



საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი
GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

უსაფრთხოების მიმოხილვა

გიორგი ბილანიშვილი

უკრაინა - კონფლიქტის
დარეგულირების სამშვიდობო პროცესი

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე პუბლიკაციის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება დაიბეჭდოს არანაირი, მათ შორის ელექტრონული ან მექანიკური, ფორმით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები და დასკვნები ეკუთვნის ავტორს/ებს და შეიძლება არ ასახავდეს საქართველოს სტრატეგისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდის თვალსაზრისს.

© საქართველოს სტრატეგისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის
ფონდი 2021

რუსეთის ფედერაციამ 2014 წლის მარტში მოახდინა ყირიმის ანექსია, ხოლო 2014 წლის აპრილში უკიდურესად გაამწვავა ვითარება აღმოსავლეთ უკრაინის დონეცკისა და ლუგანსკის ოლქებში, რაც სამხედრო დაპირისპირებაში გადაიზარდა. ამით სათავე დაედო უახლეს კონფლიქტს პოსტსაბჭოთა სივრცეში, რომელმაც 14 000 ადამიანის სიცოცხლე შეიწირა და 2 000 000 ადამიანი [დევნილად აქცია](#). მართალია, 2015 წლის დასაწყისიდან აღმოსავლეთ უკრაინაში აქტიური სამხედრო მოქმედებები აღარ მიმდინარეობს, მაგრამ მდგომარეობა სულაც არ არის სტაბილური. მცირე მასშტაბის სამხედრო შეტაკებები და სროლა დღემდე გრძელდება. ამავდროულად, პერიოდულად იზრდება ფართომასშტაბიანი სამხედრო ესკალაციის რისკი, როგორც ეს სულ ბოლოს მოხდა 2021 წლის დასაწყისში.

საერთაშორისო საზოგადოება როგორც ყირიმს, ისე ლუგანსკისა და დონეცკის ოკუპირებულ ტერიტორიებს უკრაინის განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევს. რუსეთის ფედერაციას დღემდე სანქციები აქვს დაწესებული ყირიმის ოკუპაციისა და აღმოსავლეთ უკრაინაში განხორციელებული სამხედრო აგრესიის გამო, თუმცა არსებითად განსხვავებული ვითარებაა კონფლიქტის დარეგულირების თვალსაზრისით.

ყირიმთან დაკავშირებით არასოდეს შექმნილა რაიმე ტიპის მოლაპარაკებების ფორმატი და ამას მოსკოვი მომავალშიც კატეგორიულად გამორიცხავს. ლუგანსკისა და დონეცკის კონფლიქტების მოგვარების მიზნით სამშვიდობო პროცესი 2014 წლიდან მიმდინარეობს, ეუთოს და სხვა საერთაშორისო აქტორების ჩართულობით, თუმცა მას, კონფლიქტის ზონაში სიტუაციის ნაწილობრივი ესკალაციის გარდა, სხვა არსებითი შედეგი არ გამოუღია.

კონფლიქტის დარეგულირების სამშვიდობო პროცესი

დღეისათვის დონეცკისა და ლუგანსკის კონფლიქტის დარეგულირების პროცესი ეფუძნება მინსკი II შეთანხმებას, რომელიც გაფორმდა [2015 წლის 12 თებერვალს](#). ამ შეთანხმების აღსრულებაზე პოლიტიკური ზედამხედველობა მოქცეულია „ნორმანდიის ფორმატის“ ფარგლებში, რომელშიც გერმანია, საფრანგეთი, რუსეთის ფედერაცია და უკრაინა მონაწილეობენ.

ნორმანდიის ფორმატი შეიქმნა 2014 წლის ივნისში, როდესაც მოკავშირეთა შეიარაღებული ძალების ნორმანდიაში გადასმის 70-ე წლის იუბილესთან დაკავშირებული ღონისძიებების ფარგლებში გერმანიის, საფრანგეთის, რუსეთის და უკრაინის ლიდერები [შეხვდნენ ერთმანეთს](#). ეს იყო პირველი შემთხვევა რუსეთ-უკრაინის კონფლიქტის დაწყების შემდეგ, როდესაც ამ ორი ქვეყნის პირველი პირების შეხვედრა გაიმართა. შეხვედრაზე შეთანხმდნენ სამმხრივი საკონტაქტო ჯგუფის [ჩამოყალიბების თაობაზე](#).

