



# Мир в Україні I: Європейська війна

Європейський звіт № 256 | 28 квітня 2020 року

Переклад з англійської

Headquarters

**International Crisis Group**

Avenue Louise 235 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

*Preventing War. Shaping Peace.*

## Зміст

Стислий огляд.....	i
I. Вступ .....	1
II. Думати глобально, діяти локально: Росія, Україна та західні держави .....	5
A. Що думає Росія? .....	5
B. Позиція України.....	9
C. Західні рятівники України? .....	11
D. Параліч, що триває .....	13
III. Європейська безпека: необхідна, але недостатня для миру в Україні.....	16
IV. Місцеве теж важливе: компоненти миру в Україні .....	20
V. Висновки.....	22
ДОДАТКИ	
A. Інформація про Міжнародну кризову групу .....	23
B. Звіти та брифінги Кризової групи щодо Європи та Центральної Азії, починаючи з 2017 року .....	24
C. Рада піклувальників Кризової групи .....	25

## ГОЛОВНІ ВИСНОВКИ

**Що нового?** Політика Росії щодо України, включаючи військове втручання, зумовлена як завданнями Москви в самій Україні, так і її давнім бажанням змінити архітектуру європейської системи безпеки. Реакція Заходу аналогічним чином зумовлена як українськими, так і загальноєвропейськими інтересами. Стійкий мирний план повинен враховувати обидва комплекси факторів.

**Чому це важливо?** Зусилля з встановлення миру в Україні шляхом вирішення проблем притаманних саме Україні не матимуть успіху, оскільки причини конфлікту мають як локальний, так і геостратегічний характер. Метою дійсно сталого миру має бути забезпечення загальноєвропейської безпеки, що дозволить зробити Росію, її сусідів і весь континент більш безпечними.

**Що робити?** Європейські держави повинні залучати Росію до обговорення питань європейської безпеки, включаючи регіональні та субрегіональні обмеження озброєння. Їм також варто розглянути можливість коригування чинного режиму санкцій, щоб уможливити зняття деяких з них, якщо Росія сприятиме досягненню реальних успіхів із забезпечення миру.

*Кризова група провела польові дослідження для цього звіту до пандемії COVID-19. Деякі процеси, розглянуті в цій публікації, могли відтоді змінитися. У майбутньому ми будемо враховувати вплив пандемії в наших дослідженнях і рекомендаціях, а також пропонувати матеріали про те, як спалах вірусу впливає на конфлікти в усьому світі.*

## Стислий огляд

*Цей звіт відкриває серію матеріалів Кризової групи, в яких будуть розглянуті різні аспекти війни в Україні та окреслені можливі шляхи її завершення. У першому дослідженні розглянемо геостратегічне підґрунтя конфлікту та його вплив на будь-який сценарій врегулювання.*

Війна в Україні – це війна в Європі. Це, також, війна, що стосується європейської безпеки. Росія вдалася до військової інтервенції на територію свого сусіда значною мірою для того, щоб гарантувати, що Україна не приєдналась до західних економічних інститутів та інститутів забезпечення безпеки. Переконання Росії в тому, що такі альянси завдали б їй колосальної шкоди, впливає з її загального незадоволення європейською системою безпеки, яка сформувалася протягом останніх трьох десятиліть. Для того, щоб будь-який сценарій мирного врегулювання став успішним, нарівні з вирішенням конкретних питань в українському контексті, він також має враховувати більш масштабні проблеми безпеки, що існують в європейсько-російських відносинах. ЄС, НАТО та їхні держави-учасниці, а також США, повинні розпочати дослідження нових підходів щодо європейської безпеки разом з Москвою, включаючи нові заходи з контролю над озброєнням, водночас, підтримуючи зусилля Києва щодо припинення бойових дій в Україні. В той же час, ЄС варто також розглянути питання про запровадження більш гнучкого підходу до своєї санкційної політики, пропонуючи поступове пом'якшення в обмін на відповідні кроки з боку Росії замість нинішнього принципу «все або нічого».

Після завершення «холодної війни» в Кремлі сформувалась думка про те, що західні країни являють собою ворожий блок, очолюваний США, який прагне обмежити могутність і вплив Росії, а також зазіхає на те, що Москва вважає своїми природними сферами впливу, до яких входить більшість країн розташованих на її безпосередній периферії. Особливо болісно Росія ставиться до України, історія відносин з якою є складною та переплетеною. Незважаючи на те, що народне повстання, яке призвело до повалення в 2014 році тодішнього Президента України Віктора Януковича, стало несподіванкою для Брюсселя і Вашингтона, як і для самої Москви, Кремль сприйняв це як чергову атаку Заходу. У відповідь Росія анексувала Кримський півострів України і підтримала насильницький сепаратистський рух на українському Донбасі, розпочавши війну, що триває й дотепер.

Для України підтримка Заходу має вирішальне значення в протистоянні російській агресії, оскільки неодноразові спроби домовитися з Москвою про припинення війни дали мізерні результати. Продовження такої підтримки означало прийняття принаймні одного компонента в аргументації Москви: що війна в Україні – це протистояння між Сходом та Заходом, і якщо західні держави не чинять опір Росії в Україні, вони, врешті-решт, зіткнуться з Росією деінде.

Західні держави також, певною мірою, прийняли цю тезу. Уникаючи безпосередньої участі в збройному конфлікті, вони намагаються змусити Москву відступити переважно шляхом застосування санкцій. Деякі з них, запровадже-

ні США та ЄС, прямо пов'язані з війною на Донбасі. Як Вашингтон, так і Брюссель стверджують, що санкції будуть скасовані після виконання зобов'язань, які Москва взяла на себе, підписавши в 2014 і 2015 роках Мінські угоди з Києвом та Організацією з безпеки і співробітництва в Європі. Натомість Росія розглядає виконання цих угод як відповідальність України, а санкції – як ще один приклад агресії Заходу. Ці суперечливі інтерпретації прислужились безвиході і затягуванню війни, що триває вже шостий рік.

Володимир Зеленський, обраний Президентом України в квітні 2019 року, прагне покласти край цій безвиході. Провівши кампанію, що ґрунтувалася на гаслах про мир, процвітання і подолання корупції, він звернувся до Москви та людей, які живуть на території, підконтрольній сепаратистам, намагаючись припинити обстріли, обмінятися полоненими і знайти шлях до реінтеграції Донбасу. Проте, незважаючи на обмін полоненими і нові угоди про припинення вогню, мир залишається недосяжним.

Геостратегічна природа мотивації Москви та відповіді Заходу – одна з причин цієї безвихідної ситуації. Оскільки проблема виходить за межі України та відображає глибокі структурні взаємні підозри, довготермінове рішення має також враховувати ці зовнішні елементи. Безперечно, мирний план для України є необхідною передумовою миру. У майбутніх публікаціях цієї серії розглянемо декілька елементів, які повинен включати будь-який подібний план. Але їх точно буде недостатньо, якщо європейська безпека загалом не є частиною цього підходу.

З огляду на це, забезпечення стійкого миру в Україні потребує діалогу з питань європейської безпеки та відносин Росії з Заходом. Щоб знизити напруженість і зменшити побоювання всіх сторін щодо безпеки, члени ЄС, Росія та їхні сусіди мають розпочати вирішення більш масштабних проблем європейської безпеки, в тому числі шляхом проведення обговорень про контроль над озброєнням на регіональному рівні. Ці переговори не покладуть край війні і, цілком ймовірно, не призведуть до швидкого досягнення домовленостей. Але вони дадуть сигнал Росії про те, що до її розуміння загроз ставляться серйозно і що проведення відповідних обговорень з європейськими державами відкриває значні перспективи майбутньої співпраці.

Для зміцнення тези про те, що європейсько-російський діалог має реальний потенціал, ЄС також повинен розглянути можливість надання більшої гнучкості своїй санкційній політиці. Можливість поступового послаблення санкцій щодо Росії в обмін на чіткі досягнення у вирішенні конфлікту на Сході України відповідатиме ефективному міжнародному досвіду санкційної політики та нівелюватиме наратив Москви про те, що санкції є інструментом стратегії покарання. Навпаки, нинішній жорсткий підхід, в основу якого покладено принцип «все або нічого», обмежив ефективність інструментів, які мали б спонукати Росію до зміни поведінки.

