

RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT – POSSIBILITIES FOR DE-ESCALATION

Collection of analytical works

РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ – ПОТЕНЦИАЛ ДЕЭСКАЛАЦИИ

Сборник аналитических работ

2015

PREFACE

The Russian-Ukrainian conflict has introduced the new concept of “hybrid war” to the discourse of international relations an integral part of which is a “war of terms”. Ukrainian and Russian communities among which close professional contacts have always existed, to some extent became hostages of this situation when they found themselves on different sides of barricades. How to name the March 2014 events in Crimea? What is the nature of the confrontation in Donbass? Anti-terroristic operation, war or local conflict? Who are leaders of so called DPR and LPR? Militias, separatists or terrorists? This is only a shortlist of issues around which hot discussions are flaring between Russian and Ukrainian experts.

Of course, lack of consent regarding basic definitions is only one of many consequences of the different interpretations regarding the nature and roots of dramatic events in Crimea and East of Ukraine in Russian and Ukrainian public space. The Centre for Cultural Relations Caucasian House and Institute of World Policy (Ukraine) have been implementing the project “Ukraine: Out of Crisis through Dialogue” with the ambitious goal to arrange dialogues between expert communities of Russia and Ukraine in regard to events following the victory of “Revolution of Dignity”, as well as to deepen their understanding of the internal situation in the region.

Caucasian House has been actively working in the field of peace-building in Caucasus for already twenty years. One of the key directions of Caucasian House’s peace building efforts were to organize international and regional peace conferences. In its turn, most part of researches conducted by the Institute of World Policy is dedicated to the problems of regional security, and in 2011, the analytical centre became an initiator of Ukraine-Russia-NATO forum, trying to help the parties reach mutual understanding on the issue of Ukraine’s integration in the Alliance.

Since September 2014, within the frameworks of the project, three working visits of Ukrainian experts and journalists to Georgia were organized, including three round tables with the participation of experts from Ukraine, Georgia, Russia and the EU countries. As a result of meetings, Russian and Ukrainian participants of the project prepared several analytical materials (articles and policy papers). The present document is a result of joint efforts of Ukrainian and Russian experts. The initiators of the project have realized that participants of heated discussions are not likely to reach a consensus, especially amid continued conflict between the states. Nevertheless, we hope that this paper which also reflects substantial disagreements, will stimulate further exchange of opinions, and, as a consequence, mutual understanding.

This publication was funded by the FCO/DFID/MOD Conflict Pool through the British Embassy in Ukraine as part of the project Ukraine – out of the Crisis through Dialogue. The views expressed in this publication are those of the authors and may not coincide with the official position of the UK Government.

| | |
|---|----|
| SERGEY UTKIN | |
| RUSSO-UKRAINIAN RELATIONS IN THE CURRENT CONTEXT, VIEW FROM MOSCOW | 5 |
| EASTERN UKRAINE | 5 |
| OTHER POLITICAL ASPECTS | 6 |
| ECONOMY | 7 |
| THE POSSIBILITY OF CHANGE | 8 |
| | |
| KOSTIANTYN FEDORENKO | |
| RUSSO-UKRAINIAN RELATIONS IN THE CURRENT CONTEXT, VIEW FROM KYIV | 9 |
| EAST OF UKRAINE | 9 |
| OTHER POLITICAL ASPECTS: CRIMEA AND FOREIGN POLICY | 11 |
| ECONOMY | 13 |
| | |
| VOROTNYUK MARYNA | |
| UKRAINE IN THE BLACK SEA REGION AFTER THE ANNEXATION OF CRIMEA: POSITIONS AND INTERESTS | 15 |
| INTERSTATE RELATIONS AND INTEGRATION PROCESSES IN THE BLACK SEA | 15 |
| CHANGES IN THE MILITARY BALANCE IN THE REGION | 17 |
| ENERGY PROJECTS IN THE BLACK SEA REGION AFTER THE ANNEXATION OF CRIMEA | 18 |
| CONCLUSIONS | 19 |
| | |
| ALEKSANDER GUSCHIN | |
| THE PROBLEMS OF CRIMEA AND THE BLACK SEA COASTAL REGION IN THE CONTEXT OF THE UKRAINIAN CRISIS | 21 |
| CRIMEA IN 2014 IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL AND RUSSIAN-UKRAINIAN RELATIONS | 21 |
| CRIMEA: INTERNAL PROBLEMS AND THE ECONOMY | 22 |
| BLACK SEA COASTAL REGION – MILITARY AND POLITICAL ASPECTS OF CRIMEA’S ACCESSION TO RUSSIA | 24 |

UKRAINE IN THE BLACK SEA REGION AFTER THE ANNEXATION OF CRIMEA: POSITIONS AND INTERESTS

One of the objectives of Ukraine's state policy is to ensure its development as a sea power by effectively utilizing its marine capabilities and maritime complex. In the foreign policy domain, Ukraine's major priorities have been to contribute to multi-lateral cooperation, and even to apply Ukraine's leadership ambitions in the Black Sea region⁶⁷ by utilizing its favorable geo-political and geo-economic position. For decades however, Ukraine has not effectively capitalized on its regional cooperation potential due to its lack of objective conditions, and its political will. The "East or West" dilemma has permeated all spheres of Ukraine's foreign policy, leaving the Black Sea an undervalued priority, and a blank spot on the map of foreign policy preferences. This in turn has affected the quality of bilateral relations between Ukraine and the South Caucasus, Turkey, as well as Romania and Bulgaria.

After the annexation of Crimea in March of 2014, and the outbreak of armed conflict in the east of Ukraine, room to fulfill the objectives of Ukraine's Black Sea policy decreased dramatically. Ukraine's direct material losses included the loss of key ports, the energy-rich Black Sea continental shelf, as well as military bases in Crimea.

INTERSTATE RELATIONS AND INTEGRATION PROCESSES IN THE BLACK SEA

Ukraine's traditional problem of a lack of resources, as well as the absence of a clearly defined, systematic vision of its role in the region, has hampered the development of its Black Sea coastal territory (Prichernomor'ye) and its Black Sea strategy. Currently, additional objective limitations arose. Ukraine de facto lost the longest coastline among Black Sea countries. Under Russia's occupation of Crimea, Ukraine is unable to effectively exploit its transport and tourism potential, which represent the most promising areas for Black Sea regionalism.

After the annexation of Crimea, the activities of the region's cornerstone integration project—the Black Sea Economic Cooperation (BSEC)—was virtually frozen. Initiatives promoted by Ukraine as one of the major BSEC sponsors, also in the framework of its chairmanship of the organization in the first half of 2013, included the creation of a regional free-trade area, strengthening the BSEC-EU cooperation at the political level, securing EU funding, including private capital for numerous regional projects, and the development of intermodal transport.

Now Ukrainian Black Sea policy faces a blockade imposed on Crimea after its secession from Ukraine. The country now cannot implement the policies aimed at the development of regional trade and economy, including initiatives targeted at developing combined transport connections, as well as multi-modal freight and passenger traffic. The obstacles Ukraine must navigate will make it difficult to consider its Black Sea region strategies viable. Against this background there are ideas voiced in the expert community about the need to revive the GUAM-ODED (Organization of Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova) as a kind of "Black Sea Visegrad Four" — an organization that is believed to be better equipped to promote Ukrainian interests compared to the BSEC, where Russia can block joint initiatives. Nevertheless, on the governmental level, attitudes towards the idea of a GUAM revival are quite apathetic.

For historical reasons, the Black Sea region has never become a single integrated space with shared values and a single format of development. A regional approach to common problems, even in non-politicized areas such as the environment or the banking sector is absent. These issues are often addressed on national levels or in the framework of bilateral relations instead of on a regional level. At best, the BSEC will stay there to play a role as a forum for exchange, and the dissemination of 'best practices' in a variety of fields — from good governance to the fight against organized crime.

Indeed, because of the tensions in the region, it is unlikely that the Black Sea states with conflicting interests (including some with no diplomatic relations) will be able to reach a consensus on economic issues. It is also difficult to expect successful cooperation in an increasingly militarized region. Given the existence of protracted conflicts (Nagorno Karabakh, Abkhazia and South Ossetia, Transnistria, as well as Crimea, which is unlikely to be solved in the short term), the region remains a center of political and military confrontation. The competition between two integration projects where the centers of gravity are the European Union and the Russian Federation is an important variable that determines the nature of the interaction of all regional forces.

