торговле с врагом» (*Trading with the Enemy Act*), принятые в свое время в США (1917 год) и Великобритании (1914 год), которые действуют по сей день<sup>121</sup>.

Для Украины подобный закон может:

- в случае эскалации агрессии регламентировать экономические отношения с РФ как со страной-агрессором, а также с незаконно аннексированным Крымом;
- уполномочить Кабинет Министров Украины (на основании решения СНБО Украины) устанавливать перечень видов экономических операций (торговых, инвестиционных и т.д.), а также товаров и услуг или конкретных проектов, осуществление операций по реализации или покупке/продаже которых в отношениях с РФ и Крымом считается целесообразным с точки зрения интересов национальной безопасности (причем такой перечень может быть закрытым) и/или является таковым по гуманитарным соображениям;

---

<sup>121</sup> В начале Первой мировой войны актуализировалась потребность нормирования торговли в новых условиях. Тогда, в 1914 году, парламент Великобритании принял закон «О торговле с врагом», в соответствии с которым запрещались деловые отношения с идентифицированным врагом. В действующей редакции этого закона от сентября 1939 года за торговлю с врагом во время войны предусмотрена уголовная ответственность в виде заключения на 7 лет. В США в 1917 году принят федеральный закон с аналогичным названием, который устанавливает ограничение торговли со странами, враждебными к США. Закон дает президенту страны право осуществлять надзор или ограничивать торговлю между США и враждебными странами во время войны. Закон о торговле с врагом становится общим названием для законодательных актов, которые применяются во время войны или в случае провозглашения в стране чрезвычайного положения, он ориентирован на установление особых правил торговли с враждебными странами и с отдельными гражданами таких стран, а также на запрет действий, которые способствовали бы таким странам, и дает право главе государства собственноручно определять торговые режимы с враждебными странами. «Закон о торговле с врагом» использовал президент США Ф. Д. Рузвельт в 1933 году для юридического обоснования введения чрезвычайного экономического положения.

- предоставлять Кабинету Министров Украины право выдавать специальные разрешения на осуществление с РФ и Крымом экономических операций с товарами и услугами или в рамках проектов, указанных в специальном перечне, утвержденном Кабинетом Министров;
- уполномочить Кабинет Министров Украины при необходимости создавать специальное хозяйствующее учреждение государственной формы собственности для осуществления экономических операций с РФ и Крымом.

Украина может реализовывать **сценарии экономического сотрудничества с Крымом** и г. Севастополь в соответствии с принципами:

- *«военной экономики»*, предусматривающей полное прекращение экономического сотрудничества. При таком варианте практические вопросы будут касаться преимущественно урегулирования юридических аспектов фиксирования прав на экспропрированную собственность, компенсацию убытков и тому подобное;

- *«коллорационистской экономики»* с признанием долгосрочности аннексии Крыма и попыткой максимального использования возможностей сотрудничества с Крымом. При таком варианте экономические связи не ограничиваются, но организуются по правилам, которые существуют в отношении РФ;

- *«экономического кондоминиума»*, предусматривающего признание Крыма «особой территорией» с квазитаможенным режимом (то есть возможными исключениями или преференциями, например для предприятий, принадлежащих резидентам Украины, и ограничениями или запретами, например для предприятий, на которые распространяются санкции ЕС). Такой подход также предполагает совместное решение определенных проблем, в частности связанных с изъятием гривны из обращения, с деятельностью банков и финансовых учреждений (возможно, на основе двойного лицензирования) и др.

Важно отметить, что **экономическая политика Украины в отношении Крыма является частью более широкого процесса – реформирования экономического сотрудничества с Россией в целом**. В этой связи первоочередными шагами должны стать:

- совершенствование законодательной базы применения экономических санкций Украины к РФ. В частности, подлежат конкретизации риски и угрозы экономического сотрудничества Украины с РФ с учетом факторов гибридной войны против Украины, пакеты санкций (в соответствии с международной практикой и национальными интересами), этапы введения санкций, принципы мониторинга эффективности санкций, определение принципов применения санкций;
- разработка единого концептуального подхода к ограничению порядка сотрудничества российских компаний (или компаний с российским капиталом) с предприятиями и учреждениями государственного сектора, включая ограничения или запрет на участие таких компаний в государственных закупках; приватизации государственного имущества; получении государственных субсидий; приобретении корпоративных активов на территории Украины и т.п.;
- разработка с участием международных экспертов, в том числе ведущих мировых аудиторских компаний, методики определения ущерба, нанесенного государству, конкретным гражданам и юридическим лицам Украины;
- инициирование создания международного механизма подтверждения размера причиненных Украине и ее субъектам убытков, понесенных в результате аннексии Крыма, и механизма их компенсации Россией.

Итак, Украина преодолевает сложный путь трансформации экономических отношений с РФ после аннексии украинских территорий. Сложность ситуации заключается, в частности, в том, что ускоряется разрушение налаженных десятилетиями двусторонних экономических связей, чем наносится дополнительный ущерб украинской экономике. Вместе с тем понесенные экономические убытки – это цена цивилизационного выбора Украины, которую платит нация и которая не может быть предметом политического торга и экономического расчета. Широкая международная поддержка Украины придает уверенности в победе общецивилизационных ценностей и восстановлении справедливости на основе международного права.

## СЦЕНАРИИ БУДУЩЕГО

*Всегда легче придраться предложенного сценария, чем создавать собственную мелодию.*

Олег Рой

Попытки, по меньшей мере, заглянуть, а по большей – смоделировать будущее Украины являются перманентными. Беспрецедентная геополитическая, экономическая, социальная неопределенность фактически поставила страну на грань турбулентности, подняв волну создания сценариев будущего, содержание которых преимущественно пессимистично. Подобный пессимизм обусловлен тремя основными факторами: предшествующим историческим опытом; нынешними трудностями; попыткой обезопасить себя от проблем и провалов в будущем, подготовив к ним «душу и разум». Мечтать о лучшем и готовиться к худшему является вполне трезвой, или даже естественной, стратегической установкой человека социального. Кроме того, украинцы устали от исторического оптимизма коммунистических времен, который тотально контрастировал с суровой и безжалостной реальностью раннего советского тоталитаризма или же со смехотворной и непреодолимой неэффективностью позднего.

История украинского народа и его государственности дает мало оснований для оптимизма: войны, голодоморы, экономические кризисы и кризисы идентичности истребляли и опустошали целые поколения и слои, замедляя процессы создания нации и государства. Украинцы даже сформировали специфическую культуру исторического и общественного пессимизма, которая является неотъемлемой частью их этнического кода и национальной идентичности. Собственно, скептическое отношение украинского общества к любой власти, соответствующие проблемы государственного созидания в значительной мере объясняются именно этой культурой. Поэтому вполне естественно, что большинство сконструированных в Украине сценариев будущего, как правило, производят гнетущее впечатление.