Критики більш гнучкої санкційної політики, ясна річ, вказують на ризики. По-перше, це загроза єдності ЄС, яка стала визначальною рисою європейської політики щодо України і дозволила переконати Москву в серйозності намірів Європи. Іронія у тім, що ця єдність може ослабнути, якщо Росія зробить кроки до примирення. Добре спланований, узгоджений та гнучкіший підхід надасть

Європі кращу готовність діяти згуртовано, якщо Росія змінить тактику. Збереження консенсусу також вимагатиме від ЄС дотримання свого режиму найсуворіших санкцій, пов'язаних з війною на Донбасі, до тих пір, поки Україна не відновить контроль над всією своєю територією Донбасу, а також санкцій пов'язаних з Кримом доти, поки Москва контролюватиме півострів. Другий ризик пов'язаний з відкочуванням назад з боку Росії. Цю проблему можна вирішити шляхом напрацювання та чіткого донесення намірів Ради ЄС відновити санкції в рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, якщо прогрес піде навспак.

Війна в Україні має локальний характер і деякі її витoki характерні саме для України. Дорога до миру в Україні пролягає через Москву, оскільки лише Москва може припинити підтримку озброєних формувань на Сході, відвести техніку і забезпечити відновлення контролю Києва над своєю територією. Але шлях в Москву також лежить через Європу: рішення Кремля анексувати Крим і підтримати збройні формування на Донбасі було зумовлено не тільки інтересами в Україні, але також його власним баченням європейської та глобальної безпеки. Вжиття заходів, зазначених у цьому звіті, самі собою не закінчать війну. Проте вони можуть закласти основу, яка дасть миру в Україні шанс.

**Київ/Москва/Брюссель, 28 квітня 2020 року**

# Мир в Україні I: Європейська війна

## I. Вступ

---

Війна в Україні позбавила життя тисячі людей, спричинила вимушене переміщення приблизно двох мільйонів громадян і розірвала громади на частини. Шість років по тому, мир здається недосяжним, навіть незважаючи на зусилля молодого, енергійного і, як видається, відданого досягненню миру нового президента в Україні. Серед багатьох перепон на шляху до встановлення миру в Україні – багатогранність конфлікту. Для його успішного вирішення необхідно враховувати як українські, так і ширші процеси. Довгострокова безпека України залежить як від сталої інтеграції територій, які наразі контролюються сепаратистами, так і від взаємин Києва з Москвою, Брюсселем, Вашингтоном та іншими столицями, а також від їхніх відносин між собою. Усе це тісно взаємозв'язане, відтак рішення, які торкаються лише окремих частин цього пазлу, ймовірно, зазнають невдачі.

У квітні 2019 року перемога Володимира Зеленського та його нової партії «Слуга Народу» подала надію, що припинення війни у східній частині країни на Донбасі можливе. Попередник Зеленського, Петро Порошенко, поступово розчарувався після декількох раундів переговорів з Москвою. За результатами переговорів у 2014 і 2015 роках були підписані Мінські угоди, які мали визначити механізм досягнення миру. Проте ці угоди, на які пішов Київ в умовах серйозного воєнного тиску з боку Москви та її довірених, виявилися вкрай суперечливими в Україні і залишилися переважно невиконаними усіма сторонами. Поступово команда Порошенка дійшла висновку, що єдиний сталий шлях до миру полягає у відступі Росії та її прихильників перед міжнародним тиском, включаючи більш жорсткі санкції<sup>1</sup>.

Зеленський мав дещо інший підхід. Схоже, він був переконаний у тому, що варто продовжувати спроби досягнути миру шляхом проведення подальших переговорів. Хоча його передвиборчі обіцянки були пливкими, він наголосив на важливості відновлення економічних і гуманітарних зв'язків з сепаратистським регіоном та висловив переконання, що досягнення миру і процвітання, зокрема й для Донбасу, важливіше, ніж забезпечення геополітичного і культурного віддалення від Росії<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Інтерв'ю Кризової групи з українськими посадовцями, Київ, липень 2018 року; «Президент Петро Порошенко виключив можливість укладення миру з Росією на умовах капітуляції України», Інформаційне агентство «Уніан», 8 вересня 2018 року; «Захід змусить Росію погодитись на введення миротворців на окупований Донбас – Бригинець», Прямий, 26 вересня 2018 року; Том О'Коннор, "Ukraine says it's time for 'peace with Russia ... people are tired of war'" [Україна каже, що настав час для «миру з Росією... люди втомилися від війни»], *Newsweek*, 29 січня 2019 року.

<sup>2</sup> Див. Зе!Президент, «Інтерв'ю Володимира Зеленського – про війну на Донбасі, олігархов та Слугу Народу» [Інтерв'ю Володимира Зеленського – про війну на Донбасі, олігархів та Слугу Народу], відео, You Tube, 21 березня 2019 року.

Перші місяці Зеленського на посаді президента принесли деякі результати. Україна полагодила пошкоджений міст в Станиці Луганській – єдиний пункт пропуску для цивільних осіб на майже 200-кілометровій лінії фронту<sup>3</sup>. Наразі українські війська і підтримувані Росією сепаратисти залишаються переважно розведеними останні шість місяців, хоча сторони залишаються неподалік і суттєво продовжуються<sup>4</sup>. Співпрацюючи в межах Тристоронньої Контактної Групи, органу для виконання Мінських угод, до якого входять представники Росії, України, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) і представники сепаратистів, у липні 2019 року сторони домовилися про безпрецедентно широкомасштабне припинення вогню<sup>5</sup>. Внаслідок цього кількість порушень режиму тиші, в тому числі з використанням важкого озброєння, знизилась на 80 відсотків. Хоча наприкінці серпня бойові дії відновилися, зменшення кількості обстрілів було набагато відчутнішим і тривалішим за будь-які попередні режими припинення вогню<sup>6</sup>. У вересні Київ і Москва в межах гучного обміну звільнили по 35 осіб, яких кожна сторона вважала політичними в'язнями або військовополоненими<sup>7</sup>.

На початку жовтня Київ, Москва і представники сепаратистів спробували розблокувати шлях до відновлення переговорів, підписавшись під так званою «Формулою Штайнмаєра». Ця формула, спрямована на виконання частини Мінських угод, незважаючи на те, що послідовність імплементації інших аспектів залишається спірною, була запропонована тодішнім міністром закордонних справ і нинішнім президентом Німеччини Франком-Вальтером Штайнмаєром. Мінські угоди передбачають надання так званого особливого статусу (тобто значної автономії) тим територіям Донбасу, які, наразі, контролюються сепаратистами, проведення там місцевих виборів, відведення важкого озброєння та виведення іноземних збройних формувань, а також відновлення контролю з боку уряду України.

Але сторони конфлікту зайняли протилежні позиції щодо порядку реалізації цих кроків. Київ наполягав на необхідності відновлення контролю над територіями до проведення виборів і надання особливого статусу; Москва та підтримувані нею сили вимагали зворотної послідовності. Штайнмаєр шукав певний компроміс: райони, що наразі перебувають під контролем сепаратистів, мають

<sup>3</sup> Спеціальна моніторингова місія Організації з безпеки і співробітництва в Європі в Україні (СММУ), “Daily Report 276/2019” [Щоденний звіт 276/2019], 21 листопада 2019 року.

<sup>4</sup> СММУ, “Daily Report 50/2020” [Щоденний звіт 50/2020], 29 лютого 2020 року.

<sup>5</sup> Посол Мартін Сайдік, “Press statement of special representative of OSCE Chair in Ukraine and in the TCG Sajdik after meeting of TCG and working groups on 17 July 2019” [Пресреліз Спеціального представника Чинного голови ОБСЄ в Україні і в Тристоронній контактній групі (ТКГ) Сайдіка після чергової зустрічі в рамках ТКГ і її робочих груп у Мінську 17 липня 2019 року], 18 липня 2019 року.

<sup>6</sup> Висновок про зменшення кількості випадків використання важкого озброєння ґрунтується на даних СММУ про зменшення кількості вибухів. Вони зазначені в Щоденних і оперативних звітах. Див. також СММУ, *2019 Trends and Observations* [Тенденції та спостереження Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні за 2019 рік].

<sup>7</sup> Катарін Квін-Джадж та Ольга Олікер, “Ukraine-Russia Prisoner Swap: Necessary, Not Sufficient” [«Обмін в'язнями між Україною і Росією: необхідний, але недостатній крок»], огляд Кризової групи, 11 вересня 2019 року.



отримати тимчасовий особливий статус у день проведення місцевих виборів, який набуде постійного характеру, якщо і коли ці вибори будуть визнані такими, що заслуговують на довіру і відповідають як міжнародним стандартам, так і українському законодавству.

Попри те, що у формулі не йшлося про відновлення українського контролю над цими територіями, Зеленський, погоджуючись на неї, чітко дав зрозуміти, що вибори, які заслуговуватимуть на довіру і відповідатимуть міжнародним стандартам, можуть відбутися тільки після того, як загони сепаратистів і російські війська залишать ці території<sup>8</sup>. У певному сенсі його позиція суперечила баченню Москви. Проте Росія сприйняла згоду Зеленського з формулою в якості певного прогресу і вперше з 2017 року погодилася провести зустріч «Нормандської четвірки» (Україна, Росія, Франція, Німеччина).