სამმხრივი საკონტაქტო ჯგუფის ფარგლებში, 2014 წლის 8 სექტემბერს გაფორმდა [მინსკი I](#) შეთანხმება, რომელიც როგორც ცეცხლის შეწყვეტის, ისე კონფლიქტის მოგვარებისათვის საჭირო ნაბიჯებს ითვალისწინებდა. თუმცა, მთავარი მიზანი მაინც იყო შეიარაღებული კონფლიქტის შეჩერება და სიტუაციის დეესკალაცია. ამ შეთანხმებამ რეალური შედეგი არ მოიტანა, რადგან კონფლიქტის ზონაში ისევ გრძელდებოდა ფართომასშტაბიანი სამხედრო მოქმედებები. შესაბამისად, სჭირო გახდა სამშვიდობო მოლაპარაკებების გააქტიურება და დამატებითი ზომების მიღება და უკვე 2015 წლის თებერვალში გაფორმდა [მინსკი II](#) შეთანხმება. პრინციპში, სწორედ ამ შეთანხმებით დამყარდა ახალი სტატუს-კვო კონფლიქტის ზონაში, რომელიც დღემდეა შენარჩუნებული. მოხდა დაპირისპირებულ მხარეთა

დამორიშორება და სიტუაციის დეესკალაცია კონფლიქტის ზონაში. ამოქმედდა ადგილზე ვითარების მონიტორინგისა და დეესკალაციის მექანიზმები. მაგრამ რაც შეეხება კონფლიქტის სრულმასშტაბიანი დარეგულირების მიზნით ამავე შეთანხმებით გათვალისწინებულ ნაბიჯებს, ამ მიმართულებით არანაირი წინსვლა არ ყოფილა.

მინსკი II შეთანხმების მიმოხილვა

გასათვალისწინებელია, რომ როგორც მინსკი I, ისე მინსკი II შეთანხმებების გაფორმება მოხდა კონფლიქტის ზონაში უკიდურესად დაძაბული ვითარების ფონზე. კერძოდ, მიმდინარეობდა მწვავე საბრძოლო შეტაკებები ილოვაისკის სიახლოვეს (აგვისტო-სექტემბერი, 2014), დონეცკის აეროპორტის დასაკავებლად (იანვარი-თებერვალი, 2015) და დებალცევოში (იანვარი-თებერვალი, 2015). ამასთან, არსებობდა საკმაოდ სოლიდური მტკიცებულებები ამ შეტაკებებში რუსეთის შეიარაღებული ძალების რეგულარული [ნაწილების მონაწილეობის თაობაზე](#), თუმცა საერთაშორისო საზოგადოების ძალისხმევა არ აღმოჩნდა საკმარისი, რომ რუსეთის ფედერაციას უკან დაეხია. შესაბამისად, უკრაინული მხარე იყო საკმაოდ რთულ მდგომარეობაში, რაც მას დათმობებზე წასვლას აიძულებდა.

მინსკი II შეთანხმება პირობითად შეიძლება რამდენიმე ნაწილად დაიყოს:

1. ცეცხლის შეწყვეტისა და კონფლიქტის მხარეთა დამორიშორების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები;
2. ადგილზე სიტუაციის ვერიფიკაციისა და მონიტორინგის მექანიზმები;
3. კონფლიქტის მხარეთა შორის ნდობის აღდგენის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები;
4. კონფლიქტის სრულმასშტაბიანი დარეგულირების მიზნით გადასადგმელი ნაბიჯები.

შეთანხმების მთავარ შედეგად კონფლიქტის ზონაში სიტუაციის დეესკალაცია უნდა მივიჩნიოთ. თუმცა, ეუთოს სპეციალური მონიტორინგის მისიის [ანგარიშები ადასტურებს](#), რომ ცეცხლის შეწყვეტის შეთანხმება პრაქტიკულად ყოველდღიურად უხეშად ირღვევა. მინსკი II შეთანხმების სხვა სახის პოზიტიურ შედეგებზე საუბარი, სამწუხაროდ, გადაჭარბებული იქნებოდა.