The new game-changer that will affect Ukraine and the region's dynamics will be the relationship between the EU and the Eurasian Economic Community (EAEC). A treaty establishing the EAEC based on the Common Economic Space of Belarus, Kazakhstan and Russia entered into force in January 2015. The union was officially joined by Armenia and later Kyrgyzstan in May of 2015. Russia promotes the idea of the "integration of integration", i.e. integration between the EAEC and the EU, constructing a unified economic, humanitarian and security space from the Atlantic to the Pacific. It insists that the EAEC and the EU should engage in dialogue on equal footing, and the EAEC should be recognized as a legitimate partner in the discussion

⁶⁷ The term "Black Sea region" is used in this article in a sense of a regional security complex (the so-called "Wider Black Sea region") including littoral states — Russia, Ukraine, Georgia, Turkey, Bulgaria and Romania, and the states that do not have direct access to the Black sea — Armenia, Azerbaijan and Moldova.

of the new order in Europe, which in Russian understanding means the recognition of its exclusive sphere of influence in the former Soviet Union. If this format is given the go-ahead, Russia will get the advantage of speaking on behalf of the integration entity, thus making the EU seek a compromise with it in a new environment.⁶⁸

Destabilizing forces in the region, and the events that transpired in Ukraine, have an impact on the way EU member states perceive the EU's more active engagement there. Because of the fear of causing additional escalation of the conflict in the region, and keeping in mind the specific Russian position, in many European countries there is a "fatigue" not only from the enlargement, but also from the discussion of specific formats of cooperation with Eastern Partnership countries.⁶⁹ The precedent of how Russia reacts to the Maidan events and the European integration of Ukraine after the signing of the Association Agreement with the EU is a dangerous reminder for other Eastern Partnership states and Europe, of the Kremlin's red lines.

Symptomatic of the fact that the Russian factor is taken into account in the format of EU-Ukraine relations, was that the provisional application of the economic part of the Association Agreement between Ukraine and the European Union has been postponed till January 2016. According to some experts, Russia is becoming a state having a veto over the way relations between Ukraine and the EU evolve – veto player.⁷⁰ The desire to strengthen this veto right is also manifested in Russia's insistence on changing the Ukraine-EU Association Agreement altogether due to its alleged adverse effect on the Russian economy.

The annexation of Crimea and the outbreak of armed conflict in eastern Ukraine left a formidable imprint on the entire Black Sea region in terms of the political choices of the post-Soviet countries' elites, their relations with Russia, and their attitude to Eurasian integration. They faced the task of taking sides between the projects of European or Eurasian integration. In the case of Ukraine, Moldova and Georgia, despite Russia's strong-arm tactics, the inevitability of the European choice was only reconfirmed, whereas in the case of Armenia and Azerbaijan, the situation is different. The Armenian leadership made its choice by not initialing the Association Agreement with the EU in late 2013, and instead joining the Eurasian Economic Union (EAEC). The prospects of signing the political part of the Armenia-EU Association agreement at some future point are quite uncertain. Azerbaijan, which has always been cautious to stay equidistant from projects of both Eurasian cooperation and European integration, can make a situational shift towards Russia. Intensive Russian-Azerbaijani economic and military cooperation (Russia, Azerbaijan and Kazakhstan will hold their first joint military exercises in the Caspian Sea in 2015) could force Russia to content itself with the current stage of relations with an eye on Baku's future accession to Eurasian integration.⁷¹

Warfare in Ukraine has also incited destructive trends in the field of conflict resolution in the Black Sea region. For instance, Armenia turned to the secession of Crimea as a precedent for Nagorno-Karabakh. The redrawing of the political map undermines the prospects of conflict resolution, and does not encourage conciliatory attitudes among the Armenian and Azerbaijani leadership.⁷²

"Creeping" takeover of Abkhazia and South Ossetia by Russia can be considered links of one chain together with the annexation of Crimea. While Crimea was annexed at lightning speed, the integration of South Ossetia and Abkhazia has been a slow process. The signing of the Strategic Cooperation Agreement between Russia and Abkhazia in October 2014, which provides for a "common space" in the fields of defense and security, economy, and culture, is guided by the logic of keeping Georgia politically divided. The Treaty of Alliance and Integration signing between Russia and South Ossetia in March 2015, which also transfers all the functions of security and border control to Russia, as well as stipulates full integration in other areas, makes one consider the events in Ukraine, Georgia and Moldova as not isolated from each other, but as evidence that Moscow is resorting to a uniform strategy as regards the de-facto entities in the post-Soviet space.⁷³

Russia's actions in the Black Sea region towards the states it considers to be part of its "near abroad" and that declared their European aspirations, fall alongside the same scenario of fueling separatist hotbeds on their territory. Russian tactics regarding conflict settlement in Georgia and Ukraine are based on identical premises to insist on the status of observer and mediator in conflicts it inspired itself. At the same time, it hampers the capacity of the international community, in particular the EU, to play a more active role in the resolution process – for example, by refusing the EU Monitoring Mission (EUMM) access to Abkhazia and South Ossetia,⁷⁴ as well as rejecting international monitors' access to Crimea. Questions remain regarding the efficiency of Russian tactics, given that they create additional incentives for these states not to give up their European and Euro-Atlantic aspirations.

⁶⁸ Eberhardt A. Dialogue with the Eurasian Union on Ukraine – an opportunity or a trap? OSW Commentary. December 1, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-12-01/dialogue-eurasian-union-ukraine-opportunity-or-a-trap>.

⁶⁹ Ivanauskas V., Kasčiūnas L., Kečlyanskas V., Kojala L. Eastern Partnership in a Changed Security Environment: New Incentives for Reform. The Eastern Europe Studies Centre. Vilnius, Lithuania, November 2014. – P.26. // <http://www.eesc.lt/uploads/news/id804/EaP%20In%20A%20Changed%20Security%20Environment%20ENG.pdf>.

⁷⁰ Ibid. P.13.

⁷¹ Jarosiewicz A. Azerbaijan: Closer to Russia, Further from the West. OSW Analyses. December 10, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-12-10/azerbaijan-closer-to-russia-further-west>.

⁷² De Waal T. Nagorno-Karabakh: Crimea's Doppelganger. June 13, 2014 // <https://www.opendemocracy.net/od-russia/thomas-de-waal/nagorno-karabakh-crimea-doppelganger-azerbaijan-armenia>.

⁷³ Otashvili M. Russia's Quiet Annexation of South Ossetia. February 2015 // <http://www.fpri.org/articles/2015/02/russias-quiet-annexation-south-ossetia>.

⁷⁴ Devdariani J. The EU-Russian Conflict Enters the Caucasus. December 5, 2014 // <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57401>.

CHANGES IN THE MILITARY BALANCE IN THE REGION

The Russian occupation of Crimea significantly disrupted the existing military balance in the Black Sea region. The naval units, coastal defenses, and aviation of the Ukrainian Navy were deployed in Crimea. After the annexation, Ukraine lost its main naval bases, infrastructure, and equipment, which greatly limited the operational capabilities of the Ukrainian fleet. The Ukrainian navy headquarters was moved to Odessa, and navy structures are to be re-staffed anew.

According to the Ministry of Defense and the General Staff of the Ukrainian Armed Forces, the Ukrainian navy's tangible assets, which remained in Crimea and Sevastopol in terms of marine weaponry assets, are estimated to be worth 1.49 billion UAH (approximately \$63 million USD according to the current rate in March 2015). Due to the fact that in June 2014, the Russian side broke-off negotiations on the return of the captured Ukrainian armaments, Ukraine lost much of its fleet and property (11 naval units, 6 service vessels, 2,363 automobiles, armored vehicles and special machinery, and 24 aircraft). The position of the Ukrainian navy remains difficult, but there are negotiations ongoing with Western countries about the transfer of coast guard boats, corvettes and minesweepers to Ukraine.⁷⁵

It is not only the loss of infrastructure and assets that has strategic consequences for Ukraine. The Ukrainian navy became significantly limited in its operational capabilities because of the loss of its bases in Crimea, and Ukraine has lost much of its defensive potential in the southern vector. Crimea serves as a perfect venue for the Russian navy to block the Ukrainian navy in Odessa provided that the necessary naval capabilities are deployed. Now, with Crimea under its control, and the distance for the air force shortened by half, Russia has gained an ideal location for power projection in the Black Sea region and Central Europe, which are now in its strategic reach.

The enhanced militarization of Crimea has begun. The increase of combat structures, the improvement of troop capabilities in Crimea, as well as in the Kaliningrad region, and the Arctic, has been declared a priority by the Russian Ministry of Defense.⁷⁶ An additional military contingent was deployed in Crimea. Experts point out that a number of Russian military troops of varying kinds may soon reach around 50,000. In his yearly report, Russian Defense Minister Sergei Shoigu announced the deployment of self-sufficient battle groups able to operate independently, the creation of 7 regiments, and 8 military units of different functions, in addition to the existing aviation group. The deployment of an additional fleet of submarines has also been reported.