Наприкінці жовтня і на початку листопада сторони провели подальше розведення військ у прифронтових населених пунктах Золоте і Петрівське. Ці події спричинили протести в Україні на чолі з ветеранами, прихильниками Порошенка і ультраправими активістами, які сприйняли розведення як капітуляцію. Проте вже в грудні «Нормандська четвірка» все ж таки зустрілася в Парижі. Незважаючи на відсутність проривів, проведення цієї зустрічі ознаменувало початок відлиги в переговорному процесі, який до цього був фактично заморожений. Україна і Москва взяли на себе зобов'язання укласти ще одну угоду про припинення вогню, додаткове розведення і полегшення доступу спостерігачам ОБСЄ, яким доручено проводити моніторинг і звітувати про перебіг конфлікту, а також сприяти діалогу між його учасниками<sup>9</sup>. Сторони також домовилися про наступну зустріч навесні 2020 року.

Ці домовленості та інші невеликі кроки, яких було вжито протягом останнього часу, а також труднощі, пов'язані з їхнім досягненням, підкреслюють наявність викликів, які стають на заваді будь-яким зусиллям з досягнення миру. Деякі з них мають внутрішній характер: реалізація будь-якого мирного сценарію вимагає підтримки неоднорідних політичних еліт України; крім того, має існувати певний план сталої реінтеграції території, яка була непідконтрольна українському уряду протягом шести років, не кажучи про людей, які там живуть. Навіть після вирішення цих двох питань Україна неминуче зіткнеться з дилемою: що робити з тисячами власних громадян, які підняли зброю проти Києва. Незважаючи на відсутність легких відповідей на ці питання, творче мислення і зважена політика можуть допомогти знайти рішення, які будуть прийнятними для українців з обох боків лінії зіткнення.

Інша проблема Зеленського має зовнішній характер. Задля реалізації мирного сценарію Москва повинна припинити підтримку війни, відвести озброєння та відкликати військових, забезпечити відновлення територіальної цілісності України. Проте Києву бракує як достатньої кількості прямих, так і достатньої

---

<sup>8</sup> Зеленський сказав: «Якщо ми хочемо, щоб вибори відбулися, згідно з законодавством України, то не може бути ні кулеметів, а кордон повинен бути нашим». «Брифінг Зеленського: «формула Штайнмайера» та «особливий статус Донбасу», 5 канал, 1 жовтня 2019 року.

<sup>9</sup> Хоча всі держави-члени ОБСЄ погодилися розгорнути цю місію, її спостерігачі мали обмежений доступ до багатьох локацій на території, контрольованій підтримуваними Росією сепаратистами.

кількості батогів, щоб самостійно вплинути на зміну Росією розрахунку витрат та вигод і зробити мир привабливішим за війну. Причина полягає значною мірою у тому, що мотивація Москви у цьому конфлікті ширша за саму Україну. Для Кремля війна в Україні – це війна і за Україну, і за безпеку Росії, у Європі і глобально. Кремль вбачає у ній боротьбу зі США і, опосередковано, з європейськими країнами.

Натомість Україна розраховує на допомогу країн Заходу, щоб дати відсіч Росії. Попри те, що ця підтримка дійсно допомогла Києву, вона також посилила тезу Москви про те, що Росія фактично перебуває в конфлікті із західними державами через Україну. Відтак щоб рішення, які стосуються конкретно України були стійкими, вони повинні поєднуватися і посилюватися прогресом в геостратегічних питаннях, які впливають не тільки на Київ і Москву, але й на євроатлантичне співтовариство в цілому.

Цей документ відкриває серію матеріалів Кризової групи, в яких буде розглянуто складові можливого процесу досягнення миру в Україні. Ця доповідь була підготована на основі інтерв'ю з офіційними особами та представниками різних точок зору в Росії, Україні та низці країн-членів НАТО і ЄС, проведених з 2015 року, а також з використанням інших первинних і вторинних джерел.

---

## II. Думати глобально, діяти локально: Росія, Україна та західні держави

---

### A. Що думає Росія?

Володимир Путін неодноразово зазначав, що історія України і Росії тісно пов'язані, а народи двох держав поєднані мовними, родинними та культурними зв'язками<sup>10</sup>. Більш того, території обох країн часто знаходилися під одним управлінням і протягом останніх століть значна частина сучасної України знаходилася під контролем Москви: то в складі Російської імперії, то як частина Радянського Союзу, аж до розпаду останнього у 1991 році<sup>11</sup>. Сьогодні Москва не має амбіцій до безпосереднього управління Україною, але вона шукає інструменти, які забезпечуватимуть довготривалий вплив на Київ і гарантуватимуть закріплення деяких елементів російської ідентичності, принаймні, в частині України. Кремль прагне, щоб після можливої реінтеграції нинішніх сепаратистських територій до складу України, вони відігравали унікальну роль в українському політичному житті, маючи значну автономію і, за найсприятливішого сценарію, право вето щодо основних напрямів державної політики.

Історичні зв'язки України та Росії є одним з чинників втручання Москви. Але для Росії війна в Україні стала найзапеклішим елементом протистояння із західним блоком на чолі зі США, який, на думку Москви, давно прагне стримувати, послаблювати і залякувати Росію<sup>12</sup>. У Кремлі вважають, що метою цього союзу, формального (НАТО) і неформального, було розширення свого впливу і військової потужності до кордонів Росії<sup>13</sup>. З цієї точки зору даний альянс мав легітимізувати практику Вашингтона з дестабілізації урядів на периферії Росії і

---

<sup>10</sup> Див. позицію Володимира Путіна щодо України, "Конференція 'Православно-славянские ценности – основа цивилизационного выбора Украины'" [Конференція «Православно-слов'янські цінності – основа цивілізаційного вибору України»], 27 липня 2013 року; "Владимир Путин: русские и украинцы – один народ" [Володимир Путін: росіяни та українці – один народ], *Kommersant*, 27 жовтня 2016 року; "Putin: Russians, Ukrainians are 'one people'" [«Путін: росіяни, українці – «один народ»], Associated Press, 20 липня 2019 року.

<sup>11</sup> Див. огляд історії українсько-російських відносин (висновки, які сьогодні виглядають надто оптимістичними), Анатоль Лівен, *Ukraine and Russia: A Fraternal Rivalry* [«Україна та Росія: Братнє суперництво»] (Вашингтон, 1999 рік).

<sup>12</sup> Інтерв'ю, взяті аналітиком Кризової групи в межах його попередніх проєктів, Москва, Вашингтон тощо, 2015–2018 роки. Володимир Путін, "Address by the President of the Russian Federation" [«Звернення президента Російської Федерації»], 18 березня 2014 року. Інтерв'ю, взяті членами Кризової групи в колишнього російського посадовця, Москва, серпень 2019 року. Див. також Фіона Хілл та Кліффорд Гедді, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* [«Містер Путін: Спецагент у Кремлі»] (Вашингтон, 2015 рік), стор. 265.

<sup>13</sup> Таке сприйняття визначало російську політику протягом багатьох десятиліть. Інтерв'ю, взяті аналітиком Кризової групи в межах його попередніх проєктів, Москва, Вашингтон тощо, 1999–2018 роки. Див. Олександр Пельц, "Нужна Новая Военная Доктрина" [«Потрібна нова воєнна доктрина»], *Красная звезда*, 6 листопада 1996 року; Віктор Кирилов, "НАТО и Россия: От Кого Исходит Угроза?" [НАТО і Росія: Від кого йде загроза?], *Orientir* (січень 2008 року), стор. 9-13. Див. більш актуальний матеріал Руслана Пухова, "NATO is the obstacle to improving Russian-Western relations" [«НАТО – це перепона на шляху до покращення відносин між Росією та Заходом»], *Defense News*, 28 березня 2019 року.

в усьому світі як воєнними засобами, так і шляхом розпалювання публічних протестів і заворушень.

Оскільки західній риториці, зазвичай, притаманне критичне ставлення до російських лідерів, включаючи Путіна, Москва переконана, що ці дії не лише дестабілізують ситуацію, але й становлять безпосередню загрозу безпеці. Вона також вважає їх лицемірними: Вашингтон і Брюссель звинувачують Росію в порушенні міжнародного порядку, заснованого на принципі дотримання узгоджених правил, у той час як США і їхні союзники по НАТО неодноразово застосовували силу за кордоном і, переважно, не приховували намірів з просування моделей своїх політичних систем і цінностей у країнах, які їх наразі не поділяють.