На протяжении последних почти двадцати пяти лет украинскому обществу так и не удалось создать динамичную экономику, эффективную демократию, справедливую правовую систему, привлекательную культуру. Само общество остается бедным, расслоенным, беспомощным перед внешними и внутренними угрозами. Следствием такой тяжелой ситуации становится крайне нестабильная система власти – малоэффективная и недостаточно легитимная. Украинское общество превращается в общество тотальной коррупции и перманентного массового протеста, в котором оптимистичные прогнозы развития представляются искусственными и безосновательными.

Сценарии будущего должны иметь опору в настоящем: они являются продолжением уже существующих трендов, а не беспочвенными предположениями и футурологическими фантазиями. В современной Украине еще мало положительных тенденций для оптимистичных прогнозов. Сегодня можно говорить об оптимистических сценариях только на послезавтра, а не на завтра. Кроме того, общество не может существовать без здорового алармизма, поддерживая постоянную готовность к новым вызовам и угрозам посредством их акцентирования или даже преувеличения. В конце концов, человеку свойственно бояться будущего, и это делает пессимистические сценарии более распространенными.

Прогнозирование будущих социальных состояний в целях большей адекватности и практичности требует акцентирования и учета именно негативных моментов. Таким образом, учитываются все возможные угрозы и определяется «горизонт событий»: фиксируется нижняя граница возможного развития событий, над которой надстраиваются различные оптимистические предположения, которые могут и не оправдаться. Изображать прекрасные картины счастливого будущего непрактично и даже глупо, когда над украинским обществом нависло столько угроз. В конце концов, воспользоваться успехом гораздо легче, чем прозевать угрозы, а потом их преодолевать.

Будущее в самом широком смысле является субъективно-объективной временной категорией восприятия реальности, которая предшествует грядущим событиям, осуществление которых, в свою очередь, подчиняется законам неопределенности. Несмотря на это, существует ряд способов, которые позволяют

«управлять неопределенностью будущего». Самым популярным из них является сценарный, при котором как одинаково возможные в будущем рассматриваются все сценарии, соответствующие определенным актуальным тенденциям. Сценарный способ «управления неопределенностью будущего» предусматривает не только формирование образа этого будущего, но и выделение оснований (объективных возможностей) для его воплощения, разработку системы мер, которые это воплощение приближают. То есть каждый сценарий содержит три основных элемента – идеальный (образ будущего), аналитический (обоснование возможности осуществления сценария), практический (система предлагаемых мероприятий, осуществление которых приближает воплощение сценария).

Сегодня наиболее комплексно обозначены пять сценариев развития событий в украинско-российских отношениях в контексте нарушения территориальной целостности Украины<sup>122</sup>. Базовых сценариев пять, причем три из них – радикальные, два – промежуточные компромиссные. Однако, рассматривая украинско-российские отношения не обобщенно, а конкретизировано по Крыму и Донбассу, спектр сценариев может быть расширен от **сценария вынужденного бездействия** (актуальный для современных отношений, а точнее, их отсутствия с Крымом) до достаточно оптимистичного – **территориальной целостности и примирения**. Несмотря на то, что осуществление такого сценария пока находится за кулисами мировосприятия «слишком хорошо, чтобы быть правдой», его нельзя не принимать во внимание, поскольку, так или иначе упомянутые пять базовых сценариев являются альтернативно-ситуативными способами достижения желаемого мира. Таким образом, вполне реалистичные пять сценариев «помещаются» между двумя очевидными и желательными для пассивного большинства сценариями, предусматривающими либо ожидаемую бездеятельность, либо бездеятельное ожидание.

---

<sup>122</sup> Горбулин В. П., Власюк А. С., Кононенко С. В. Украина и Россия: девятый вал или Китайская стена – М.: НИСИ, 2015 – 132 с.; Горбулин В. Пять сценариев для украинско-российских отношений [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gazeta.zn.ua/internal/pyat-scenariiev-dlya-ukraino-rossiyskih-otnosheniy-.html>

Нужно также четко понимать, что, во-первых, каждый из всего спектра сценариев должен рассматриваться применительно к временной оккупации отдельных территорий Донбасса и аннексии Крыма и в различных временных горизонтах: в краткосрочной перспективе в первом случае и в долгосрочной – во втором. При этом, к сожалению, нельзя исключать, что каждый из пяти сценариев может быть отсрочен в отношении Донбасса, но реализован по Крыму. Во-вторых, следует понимать, что Минские соглашения не могут считаться частью ни одного из сценариев, они являются лишь необходимым, но недостаточным условием сценарного подхода к возможности урегулирования ситуации и на востоке, и на юге страны. Конечно, никоим образом нельзя преуменьшать значение Минского процесса, несмотря на то, что, принимая во внимание сентенцию «экономика – кровь политики», содержание Минских соглашений, как и сам процесс переговоров, можно считать «обескровленными». Однако на данный момент нет никакой альтернативы Минскому процессу. Очевидно, если срок действия Минских соглашений будет продлен на 2016 год, его экономическую компоненту можно будет усилить. Но сейчас речь идет только о том, что «тонкости дипломатии могут переиграть грубость военной силы»<sup>123</sup>.

Итак, относительно сценария **вынужденного бездействия**. Понятно, что любые действия в отношении деаннексии Крыма не ко времени, однако отметим, что уже сейчас «бездеятельность» не является абсолютной. Так, начались определенные подготовительные работы, в частности Президент Украины подписал указ, согласно которому вводится в действие Решение СНБО Украины «О состоянии реализации мер по защите имущественных прав и интересов государства Украина в связи с временной оккупацией части территории Украины»<sup>124</sup>. Учитывая необходимость дополнительных мер по защите прав и интересов Украины, Кабмин должен принять безотлагательные меры по активизации

---

<sup>123</sup> Горбулин В. Без права на покаяние . – Харьков : Фолио, 2009. – 379 с.

<sup>124</sup> О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 20 июля 2015 года «О состоянии реализации мер по защите имущественных прав и интересов государства Украина в связи с временной оккупацией части территории Украины»: указ Президента от 26.08.2015 г. № 514/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/514/2015/paran2#n2>



работы по возмещению убытков, нанесенных временной оккупацией части территории Украины.

В частности, заняться на постоянной основе уточнением размера убытков, причиненных препятствованием реализации Украиной на территории Крыма права собственности и имущественных прав. Правительство также должно принять меры по проведению переговоров с российской стороной по урегулированию спора между Украиной и РФ о толковании и применении соглашения между правительствами о поощрении и взаимной защите инвестиций. Министерство иностранных дел должно безотлагательно начать процедуру закупки юридических услуг, связанных с защитой прав и интересов Украины, с целью урегулирования спора между Украиной и Россией относительно толкования и применения указанного соглашения.