Russia's military presence in the Black Sea is significantly enhanced. This is evidenced by the large-scale modernization of its Black Sea Fleet – before 2020 it will consist of more than 80 new ships, which amounts to a total of 206 ships by 2020, taking into account discarded ships.⁷⁷ In the case of the successful implementation of this program, the combat potential of the Russian fleet will significantly exceed the combined capabilities of the fleets of the NATO countries in the region (Bulgaria, Romania and Turkey).⁷⁸ Russia also strives to strengthen its presence in the Mediterranean by deploying a permanent task force of the Russian navy there. Now the ships of the Black Sea Fleet can be deployed for this task force instead of ships of the Northern and Pacific fleets.⁷⁹

The self-sufficient combined task forces of all services, which include aviation, Bastion-P coastal anti-ship missile systems equipped with Yakhont anti-ship missile (Onyx), as well as the operational-tactical missile system Iskander-M, are also deployed in Crimea. The air force's potential in Crimea has been strengthened by new fighters. Strategic bombers were placed in Crimea, and the Belbek military airfield was upgraded. The deployment of Iskander-Ms, which are able to carry nuclear warheads, is a signal of the coming fundamental changes in the military balance in the Black Sea region.⁸⁰ The announcement of the Russian government's plans to place tactical nuclear weapons in Crimea is also a very alarming signal.

As a display of power after the annexation of Crimea, Russian strategic aviation expanded its patrolling over the Black Sea, making strikes against potential enemy warships in cooperation with the naval strike groups and offshore strike units.⁸¹ This occurs against the background of NATO's increasing naval presence in the Black Sea. Naval units of NATO member states regularly hold joint military exercises "to assure NATO Allies of the Alliance's commitment to collective defense".⁸² The confrontation between Russia and NATO has escalated: their interaction has been frozen. In April of 2014, NATO decided to suspend all cooperation projects with Russia. In turn, the CSTO, at the level of the member states' Council of Foreign Ministers, announced the suspension of attempts to conduct dialogue with NATO.⁸³

⁷⁵ The response of the Ministry of Defense and the General Staff of the Armed forces of Ukraine to the inquiry of the Verkhovna Rada deputy D. Tymchuk about the state of the Ukrainian navy, facebook post, March 6, 2015.

⁷⁶ Videodoklad Ministra obrony Rossiya Sergeya Shoigu ob itogah 2014 goda "Armiya-2014" [Videoreport of the Minister of Defense of Russia Sergey Shoigu about the results of 2014 "Army-2014"] // https://www.youtube.com/watch?v=0_gEAzkD-OY.

⁷⁷ V Novorossiyske razmestiat podlodki s krylatymi raketami [Submarines with cruise missiles will be deployed to Novorossiysk]. September 23, 2014 // http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/09/140923_novorossiysk_submarines.

⁷⁸ Wilk A. The Military Consequences of the Annexation of Crimea. OSW Analyses. March 19, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-03-19/military-consequences-annexation-crimea>.

⁷⁹ Bowen A. Black Sea Fleet: A Return to Russia's Great Power Pretensions. September 25, 2014 // <http://www.interpretermag.com/black-sea-fleet-a-return-to-russias-great-power-pretensions/>.

⁸⁰ McDermott R. Fortress Crimea: Russia Shifts Military Balance in the Black Sea. Eurasia Daily Monitor. Vol. 11. Issue 219. December 9, 2014 // http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=43181&cHash=aeb310d4b362ad5ae4fd3d3db1488c57.

⁸¹ Strategicheskaya aviatsiya Rossiya rasshirila patrolirovanie Chernogo gomoria [Russian strategic aviation expanded the patrolling of the Black Sea]. June 4, 2014 // <http://vz.ru/news/2014/6/4/689987.html>.

⁸² NATO Maritime Group visits Varna, Bulgaria, during Black Sea deployment. March 7, 2015 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_117970.htm.

⁸³ Glavy MID ODKB: nado proiostanovit popytki naladit dialog s NATO [MFA heads of CSTO: the attempts to conduct dialogue with NATO should be suspended]. June 16, 2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/417/>.

The Russian leadership openly admits that the Crimean takeover was by and large carried out with military considerations in mind. One of the officially stated reasons for the annexation was the apprehension that there would be a NATO base deployed in Crimea after Ukraine abandoned its non-block status. In this case, Russian access to the Black Sea would be limited and there would be a threat of “squeezing Russia from the Black Sea”.⁸⁴ In his address on March 18, 2014, Russian President Vladimir Putin called Crimea a factor of stability in the region, and that “this strategic area should be under a strong sustainable sovereignty, which in fact may be only Russian.”⁸⁵

The deployment of Russia’s military potential in Crimea is characterized by the Kremlin as a forced countermeasure to NATO’s increased activity, and the threats posed by the abandoning of the country’s non-block status by new Ukrainian post-Maidan leadership. The events in Ukraine are characterized as artificially created by the West to substantiate NATO’s new “actorness”. As the main proof of the power and pressure exerted against Russia, the Kremlin points to NATO’s enhanced military presence in the Black and Baltic Seas, constant presence of warships from non-Black Sea states, primarily the United States, in the Black Sea, the creation of command and control units in the countries of Eastern Europe (NATO Force integration units), and the decision to increase the Response Force troop levels to 30,000.

The new edition of Russia’s military doctrine adopted in December of 2014, singles out the increase of NATO power potential, and the military infrastructure of NATO member states encroaching on Russia’s borders, as the major external military threats. In addition, it mentions the deployment and increase of foreign states’ military contingents on the territory of Russia’s neighbors, and the emergence of regimes in those countries whose policies threaten Russia.⁸⁶

At the meeting of the Russian Security Council in July, 2014, it was announced that Russia would respond to NATO military infrastructure shifting towards Russian borders, the deployment of a global missile defense, and increasing reserves of strategic non-nuclear precision weapons. The need to take measures to strengthen Russian defense capabilities, including the expansion of the military infrastructure in Crimea and Sevastopol, was reiterated.⁸⁷

Implementation of the Black Sea Fleet modernization program, and Russia’s military build-up in Crimea, will without a doubt be circumscribed by the objective limitations. Financing of the ambitious State Armaments Program for 2011-2020, which foresees the allocation of about USD \$630 billion to modernize the armed forces, shrank in 2012. After the occupation of Crimea, Russia has been cornered by a number of additional problems. The funding is directly linked to the problems of the Russian economy – the effect of sanctions, inflation, and plummeting oil prices. Due to the cessation of military-technical cooperation with Ukraine, Russia lost its source of supply of parts and services: engines for planes and helicopters, gas turbine engines for frigates, missile guidance systems, as well as personnel serving its intercontinental ballistic missiles SS-18 “Satan”. Maintaining costs at the current level, and opening multiple “fronts” against the West, may outstretch Russian capacity.⁸⁸

Despite the fact that imports from Ukraine comprised only 4-7% of Russia’s total military imports, the cessation of arms supplies from Ukraine will have a negative effect on the modernization program of the Russian armed forces because its dependence on these mentioned items from the Ukrainian defense industry is exceptional.⁸⁹ However, even under the conditions of the economic crisis, military spending remains a significant part of the Russian budget for 2015-2017, amounting to 4% of GDP in 2015 (compared to 3.5% of GDP in 2014).⁹⁰

ENERGY PROJECTS IN THE BLACK SEA REGION AFTER THE ANNEXATION OF CRIMEA

The political and military repercussions emanating from the Russian-Ukrainian conflict have been accompanied by a revision of some energy projects in the Black Sea region, the adaptation of the energy strategies of the Black Sea countries, as well as the investment strategies of leading companies.

The exclusive economic zone of Ukraine has de facto drastically decreased, and Ukraine has lost access to oil and gas fields on the continental shelf. The Ukrainian company Chornomorneftegaz passed into Russian property. This means that Ukraine lost one tenth of its natural gas production (in 2014, gas production in Crimea by Chornomorneftegaz amounted to 2bcm of gas,⁹¹ while the total gas production in Ukraine in 2013 was about 21 bcm).⁹² However, the potential losses are much more

⁸⁴ Прямая линия с Президентом Российской Федерации В.В. Путиным [Direct line with the President of Russian Federation V. Putin]. April 17, 2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/356/>.

⁸⁵ Обращения Президента Российской Федерации [Address of the President of Russian Federation]. March 18, 2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/259/>.

⁸⁶ Военная доктрина Российской Федерации [Military doctrine of Russian Federation] // <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.

⁸⁷ Заседания Совета безопасности Российской Федерации [Meeting of the Security Council of Russian Federation]. June 22, 2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/476/>.