Москва, занепокоєна таким тиском, намагається припинити подальше розширення НАТО і переконати інші європейські країни в необхідності перегляду наявної архітектури безпеки континенту. Вона також проводить модернізацію своїх збройних сил і прагне продемонструвати свій потенціал та рішучість за допомогою проведення додаткових навчань і підвищення темпів оперативних заходів<sup>14</sup>. Москва сподівається і навіть має намір, врешті-решт, утворити нову систему безпеки, яка краще відповідатиме її інтересам<sup>15</sup>.

Аналіз цієї логіки дозволяє зрозуміти, чому після падіння в 2014 році уряду президента Януковича внаслідок протестів в Києві, Москва звинуватила в усьому Вашингтон та його партнерів. Протести були спричинені планами Януковича відмовитися від підписання угоди про асоціацію з ЄС, але незабаром їхньою метою стала відставка президента. Хоча протестувальники прагнули до налагодження більш тісних зв'язків з ЄС, а не з НАТО, Москва була переконана, що їхні дії стали частиною проєкту США<sup>16</sup>, а висловлення підтримки протестувальникам з боку офіційних представників США та інших країн Заходу було визнано ще одним доказом на користь версії Кремля<sup>17</sup>. Якщо Україна і західні країни розглядають подальшу анексію Росією Криму та пряму підтримку і участь у збройних заворушеннях на Сході України в якості актів неприхованої агресії, Росія наголошує на оборонному характері цих дій, начебто необхідних для зупинення західної експансії<sup>18</sup>.

До західних санкцій, введених у відповідь на дії Росії щодо України, Москва поставилася як до чергової атаки – відтак її керівники кажуть, що пишаються тим, як майстерно їхня країна долає наслідки<sup>19</sup>. Санкції, пов'язані з анексією

<sup>14</sup> Сюзанна Оксеншерн та інші, *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2019* [«Військовий потенціал Росії в десятирічній перспективі»] (Стокгольм, 2019 рік).

<sup>15</sup> Якісний огляд Ульріха Кюна, “Medvedev’s Proposals for a New European Security order: A Starting Point or the End of the Story?” [«Пропозиції Медведєва щодо нової архітектури європейської безпеки: початок чи кінець історії?»], *Connections*, т. 9, № 2 (весна 2010 року), стор. 1-16.

<sup>16</sup> Інтерв'ю, взяте членом Кризової групи в російського посадовця, Москва, травень 2019 року.

<sup>17</sup> Див. Хіл та Гедді, «Містер Путін: Спецагент у Кремлі», сс. 260-261, 363.

<sup>18</sup> Див. Сергій Караганов та Дмитро Суєлов, “A new world order: a view from Russia” [«Новий світовий порядок: погляд з Росії»], *Russia in Global Affairs*, 4 жовтня 2018 року.

<sup>19</sup> Інтерв'ю, взяті членами Кризової групи в російських експертів та посадовців, Москва, вересень 2019 року. Див. також інтерв'ю з заступником міністра закордонних справ Сергієм Ряб-

Криму, були порівняно скромними і Росія їх проігнорувала. Натомість обмеження, запроваджені США і ЄС у відповідь на воєнні дії Росії, підтримку озброєних формувань і самопроголошених урядів у Східній Україні, були набагато серйознішими. Деякі з них були точковими та передбачали обмеження пересування і замороження активів окремих осіб, пов'язаних з російськими операціями в Україні, або заборону експорту зброї і товарів подвійного призначення. Інші мали більш масштабні наслідки і були спрямовані на заподіяння збитків всій економіці Росії. Серед них – обмеження доступу до первинних і вторинних ринків капіталу, а також до технологій і послуг, пов'язаних з видобутком і розвідкою нафти<sup>20</sup>.

Рішення Брюсселя і Вашингтону пов'язати зняття санкцій з виконанням Мінських угод стало для Москви ще одним доказом того, що ця політика є черговим проявом бажання безпідставно покарати Росію, яка, зі свого боку, наполягає на тому, що вона зробила все можливе для виконання Мінських домовленостей: згідно з її тлумаченням сторони повинні виконувати умови угод у тій послідовності, в якій вони перераховані в документі. Тобто Росія повинна вивести свої сили лише після того, як український уряд надасть Донбасу особливий статус, проведе там вибори і амністує колишніх членів озброєних груп<sup>21</sup>. Зважаючи на це, Москва стверджує, що залежність процесу зняття санкцій від імплементації Мінських угод фактично означає надання Києву права вето і збереження штрафних санкцій протягом тривалого періоду, щоб задушити російську економіку<sup>22</sup>.

Санкції і продовження війни – це серйозний тягар для Москви, однак у порівнянні з ціною вступу України в НАТО або ЄС, вони здаються несуттєвими. Конфлікт призвів до загибелі російських солдатів і нерегулярних військ; Москва несе фінансові втрати через підтримку так званих республік на Донбасі: кошторис щорічних витрат, не враховуючи воєнні операції, перевищує 2 мільярди євро<sup>23</sup>. Втрата економічних зв'язків з Україною також стала болючою, у тому числі для російської оборонної галузі<sup>24</sup>. Проте, незважаючи на малоймо-

---

ковим, «Мы 47 раз пережили американские санкции» [«Ми 47 разів пережили американські санкції»], Російська рада з міжнародних справ, 8 вересня 2017 року.

<sup>20</sup> Короткий огляд санкцій ЄС наведено в «EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine» [«Обмежувальні заходи ЄС у відповідь на кризу в Україні»], Європейська рада, без дати. Санкції США проаналізовано в статті «Ukraine and Russia Sanctions» [«Україна та санкції Росії»], Державний департамент США, без дати.

<sup>21</sup> Київ, зі свого боку, стверджує, що спочатку необхідно досягнути дієвого режиму припинення вогню за сприяння Росії та сепаратистів. Більше того, як буде зазначено нижче, українські посадовці ставлять питання, як можна провести вибори за наявності російських військ на цій території.

<sup>22</sup> Інтерв'ю, взяті членами Кризової групи в російських посадовців, політиків та експертів, вересень та грудень 2019 року; січень 2020 року.

<sup>23</sup> Ніколаус фон Твікель, «Events in the 'People's Republics' of Eastern Ukraine» [«Події в «народних республіках» на Сході України»], Річний звіт за 2019 рік, DRA для європейського громадянського суспільства, лютий 2020 року.

<sup>24</sup> «Cut ties with Ukraine cost Russian defense industry \$940 million» [«Розірвання зв'язків з Україною коштувало російській оборонній промисловості 940 млн дол.»,] *Moscow Times*, 22 липня 2014 року; Крістіна Хлусова, «Украинозамещение: как российский ВПК обходится без

вірність набуття Україною членства в будь-якому з цих західних інститутів, прихильники жорсткої лінії в Кремлі зокрема, серйозно ставляться до цієї загрози, розглядаючи гіпотетичний вступ України як дію спрямовану на досягнення мети ворожим Заходом<sup>25</sup>.

Зважаючи на це, стає зрозуміло, чому Москва спочатку так обережно відреагувала на кроки назустріч Зеленського. Її перша реакція на його обрання президентом не була доброзичливою. Росія оголосила, що почне видавати паспорти жителям українського Донбасу, а також відтермінувала проведення обміну полоненими<sup>26</sup>.

Чому ж тоді Москва погодилася на проведення переговорів у «Нормандському форматі» і на вжиття певних заходів, даючи Зеленському можливість претендувати на досягнення хоча б якогось успіху? Одна з відповідей полягає в тому, що Росія віддає перевагу миру на своїх умовах, аніж продовженню війни, а також вважає, що при Зеленському матиме більше шансів на досягнення такого результату, аніж за його попередника. Серед цих умов залишається визнання повноважень підтримуваних Росією лідерів у сепаратистських утвореннях, а також надання особливого статусу цим територіям. Більш того, Москва прагне отримати свого роду гарантію українського нейтралітету, яку, як побоюється багато українців, міг би надати особливий статус, згідно з яким регіони отримують право вето з питань зовнішньої політики<sup>27</sup>. Навіть якщо Зеленський не має бажання або змоги гарантувати щось подібне, Росія може сподіватися, що, зрештою, він або його наступник стануть більш поступливими, і що проведення переговорів із Зеленським закладе основу для майбутніх домовленостей. Тим часом, підтримка такої комунікації нічого не коштує для Москви, до того ж підтримується теза про те, що Росія робить все можливе для вирішення цього конфлікту.

Ситуація в Україні є лише одним з джерел, що підживлюють загальне переконання Росії про боротьбу з ворожим Заходом. Гіпотетичне досягнення нейтралітету України, незважаючи на його важливість з точки зору Москви, не вирішило б проблему забезпечення безпеки Росії в Європі; навіть наявність права вето в галузі зовнішньої політики, яким володіли б території, наразі підконтрольні сепаратистам, не могла б гарантувати такий нейтралітет в довготерміновій перспективі. Якщо припустити, що Україна могла б стати певним буфером протягом тривалого часу, російські страхи про загрозу з боку Заходу і його спроби підірвати безпеку Москви ймовірно зберігатимуться.