Совместно с министерствами юстиции, экономического развития и торговли, энергетики и угольной промышленности и другими заинтересованными государственными органами необходимо подготовить стратегию защиты прав и интересов Украины относительно толкования и применения соглашения. Министерство иностранных дел должно привлечь экспертов для сбора, анализа и подготовки доказательной базы, необходимой для защиты прав и интересов нашего государства. На Министерство юстиции возложена задача по оказанию правовой помощи гражданам, права которых, в том числе имущественные, были нарушены в результате временной оккупации части территории Украины.

Министерства иностранных дел, энергетики и угольной промышленности совместно с министерствами юстиции, обороны, инфраструктуры, аграрной политики и продовольствия, а также с НАК «Нафтогаз Украины» должны привлечь квалифицированных и высокопрофессиональных юридических советников для защиты прав и интересов Украины, связанных с потерей, невозможностью использования государственного имущества, с неполучением доходов на территории Крыма в результате временной оккупации.

В частности, это касается военного имущества воинских частей, учреждений и организаций Вооруженных Сил Украины, других военных формирований, объектов газотранспортной и энергетической систем, транспортной инфраструктуры, объектов

рыбного хозяйства и флота рыбной промышленности. Генеральная прокуратура Украины и Министерство юстиции должны информировать общественность о действиях Украины, направленных на защиту ее имущественных прав и интересов.

Особого внимания требуют следующие аспекты:

- *во-первых*, уже сегодня, хотя и частично, могут приниматься определенные меры в отношении государственного имущества и неполучения доходов на территории Крыма;
- *во-вторых*, необходимо соблюдать корректность формулировок относительно возмещения убытков, нанесенных временной оккупацией и аннексией, чтобы не оказаться в ловушке осознанного признания имущества и имущественных прав Украины как таких, которые сейчас легитимно принадлежат стране-агрессору;
- *в-третьих*, любые процедуры возмещения пока наталкиваются на угрозы препятствования четкому и реальному подсчету и безвозвратных, и текущих потерь от недоиспользования имущества. Пренебрежение этими аспектами приведет к тому, что «Украина [и дальше будет терять] на шахматной доске геополитики большие фигуры»<sup>125</sup>.

В конце концов, необходимо учитывать полный правовой нигилизм российской стороны и произвольное толкование ею норм международного права исключительно в свою пользу. Успешное принятие и воплощение международно-правового решения требует консенсуса – взаимного согласия стран-участниц, согласования политической воли каждой из них. Поэтому довольно часто это решение только нормативно оформляет состояние международных дел, достигнутое иными способами – дипломатическим, военным, экономическим.

*Первый (и единственный с применением оружия) радикальный сценарий – сценарий тотальной войны – возможен, если российское руководство решит начать открытую вооруженную агрессию с целью получения сухопутного коридора в Крым или беспрепятственного доступа к своему военному контингенту в Приднестровье. В этом случае Украина будет лишена выбора возможностей урегулирования конфликта на Донбассе, а должна будет защищать свою независимость, используя все имеющиеся*

---

<sup>125</sup> Горбулин В. Без права на покаяние. – Харьков : Фолио, 2009. – 379 с.

*ресурсы. Развитие событий по такому сценарию будет означать для Украины полную милитаризацию общества; экономическую, политическую, культурно-идеологическую и пропагандистскую мобилизацию; введение военного положения; максимальный расчет на собственные силы, что обусловлено неизбежной международной изоляцией как минимум на первых этапах тотальной войны и соответствующим уменьшением поступлений внешних ресурсов; ориентацию на бескомпромиссное уничтожение врага; удары по объектам критической инфраструктуры противника; активную партизанско-диверсионную деятельность; отказ или сведение к минимуму дипломатического и внешнеэкономического взаимодействия с враждебным государством и его сателлитами; полное подчинение дипломатии вооруженным силам и военной пропаганде.*

К сожалению, нельзя исключать этот сценарий и в решении крымского вопроса, однако учитывая, что современный мир уже прошел точку невозврата в своей системной взаимозависимости, такой способ является фатальным, даже невзирая на не весьма активную роль Украины на международной арене. В то же время возможные потери и жертвы в результате реализации вооруженного сценария являются намного более серьезным аргументом против его реализации, чем глобальная взаимозависимость, которая во многих случаях провоцирует конфликты, а не исключает их. Особенно когда речь идет о взаимозависимости асимметричной. Кроме того, даже сверхвысокий уровень интеграционной и связанной с безопасностью взаимозависимости современного мира не помешал РФ осуществлять агрессивную и захватническую внешнюю политику не только против своих соседей, но и в отдаленных регионах. Объективная взаимозависимость должна опираться как на ценностный ориентир на международно-правовой и социокультурный консенсус – готовность всех участников международных отношений действовать по общим правилам.

Что касается тотальной войны за Донбасс, то частично этот сценарий уже сыгран. Можно предположить возможность его формата «дубль два». Но, с одной стороны, «цена» даже первого дубля уже слишком высока, а с другой – отвоеванные вооруженным путем земли пока оккупированного Донбасса нельзя считать освобождёнными, пока не будет выиграна «борьба за души

и сердца» или, иными словами, не будет одержана победа над ментальностью «советского человека». Однако это совсем другая война, хотя для победы в ней ресурсов, решимости и мужества нужно не меньше, чем для победы в вооруженном конфликте, а поражение может быть еще более сокрушительным. Кроме того, нужно учитывать, что значительная часть этих «душ и сердец» принадлежит откровенным и неисправимым коллаборационистам, безжалостным и беспринципным террористам и агентам государства-агрессора.

Сомнительность «тотального успеха» в этой войне со стороны Украины подтверждают данные опроса общественного мнения жителей Украины<sup>126</sup>, проведенного Киевским международным институтом социологии (КМИС) по заказу общественной организации «Центр стратегических исследований» и «Агентства ненасильственных решений».

На вопрос «Какой метод борьбы с вооруженным вторжением, которое осуществляется превосходящим по силе иностранным противником, Вы считаете более эффективным?» ответы респондентов распределились следующим образом:

- 34,4 % выбрали вариант «вооруженная борьба»;
- 34,7 % – «ненасильственная борьба (такая как демонстрации, протесты, марши, бойкоты, забастовки, гражданское неповиновение, отказ от сотрудничества с интервентом), которую возглавляют гражданские лица»;
- 28,5 % не определились;
- 2,4 % отказались ответить.