⁸⁸ Popescu N., Johnston C. Russia’s Military: the Weak Links. ISS Alert No 12. February 17, 2015 // <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/russias-military-the-weak-links/>.

⁸⁹ McLees A., Rumer E. Saving Ukraine’s Defense Industry. July 30, 2014 // <http://carnegieendowment.org/2014/07/30/saving-ukraine-s-defense-industry>.

⁹⁰ Wilk A. Is Russia making preparations for a great war? OSW Analyses. September 24, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-09-24/russia-making-preparations-a-great-war>.

⁹¹ “Chernomorneftegas” vpolnil novnye pokazateli 2014 goda [“Chernomorneftegas” has carried out the main indicators of 2014]. January 16, 2015 // <http://gas.crimea.ru/index.php/ru/novosti/press-relizy/1242-chernomorneftegaz-vpolnil-osnovnye-pokazateli-2014-goda>.

⁹² Vydobutokgazu v Ukraini u 1998-2013 rokah [Gas production in Ukraine in 1998-2013]. June 2, 2014 // <http://naftogaz-europe.com/article/ua/Gas-ProductioninUA>.

significant: oil and natural gas reserves in the Black Sea account for 40% of all energy resources of Ukraine (2.3 billion tons of conventional fuel or 2.3 trillion cubic meters).⁹³

There have been noticeable transformations in the architecture of announced pipelines. Firstly, an important development was Russia's official refusal to implement the South Stream gas pipeline in December 2014. It was officially removed from the agenda, according to Russia, due to the discriminatory treatment by the European Commission, which did not want to make exceptions to a third energy package with regard to third-party access to infrastructure and tariff regulation.

Following this, Russia and Turkey advertised the Turkish Stream as a viable alternative project with the capacity of 63 bcm of gas per year. The pipeline is to be laid from Russia to Turkey under the Black Sea and from the Turkish-Greek border further to Europe. The natural gas exported by Russia to Europe via Ukraine is planned to be redirected to the Turkish stream. This may lead to legal claims from Eastern European states that signed long-term contracts for Russian gas supplies. In addition, a memorandum of understanding signed by Gazprom and the Turkish company BOTAS regarding the construction of the pipeline, is not legally binding, and is not yet a final decision.⁹⁴ For Ukraine to witness the implementation of this project, as well as the South Stream before, could mean to incur transit losses. Russia insists on the implementation of this gas pipeline, advocating it as a source of the guaranteed supplies lacking transit risks, which are said to exist in case of gas transit through Ukraine.

Second, additional nuances concerning the prospects of implementing the Southern gas corridor appeared. This corridor is viewed as a tool to diversify energy supplies to Europe and to reduce the EU's dependence on Russian gas. Its current version consists of three parts – an expanded South Caucasus gas pipeline (Baku – Tbilisi – Erzurum), a Trans-Anatolian gas pipeline (TANAP) across Turkey, and the Trans-Adriatic Pipeline (TAP). The first link of this corridor – the Baku-Tbilisi-Erzurum pipeline – already exists, and it is expected that its capacity will be boosted, and the other two links – TANAP and TAP – are to be built in the near future.

In 2014, the dire prospect of a lack of funding for TANAP was revealed. This was due to the fact that Western companies left the project (officially due to the revision of investment strategies). For instance, the companies Total and Statoil have refused to participate in the project, and that can be connected to the political risks associated with an unpredictable Russian reaction to the implementation of a competitive project, as exemplified by the events in Ukraine, as well as Russia's increased pressure on Azerbaijan.⁹⁵

The implementation of the Southern gas corridor would significantly change the EU energy market by imports of Caspian gas, and would be of strategic importance to the economy of Azerbaijan, Georgia and Turkey. Despite the fact that this project could partly be considered as a rival for Ukraine because it turns Turkey into the main gas transit hub in Europe, its realization contributes to Ukrainian energy security. Within the framework of TANAP, the Ukrainian side has been negotiating the reverse mode of the pipeline supplying Russian gas from Ukraine to Turkey. However, according to many Ukrainian and foreign experts, the potential participation of Ukraine in the Southern corridor is limited by both objective and subjective factors. The proposal of the Ukrainian government to afford a place for Ukraine in the consortium for the construction and operation of TANAP was not welcomed by Azerbaijan. In addition, the amount of Caspian gas which will be supplied to Europe is not sufficient (originally 10 bcm of gas per year) and it is contracted by the direct recipients of this gas.

The energy strategies of Azerbaijan and Turkey strive to minimize the risks of confrontation with Russia, and that often reduces the grounds for Ukraine to reach joint solutions on energy problems with these states. For example, the project of building an LNG (liquefied natural gas) terminal near Odessa has been frozen, also due to the fact that the issue of the passage of LNG tankers through the Bosphorus and the Dardanelles remains unresolved. Attempts to secure Turkey's permission because it controls the straits according to the Montreux Doctrine have failed. Although the official reason for the Turkish refusal are environmental concerns, in fact, one can argue about the unwillingness of the Turkish side to allow for tensions with Russia.

CONCLUSIONS

Ukraine's positioning in the Black Sea region was shattered due to the loss of Crimea, which represented a heavy blow to its military positions, as well as its economic and energy interests. The Crimean issue and in general, the Russian-Ukrainian conflict, have far-reaching consequences for the entire regional system of international relations. The annexation of Crimea has had a negative impact on the prospects of regional cooperation, and has undermined its already fragile foundations. The establishment of a regional free-trade area, the Black Sea ring road, multimodal transport, cruise tourism, and so on, are doomed to remain only distant landmarks. The tools to strengthen Ukraine's standing within the framework of the BSEC or GUAM are rather ineffective due to the shortcomings of these organizations, and under the present circumstances, because of the escalation with Russia.

The Black Sea region will remain an arena of competing political, economic projects and military blocs. Recent developments suggest that Russia is securitizing integration processes in Europe with the participation of states whose loyalty it needs

⁹³ "Наслідки кримської ситуації для вуглеводневих інвестиційних проєктів в Криму і Чорному морі". Правовий аспект [The repercussions of Crimean issue for the hydrocarbons investments projects in Crimea and Black Sea". Legal aspect]. July 2, 2014 // <http://naftogaz-europe.com/article/ua/%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B4%D0%B4>.

⁹⁴ Bechev D. Russia and Turkey. What does their Partnership Mean for the EU? EPC policy brief. February 13, 2015. – P.2-3 // http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=5304.

⁹⁵ Yarosiewicz A. Turkey is Filling the Gap Being Left by the West in the Southern Corridor. OSW Analyses, June 4, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-06-04/turkey-filling-gap-being-left-west-southern-corridor>.

to transform itself into a global center of power. This nourishes its revisionism in relation to the regional order embodied by the destabilization of Ukraine.

The main security threat to Ukraine in addition to the armed conflict in the east, is a breach of the strategic balance in the Black Sea. Russia has militarized Crimea, citing NATO's increased military activity on the Russian borders as a pretext. This creates an extremely disadvantageous context for Ukraine, where the only possible strategy in the face of Russian military superiority is to increase Russia's potential losses in the case of its offensive in the southeast. The expansion of a Russian military base in Crimea entangles escalation in military confrontation between Russia and NATO, and the Black Sea is becoming one of the central bridgeheads.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Российско-украинский конфликт привнес в дискурс международных отношений новое понятие «гибридной войны», неотъемлемой частью которой является «война терминов». Украинские и российские сообщества, между которыми всегда существовали тесные профессиональные контакты, оказавшись по разные стороны баррикад, в определенной степени стали заложниками данной ситуации. Как называть мартовские события в Крыму 2014 года? Чем является противостояние на Донбассе? Антитеррористической операцией, войной или локальным конфликтом? Кто такие лидеры так называемых ДНР-ЛНР? Ополченцы, сепаратисты или террористы? Это лишь краткий перечень терминов, вокруг которых между российскими и украинскими экспертами возникают горячие дискуссии.

Конечно, отсутствие согласия относительно базовых определений – лишь одно из последствий разной трактовки природы и корней драматических событий в Крыму и на Востоке Украины в российском и украинском публичном пространстве. Центр культурных взаимоотношений «Кавказский Дом» (Грузия) и Институт мировой политики (Украина) проводили проект «Украина: выход из кризиса через диалог» с амбициозной целью: наладить диалог между экспертными сообществами России и Украины относительно событий, последовавших после победы «Революции достоинства», а также углубить их понимание внутренней ситуации в регионе.