---

продукции западного соседа” [«Українозаміщення: як російський ВПК обходиться без продукції західного сусіда»], *Russia Today*, 27 червня 2017 року.

<sup>25</sup> Інтерв'ю, взяте членами Кризової групи в колишнього російського посадовця, Москва, серпень 2019 року.

<sup>26</sup> Див. Ніл Макфаркухар, “Outrage grows as Russia grants passports in Ukraine’s breakaway regions” [«Росія видає паспорти в сепаратистських регіонах України. Обурення зростає»], *The New York Times*, 25 квітня 2019 року; Леонід Бершидський, “A prisoner swap with Russia tests Ukraine’s president” [Обмін в’язнями з Росією стане випробуванням для президента України], *Moscow Times*, 1 вересня 2019 року.

<sup>27</sup> Сабін Фішер, “The Donbas Conflict: Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace Process” [«Конфлікт на Донбасі: Конкуренція інтересів та наративів, складний процес досягнення миру»], наукова стаття SWP 2019/RP 05, квітень 2019 року.

Інакше кажучи, мир на умовах України, коли російські війська мають відійти з непідконтрольних територій, Москва перестає підтримувати сепаратистів, а Україна відновлює повний контроль над цими територіями і може вільно інтегруватися з Заходом, стане для Москви не просто програшем у локальній битві. Капітуляція перед Києвом була б рівноцінною відступу перед Вашингтоном, засвідчила слабкість Росії, що відкрила б можливість подальшого тиску.

## В. *Позиція України*

Український народ хоч і проголосував за мир, але різні підходи до форми цього миру і, навіть, процесу його досягнення, викликають низку суперечок у суспільстві. З кінця серпня по вересень 2019 року зі складу Мінської тристоронньої контактної групи (ТКГ), в межах якої російські та українські представники, а також представники сепаратистів, обговорюють питання реалізації угод, вийшли два представники України. Вони висловили побоювання, що, на їхню думку, Київ йде на поступки в односторонньому порядку<sup>28</sup>. Члени військового командування, а також провідні діячі, пов'язані з українськими ультраправими воєнізованими формуваннями, охарактеризували липнєве припинення вогню як одностороннє. Критики також звинуватили команду Зеленського в тому, що вона наражає військовослужбовців на небезпеку, намагаючись встановити більш суворі обмеження на ведення вогню у відповідь і діяльність снайперів, помилково створюючи образ українських солдатів, які, нібито, готові відкривати вогонь з будь-якого приводу<sup>29</sup>.

Оголошення про те, що Київ погодився з формулою Штайнмаєра, навіть попри суттєве застереження Зеленського щодо необхідності відновлення контролю української влади над всією територією Донбасу перед проведенням місцевих виборів, викликало хвилі протестів, організованих ветеранами-активістами. Демонстрації об'єднали широкий спектр політичних сил, у тому числі ультраправі групи і більш поміркованих прихильників попереднього президента. Усі вони висловили побоювання, що Київ готується повернутися до сфери впливу Москви через реінтеграцію регіону, що сформувався в умовах військового і політичного втручання Росії<sup>30</sup>. Одне з правих угруповань, «Національ-

<sup>28</sup> Інтерв'ю, проведене Кризовою групою з Романом Безсмертним у Києві в жовтні 2019 року; інтерв'ю з колишнім українським дипломатом у Києві в грудні 2019 року..

<sup>29</sup> «Кучма: запрет ответного огня должен действовать при провокационных обстрелах оккупантов» [«Кучма: заборона відкриття вогню у відповідь повинна діяти в умовах провокаційних обстрілів окупантів»], Букви, 6 червня 2019 року; «Прошу Зеленского не отдавать незаконных приказов, которые все равно не будут выполняться – Ярош о предложении Кучмы не стрелять в ответ [«Прошу Зеленського не віддавати незаконних наказів, які все одно не виконуватимуться – відповідь Яроша на пропозицію Кучми не стріляти у відповідь»], Sensor.net, 6 червня 2019 року; «Генштаб не собирается запрещать войскам 'любое ведения огня' по оккупантам – Бутусов [«Генеральний штаб не збирається забороняти військам «будь-яке ведення вогню» по окупантам – Бутусов], Sensor.net, 19 липня 2019 року.

<sup>30</sup> Спостереження Кризової групи, мітинг протесту біля Президентської адміністрації, Київ, 1 жовтня 2019 року; спостереження Кризової групи, мітинг «Ні капітуляції!», Київ, 15 жовтня 2019 року. Див. маніфест руху «Ні капітуляції» у Facebook. Для ознайомлення з інформацією про участь публічних інтелектуалів та відомих політиків у протестах див. «Порошенко приходил на Майдан Незалежности на акцию против формулы Штайнмайера [«Порошенко

ний корпус», погрожувало заблокувати розведення сил в Золотому, одному з трьох пунктів уздовж лінії фронту, де сторони домовилися створити демілітаризовані зони напередодні грудневого саміту «Нормандської четвірки». Ця загроза, ймовірно, спричинили затримку з розведенням сил<sup>31</sup>.

Здебільшого опозицію непокоїть можливість того, що в пошуках миру Зеленський пожертвує суверенітетом і незалежністю України. Критики стверджують, що Зеленському не варто довірити виведення України зі сфери впливу Росії. Як доказ, вони наводять його попередні висловлювання, в яких війна постає як трагедія, в якій обидві сторони заподіяли шкоду українцям, а також особисту історію Зеленського, як неприховано російськомовної людини, яка називає росіян та українців «справді братніми народами»<sup>32</sup>.

Ця підозра, щонайменше, здається перебільшенням. На паризькій зустрічі Зеленський дещо заспокоїв критиків. Він чітко дав зрозуміти, що не має наміру погоджуватися на результат, який задовольнятиме виключно російські інтереси, наголошуючи, серед іншого, на тому, що Україна повинна повернути контроль над своїми територіями до проведення місцевих виборів. Складається враження, що президент України і його команда, так само як їхні попередники, не причаровані різними формулами, покликаними забезпечити нейтралітет країни, оскільки їхнє запровадження закладе підґрунтя для постійного впливу Росії на Україну за рахунок відмови від більш тісних зв'язків із Заходом<sup>33</sup>.

Якщо загалом більшість українців відкидає так званий варіант нейтралітету, вони ясно розуміють, що їхня країна не вступить в ЄС або НАТО найближчим часом. Хоча протягом останніх років ставлення українців до можливого членства в одному або обох інститутах суттєво змінилося, країна залишається розколотою, і можлива реінтеграція утворень на Донбасі призведе до скорочення

---

приходив на Майдан Незалежності на акцію проти формули Штайнмасра», *Гордон*, 6 жовтня 2019 року.

<sup>31</sup> 11 жовтня Путін заявив, що «націоналісти вийшли [на лінію фронту] і перешкоджають відведенню техніки». «Путін: Зеленський не може забезпечити розвод сил та техніки в Донбасі через націоналістів [«Путін: Зеленський не в змозі забезпечити розведення сил та техніки на Донбасі через націоналістів»], ТАСС, 11 жовтня 2019 року. Його заява співпала з інформацією від організаторів «останнього контрольного пункту» партії «Національний корпус» у Золотому. 9 жовтня, коли мало відбутися розведення сил, один з цих чоловіків написав, що «Уряд дійсно хоче розпочати відведення сил. Якщо ми проспимо цей момент, ми проспимо всю країну». Публікація в Telegram Khroniki Ridika, 9 жовтня 2019 року. Мешканець Золотого, який виступав проти розведення сил, сказав представникам Кризової групи, що без протесту «Національного корпусу» розведення продовжувалося б. Телефонне інтерв'ю, проведене Кризовою групою з мешканець Золотого 9 жовтня 2019 року.

<sup>32</sup> Інтерв'ю, взяте представниками Кризової групи у колишнього помічника Андрія Парубія в жовтні 2019 року в Києві; у колишнього українського добровольця в грудні 2019 року в Києві; спостереження Кризової групи за протестом «Ні капітуляції» біля Президентської адміністрації у грудні 2019 року; «Выборы президента: Владимир Зеленский о войне и мире [«Вибори президента: Володимир Зеленський про війну та мир»], Острів, 18 січня 2019 року.

<sup>33</sup> Інтерв'ю, взяте представниками Кризової групи у колишнього дипломата в грудні 2019 року в Києві; Шон Вокер та Ендрю Пот, «Volodymyr Zelenskiy: My White House invitation? I was told it's being prepared» [«Володимир Зеленський: Моє запрошення до Білого дому? Мені сказали, що його готують»], *The Guardian*, 7 березня 2020 року.