*Следовательно, указанный сценарий является наиболее героическим и жертвенным<sup>127</sup>, хотя и наименее вероятным. Желания воевать нет ни у украинского, ни у русского народов: никто не хочет терять преимуществ мирной современной жизни ради*

---

<sup>126</sup> Мнения и взгляды населения Украины относительно методов сопротивления интервентам/оккупантам [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kiis.com.ua/?Lang=ukr&cat=reports&id=546&page=1>

<sup>127</sup> По данным социологических опросов, проведенных Центром социальных исследований «София», 61,8 % украинцев считают необходимым прекратить боевые действия на Донбассе, даже если придется отказаться от оккупированных территорий (см.: Резникова О., Дремов С. Анализ возможностей изменения статуса Донбасса: сценарий «отсечение» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.viche.info/journal/4903/](http://www.viche.info/journal/4903/))

капризов незначительного числа политических авантюристов, пребывание которых у власти также отражает уровень политической культуры и состояние политической системы, в рамках которой они сумели возглавить свои страны. Народы, не способные и не готовые защищать свое государство, обычно и выбирают себе в качестве лидеров людей бездарных и аморальных. Войны приходят, не спрашивая у граждан, хотят ли они воевать. Кроме того, агрессивность и конфликтная настроенность российского населения многократно превышает подобные характеристики у украинского общества, поэтому утверждать, что украинцы и россияне в одинаковой мере не хотят войны, было бы не совсем корректно.

Второй радикальный сценарий – сценарий «отсечения», или «стены», – предполагает окончательный отказ Украины от оккупированных территорий и полный разрыв с ними. Дальнейшая историческая судьба этих территорий будет интересовать Украину лишь с точки зрения обеспечения ее собственной безопасности, а именно мощности оборонных сооружений и достаточного уровня изоляции этих земель. Украинская государственность некоторое время будет нуждаться в реформировании и приспособлении к новой ситуации, однако отсутствие в составе Украины регионов, в которых господствуют ренегатские и потребительские настроения, большая компактность и лояльность украинского общества, благоприятные условия для реформирования страны и международная помощь смогут сделать этот адаптационный период более или менее безболезненным. В конце концов, понеся территориальные потери, существуют Грузия и Молдова; Сербия продолжает свой исторический путь даже без части исторических земель. Однако следует отметить, что реализация этого сценария неизбежно нанесет урон престижу Украины на международной арене.

Между тем, международная арена в определенной мере использует Минские соглашения для моделирования собственного ландшафта, склоняя Киев к видению особого статуса Донбасса<sup>128</sup>. Однако сегодня еще остаются открытыми следующие вопросы:

---

<sup>128</sup> Резникова О., Дремов С. Анализ возможностей изменения статуса Донбасса: сценарий «отсечения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua/articles/1910/> или [//www.viche.info/journal/4903/](http://www.viche.info/journal/4903/)

«Соответствует ли это национальным интересам Украины и большинства населения страны?», «Какие последствия будут иметь такие шаги для государства в долгосрочной перспективе?», «Возможно ли реализовать это требование Минских соглашений на фоне грубого нарушения противоположной стороной конфликта других условий, которые уже должны были бы быть выполнены?», «Существуют ли альтернативные варианты решения этой проблемы?».

Вместе с тем в последнее время со стороны западных партнеров и участников переговорного процесса усилилось давление на Украину относительно необходимости ускорения выполнения других условий Минских соглашений, что нарушает логику процесса мирного урегулирования. Речь идет прежде всего об особом порядке самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей с закреплением его в законодательстве Украины, в частности в Конституции (пункт 11).

Выполнение этих условий в искаженной последовательности не только не решит проблем вооруженного противостояния, нарушения территориальной целостности и государственного суверенитета Украины, но и, наоборот, создаст существенные угрозы национальной безопасности Украины на длительное время. Требования противоположной стороной конфликта такого статуса на самом деле мало связаны с заботой о нуждах местного населения или необходимостью органичного возвращения этих территорий в правовое поле Украины.

Другой вопрос – вопрос справедливости. Имеют ли право территории, на которых ведут преступную деятельность боевики и оккупанты, получить статус новых политических субъектов Украины, которые смогут существенно влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства, в отличие от территорий, где проживает подавляющее большинство населения Украины?

Очевидно, ситуация на Донбассе никоим образом не претендует на *sui generis*, то есть уникальность или особенность. Является ли в этом смысле уникальной ситуация в Крыму? Очевидно, что на данный момент определенное «отсечение» уже можно зафиксировать, однако признать процесс необратимым, к счастью, нельзя. Понятно, что и продовольственную, и энергетическую блокады использовать в данном контексте нецелесообразно, ведь

их «подлинное» предназначение, скорее, наоборот, касается привлечения внимания к реальности необратимости процессов отсечения. Конечно, говоря об отсечении, нельзя хотя бы вскользь не упомянуть риторический вопрос, кто от кого отделился уже сейчас. Риторика жителей так называемых ДНР и ЛНР и полуострова Крым известна, но простой подсчет потерь (см. предыдущие разделы) дает четкий ответ на этот вопрос. Кроме того, если ранжировать признаки имеющегося «отсечения» по значимости, то первое место займут не экономические или политические причины отделения, а социогуманитарные.

*Третий радикальный сценарий – сценарий сателлитности – предполагает поиск способов сепаратного мира с Россией на выгодных для нее условиях, пренебрежение интересами западных партнеров, признание автономии Донбасса и отказ от возвращения Крыма. Такое примирение лишит внешнюю политику Украинского государства значительной части независимости и привяжет его историческую судьбу к исторической судьбе РФ. Будущее обоих государств, если оно вновь станет общим, вряд ли продемонстрирует что-то отличное от того, что ранее уже случилось в истории этих двух народов, а путь потерь, войн и репрессий повторится снова. У Украинского государства много собственных проблем, чтобы дополнять их проблемами государства российского.*

Необходимо отметить, что, несмотря на безоговорочные как небезопасность, так и неприемлемость, отдельные фрагменты такого сценария прослеживаются в течение определенного отрезка времени. Косвенными доказательствами могут служить непродолжительные осложнения в ходе Минских переговоров, легкое «забвение» крымской темы и т.п. Главный тезис неприемлемости такого сценария основывается на двух постулатах – предотвращения нарушения территориальной целостности и создания перманентной угрозы национальной безопасности Украины. Абсолютная же неприемлемость данного сценария определена рамочным условием Соглашения об ассоциации с ЕС.

*Четвертый сценарий – сценарий замораживания – заключается в замораживании конфликта по примеру Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии. В таком решении заинтересованы Россия (хотя полная капитуляция по третьему сценарию ее устроит больше), а также часть стран Евросоюза и наиболее конформист-*

ские и пророссийские слои европейского общества. Суть его состоит в том, что районы, пострадавшие в результате конфликта больше всего («ДНР» и «ЛНР»), остаются в составе Украины, возможно, на условиях предоставления им особых властных полномочий. Экономические связи между этими территориями и остальной Украиной должны быть восстановлены, а, следовательно, Украина должна взять на себя экономическое бремя восстановления разрушенных районов Донбасса. В то же время де-факто на Донбассе будет действовать марионеточный режим, контролируемый из РФ, который будет пытаться влиять на украинскую внешнюю и внутреннюю политику, отстаивая интересы другого государства. Очевидно, что Украина в случае реализации этого сценария существенно затормозится на пути в Европу, получит источник политической нестабильности, экономическое бремя в виде пострадавших регионов, находящихся на содержании. Спокойной жизни также ожидать не стоит, поскольку конфликт тлеет и дальше, дестабилизируя ситуацию угрозой возможности возвращения в активную фазу.