შეთანხმების შინაარსიდან გამომდინარე, იმთავითვე ცხადი იყო, რომ იგი გარკვეულ საკითხებში მნიშვნელოვნად ამყარებდა რუსეთის პოზიციებს და მისი შესრულება საკმაოდ რთული იქნებოდა. ამ თვალსაზრისით მინსკის შეთანხმების შემდეგი პუნქტები უნდა გამოვყოთ:

- მიუხედავად იმისა, რომ აღმოსავლეთ უკრაინაში მიმდინარე საბრძოლო მოქმედებებში რუსეთის უშუალო მონაწილეობის თაობაზე სოლიდური მტკიცებულებები არსებობდა, მინსკი II შეთანხმებაში რუსეთი არ არის ნახსენები. ასე, მაგალითად, შეთანხმების მე-2 პუნქტში, სადაც საუბარია დაპირისპირებული მხარეების ძალთა დამორიშორების შესახებ, ნახსენებია მხოლოდ უკრაინის შეიარაღებული ძალები და ლუგანსკისა და დონეცკის ოლქების ცალკეული რაიონების შეიარაღებული ფორმირებები. ამ გარემოებას მოსკოვი იყენებს არგუმენტად, რომ თავად კონფლიქტის მონაწილე კი არ არის, არამედ - მედიატორი;

- მე-4 პუნქტში საუბარია ლუგანსკის და დონეცკის ცალკეულ რაიონებში ადგილობრივი არჩევნების ჩატარების მოდალობების შესახებ დიალოგის დაწყების თაობაზე. დიალოგში მონაწილე მხარეები, მართალია, შეთანხმებაში ნახსენები არ არის, მაგრამ მინსკი II შეთანხმებას ხელმომწერები ლუგანსკისა და დონეცკის ოკუპირებული ტერიტორიების ლიდერები არიან. შესაბამისად, უკრაინის პოზიციები, ამ პუნქტის თანახმად, არცთუ სახარბიელოდ გამოიყურება;
- მე-9 პუნქტში საუბარია უკრაინის მთავრობის მიერ კონფლიქტის მთელ ზონაში სახელმწიფო საზღვრის (იგულისხმება რუსეთ-უკრაინის სახელმწიფო საზღვარი) კონტროლის აღდგენის თაობაზე, რომელიც უნდა დაიწყოს ადგილობრივი არჩევნების ჩატარებიდან მეორე დღეს და დასრულდეს კონფლიქტის სრულმასშტაბიანი დარეგულირების შემდეგ. ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი არჩევნების ჩატარების შემთხვევაში, მასში პრორუსული ძალების გამარჯვება გარდაუვალია. ამდენად, არჩევნების ჩატარებით მოსალოდნელია იქ არსებული რეჟიმების ლეგიტიმაცია, რაც არა თუ ხელს შეუწყობს, არამედ კიდევ უფრო გაართულებს კონფლიქტის სრულმასშტაბიანი დარეგულირების პროცესს;
- მე-11 პუნქტში საუბარია უკრაინაში საკონსტიტუციო რეფორმის განხორციელებაზე, სადაც საკვანძო საკითხია უკრაინის დეცენტრალიზაცია, მათ შორის, ლუგანსკისა და დონეცკის ოლქების ცალკეული რაიონების განსაკუთრებული სტატუსის თაობაზე მუდმივმოქმედი კანონმდებლობის მიღება. ამ პუნქტის შესრულება უკრაინის სუვერენიტეტისთვის არსებით საფრთხეებს შეიცავს, რადგან შესაძლოა ამან ცენტრალურ ხელისუფლებასა და უკრაინის ზოგიერთ რეგიონს შორის ურთიერთობების დამაბზვა გამოიწვიოს.

ამრიგად, გასაკვირი არ არის, რომ მინსკი II შეთანხმებას არანაირი პროგრესი არ მოუტანია კონფლიქტის სრულმასშტაბიანი დარეგულირების მიმართულებით. საერთაშორისო მედიატორებს 2015 წელს ჰქონდათ გარკვეული ინიციატივები, რათა მიეღწიათ შეთანხმებას კონფლიქტის მხარეებს შორის ლუგანსკის და დონეცკის ცალკეულ რაიონებში ადგილობრივი არჩევნების ჩატარების თაობაზე. ეს ინიციატივები ცნობილია მორელის გეგმისა (პიერ მორელი მინსკის სამხრეთი საკონტაქტო ჯგუფის პოლიტიკის საკითხების სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარე) და შტაინმაიერის ფორმულის (გერმანიის მაშინდელი საგარეო საქმეთა მინისტრი) [სახელწოდებით](#). თუმცა, არც ერთ ამ ინიციატივას რეალური ნაბიჯები არ მოჰყოლია.