числа прихильників будь-якого такого вступу<sup>34</sup>. Крім того, українська влада все більше усвідомлює, що їх навряд чи запросять приєднатися до цих об'єднань у найближчому майбутньому, з огляду на існування певних критеріїв щодо можливості розширення цих інститутів, а також розуміючи, що таке запрошення потребуватиме консенсусу всіх держав-членів<sup>35</sup>.

Навіть не маючи членства в ЄС або НАТО, в ході війни Україна все більше розраховувала на західну допомогу в забезпеченні захисту від Росії. Для багатьох українців важливе значення мала риторика країн Заходу та їхня готовність дати відсіч Москві. Частково з цієї причини в Києві почав переважати наратив, що віддзеркалює тезу Москви про війну в Україні як частину геостратегічного протистояння Росії та Заходу. Під впливом саме цього наративу сформувалися погляди адміністрації президента Порошенка. На думку багатьох українців, їхня країна є лінією фронту в цьому конфлікті, і тому Захід має бути зацікавлений в підтримці Києва, щоб не зазнати поразки самому<sup>36</sup>.

### С. Західні рятівники України?

Всупереч популярній в Росії думці, позиція Заходу є далеко не одностайною<sup>37</sup>. Якщо, наприклад, представники американського істеблішменту схилились швидше до підтримки членства України в НАТО, в урядах багатьох європейських країн, зокрема Франції та Німеччини, вже традиційно сприйняли таку ідею доволі обережно<sup>38</sup>. На перших порах обговорення ймовірних санкцій проти Росії низка європейських столиць, серед яких були, наприклад, Афіни, Рим, Софія, Мадрид та Відень, зайняли доволі неоднозначну позицію<sup>39</sup>. Втім у Вашингтоні, Брюсселі та інших столицях представників Альянсу все ще вважають

<sup>34</sup> Див. «Пресреліз за результатами соціологічного дослідження – «Соціально-політична ситуація в Україні на початку 2020 року», Центр соціальних та маркетингових досліджень, лютий 2020 року; «Общественно-политические настроения населения (13-17 декабря) [«Суспільно-політичні настрої населення (13-17 грудня)», грудень 2019 року.

<sup>35</sup> Про розширення НАТО див. «Enlargement» [«Розширення»], вебсайт НАТО. Про розширення ЄС див. «EU Enlargement» [«Розширення ЄС»], вебсайт Європейської комісії.

<sup>36</sup> Інтерв'ю, взяті представниками Кризової групи в Олени Зеркаль, тодішньої заступниці міністра закордонних справ, в липні 2018 року в Києві, та у військовослужбовців, які беруть участь в Операції об'єднаних сил у квітні 2019 року; див. «Выступление Порошенко на генасамблее ООН 26.09.18» [Промова Порошенка на генасамблеї ООН 26.09.18], 112 Україна YouTube, 26 вересня 2018 року.

<sup>37</sup> Див., наприклад, «What Next for EU Russia Policy?» [«Перспективи політики ЄС щодо Росії»], Європейська рада з міжнародних відносин

<sup>38</sup> Див. статтю Ендрю Вульфа «NATO's Enlargement Policy to Ukraine and Beyond: Prospects and Options» [«Політика розширення НАТО в контексті українського питання: перспективи та можливості»] у книзі за редакцією Р. Мур та Д. Колетти «NATO's Return to Europe: Engaging Ukraine, Russia and Beyond» [«Повернення НАТО до Європи: відносини з Україною, Росією та інші питання»], (Вашингтон, 2017 рік), с. 71-95. Див. також статтю Аарона Мехти «Ukraine sees two paths for joining NATO: will either work?», [«Україна бачить два шляхи вступу до НАТО: чи спрацює хоча б один з них»] на порталі *Defense News*, 13 січня 2020 року.

<sup>39</sup> Жоржи Жотев, «Russia counts on EU 'friends' to avert further sanctions», [«Росія покладає надії на своїх «друзів» у ЄС для уникнення нових санкцій»] Euractiv, 9 липня 2014 року. Див. також «Ukraine: EU fails to agree on new Russia sanctions» [«Україна: ЄС не вдалось домовитись щодо нових санкцій для Росії»], BBC, 17 листопада 2014 року.

політику Росії в Україні та в інших регіонах загрозовою<sup>40</sup>. Якщо Росія розглядає свої дії як відповідь на небезпечні та з певного погляду примусові щодо себе кроки Заходу, спрямовані на розширення сфери свого впливу, країни останнього скоріше вбачають у них ревізіонізм. На Заході також поширена думка, що російська анексія Криму та військова агресія на Сході України становлять виклик існуючому міжнародному порядку, який все ще функціонує на основі дотримання міжнародних правил<sup>41</sup>. Така агресія Росії на території країни Європи викликає особливе занепокоєння ще й тому, що якщо Москва все ж доб'ється свого, це може створити небезпечний прецедент та стати кінцем десятиліть відносного спокою (звісно ж, якщо не брати до уваги Балканських воєн)<sup>42</sup>.

Критичність ситуації загостриться, якщо розглянути події поза межами України. Окрім війни на Донбасі, значну увагу привертають до себе звинувачення щодо ймовірних спроб Росії вплинути на результати виборів у країнах Альянсу; програма масштабної модернізації армії; російська військова інтервенція в Сирії та нещодавно в Лівії; агресивна риторика; ймовірно націлені урядом вбивства російських громадян за кордоном; окремі інциденти, коли західні та російські військові судна і літаки діють в один біля одного<sup>43</sup>.

Загалом багато західних лідерів вбачають у таких діях зростання російської загрози поза межами України. Окрім запровадження санкцій, вони намагалися посилити політику стримування та заспокоїти найбільш стурбованих союзників в НАТО. Відповідь Заходу передбачала проведення військових навчань та розгортання нових сил, а саме, як це називають в Альянсі, забезпечення «розширеної передової присутності» («enhanced forward presence») в країнах Балтії та Польщі<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> «What Next for EU Russia Policy?» [«Перспективи політики ЄС щодо Росії»]; інтерв'ю з представниками влади країн Заходу, взяті членами Кризової групи в межах їх попередніх проєктів. Вашингтон, Брюссель та Лондон, 2015-2020 роки.

<sup>41</sup> Поняття «ліберального міжнародного порядку», безумовно, доволі неоднозначне, так само як і послідовність Заходу у дотриманні його норм. Більше про цей порядок з погляду Заходу див., наприклад: Ганс Кундані, «What is the Liberal International Order» [«Що таке ліберальний міжнародний порядок»], *German Marshall Fund*, 3 травня 2017 року; Г. Джон Ікенберрі, «The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive» [«Змова проти американської зовнішньої політики»], *Foreign Affairs* (травень-червень 2017 року); Томас Райт, «The return to great-power rivalry was inevitable» [«Повернення до суперництва великих держав було неминуче»], *The Atlantic*, 12 вересня 2018 року; Міра Рапп-Гупер та Ребекка Фрідман Лісснер, «The Open World: What America Can Achieve after Trump» [«Відкритий світ: чого Америка зможе досягти після епохи Трампа»], *Foreign Affairs* (травень-червень 2019 року).

<sup>42</sup> Див. доповідь Ф. Стефена Ларрабі, Пітера Ей. Уїлсона та Джона Гордона IV «*The Ukrainian Crisis and European Security*» [«Українська криза та європейська безпека»] (Санта-Моніка, 2015 рік).

<sup>43</sup> Див. більше про дискусії щодо цих подій на Заході: Джеймс Керчік, «Russia's plot against the West» [«Інтриги Росії проти Заходу»], *Politico*, 17 травня 2017 року; та Мієке Еоянг, Евелін Фаркас, Бен Фрімен та Гері Ешкрофт, «The Last Straw: Responding to Russia's Anti-Western Aggression» [«Остання крапля: відповідь на агресію Росії проти Заходу»], *The Third Way*, 14 червня 2017 року.

<sup>44</sup> Див. більше у розділі Enhanced Forward Presence/About EFP [Розширена передова присутність/про РПП] на сайті НАТО; див. також «Decades after the end of the cold war, Russia is

Аби не захопити Росію через її український досвід, не можна дозволити, щоб ця війна закінчилася на її користь. Найкращий сценарій для Заходу передбачає встановлення тривалого миру та відновлення Києвом контролю над Донбасом; в ідеальному варіанті це також має стосуватися Криму, хоча представники країн Заходу, офіційно не визнаючи анексію півострова Москвою, фактично визнають, що в найближчому майбутньому Крим все ж таки залишатиметься під владою Росії<sup>45</sup>. Відтак, Україні варто надати можливість вільного вибору політичної та інституційної орієнтації із застереженням, що відповідні інститути також самі вибирають, кого прийняти, а кого – ні.