Между тем прекращение активных боевых действий на Донбассе и «примирение» по такому сценарию даст повод европейским странам для снятия санкций с Российской Федерации и ее политических лидеров, восстановления экономических связей, что будет способствовать экономическому росту России. Параллельно лидеры европейских стран получают возможность полностью переключить свое внимание на решение проблем внутри ЕС, что будет способствовать подъему их политических рейтингов, в противовес нарастанию «усталости» от продолжения российско-украинского конфликта. И хотя такой сценарий предполагает достаточно быстрое прекращение активных боевых действий на Донбассе, в перспективе Украина останется малопривлекательным государством бесконечного кризиса.

Замороженные конфликты, являющиеся следствием бедности, как политическое явление можно считать провалом современной дипломатии, поскольку их возникновение хоть и аргументируется рациональными целями, однако закладывает основу для конфликта в будущем. В геополитике это стало моделью решения территориальных конфликтов, поэтому на современной карте Европы их количество постепенно растет. В целом,



откладывание решения конфликта на послезавтра вряд ли стоит считать решением в принципе, а связь между дипломатическим умением и уровнем благосостояния многократно опосредованна.

В исследовании внутренних конфликтов взаимосвязь между экономическим развитием и международной безопасностью государства (например, нарушение территориальной целостности) недостаточно изучены. Именно экономический аспект (или даже шире – социально-экономический) в проблемах международной безопасности стран исследован мало. Эксперты Гаагского центра стратегических исследований пришли к выводу, что в научной литературе внимание акцентируется на проблеме влияния международной безопасности на эффективность экономической деятельности. В то же время следует учитывать, что даже полная преданность идеям экономического детерминизма не обязательно приводит к экономическому успеху, что подтверждает история бывшего Советского Союза, в официальной идеологии которого они играли ведущую роль. Эти идеи были унаследованы и постсоветской Украиной в силу их принадлежности к популистским идеологиям, стратегиям, практикам большинства украинских партий. В общем, довольно часто экономический детерминизм оказывается мещанским предрассудком, который претендует на особо глубокую мудрость.

В некоторых странах политическая нестабильность (и как ее следствие – нарушение международной безопасности страны) является результатом непоследовательной и неэффективной экономической политики. Поэтому критически важно комплексно оценить конфликтную ситуацию и формировать стратегию в соответствии с социально-экономическими и политическими особенностями и потребностями. Проблема состоит в потере связи между безопасностью и экономикой. Безопасность (и не только оборонная способность, но и все иные сферы развития страны) является следствием сильной экономики. Хотя и случаев поражения стран более экономически развитых от стран менее развитых в истории немало.

Народы с сильной экономикой и слабой системой безопасности становятся особенно привлекательными объектами гибридной агрессии, то есть и открытой, и скрытой. В мире существует немало экономически мощных, но в военном плане слабых

государств. Украине, имеющей агрессивного соседа-завоевателя, нельзя допускать подобную ситуацию. Необходимо также учитывать, что преобразование экономического потенциала в военно-политический требует значительных усилий от государства, которое по своей сути является политическим институтом. Подобное преобразование предполагает преодоление ценностно-концептуальных и практико-управленческих ограничений экономического детерминизма и выработки более широкого и комплексного взгляда на собственную страну и ее международную среду, которым будут учитываться все факторы общественной и международной жизни (геополитические, цивилизационные, властно-силовые, экономические, правовые, военные, дипломатические и т.д.), без искусственного выделения одного из них.

Ответы на поставленные вопросы можно давать разве что гипотетически, поскольку ни причины конфликтов на почве сепаратизма, ни подходы к их решению не изменились. Крым и искусственно созданные республики на востоке Украины по своему потенциалу и тенденциям развития постепенно становятся очередными непризнанными субъектами на карте Европы. Однако важно понять, что проблема замороженных конфликтов является результатом не только «большой геополитической игры» глобальных игроков, но и следствием экономической отсталости этих территорий. Сложно представить проблему сепаратизма в Украине в условиях качественной политической системы и стабильной экономики вследствие удачных реформ еще в начале 1990-х годов (в то же время сепаратизм не обошел стороной ни развитые, ни богатые страны, в частности Каталонию, Северную Ирландию, Шотландию, Квебек. Собственно, большинство стран мира находятся под угрозой сепаратизма). Поэтому, несмотря на характер конфликта на востоке страны и в Крыму, для Украины (и в не меньшей степени для заинтересованного мирового сообщества) решение украинской проблемы является возможностью обратного прецедента, по крайней мере, на постсоветском пространстве.

*Пятый сценарий – сценарий ни войны, ни мира, или ограниченной войны и перманентных переговоров – предусматривает ограниченную и сдерживающую войну против России и коллабо-*

рационалистов на востоке с целью нанесения им как можно больших демотивирующих потерь; постоянный переговорный процесс, однако без окончательного фиксирования результатов в виде различных договоренностей и форматов; наращивание военного (прежде всего военно-технологического) потенциала Украины и постепенный переход от блокирования противника к его вытеснению – от пассивной обороны к активной; усиление интенсивности международных санкций и дипломатической изоляции России; последовательное и кардинальное реформирование украинского общества; сближение с НАТО и Евросоюзом, а также формирование ряда оборонных союзов с частью постсоветских и центрально-европейских государств. Реализация этого сценария потребует политического умения и моральной выдержки, действий вооруженных сил быстрого реагирования и специального назначения, гибкой и креативной дипломатии, изящной и въедливой.

Необходимо констатировать, что сейчас мы имеем дело именно с этим сценарием применительно ко всем временно неконтролируемым Украиной территориям. Очевидно, что он, имея комплементарную природу, и теперь, и в дальнейшем будет играть роль посредника между другими сценариями, а его функция может быть и положительной (выиграть время, когда это нужно, достигнув твердой паузы), и отрицательной при условии чрезмерного затягивания такой паузы. Так, если сейчас последняя в переговорах по Донбассу является необходимой и уместной, то пауза, затянувшаяся в ситуации с Крымом уже сумела создать эффект второплановости проблемы и легкого «забвения».

И, наконец, завершающий сценарий – **сценарий территориальной целостности и примирения**. Его воплощение, очевидно, будет предусматривать несколько итераций, к тому же как по каждой проблеме в отдельности, так и по всем в целом. Фактор времени и здесь играет значительную роль. Вопросы «Как спасти Донбасс?» и «Как вернуть Крым?», безусловно, остро стоят не только перед Украиной.

В настоящее время результаты опроса<sup>129</sup> свидетельствуют о таких возможностях относительно деоккупации и деаннексии.