დღეისათვის კონფლიქტის დარეგულირების თვალსაზრისით არსებული მდგომარეობა - მხარეთა პოზიციები

რუსეთის ფედერაცია მტკიცედ დგას პოზიციაზე, რომ მინსკი II შეთანხმება უნდა შესრულდეს. ამ თემაზე საუბრისას რუსეთის ოფიციალური პირები ხაზს უსვამენ, რომ მინსკის შეთანხმებები გაეროს უშიშროების საბჭოს დამტკიცებულია, რაც კიდევ უფრო ზრდის მათ ლეგიტიმაციას კონფლიქტის დარეგულირების პროცესში.

ამავდროულად, მოსკოვის მთავარი ამოცანაა, რომ ლუგანსკისა და დონბასში არსებული სიტუაცია წარმოაჩინოს, როგორც შიდა უკრაინული პრობლემა. ამ მიზნით რუსული მხარე

აქცენტს აკეთებს კიევსა და ლუგანსკისა და დონეცკის ოკუპირებული ტერიტორიების ლიდერებს შორის პირდაპირი დიალოგის დაწყების საჭიროებაზე.

რუსული პროპაგანდისტების ლუგანსკი და დონეცკი უკვე კარგა ხანია გადაიქცა ერთ-ერთ მთავარ თემად. საერთაშორისო აუდიტორიისთვის პროპაგანდაში აქცენტი კეთდება იმაზე, რომ კიევი აპირებს მინსკის შეთანხმებიდან გასვლას. შესაბამისად, ამით ცდილობენ უკრაინის არაკონსტრუქციულ მხარედ წარმოჩენას. რუსეთის შიდა აუდიტორიისთვის კი პროპაგანდა ყურადღრებას იმაზე ამახვილებს, რომ რუსეთმა ეს რეგიონები, ყირიმის მსგავსად, საკუთარ ტერიტორიად უნდა გამოაცხადოს. უნდა ითქვას, რომ ამ მიმართულებით მოსკოვი გამიზნულ პოლიტიკასაც აწარმოებს. ამასთანავე, გააქტიურებული ლუგანსკსა და დონეცკში რუსული პასპორტების დარიგების პროცესი. მხოლოდ 2019 წლის გაზაფხულიდან მოყოლებული ამ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე [500 000-ზე მეტი რუსული პასპორტი დარიგდა](#). ლუგანსკისა და დონეცკის ანექსიის შესახებ რუსეთის განზრახვა [ცნობილია](#) დასავლეთის ქვეყნებისთვის, თუმცა რაიმე ქმედითი მექანიზმი ამ პროცესის შესაკავებლად არ არსებობს. დასავლეთის ყურადღება კვლავაც, ძირითადად, გამახვილებულია კონფლიქტის ზონაში კრიზისის მენეჯმენტზე, სიტუაციის უკიდურესი გამწვავების შემთხვევაში, რაც, საერთო ჯამში, იწვევს არა პრობლემის მოგვარებას, არამედ - მის გადავადებას.

უკრაინული მხარე, ბუნებრივია, აცნობიერებს იმ სირთულეებს, რომლებიც მინსკის შეთანხმების შესრულებას უკავშირდება. ერთ-ერთ ვარიანტად განიხილება მინსკის შეთანხმების მოდერნიზება და ნორმანდიის ფორმატში აშშ-ის, კანადის და დიდი ბრიტანეთის სახით ახალი აქტორების ჩართვა, როგორც ამაზე თავად უკრაინის პრეზიდენტმა თქვა Financial Times-თვის [მიცემულ ინტერვიუში](#). ამავე ინტერვიუში პრეზიდენტმა ასევე ილაპარაკა ახალი ფორმატის შექმნის შესაძლებლობაზე.

უკრაინის საგარეო საქმეთა მინისტრის, დიმიტრი კულებას [განცხადებით](#), პრეზიდენტ ზელენსკის პოზიცია არ ნიშნავს, რომ უკრაინას ნორმანდიის ფორმატის მოშლა სურს, როგორც ეს რუსეთს უნდა, რომ წარმოაჩინოს. მისი განცხადებით, უკრაინული მხარე ფიქრობს, რომ ამ ფორმატს შეუძლია შედეგი მოიტანოს, მაგრამ როდესაც სიტუაცია ჩიხში ექცევა, მაშინ ალტერნატივების მოძიება ხდება საჭირო. უკრაინის საგარეო საქმეთა მინისტრის შეფასებით, სიტუაციის ჩიხში შესვლას თავად მოსკოვი უწყობს ხელს, რომელიც არღვევს მინსკი II შეთანხმების პირველი პუნქტს ცეცხლის შეწყვეტის თაობაზე.