«Кавказский Дом» уже двадцать лет активно работает в сфере миростроительства на Кавказе, проводя международные и региональные миротворческие конференции. В свою очередь, большая часть исследований Института мировой политики посвящена проблемам региональной безопасности, а в 2011 году аналитический центр стал инициатором форума Украина-Россия-НАТО, стремясь найти взаимопонимания между сторонами по вопросу интеграции Украины в Альянс.

С сентября 2014 года в рамках проекта было организовано три рабочих визита украинских экспертов и журналистов в Грузию, во время которых состоялись три круглых стола с участием экспертов из Украины, Грузии, России, стран-членов ЕС. По итогам встреч российские и украинские участники проекта подготовили ряд аналитических материалов (статей и аналитических записок). Данный документ является результатом совместных усилий украинских и российских экспертов. Инициаторы проекта осознали, что участники горячих дискуссий вряд ли придут к общему знаменателю – особенно на фоне продолжающегося конфликта между государствами. Надеемся, тем не менее, что эта записка, демонстрируя существующие разногласия, даст импульс для дальнейшего обмена мнениями и, как следствие, взаимопонимания.

Эта публикация была финансирована Фондом по Предотвращению Конфликтов Правительства Великобритании посредством Британского Посольства в Украине, в рамках проекта «Украина – выход из кризиса путём диалога». Мнения выраженные здесь, а также использованная терминология принадлежат авторам и не отражают мнения Правительства Великобритании.

| | |
|--|----|
| СЕРГЕЙ УТКИН | |
| РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В НЫНЕШНЕМ КОНТЕКСТЕ, ВЗГЛЯД ИЗ МОСКВЫ | 27 |
| ВОСТОК УКРАИНЫ | 27 |
| ПРОЧИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ..... | 28 |
| ЭКОНОМИКА..... | 29 |
| ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕМЕН..... | 30 |
| | |
| КОСТЯНТИН ФЕДОРЕНКО | |
| РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В НЫНЕШНЕМ КОНТЕКСТЕ, ВЗГЛЯД ИЗ КИЕВА | 31 |
| ВОСТОК УКРАИНЫ | 31 |
| ПРОЧИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ..... | 33 |
| ЭКОНОМИКА..... | 35 |
| | |
| ВОРОТНЮК МАРИНА | |
| УКРАИНА В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ ПОСЛЕ АННЕКСИИ КРЫМА: ПОЗИЦИЯ И ИНТЕРЕСЫ | 37 |
| МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГИОНЕ | 37 |
| ИЗМЕНЕНИЯ ВОЕННО-СТРАТЕГИЧЕСКОГО БАЛАНСА В РЕГИОНЕ | 39 |
| ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ ПОСЛЕ АННЕКСИИ КРЫМА..... | 41 |
| ВЫВОДЫ..... | 42 |
| | |
| ГУЩИН АЛЕКСАНДР | |
| ПРОБЛЕМАТИКА КРЫМА И ПРИЧЕРНОМОРСКОГО РЕГИОНА В КОНТЕКСТЕ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА | 43 |
| КРЫМ 2014 В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ И РОССИЙСКО-УКРАИНСКИХ ОТНОШЕНИЙ..... | 43 |
| КРЫМ: ЭКОНОМИКА И ВНУТРЕННИЕ ПРОБЛЕМЫ..... | 44 |
| ПРИЧЕРНОМОРЬЕ – ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИСОЕДИНЕНИЯ КРЫМА..... | 46 |

УКРАИНА В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ ПОСЛЕ АННЕКСИИ КРЫМА: ПОЗИЦИЯ И ИНТЕРЕСЫ

Одной из задекларированных задач государственной политики Украины является развитие Украины как морской державы путем эффективного использования своего морского потенциала, морехозяйственного комплекса и т.д. В сфере межгосударственных отношений основным приоритетом было задекларировано развитие многостороннего сотрудничества, и даже приложение лидерских амбиций Украины в Черноморском регионе⁶⁷, используя свое благоприятное геополитическое и геоэкономическое положение. Однако на протяжении десятилетий потенциал регионального сотрудничества не был использован Украиной эффективно в силу отсутствия объективных для этого возможностей и политической воли. Дилемма «Восток или Запад» пронизывала все сферы внешней политики Украины, оставляя Черное море недооцененным приоритетом и белым пятном на карте внешнеполитических предпочтений. Это сказалось на качестве двухсторонних отношений Украины с государствами Южного Кавказа, Турцией, а также Румынией и Болгарией.

После аннексии Крыма в марте 2014 г. и начала вооруженного конфликта на востоке возможности Украины реализовывать черноморскую политику существенно сократились. Прямые материальные потери Украины включают утрату ключевых морских портов и континентального шельфа Черного моря, богатого на энергоресурсы, а также потеря военных баз в Крыму.

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГИОНЕ

В настоящий момент к традиционным проблемам отсутствия ресурсов и системного видения Украины своей роли в регионе, препятствующим развитию украинского Причерноморья и разработке черноморской стратегии, добавились дополнительные объективные ограничения. Украина де-факто потеряла самую протяженную среди стран Черного моря береговую линию. В условиях оккупации Крыма Россией Украина оказалась не в состоянии эффективно использовать свой транспортный и туристический потенциал – сферы, потенциально наиболее благоприятные для развития черноморского регионализма.

Работа основного интеграционного объединения в регионе – Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) – после аннексии Крыма практически заморожена. Инициативы, которые Украина продвигала в качестве одного из крупнейших спонсоров ОЧЭС, а также в рамках своего председательствования в организации в первой половине 2013 г., включали создание региональной зоны свободной торговли; усиление сотрудничества между ОЧЭС и Евросоюзом на политическом уровне и привлечение финансирования со стороны ЕС, в том числе, частного капитала, для реализации многочисленных региональных проектов, а также развитие интермодальных перевозок.

Современной дилеммой украинской черноморской политики является то, что реализация Украиной блокады Крыма не может согласовываться с политикой, направленной на развитие торговли и экономики в регионе, например, с указанными украинскими инициативами по развитию комбинированного транспортного сообщения и мультимодальных грузовых и пассажирских перевозок. То есть, появились еще более объективные препятствия на пути оформления дееспособной стратегии Украины в Черноморском регионе. В этих условиях в экспертной среде звучат идеи о необходимости реанимировать ГУАМ-ОДЭР как своеобразную «Черноморскую Вышеградскую четверку» – организацию, которая может лучше обеспечивать украинские интересы, чем ОЧЭС, где Россия может блокировать совместные инициативы. Тем не менее, на правительственном уровне отношение к идее реанимации ГУАМ довольно апатичное.

В силу исторических причин Черноморский регион так и не стал единым интегрированным пространством с общими ценностями и форматом развития, эффективной формой регионализма. Региональный подход к общим проблемам, даже в неполитизированных сферах, таких как экология или банковская сфера, отсутствует. Эти вопросы чаще всего решаются не на региональном, а национальных уровнях или в рамках двусторонних отношений. В лучшем случае ОЧЭС будет продолжать играть роль форума для обмена мнениями и распространения «лучших практик» (best practices) в различных сферах – от «хорошего управления» к борьбе с организованной преступностью.

Действительно, в условиях дестабилизации региона трудно ожидать, что черноморские государства с конфликтными интересами (в том числе, некоторые с отсутствующими дипломатическими отношениями) достигнут консенсуса по экономическим вопросам. Также трудно говорить об успешном взаимодействии в условиях усиленной милитаризации региона. Учитывая наличие затяжных конфликтов (Нагорный Карабах, Абхазия и Южная Осетия, Приднестровье,

⁶⁷ Термин «Черноморский регион» в этой статье употребляется как региональный комплекс безопасности (так называемый “Wider Black Sea region”), объединяющий прибрежные государства – Украину, Россию, Грузию, Турцию, Болгарию и Румынию, и государства, не имеющие прямой выход к Черному морю – Армению, Азербайджан и Молдову.

а также проблема Крыма, решение которой в краткосрочной перспективе является маловероятным), регион остается площадкой для политического и военного противостояния. Важнейшим контекстом, определяющим характер взаимодействия всех региональных сил, является конкуренция двух интеграционных проектов, где центрами притяжения являются Европейский Союз и Российская Федерация.