---

<sup>129</sup> Мнения и взгляды населения Украины относительно методов сопротивления интервентам / оккупантам [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=546&page=1>

Респондентам, которые считают события на Донбассе интервенцией России, задавался вопрос «Как Украина может получить назад оккупированный Донбасс?». Ответы респондентов распределились следующим образом:

- 25,3 % выбрали вариант «оружием»;
- 41,1 % – «путем переговоров»;
- 9,1 % – «невоенными акциями ненасильственного сопротивления, которые будут создавать препятствия оккупантам и которые могут получить поддержку местного населения»;
- 3,5 % – «никак»;
- 20,4 % – не определились;
- 0,5 % – отказались ответить.

Респондентам, которые считают присоединение Крыма оккупацией, задавался вопрос «Как Украина может получить назад оккупированный Крым?», ответы на который распределились следующим образом:

- 14,3 % выбрали вариант «оружием»;
- 43,2 % – «путем переговоров»;
- 12,9 % – «невоенными акциями ненасильственного сопротивления, которые будут создавать препятствия оккупантам и которые могут получить поддержку местного населения»;
- 8,8 % – «никак»;
- 20,3 % – не определились;
- 0,5 % – отказались ответить.

Одной из важнейших является роль международного сообщества в достижении устойчивого мира в Украине путем несилевой гармонизации интересов. Понятно, что с позиции сегодняшнего дня распад российской империи представляется единственным, но невозможным способом «освобождения» украинских земель. Однако, если хотя бы поверхностно проанализировать последствия уже введенных санкций против России, то можно обнаружить все признаки того, что они вызвали эффект «экономического оружия».

Несмотря на то, что пока окончательно не определено, каково влияние ряда санкций стран мира, прежде всего США и ЕС, по сдерживанию агрессивной политики Российской Федерации

в отношении Украины<sup>130</sup>, экономические санкции начали приводить к постепенному истощению экономики РФ. Этому также способствовало ухудшение конъюнктуры на внешних рынках для основных российских экспортеров; сохранение высокой внешней кредиторской зависимости внутреннего рынка РФ (45,0 % всех заимствований), а также ухудшение состояния крупных государственных топливно-энергетических корпораций и их финансовых учреждений, которые в первую очередь подверглись давлению санкций (формируют 29,0 % ВВП страны)<sup>131</sup>. По данным *Financial Times*, объемы возврата внешних займов и кредитов в ближайшие 12 месяцев российскими государственными банками составят 33 млрд долл. США, нефинансовым сектором – 41 млрд долл. США, частными компаниями и банками – 87 млрд долл. США<sup>132</sup>.

Поэтому даже в случае немедленной отмены санкций их среднесрочное влияние на РФ, по оценкам аналитического агентства *Moody's*, составит 1,0–1,5 % реального ВВП страны до 2020 года<sup>133</sup>. По оценкам Министерства финансов Российской Федерации, из-за прямого действия санкций возник дефицит капитала на внутреннем рынке в 40-50 млрд долл. США по результатам 2014 года<sup>134</sup>. Длительное продолжение санкций может привести к кумулятивным потерям в объеме производства в среднесрочной перспективе до 9,0 % ВВП, учитывая то, что понижение накопления капитала и передачи технологий приводит к ослаблению и без того снизившихся темпов роста производительности<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup> Russia Monthly Economic Developments [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/9/14731442-405/RussiaMonthlyEconomicDevelopmentsSeptember2015eng.pdf>

<sup>131</sup> В общем государственный сектор в экономике России формирует 71,0 % ВВП, который функционирует в условиях сверхвысокой зависимости от экспорта сырья (до 70,0 % – топливно-энергетические ресурсы, из которых до 45,0 % – сырая нефть).

<sup>132</sup> Рекнагель Ч. Тяжелые последствия новых санкций для России / Ч. Рекнагель, Ж. Безиятчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25476950.html>

<sup>133</sup> Russia, Government of: New Currency and Oil Price Drops Exacerbate Recession [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.moodys.com/creditratings/RussiaGovernmentofcreditrating600018921>

<sup>134</sup> Russia extends olive branch to Greeks [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnbc.com/2015/01/29/russiaextendsolivebranchtogreeks.html>

<sup>135</sup> МВФ оценил убытки России от санкций 9 % ВВП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dt.ua/ECONOMICS/mvfocinivzbitkirosiyividsankciy9vvp180613\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/mvfocinivzbitkirosiyividsankciy9vvp180613_.html)

В целом, экономическое сдерживание РФ со стороны международного сообщества уже привело к заметной потере Россией экономической динамики и вхождению ее экономики в рецессию, существенному сокращению золотовалютных резервов (в 2014 году на 134 млрд долл. США, или 27,7 % по отношению к 2013 году), девальвации рубля (в течение сентября 2014 – января 2015 годов обесценивание рубля составило более 85,0 % по отношению к доллару США, только в феврале-марте 2015 года Банк РФ потратил 24,6 млрд долл. США международных резервов на поддержку национальной валюты), заметному снижению индексов фондового рынка, а также ускорению вывоза капитала (151,5 млрд долл. США в 2014 году). Кроме того, стремительно растет дефицит сводного бюджета и внебюджетных государственных фондов (если по состоянию на конец 2014 года дефицит составлял -3,0 %, в июле 2015 года он увеличился более чем в два раза до -7,0 %, тогда как в июле 2014 года профицит составлял 8,5 %) <sup>136</sup>.

*Последствия продолжения и/или сохранения санкций США и ЕС, усиление их составных частей и увеличение участия Украины в давлении на Российскую Федерацию в 2016 году формируют предпосылки развертывания потенциально катастрофических угроз для экономики России.* В то же время ожидание предполагаемой катастрофы и надежды на разрушительное воздействие санкций на российскую экономику не должны подменять радикальных шагов по укреплению национальной безопасности Украины уже сегодня. Крайне опрочетливо откладывать эти шаги до времен расцвета украинской экономики, связывая обороноспособность страны исключительно с ее экономическим ростом в будущем. Требования безопасности актуальны всегда, тогда как проблемы экономики требуют длительного времени для решения.

На фоне экономического разрушения российской империи и при сохранении в России действующей политической власти вероятность реализации мирного сценария в Украине все же сохраняется, но при наличии следующих четырех «поддерживающих» мир столпов: мощной экономики, развитого гражданского обще-

---

<sup>136</sup> Социальноэкономическое положение России (январь-август 2015 г.). – М. : Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации, 2015. – С. 170.

ства, сильной армии и виртуозной дипломатии, чтобы, завоевав мир, не потерять его снова.

Не принижая роли международного сообщества в поддержке мира, следует в то же время учитывать, что даже при его активной и широкомасштабной поддержке реабилитация постконфликтных территорий и их реинтеграция в политическую, экономическую, культурную и прочую жизнь – это сфера ответственности самого государства, под международно признанным суверенитетом которого данные территории находятся. Украина должна быть готова к такому сценарию будущего. Речь идет о комплексной готовности – экономической, политической, военной, дипломатической и даже социокультурной.