Водночас, США та їхні європейські союзники зберігають обережну позицію з огляду на ймовірні ризики ескалації. Жодна країна НАТО чи ЄС не має союзних зобов'язань із захисту України, та, швидше за все, не готова вступити через це у збройний конфлікт з Росією. Тому країни Заходу вирішили забезпечувати свої інтереси в Україні шляхом введення санкцій проти Росії, проголошення публічної підтримки та надання економічної і військової допомоги<sup>46</sup>. Якщо Мінські угоди будуть виконані і Україна поверне контроль над своїм східним кордоном, європейські держави навряд чи продовжуватимуть санкції проти Москви, окрім тих, які безпосередньо пов'язані з кримським чи іншими питаннями (наприклад, санкції, запровадженні щодо російських посадовців у відповідь на замах на вбивство Сергія та Юлії Скрипалів у Великобританії)<sup>47</sup>. Проте таких кроків не слід очікувати від США, оскільки значна частина їхніх санкцій пов'язана одночасно з Україною та іншими питаннями, включно з втручанням у вибори та політику Росії в Сирії. Ситуація зі Сполученими Штатами виглядає набагато складнішою, якщо також взяти до уваги весь спектр причин запровадження санкцій, високу політичну ціну їхнього скасування та необхідність дотримання всіх законодавчих та адміністративних процедур.

#### D. Параліч, що триває

Нинішню тупикову ситуацію частково пояснюють розбіжностями між Росією та західними країнами у їхніх поглядах на війну в Україні: Росія вважає її складовою ширшого протистояння із Заходом, у той час як ЄС та НАТО сприймають дії Росії в Україні як частину масштабного наступу на власну безпеку та стабільність. Дехто на Заході вважає, що зрушити з цієї мертвої точки можна

---

showing new aggression» [«Через десятиліття після завершення «холодної війни» Росії знову демонструє агресію»], *The Economist*, 14 березня 2019 року.

<sup>45</sup> Інтерв'ю, взяті членами Кризової групи в рамках попередніх проєктів, Вашингтон та низка столиць держав-членів ЄС, 2016-2019 роки.

<sup>46</sup> Йен Кінг, «Not Contributing Enough? A Summary of European Military and Development Assistance to Ukraine since 2014» [«Недостатня підтримка? Огляд європейської військової та іншої допомоги Україні з 2014 року»], Центр стратегічних та міжнародних досліджень, 26 вересня 2019 року.

<sup>47</sup> Скрипалі вижили після спроби отруєння, однак громадянка Великобританії Доун Стердженс, яка також зазнала дії отрути, загинула. Дженніфер Ренкін, «Skripal poisoning suspects put on EU sanctions list» [«Підозрювані в отруєнні Скрипалів внесені до санкційного списку ЄС»], *The Guardian*, 21 січня 2019 року.

шляхом збільшення тиску на Москву, а саме, посилюючи антиросійські санкції, нарощуючи обсяги військової допомоги Києву, або і те, й інше.<sup>48</sup>

Ефективність таких заходів викликає деякі сумніви. Санкції, безумовно, можуть завдати збитків економіці держави, проти якої їх застосовано, а за певних обставин, навіть змінити структуру стимулів, що впливають на прийняття рішень. Проте здатність цього інструменту змінювати поведінку такої держави є доволі обмеженою. Загальна історія санкцій, які запроваджувалися в різні часи, а також досвід сучасної санкційної політики щодо Росії свідчить про те, що в такий спосіб навряд чи можна закінчити цю війну.<sup>49</sup> Незважаючи на завдані удари, внаслідок сприятливих збігів (наприклад, зростання цін на нафту протягом 2016-2018 років та проведення фіскальної політики, яка дозволила стримати інфляцію) російська економіка демонструвала достатню стійкість протягом шести років кризи<sup>50</sup>. Позитивний вплив також мала російська специфіка ведення бізнесу, якій притаманна тенденція до скорочення заробітної платні працівників під час погіршення економічної ситуації, що дозволяє уникати звільнень<sup>51</sup>. Показовим є той факт, що значна кількість населення Росії зазначила під час опитування, проведеного напередодні пандемії COVID-19, що не відчуває наслідків санкцій, незважаючи на сповільнення темпів економічного розвитку країни.<sup>52</sup>

Так само існують сумніви щодо того, чи зможуть поставки зброї Києву змусити Москву змінити свою політику. В умовах жакливих але неінтенсивних бойових дій, Росія навряд чи відчує загрозу від іноземної допомоги Україні у вигляді таких поставок. Київ, використовуючи наявні можливості, уже може дошкулити довіреною Росії чи будь-яким російським загонам, розміщеним для їхньої підтримки. Якщо додаткова допомога Заходу не зможе реально змінити баланс сил, тоді вона не матиме суттєвого значення; якщо все ж таки зможе, то у випадку ескалації конфлікту ресурси Росії значно перевищуватимуть спроможності України. Звісно ж, постійне надання Києву військової та іншої підт-

<sup>48</sup> Комітет Сенату США з питань міжнародних відносин, «Senators Introduce Bipartisan Legislation to Hold Russia Accountable» [«Сенатори прийняли законопроект про відповідальність Росії за підтримку обох партій»], пресреліз, 13 лютого 2019 року; Міністерство фінансів США, «Office of Foreign Assets Control: List of Specially Designated Individuals» [«Управління з контролю за іноземними активами: список особливих категорій осіб»], 30 вересня 2019 року. Див. також статті Людмили Грубник «‘Перекрити’ східний кордон: експерт пояснив, навіщо Україні американська ППО», *Сьогодні*, 29 серпня 2018 року; та Дасни Френсіс «When Javelins aren't enough» [«Коли самих джевелінів недостатньо»], Атлантична Рада США, 3 квітня 2019 року.

<sup>49</sup> Див. статтю Деніела У. Дрезнера «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice» [«Інколи санкції бувають розумними: застосування точкових санкцій у теорії та на практиці»], *International Studies Review*, вип. 13, №. 1 (2011), с. 96-108. Див. також статтю Меган Л. О'Салліван, «Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism» [«Ефективні санкції: управління державою та держави-спонсори тероризму»], (Вашингтон, 2003 рік).

<sup>50</sup> Генрі Фой, «Russia: adapting to sanctions leaves economy in robust health» [«Росія: адаптація до санкцій дозволила вберегти економіку»], *Financial Times*, 30 січня 2020 року.

<sup>51</sup> Інтерв'ю з фінансовими фахівцями та представниками бізнесу, взяті членами Кризової групи (частково в рамках попередніх проєктів). Москва, 2016-2019 роки.

<sup>52</sup> Див. статтю Олени Мухаметшиної «Большинство россиян не чувствует проблем от западных санкций» [«Більшість росіян не відчуває проблем від західних санкцій»], *Ведомости*, 16 березня 2020 року.

римки йде на користь Україні та, цілком вірогідно, допомагає рятувати життя і, що не менш важливо, виступає свідченням того, кому належать західні симпатії. Однак без реального розгортання збройних сил країн Заходу та виникнення супутнього ризику розширення масштабу війни, така політика навряд чи здатна суттєво послабити перевагу Москви.<sup>53</sup>

Тому віднайдення дієвого способу врегулювання конфлікту видається малоймовірним, допоки не буде вирішено ті геостратегічні проблеми, що лежать в його основі. Успіх українського питання неможливий без позитивних зрушень в питанні європейської безпеки загалом.

---

<sup>53</sup> Більше про погляди на питання поставки зброї Україні див.: Майкл Кофман, «Putin's military is playing the long game in Ukraine» [«Війська Путіна в Україні виконують довгострокові завдання»], *Foreign Policy*, 31 серпня 2016 року; Пітер Дж. Марзаліч та Ерік Толер, «Lethal weapons to Ukraine: a primer» [«Поставки летальної зброї Україні: огляд»], Атлантична Рада, «Ukraine Alert», 26 січня 2018 року; Еймі МакКіннон та Лара Селігман, «Far from the front lines, Javelin missiles go unused in Ukraine» [«Установки «Javelin» в Україні все ще далеко від лінії фронту»], *Foreign Policy*, 3 жовтня 2019; Марк Епіскопос, «What if Ukraine's army finally became strong enough to fight Russia on its own?» [«Що було б, якби армія України нарешті стала достатньо потужною, щоб протистояти Росії самостійно?»], *The National Interest*, 24 вересня 2019; та Корі Дікстейн, «Top U.S. commander in Europe endorses more Javelin missiles to Ukraine» [«Вищий офіцер США в Європі закликає надати Україні більше комплексів «Javelin»], *Stars and Stripes*, 3 жовтня 2019 року.