Новым фактором, который окажет влияние на Украину и региональную динамику, станет характер взаимоотношений между ЕС и Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС). Договор о создании ЕАЭС на базе Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России вступил в силу в январе 2015 г., тогда же к нему официально присоединились Армения, а также Киргизия (с мая 2015 г.). Россия продвигает идею проекта «интеграции интеграций», т.е. интеграции между ЕАЭС и ЕС, формирования единого экономического, гуманитарного пространства и пространства безопасности от Атлантики до Тихого океана. Она настаивает на том, что ЕАЭС и ЕС должны вести диалог на равных, и ЕАЭС должен быть признан легитимным партнером в обсуждении нового порядка в Европе, что в российском понимании означает признание своей исключительной сферы влияния на постсоветском пространстве. Если этот формат воплотится, Россия получит преимущество того, что она выступает от имени интеграционного блока государств, заставляя, таким образом, ЕС искать компромисса с ней в новых условиях.⁶⁸

Дестабилизация в регионе и украинские события оказывает влияние на то, как в странах-членах ЕС воспринимается более активное присутствие ЕС в регионе. Из-за опасений вызвать череду дополнительных эскалаций конфликтных противоречий в регионе в виду специфической российской позиции, во многих европейских странах наблюдается «усталость» не только от расширения, но и от обсуждения конкретных форматов сотрудничества со странами Восточного партнерства.⁶⁹ Прецедент того, как Россия реагирует на события Майдана и активизацию европейской интеграции Украины после подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, служит опасным напоминанием для других государств Восточного партнерства, а также Европы, о «красных линиях» Кремля.

Симптомом того, что российский фактор учитывается в формате отношений Украина-ЕС стало то, что применение торгово-экономического раздела Соглашения об ассоциации между Украиной и Евросоюзом было отложено до января 2016 г. По мнению многих, Россия становится государством, имеющим право вето в отношениях Украины и ЕС (vetoplayer).⁷⁰ Желание упрочить это право проявляется в том, что, наряду с отложенной имплементацией торгово-экономической части Соглашения, Россия настаивает на его изменении для нивелирования предполагаемого негативного эффекта на российскую экономику.

Аннексия Крыма и начало вооруженного конфликта на востоке Украины имели серьезные последствия для всего Черноморского региона с точки зрения политического выбора элит постсоветских стран, их взаимоотношений с Россией и отношения к проекту евразийской интеграции. Они были поставлены перед необходимостью конкретного выбора в пользу европейской либо евразийской интеграции. Если в случае Украины, Молдовы и Грузии, вопреки российскому силовому давлению, неизбежность европейского выбора была лишь в очередной раз подтверждена, то в случае с Арменией и Азербайджаном ситуация иная. Армянское руководство определилось с выбором, отказавшись от парафирования Соглашения об ассоциации с ЕС в конце 2013 г. и вступив в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Обсуждаемые перспективы подписания в будущем политической части Соглашения Армения-ЕС пока являются неопределенными. Азербайджан, который всегда занимал осторожную позицию равноудаленности от проектов как евразийского сотрудничества, так и европейской интеграции, может ситуационно сблизиться с Россией. Интенсивное российско-азербайджанское экономическое, а также военное сотрудничество (Россия, Азербайджан и Казахстан в 2015 г. проведут первые совместные учения в Каспийской море) может заставить Россию удовлетвориться нынешним этапом отношений с прицелом на дальнейшее присоединение Баку к евразийской интеграции.⁷¹

События в Украине также привели к деструктивным последствиям в сфере урегулирования конфликтов в Черноморском регионе. Например, Армения обратилась к сецессии Крыма как прецеденту для Нагорного Карабаха. Передел политической карты негативно влияет на перспективы урегулирования этого конфликта, не способствуя более примирительному отношению армянского и азербайджанского руководства.⁷²

Звеньями одной цепи можно считать аннексию Крыма и «ползущее» поглощение Россией Абхазии и Южной Осетии. Если аннексия Крыма была произведена молниеносно, то интеграция Южной Осетии и Абхазии происходило постепенно. Подписание договора о стратегическом сотрудничестве между Россией и Абхазией в октябре 2014 г., который предусматривает создание «общего пространства» в сферах безопасности и обороны, экономики, культуры, руководствовалось логикой сохранения разделенной в политическом плане Грузии. Подписание «Договора о союзнничестве и интеграции» между Россией и Южной Осетией в марте 2015 г., который также фактически передает России

⁶⁸ Eberhardt A. Dialogue with the Eurasian Union on Ukraine – an opportunity or a trap? OSW Commentary. December 1, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-12-01/dialogue-eurasian-union-ukraine-opportunity-or-a-trap>.

⁶⁹ Ivanauskas V., Kasčiūnas L., Keršanskas V., Kojala L. Eastern Partnership in a Changed Security Environment: New Incentives for Reform. The Eastern Europe Studies Centre, Vilnius, Lithuania, November 2014. – P.26. // <http://www.eesc.lt/uploads/news/id804/EaP%20In%20A%20Changed%20Security%20Environment%20ENG.pdf>.

⁷⁰ Ibid. P.13.

⁷¹ Jarosiewicz A. Azerbaijan: Closer to Russia, Further from the West. OSW Analyses. December 10, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-12-10/azerbaijan-closer-to-russia-further-west>.

⁷² De Waal T. Nagorno-Karabakh: Crimea's Doppelgänger. June 13, 2014 // <https://www.opendemocracy.net/od-russia/thomas-de-waal/nagorno-karabakh-crimea-doppelganger-azerbaijan-armenia>.

все функции в сфере безопасности и охраны границ, а также предусматривает полную интеграцию в иных сферах, заставляет рассматривать события в Украине, Грузии и Молдове не изолированно друг от друга, а как свидетельство применения Москвой единой стратегии относительно де-факто образований на постсоветском пространстве.⁷³

Действия России в Черноморском регионе относительно государств, которые она считает частью своего «ближнего зарубежья» и которые заявляют о своих европейских устремлениях, продолжают развиваться по единому сценарию создания сепаратистских очагов на их территории. Тактика России касательно урегулирования конфликтов в Грузии и Украине идентична – настаивать на своем статусе наблюдателя и посредника в конфликтах, ею же и инспирированных. Одновременно с этим ограничиваются возможности международного сообщества, в частности ЕС, играть более активную роль в урегулировании, например, через отказ допуска мониторинговой миссии ЕС в Абхазию и Южную Осетию,⁷⁴ равно как и международных миссий в Крым. И хотя остается открытым вопрос, насколько Россия достигает своих целей, учитывая то, что такие действия служат для этих государств дополнительным стимулом углублять европейскую и евроатлантическую интеграцию, тем не менее, это подрывает их национальную безопасность и стабильность в регионе.

ИЗМЕНЕНИЯ ВОЕННО-СТРАТЕГИЧЕСКОГО БАЛАНСА В РЕГИОНЕ

Оккупацией Крыма Россия существенно нарушила существующий военно-стратегический баланс в Черноморском регионе. В Крыму базировались основные силы, корабельный состав, береговая оборона и авиация ВМС Украины. После аннексии Украина потеряла свои основные военно-морские базы, инфраструктуру, оборудование, что значительно ограничило оперативные возможности украинского флота. Штаб ВМС Украины был переведен в Одессу, на нынешнем этапе ведется доукомплектование структур ВМС личным составом.

По информации Министерства обороны и руководства Генштаба ВСУ, материальные активы ВМС Украины, которые остались в Крыму и Севастополе, в плане морских номенклатур вооружений оцениваются в размере 1 млрд. 495 млн. грн. (ок. 62 млн. дол. США). По другим номенклатурам и военному имуществу, оставшимся в Крыму, ведется оценка стоимости. Вследствие того, что в июне 2014 г. российская сторона прервала переговоры по возвращению захваченных украинских вооружений, Украина потеряла большую часть своего флота и имущества (11 ед. боевых кораблей и катеров, 6 ед. судов обеспечения, 2363 ед. автомобильной, бронетанковой и специальной техники, 24 летательных аппаратов и др.). Положение ВМС Украины остается тяжелым, ведутся переговоры с западными странами о возможности передачи им катеров береговой охраны, корветов и тральщиков.⁷⁵

Не только потеря инфраструктуры и активов в Крыму имеет стратегические последствия для Украины. Украинский флот стал значительно ограничен в своих оперативных возможностях из-за потери баз в Крыму. Украина утратила свой прежний оборонный потенциал на южном направлении, т.к. контроль над Крымом предоставляет возможности ВМФ России при условии разворачивания необходимых военно-морских мощностей блокировать ВМС Украины в Одессе. Россия получила плацдарм для проецирования силы в регионе Черного моря и Центральной Европы, которые сейчас находятся в ее стратегической досягаемости.

Началась усиленная милитаризация Крымского полуострова. Нарращивание боевого состава, совершенствование группировок войск в Крыму, а также в Калининградской области и Арктике, было объявлено приоритетной задачей Министерства обороны РФ.⁷⁶ В Крыму произошло размещение дополнительного воинского контингента. Эксперты отмечают, что речь может идти о наращивании российских войск до 50 тыс. чел. В докладе Министра обороны России С.Шойгу сообщается, что там развернута самодостаточная группировка войск, созданы 7 соединений и 8 воинских частей разного назначения в дополнение к уже имеющейся авиационной группировке. Также сообщается о разворачивании в ближайшем будущем отдельной бригады подлодок.