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

*Возвращаться не значит  
отступить назад, это шаг вперед.*

«Менталист» (*The Mentalist*)

В течение последних двух лет Украина понесла самые тяжелые и значительные потери за время своей независимости. И пока подсчет этих потерь не завершен.

Украина миновала своеобразную точку невозврата на пути своего исторического развития. Вектор дальнейшего движения избран – возвращение. Но прежде всего следует четко обозначить, что речь идет не о механическом возврате утраченных земель и восстановлении контроля над границей (хотя это, несомненно, очень важно, и является необходимым условием возвращения).

Сегодня идет речь о возвращении Украины к своему историческому будущему. Оно находится в плоскости сделанного Украиной цивилизационного выбора, но не является детерминированным, находясь в пределах от имеющегося пессимизма до исторического оптимизма. Поэтому сейчас имеет смысл не искать анестезию от боли потерь, а сознательно выбирая горькие лекарства, обрести возможность осуществить задуманное.

Все имеет свою цену. Возвращение тоже. Вопрос цены, безусловно, самый важный, но ответ на него является крайне сложным и далеко не однозначным. Ответить на этот вопрос труднее, чем решить сложную систему уравнений со многими неизвестными.

Из украинской политики – внешней, внутренней – достаточно жестко вытесняется неосознанная иррациональность «прошлого», и на ее место приходит осознанная рациональность «будущего». Например, выбор НАТО больше не тема идеологического спора для Украины; это все глубже осознаваемая (с учетом реального состояния военно-политической ситуации) необходимость, условие достижения безопасности.



Цена возвращения зависит также от взгляда на проблему: каковы аверс и реверс возврата? **Мы возвращаем Крым в Украину или Украину в Крым, Донбасс в Украину или Украину на Донбасс? Соответственно, кто должен платить эту цену? И наконец, чем является цена возвращения, когда и как она должна быть уплачена?**

Начинать имеет смысл с последнего вопроса и двигаться к первому. Такое «обратное движение» очень символично, поскольку подавляющее большинство процессов, которые сопровождали аннексию Крыма, и временную оккупацию отдельных территорий Донбасса, основывались не на прямой, а именно на обратной логике. Поэтому, учитывая степень важности упомянутых вопросов, рассмотрим их в обратной последовательности.

Что же следует понимать под «ценой возвращения»? Экономисты знают четкий ответ на вопрос, что такое цена, и толкуют ее как денежное выражение стоимости товара или услуги. Однако как только появляются уточняющие вопросы, четкость этого ответа размывается. Однозначность толкования цены возврата территорий отсутствует почти априори, однако это не значит, что способов ее определения не существует. Попробовать дать ответ можно, опираясь на экономический смысл двух основных методов ценообразования – затратного и рыночного.

Если применять затратный метод, называемый также «затраты плюс», то цену возвращения нужно «рассчитывать» путем суммирования убытков, прямых и косвенных потерь, расходов «на войну» и т.п., корректируя их на величину суммы ожидаемых выгод, которые должны быть получены в результате восстановления территориальной целостности (возврата территорий). Такой способ расчета с экономической точки зрения довольно прагматичен и формализуем. Однако его применение позволит просчитать лишь «возвращение» к пройденному (и нежелательному) историческому этапу развития Украины, который сегодня упрощенно называют «до Майдана и до войны».

Поэтому когда речь идет о возвращении к будущему, единственным способом определения цены может быть рыночный способ, который учитывает совокупность не только экономических, но и политических, социальных, психологических и многих других факторов. Еще одним аргументом в пользу выбора рыноч-

ного подхода к определению цены возвращения является репутационная составляющая. Это объясняется тем, что определиться нужно также с «ценой», которую следует «заплатить» многим стейкхолдерам сложнейшего процесса возвращения – фактически за создание новой страны.

Конечно, применение рыночного подхода много вопросов оставит в статусе риторических, как-то: сколько стоит безопасность страны? Сколько стоит ее свобода? Очевидно, ответ на последний вопрос лежит далеко за пределами показателей Индекса экономической свободы<sup>136</sup>.

Есть еще один крайне важный момент: когда надо платить? Если апеллировать к мнению ученых-экономистов, то они по этому поводу имеют основания утверждать, что «завтрашние деньги всегда дороже». Очевидно, в определенной степени это утверждение можно спроецировать и на цену возвращения. Несмотря на существенные различия в форме и содержании временной потери Украиной части своих южных и восточных территорий, «общим знаменателем» является их возврат. Во-первых, это именно тот возврат, который следует рассматривать и как процесс, и как результат; во-вторых, это еще и механизмы возврата.

Поскольку «отторжение» и аннексированных, и временно оккупированных территорий Украины происходило в обоих случаях хотя и разными, но гибридными методами, то и возврат не может быть «втиснут» в рамки сугубо политических или экономических методов. Это похоже на медицинские способы лечения политравмы, когда скорейшее выздоровление зависит от наиболее удачного сочетания разнообразных методов лечения. Иначе говоря, комплексность и целостность механизмов возврата как Донбасса, так и Крыма является второй их общей чертой. Однако принципиальные различия остаются присущими и стратегиям, и тактикам, и, самое главное, времени возврата. **Возвращение Донбасса – это спринт, тогда как возвращение Крыма – стайерская дистанция.**

---

<sup>136</sup> Украина, по мнению исследователей из американского исследовательского центра *The Heritage Foundation* и газеты *The Wall Street Journal*, является страной с «репрессированной экономикой». В новом ежегодном рейтинге стран по уровню экономической свободы – Индексе экономической свободы 2015 года – Украина занимает 162-е место из 178 стран; в отчете прошлого года она занимала 155-е место.

И, наконец, следует выяснить, **кто должен заплатить?** Если отвечать на этот вопрос, рассматривая его в плоскости «Украина – Крым» и «Украина – Донбасс», ответ будет очевидным – обе стороны должны заплатить свою цену. Однако проблема заключается в поляризации или как минимум дивергенции осознания необходимости уплаты такой цены обеими сторонами. На неконтролируемых сегодня территориях такая цена воспринимается как «неоправданная жертва» и лишена четкого осознания «выгод возвращения». Нет и количественного выражения цены. О невозможности определения ее хоть сколько-нибудь фиксированного уровня речь уже шла. В таком контексте камнем преткновения является риторика спора, выиграют ли от возвращения Донбасс и Крым.

Ответ «да», простой и очевидный для материковой Украины, может быть принят всеми, если исходить из логики теории богатства и бедности. Если «бедные» регионы отсоединяются, они всегда проигрывают (конечно, если не получают более мощных внешних «источников питания»). Однако проблема значительно шире, чем наполнение бюджетов Крыма и так называемых ДНР/ЛНР, а также установление признаков их «богатства». Проблема заключается в осознании реальной степени бедности, которое блокируется в сознании людей мифами о «несметных богатствах» Крыма и «несгибаемой и гордой всеукраинской кормилице» под названием Донбасс<sup>137</sup>.