ნორმანდიის ფორმატის მონაწილე პარიზი და ბერლინიც აცნობიერებენ, რომ შექმნილი ვითარება საკმაოდ რთულია, აქედან გამოსავლის მოძიების შანსები კი - მცირე. [არსებული ინფორმაციით](#), მათ მინსკი II შეთანხმება დაყვეს ცალკეულ კლასტერებად და ამ კლასტერებში მოქცეული საკითხების შესრულების მიზნით შეუმუშავეს კომპლექსური ღონისძიებები. ამ ახალი წინადადებების პირველი ვარიანტი კონფლიქტის მხარეებს გასული წლის ნოემბერში წარუდგინეს, ხოლო შემდგომ, უკვე 2021 წლის თებერვალში - იმავე წინადადებების განახლებული ვარიანტი. ამ საკითხზე უკვე უკრაინულ მხარესაც აქვს შემუშავებული საკუთარი პროექტი, მაგრამ, როგორც ჩანს, იგი არსებითად რუსეთის მიდგომების საწინააღმდეგოა, რაც უკიდურესად ამცირებს კონფლიქტის დარეგულირების პროცესში პროგრესის მიღწევის შესაძლებლობას.

დასკვნა

ლუგანსკისა და დონეცკის კონფლიქტის დარეგულირების პროცესი უკვე კარგა ხანია ჩიხშია შესული. არსებულ ფორმატში და მიღწეულ შეთანხმებებში ცვლილებების შესატანად საჭიროა კონსენსუსის მიღწევა მხარეებს შორის, რაც შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, რთული წარმოსადგენია. რუსეთის ფედერაციამ სამშვიდობო მოლაპარაკებების პროცესში თავიდანვე მოიპოვა საგრძნობი უპირატესობა. შეთანხმებაში შეიტანა ისეთი ფორმულირებები, რომლებიც მის ინტერესებს ემსახურებოდა და პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდიდა კონფლიქტის მშვიდობიან დარეგულირებას.

საერთო ჯამში, ერთმნიშვნელოვნად შეიძლება ითქვას, რომ ლუგანსკის და დონეცკის კონფლიქტური კერები, ისევე, როგორც მათი დარეგულირების პროცესი, კლასიკური გაგებით, წარმოადგენს მოსკოვის პოლიტიკის გაგრძელებას, რომელსაც იგი პოსტსაბჭოთა სივრცეში არსებული სხვა კონფლიქტური კერების მიმართ ატარებს.

ეს პოლიტიკა შემდეგ ძირითად ამოცანებს მოიცავს:

- საწყის ეტაპზე მოსკოვმა ხელი უნდა შეუწყოს კონფლიქტის გაღვივებას და მის სამხედრო ესკალაციაში გადაზრდას;
- სამხედრო ესკალაციის ფაზის დროს მოსკოვმა უნდა უზრუნველყოს თავისი მოკავშირის სამხედრო-პოლიტიკური მხარდაჭერა, რათა სასურველი შედეგი მიიღოს;
- გარკვეულ ეტაპზე მოსკოვმა უნდა შეძლოს მისთვის მისაღები კონფლიქტის დარეგულირების ფორმატის ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს, რომ უნდა მოირგოს მედიატორის ფუნქცია და წამყვანი როლი შეასრულოს კონფლიქტის დარეგულირების მიზნით მიმდინარე მოლაპარაკებებში;
- სამშვიდობო მოლაპარაკებების პროცესში მოსკოვმა არ უნდა დაუშვას ხელშესახები პროგრესი, რათა კონფლიქტი ხანგრძლივი ვადით მოუგვარებელი დატოვოს;
- მოუგვარებელი კონფლიქტის პირობებში, მოსკოვმა უნდა შექმნას ახალი პოლიტიკური, სამხედრო და ეკონომიკური მექანიზმები, რითაც მაქსიმალურად გააძლიერებს კონფლიქტში მისი მოკავშირე მხარის დაქვემდებარებას მის მიმართ;
- ამავედროულად, მოსკოვმა მოწინააღმდეგე კონფლიქტის მხარე უნდა მოაქციოს მზარდი წნეხის ქვეშ, შეეცადოს მის პროვოკაციაზე წამოგებას და დისკრედიტაციას საერთაშორისო საზოგადოების თვალში.

ლუგანსკისა და დონეცკის კონფლიქტის გარშემო შექმნილი ვითარება, სამწუხაროდ, ადასტურებს, რომ მოსკოვი დღემდე წარმატებით ახერხებს თითქმის ყველა ზემოხსენებული ამოცანის შესრულებას.