Военное присутствие России в Черном море значительно укрепляется, в том числе, благодаря масштабной модернизации Черноморского флота – до 2020 г. планируется поступление более 80 кораблей и судов, что составит 206 кораблей и судов в составе флота к 2020 г. с учетом списаний.⁷⁷ В случае успешной реализации этой программы, боевая мощь российского флота существенно превысит совокупный потенциал флотов стран НАТО в регионе (Болгарии, Румынии и Турции).⁷⁸ Действия России направлены на усиление своего присутствия в Средиземном море, что предполагает размещение там постоянного оперативного корабельного соединения ВМФ РФ. Теперь корабли из Черноморского флота могут быть использованы для этого оперативного соединения, вместо использовавшихся ранее кораблей Северного и Тихоокеанского флотов.⁷⁹

⁷³ Otarashvili M. Russia's Quiet Annexation of South Ossetia. February 2015 // <http://www.fpri.org/articles/2015/02/russias-quiet-annexation-south-ossetia>.

⁷⁴ Devdariani J. The EU-Russian Conflict Enters the Caucasus. December 5, 2014 // <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57401>.

⁷⁵ Ответ Министерства обороны и руководства Генштаба ВСУ на запрос депутата Верховной Рады Д.Тымчука о состоянии Военно-морских сил ВС Украины, пост в фейсбуке, 6.03.2015.

⁷⁶ Видеодокумент Министра обороны России Сергея Шойгу об итогах 2014 года «Армия-2014» // https://www.youtube.com/watch?v=0_gEAzkd-OY.

⁷⁷ В Новороссийске разместят подлодки с крылатыми ракетами. 23.09.2014 // http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/09/140923_novorossiysk_submarines.

⁷⁸ Wilk A. The Military Consequences of the Annexation of Crimea. OSW Analyses. March 19, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-03-19/military-consequences-annexation-crimea>.

⁷⁹ Bowen A. Black Sea Fleet: A Return to Russia's Great Power Pretensions. September 25, 2014 // <http://www.interpretermag.com/black-sea-fleet-a-return-to-russias-great-power-pretensions/>.

В Крыму решается задача создания самодостаточной межвидовой группировки, включающей авиацию, береговые противокорабельные ракетные комплексы Бастион-П, оснащенные противокорабельной ракетой Яхонт (Оникс), а также оперативно-тактический ракетный комплекс Искандер-М. Крымская авиационная группировка была усилена новыми истребителями, в Крыму размещена стратегическая бомбардировочная авиация, был модернизирован военный аэродром Бельбек. Размещение на полуострове Искандер-М, который может нести ядерные заряды, является сигналом грядущих кардинальных изменений в военном балансе в Черноморском регионе.⁸⁰ Оглашение планов российского руководства разместить тактическое ядерное оружие в Крыму является тревожным сигналом.

Элементом демонстрации силы можно считать то, что после аннексии Крыма стратегическая авиация России осваивает новые маршруты патрулирования над Черным морем, отрабатывая удары по отряду боевых кораблей условного противника во взаимодействии с кораблями ударной группы и береговыми ударными частями.⁸¹ Это происходит в условиях усиления военно-морского присутствия НАТО в Черном море. Корабли стран-членов НАТО регулярно проводят совместные учения, «чтобы заверить союзников НАТО в готовности альянса выполнять свои обязательства по коллективной обороне».⁸² Конфронтация между Россией и НАТО обостряется: взаимодействие между ними заморожено, в апреле 2014 г. страны НАТО приняли решение о приостановлении всех проектов сотрудничества с РФ. В свою очередь, ОДКБ на уровне Совета министров иностранных дел стран-членов заявил о приостановлении попыток налаживания диалога с НАТО.⁸³

Российское руководство открыто признает, что военно-стратегические задачи были одним из ключевых факторов присоединения Крыма. Одной из официальных причин аннексии стало опасение, что в случае необратимого, согласно российскому дискурсу, размещения базы НАТО в Крыму, доступ к акватории Чёрного моря для России был бы ограничен и возникла бы угроза «выдавливанию России из Причерноморья».⁸⁴ В своем обращении 18 марта 2014 г. Президент России В. Путин назвал Крым фактором стабильности в регионе, вследствие чего «эта стратегическая территория должна находиться под сильным, устойчивым суверенитетом, который по факту может быть только российским».⁸⁵

Разворачивание военных мощностей России в Крыму характеризуется Кремлем как вынужденная реакция на возросшую активность НАТО и угрозы, которые может нести отказ нового пост-Майданного украинского руководства от внеблокового статуса. События в Украине характеризуются как искусственно созданный Западом переворот для поиска новой субъектности НАТО. Россия ссылается на усиление военной активности НАТО в акваториях Черного и Балтийских морей, постоянное присутствие в Черном море кораблей нечерноморских стран, прежде всего, США, создание подразделений командования и управления в странах Восточной Европы, решение увеличить Силы реагирования до 30 тыс. человек как признаки силового давления на нее.

Новая редакция Военной доктрины Российской Федерации, принятая в декабре 2014 г., среди основных внешних военных опасностей выделяет наращивание силового потенциала НАТО, приближение военной инфраструктуры ее стран-членов к российским границам. Кроме того, к ним причисляются развертывание и наращивание воинских контингентов иностранных государств на территориях соседних с Россией государств и появление в этих государствах режимов, чья политика угрожает России.⁸⁶

На заседании Совета безопасности РФ в июле 2014 г. было заявлено о том, что Россия будет реагировать на приближение военной инфраструктуры НАТО к российским границам, развертывание глобальной ПРО и наращивание запасов стратегического неядерного высокоточного оружия. Была подчеркнута необходимость принять меры по укреплению обороноспособности России, в том числе и путем разворачивания военной инфраструктуры в Крыму и Севастополе.⁸⁷

Реализация программы модернизации Черноморского флота и наращивания военного присутствия России в Крыму будет, несомненно, сталкиваться с объективными трудностями. Финансирование амбициозной Государственной программы вооружений на 2011-2020 гг., которая предусматривала выделение около 630 млрд. дол. на модернизацию вооруженных сил, сократилось уже в 2012 г. После оккупации Крыма Россия столкнулась с рядом дополнительных проблем. Проблема финансирования напрямую связана с состоянием российской экономики – эффектом санкций, инфляцией, снижением цен на нефть. Из-за прекращения военно-технического сотрудничества с Украиной Россия лишилась источника поставок запчастей и услуг: двигателей для самолетов и вертолетов, газотурбинных двигателей для фрегатов, систем наведения для ракет, а также персонала, обслуживающего межконтинентальные баллистические ракеты СС-18 «Сатана». Поддержание расходов на нынешнем уровне, открытие множественных «фронтов» против Запада может привести к превышению пределов возможности России.⁸⁸

Прекращение поставок вооружений из Украины окажет негативный эффект на программу модернизации воору-

⁸⁰ McDermott R. Fortress Crimea: Russia Shifts Military Balance in the Black Sea. Eurasia Daily Monitor. Vol.11. Issue 219. December 9, 2014 // http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?xtitnews%5Btt_news%5D=43181&cHash=aeb310d4b362ad5ae4fd3d3db1488c57.

⁸¹ Стратегическая авиация России расширила патрулирование Черного моря. 4.06.2014 // <http://vz.ru/news/2014/6/4/689987.html>.

⁸² NATO Maritime Group visits Varna, Bulgaria, during Black Sea deployment. 07.03.2015 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_117970.htm.

⁸³ Главы МИД ОДКБ: надо приостановить попытки наладить диалог с НАТО. 16.06.2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/417/>.

⁸⁴ Прямая линия с Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. 17.04.2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/356/>.

⁸⁵ Обращение Президента Российской Федерации. 18.03.2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/259/>.

⁸⁶ Военная доктрина Российской Федерации // <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.

⁸⁷ Заседание Совета Безопасности Российской Федерации. 22.07.2014 // <http://www.missiontonato.ru/news/476/>.

⁸⁸ Popescu N., Johnston C. Russia's Military: the Weak Links. ISS Alert No 12. February 17, 2015 // <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/russias-military-the-weak-links/>.