И здесь снова становится актуальным заданный ранее вопрос об **аверсе и реверсе**. Очевидно, что движение должно быть встречным, но это идеальная модель, а на практике рычаги регулирования и аверса, и реверса должна использовать хотя бы одна из сторон.

В то же время, отвечая на вопрос, кто должен платить за возвращение, нельзя ограничиваться только двухмерным, «плоским» вариантом. Поскольку Украина плотно вмонтирована в ге-

---

<sup>137</sup> Наиболее современным способом доказательства нецелесообразности отсоединения «бедных» регионов могут служить разработки Ангуса Дитона, который в 2015 году удостоен Нобелевской премии в области экономики за его «аналитику потребления, бедности и благосостояния». Работа Дитона помогла трансформировать сферы микроэкономики, макроэкономики и экономики развития, а также найти лучшие пути сравнения благосостояния в контексте времени и стран.

ополитическое пространство, множество стейкхолдеров, которые должны платить, изначально находится в многомерном (не менее 3D) формате. К числу важнейших из них относятся и Европа, и Россия. Нужно отметить, что цена возвращения сегодня и завтра будет разной, однако каким бы ни был ее временной горизонт, такая цена является исторической.

Историческая цена возвращения Украины к будущему и чрезвычайно важна, и чрезвычайно высока. Важность обусловлена тем, что никогда ранее вызовы национальной безопасности Украины не проявлялись так остро, а ее обеспечение не ценилось так высоко. Это цена, которая выгодна, она приносит «прибыль». Возвеличивание национальных интересов, ревизия концептуальных основ национальной безопасности в разрезе всех ее составляющих (военной, экономической, финансовой, социальной и т.д.), изменение парадигмы военной доктрины являются важными и уже проявленными, но далеко не исчерпывающими признаками «выгодности» такой цены. В то же время «весомость» цены формируется не только в Украине.

**Национальная безопасность России заканчивается там, где начинается национальная безопасность ее соседей.**

До сих пор национальная безопасность России никогда не была столь уязвимой и коррозионной, а горизонты ее будущего никогда не были столь тревожными. Несмотря на убытки, понесенные в вооруженном конфликте, Украина, пережившая «прививку реализма», никогда не получала такой надежной европейской «защепки». В то же время Россия никогда так упорно не платила «убыточную цену», став на путь стратегической антиевропейской изоляции. Элементарная логика, казалось бы, должна подсказывать, что чем большими будут потери для России, тем меньшей должна быть цена возвращения для Украины. Но не стоит забывать о встроенности обеих стран в глобальное пространство и о том, что Россия должна возместить все причиненные Украине в течение многих лет убытки и потери, а обедневшей стране платить по счетам всегда сложнее. Для Украины же главное, несмотря ни на что, не терять избранного направления движения, возвращаясь к своему будущему.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

*Горбулин В. П.* (предисловие, глава 3, сценарии будущего), *Власюк А. С.* (глава 4, глава 8, глава 9); *Ляшенко А. Н.* (предисловие, сценарии будущего).

*Александров О. С.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Базилук Я. Б.* (глава 4, глава 6, 10.3), *Белашов Е. В.* (4.1, 4.4, 9.2), *Бережной Я. В.* (глава 6), *Белевский О. А.* (5.2), *Валюшко И. В.* (глава 8), *Венцовский Д. Ю.* (глава 8), *Давиденко С. В.* (глава 4), *Дремов С. В.* (7.2), *Дубов Д. В.* (глава 3, 2.3), *Жук В. И.* (глава 6), *Исакова Т. О.* (2.3), *Караваев В. С.* (7.2), *Каракуц А. Н.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Коваль А. Ф.* (10.1), *Ковязина К. А.* (5.2), *Кононенко К. А.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Кононенко С. В.* (10.1, 10.2, сценарии будущего), *Корень Н. В.* (глава 8), *Кравченко В. В.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Малиновская Е. А.* (5.2, 5.3), *Макаров Г. В.* (7.2), *Мерников Г. И.* (2.1, 2.2), *Михайличенко Е. Н.* (глава 4), *Олейник Д. И.* (глава 6, глава 8), *Павлюк А. П.* (глава 8), *Паливода В. А.* (2.1, 2.2), *Парахонский Б. А.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4), *Резникова О. А.* (2.1, 2.2), *Розумный М. Н.* (7.1, 7.2), *Русан В. Н.* (глава 4), *Свергунов А. А.* (2.1, 2.2), *Собкевич О. В.* (глава 4), *Ус И. В.* (10.3), *Цыганов В. В.* (предисловие), *Цымбал А. И.* (5.1, глава 9), *Шаров А. Н.* (10.3), *Шевцов А. И.* (2.1, 2.2), *Шевченко А. В.* (глава 4), *Шевченко О. В.* (глава 6), *Шемаева Л. Г.* (глава 8), *Юрченко Е. Г.* (глава 6), *Яблонский В. Н.* (10.2), *Яворская Г. М.* (1.1, 1.2, 1.3, 1.4).

**При подготовке отдельных глав использованы материалы ученых Отделения экономики НАН Украины под руководством Э. М. Либановой.**

Читачу пропонується комплексне дослідження проблематики війни на Донбасі та анексії Криму. Дослідження здійснене з позицій національної безпеки України. Збройна агресія Росії розглядається як стрес-тест для глобальної та національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. Аналізуються причини та наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України. Обґрунтовується позиція України та висвітлюються підходи ЄС та Росії до врегулювання ситуації на Донбасі в Мінському процесі. Визначені умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу. Окреслені шляхи подолання соціальних наслідків збройної агресії Росії проти України. Розроблені прогнози розвитку подій на Донбасі та довкола Криму, а також сценарії майбутнього України в глобалізованому світі.

Розраховано на політиків, політичних аналітиків, державних службовців вищої ланки, науковців у сфері безпекознавства. Результати дослідження будуть корисними для освітян, сфера діяльності яких стосується національної безпеки, а також зацікавлять національно свідомих громадян.

## **ДОНБАС І КРИМ: ЦІНА ПОВЕРНЕННЯ**

Монографія

Скорочений переклад з української  
(російською мовою)

Переклад: *М. Л. Рубанець*

Коректори: *Н. П. Яценко, О. М. Романова, О. І. Сабадаш*

Комп'ютерне верстання: *О. І. Сабадаш*

На обкладинці фото *Антон Кіреєва*

Відповідальний за випуск: *О. М. Романова*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел./факс: +38 044 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 13,02  
Наклад пр. 150. Зам. № ДФ 375

ПП «Видавництво «ФЕНІКС»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000 р.  
03067, м. Київ, вул. Шутова, 13-б.  
[www.fenixprint.com.ua](http://www.fenixprint.com.ua)

***ДЛЯ НОТАТОК***