женных сил России, так как, несмотря на то, что импорт из Украины составлял всего лишь 4-7 % общего военного импорта РФ, зависимость России от украинской оборонной промышленности по указанным позициям является исключительной.⁸⁹ Тем не менее, даже в условиях экономического кризиса, военные расходы остаются значительной статьей бюджета России на 2015-2017 гг., составив 4% ВВП в 2015 г. (по сравнению с 3,5% ВВП в 2014 г.).⁹⁰

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ ПОСЛЕ АННЕКСИИ КРЫМА

Политические и военно-стратегические изменения, которые повлек за собой российско-украинский конфликт, сопровождаются пересмотром некоторых энергетических проектов в Черноморском регионе, адаптацией энергетических стратегий черноморских государств, а также инвестиционных стратегий ведущих компаний.

Исключительная экономическая зона Украины де-факто существенно уменьшилась, и Украина потеряла доступ к месторождениям газа и нефти на континентальном шельфе. Украинская компания «Черноморнефтегаз» перешла в российскую собственность. В настоящий момент это означает потерю Украиной десятой части своей добычи газа: в 2014 г. добыча газа в Крыму «Черноморнефтегазом» составила 2 млрд. куб. м,⁹¹ в то время как общая добыча газа в Украине в 2013 г. составляла около 21 млрд. куб. м.⁹² Тем не менее, потенциальные потери намного более существенны: запасы нефти и природного газа на шельфе Черного моря составляют 40% всех энергетических ресурсов Украины (2,3 млрд. т условного топлива или 2,3 трлн. куб.м).⁹³

Произошли важные трансформации в архитектуре заявленных газопроводов. Во-первых, важным событием стал официальный отказ России от реализации газопровода «Южный поток» в декабре 2014 г. Он был официально снят с повестки, по заявлению России, из-за дискриминационного отношения со стороны Европейской комиссии, которая не захотела делать исключения из Третьего энергетического пакета, в том, что касается доступа третьих лиц к инфраструктуре и регулирования тарифов.

Вслед за этим Россией и Турцией был заявлен альтернативный проект – «Турецкий поток» – мощностью 63 млрд. куб. м газа в год, который должен быть проложен из России в Турцию по дну Черного моря и от турецко-греческой границы в Европу. Планируется, что природный газ, экспортируемый Россией в Европу через территорию Украины, будет перенаправлен в «Турецкий поток». Это может привести к искам со стороны государств Восточной Европы, которые заключили долгосрочные контракты на поставки российского газа. Кроме того, меморандум о взаимопонимании, подписанный Газпромом и турецкой компанией Боташ относительно строительства газопровода, не является юридически обязывающим и еще не является конкретным решением.⁹⁴ Для Украины реализация этого проекта, равно как и «Южного потока» ранее, может означать потерю своих транзитных преимуществ. Россия настаивает на перспективности реализации этого газопровода в смысле гарантированности поставок и отсутствия транзитных рисков, которые, как утверждается, существуют при транзите газа через Украину.

Во-вторых, в новом свете предстают перспективы реализации Южного газотранспортного коридора, рассматриваемого как инструмент диверсификации источников энергопоставок в Европу и уменьшения зависимости ЕС от российского газа. В нынешнем варианте Южный газотранспортный коридор состоит из трех частей – расширенного Южнокавказского газопровода (Баку – Тбилиси – Эрзурум), Трансанатолийского газопровода (TANAP) через территорию Турции и Трансадриатического газопровода (TAP). Первое звено этого коридора – газопровод Баку – Тбилиси – Эрзурум – уже существует и предполагается, что его мощность будет увеличена, а другие два звена – TANAP и TAP – должны быть построены в ближайшем будущем.

В 2014 г. возникла опасность нехватки финансирования TANAP из-за того, что западные компании покидают проект (официально – из-за пересмотра инвестиционных стратегий). Так, компании Total и Statoil отказались от участия в проекте, что может быть связано с политическими рисками в связи с непредсказуемостью российской реакции на реализацию конкурентного проекта в свете событий в Украине, усилением давления России на Азербайджан.⁹⁵

Реализация Южного газотранспортного коридора существенно изменила бы энергетический рынок ЕС, который получил бы каспийский газ, а также имела бы стратегическое значение для экономики Азербайджана, Грузии и Турции. Не смотря на то, что данный проект можно отчасти считать конкурентным для Украины, т.к. он превращает Турцию в главного транзитера газа в Европу, его осуществление способствует энергетической безопасности Украины. В

⁸⁹ McLees A., Rumer E. Saving Ukraine's Defense Industry. July 30, 2014 // <http://carnegieendowment.org/2014/07/30/saving-ukraine-s-defense-industry>.

⁹⁰ Wilk A. Is Russia making preparations for a great war? OSW Analyses. September 24, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-09-24/russia-making-preparations-a-great-war>.

⁹¹ «Черноморнефтегаз» выполнил основные показатели 2014 года. 16.01.2015 // <http://gas.crimea.ru/index.php/ru/novosti/press-relizy/1242-chernomorneftegaz-vypolnil-osnovnye-pokazateli-2014-goda>.

⁹² Видобуток газу в Україні у 1998-2013 pp. 02.06.2014 // <http://naftogaz-europe.com/article/ua/GasProductioninUA>.

⁹³ «Наслідки кримської ситуації для вуглеводневих інвестиційних проектів в Криму й Чорному морі». Правовий аспект. 02.07.2014 // <http://naftogaz-europe.com/article/ua/%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B4%D0%B4>.

⁹⁴ Bechev D. Russia and Turkey. What does their Partnership Mean for the EU? EPC policy brief. February 13, 2015. – P.2-3 // http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=3&pub_id=5304.

⁹⁵ Yarosiewicz A. Turkey is Filling the Gap Being Left by the West in the Southern Corridor. OSW Analyses, June 4, 2014 // <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-06-04/turkey-filling-gap-being-left-west-southern-corridor>.

рамках TANAP украинская сторона рассматривает возможность реверсного использования газопровода, по которому поставляется газ из Украины в Турцию. Однако, по мнению многих украинских и зарубежных экспертов, потенциальное участие Украины в Южном коридоре ограничено как объективными, так и субъективными факторами. Предложение украинского правительства об участии украинской стороны в консорциуме по строительству и эксплуатации TANAP не была воспринята Азербайджаном. Кроме того, количества каспийского газа, который поступит в Европу, недостаточно (изначально 10 млрд. куб. м) и он законтрактован непосредственными получателями этого газа.

Энергетические стратегии Азербайджана и Турции направлены на минимизацию рисков в случае конфронтации с Россией, что зачастую сужает для Украины пространство совместного решения энергетических задач с этими государствами. Например, реализация проекта строительства СПГ-терминала под Одессой является замороженной, в том числе из-за того, что вопрос прохождения танкеров с СПГ (сжиженным природным газом) через Босфор и Дарданеллы остается нерешенным, т.к. не удалось обеспечить разрешение турецкой стороны, которая контролирует проливы по доктрине Монтре. Хотя официальной причиной отказа Турции являются экологические соображения, в действительности, можно утверждать о нежелании турецкой стороны допускать напряжение в отношениях с Россией.

ВЫВОДЫ

Позиции Украины в Черноморском регионе были чрезвычайно ослаблены потерей Крыма, что нанесло удар по евроевро-стратегическому положению, экономическим и энергетическим интересам. Проблема Крыма и, в целом, российско-украинский конфликт имеют далеко идущие последствия для всей региональной системы международных отношений. Аннексия Крыма оказала негативное влияние на все перспективы регионального сотрудничества, подрывав и без того хрупкие его основы. Вопросы создания региональной ЗСТ, кольцевой Черноморской дороги, мультимодальных перевозок, круизного туризма и т.д. обречены и дальше оставаться лишь отдаленными ориентирами действий. Инструментарий усиления позиции Украины в рамках ОЧЭС или ГУАМ–ОДЭР довольно ограничен в силу неэффективности этих организаций, а в нынешних условиях также в связи с эскалацией отношений с Россией.

Черноморский регион будет оставаться ареной конкурентных политических и экономических проектов, военных блоков. Последние события свидетельствуют о секьюритизации Россией конкурентных интеграционных процессов в Европе с участием государств, без которых трансформация России в глобальный центр силы невозможна. Это стимулирует ее ревизионизм по отношению к региональному порядку, концентрированным воплощением которого становится дестабилизация Украины.

Главную угрозу безопасности Украины, помимо вооруженного конфликта на востоке, составляет нарушение военно-стратегического баланса в Черном море. Россия милитаризирует Крым, мотивируя это возросшей военной активностью НАТО на российских границах. Это создает крайне неблагоприятный контекст для Украины, в котором единственной возможной ее стратегией перед лицом военного превосходства России является увеличение потенциальных потерь России в случае российской наступательной операции на юго-востоке. Создание российской военной базы в Крыму также означает эскалацию в военно-стратегическом противостоянии России и НАТО, в котором Черное море становится одним из центральных плацдармов.