### III. Європейська безпека: необхідна, але недостатня для миру в Україні

Розширення масштабу дискусії до загальних проблем безпеки викликає низку запитань. Чимало європейців побоюється, що це може спричинити перегляд принципів територіальної цілісності або права обирати своїх союзників; частина стурбована тим, що це може призвести до так званої «великої угоди», за якою суверенітетом України буде знехтувано в обмін на менш агресивну політику Росії щодо інших питань. Обидва сценарії небажані. Розширення дискусії має підвести, з одного боку, до чіткого визнання проблем безпеки, які турбують Росію, та готовності шукати шляхи співпраці з Москвою заради їх полегшення, і, водночас, зменшуючи страхи решти країн, включно з Україною, щодо російських намірів – з іншого боку. Успіх такого плану дозволить Україні, Росії та їхнім європейським сусідами почувати себе набагато безпечніше.

Щодо того, як саме слід проводити таку «розмову», існує кілька міркувань. По-перше, якщо актуальні для Росії питання окреслено чітко, тоді так само мають бути визначені інтереси європейських країн. Наприклад, одним із способів заспокоїти Росію може бути обговорення можливості обмеження окремих озброєнь. У той же час, Росії потрібно було б у відповідь прийняти аналогічні обмеження. Усі сторони мали б домовитися про механізми перевірки дотримання таких обмежень та санкції за можливі порушення.

По-друге, для позитивного імпульсу діалог варто було б почати з менш гарячих тем. Раніше європейські країни намагалися знайти способи співпраці з Росією щодо зміни клімату та боротьби з тероризмом; сьогодні ж сторони можуть зблизитися через протидію COVID-19. Дискусії можуть проводитися на субрегіональному рівні, а не континентальному, наприклад, фокусуючись на Чорному, Балтійському морях, та інших більш вузьких наземних і морських середовищах. Власне, сама собою готовність європейських держав сісти за стіл переговорів та визнати занепокоєння Росії, зазначаючи при цьому свої, слугуватиме важливим сигналом для Москви. Розвиток такого діалогу дасть змогу знизити агресивність риторики з обох боків.

Існує думка, що такі обговорення, навіть якщо вони відбуватимуться в той час, коли в Україні йде війна, стануть винагородою для Росії<sup>54</sup>. Уряди країн Заходу припинили діалог та закрили чимало інших форм співпраці у відповідь на агресію Москви, даючи зрозуміти, що їхнє відновлення або перегляд будуть можливі лише після того, як Україна знову отримає контроль над своїм кордоном<sup>55</sup>. Однак таке призупинення зв'язків не допомогло ефективно змінити по-

<sup>54</sup> Див. Джеймі Деттмер, «Macron's courtship of Putin alarming Russia's near neighbors» [«Загравання Макрона з Путіним викликає занепокоєння найближчих сусідів Росії»], Голос Америки, 11 вересня 2019 року; та Януш Бугайські, «Beware another Russia reset» [«Обережно: чергове перезавантаження Росії»], СЕРА, 20 лютого 2020 року.

<sup>55</sup> Серед закритих напрямків співпраці, зокрема, практична співпраця НАТО та його держав-членів з Росією, насамперед, в Афганістані та з питань протидії тероризму, а також припинення фінансування ЄС усіх видів співпраці, окрім культурного обміну. Див. розділ NATO-Russia Relations: The Facts [Відносини НАТО та Росії: факти], НАТО, 9 серпня 2019 року; «The

літику Росію, і, що також важливо, вирішення ширших питань безпеки на континенті для решти Європи так само важливе, як і для Росії. Покращення системи безпеки в Європі також вигідне і для України, зменшуючи її роль арени суперництва між Росією та Заходом і сприяючи встановленню більш стійкого миру.

Навіть якщо такі обговорення питань регіональної безпеки відбудуться, досягнення будь-яких суттєвих результатів можливе лише через певний час. І хоча вони могли б привести до більшої гнучкості з боку Росії, Москва навряд чи готова йти на компроміс щодо України сьогодні в обмін на обіцянку про обмеження озброєнь в тому чи іншому європейському регіоні в майбутньому. У довгостроковій перспективі успіх обговорень питань безпеки майже напевно сприятиме більш стійкому миру в Україні; водночас, у короткотерміновій, відсутність відчутних результатів може становити загрозу позитивним зрушенням щодо українського питання.

По-третє, з огляду на зазначене вище, необхідно забезпечити наявність безпосередніх стимулів щодо вирішення конфлікту в Україні. Метою такого кроку є демонстрація Москві того, що держави Заходу готові до поступового відновлення співпраці, якщо Росія виявить готовність розглянути можливість компромісу щодо України. Найбільш перспективним у цьому сенсі буде питання санкцій, оскільки їхнє поступове послаблення в обмін на певні поступки Москви, ймовірно, буде більш ефективним, ніж наявна безкомпромісність ситуації<sup>56</sup>. За нинішніх обставин, якщо Москва вирішить змінити підхід на більш конструктивний (наприклад, спонукаючи сепаратистів дотримуватися режиму припинення вогню та надати доступ міжнародним спостерігачам, або ж серйозно розглянувши зусилля президента Зеленського щодо встановлення миру), уряди країн Європи не зможуть ефективно відповісти на такі дії та заохотити їхній подальший розвиток; проти Росії все ще б діяли ті ж санкції, що й сьогодні. Така ситуація лише посилює наратив Москви про те, що санкції насправді не залежать від дій Росії. Також це може викликати суперечки в рядах ЄС, внаслідок чого певні члени можуть відмовитися продовжувати санкції після завершення чергового етапу.

Як альтернативу існуючій системі, європейці могли б розробити план, де був би чітко прописаний механізм скасування конкретних санкцій в обмін на конкретні кроки Росії. Основна частина цих санкцій могла би залишатися зв'язаною з найважливішими питаннями будь-якої угоди про мир, а саме за відновленням контролю Україною над своєю територією (за винятком Криму, статус якого прив'язаний до окремого набору санкцій). Наприклад, Росії може бути надано доступ до певних ринків капіталу або технологій та послуг у нафтовій галузі в обмін на (успішний) тиск на так звані республіки, щоб забезпечити доступ для спостерігачів та дотримання режиму припинення вогню. У такий спо-

---

EU's Russia Policy: Five Guiding Principles» [«Політика ЄС щодо Росії: п'ять керівних принципів»], Брифінг ЄС, лютий 2018 року.

<sup>56</sup> Значна частина досліджень ефективності санкцій рекомендують використання гнучких стратегій, що мають на меті зміну поведінки, а не стримування. Див. О'Салліван, «*Shrewd Sanctions*» [«Ефективні санкції: управління державою та держави-спонсори тероризму»], зокрема, с. 284-320.

сїб Європа надїслала би переконливий сигнал Москві, що санкції можуть бути послаблені, не виявляючи ознак слабкості чи відчаю.

Після ознайомлення з цією пропозицією, кілька європейських чиновників висловили стурбованість, що будь-який прогрес з боку Москви може бути легко повернутий наспак<sup>57</sup>. Критики такого плану також побоюються, що послаблення режиму санкцій може поставити під загрозу єдність, яку європейці успішно досі демонстрували. Незважаючи на невдоволене бурчання спочатку, держави-члени ЄС продемонстрували вражаючий консенсус щодо режиму санкцій, однак будь-які із зазначених змін можуть призвести до його послаблення<sup>58</sup>. Політичні діячі побоюються, що у випадку пом'якшення якихось санкцій у відповідь на певні поступки Москви, відновлення цих санкцій і відповідного консенсусу в результаті відкочування назад, стане майже неможливим. Ці занепокоєння, безперечно, доречні.

Однак нинішня політика не змусила Росію змінити курс. Такими чином, ця єдність, можливо, як така не є достатньо сильним аргументом для збереження статус-кво. На жаль, якщо теперішній підхід виключає можливість надання часткових стимулів у відповідь на часткові поступки з боку Москви, він може вважатися контрпродуктивним. Тим паче, невідомо, скільки цей консенсус протримається. Невдоволення теперішнім політичним паралічем може зростати, особливо, якщо Москва вдасться до якихось поступок, частково з метою поділити Європу. Всі варіанти мають свої ризики, але великою мірою, правильний шлях, ймовірно, буде тим, який стимулюватиме значні поступки з боку Москви і готувати Європу відповісти в унісон. Ясна річ, що цим шляхом варто рухатись вкрай обережно і поступово, з чітким розумінням, що Європейська рада знову запровадить обмежувальні заходи в рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки у випадку регресу і в максимально можливий спосіб забезпечить підтримку цієї ідеї серед європейських столиць<sup>59</sup>.

Оптимальним підходом в питаннях перегляду санкцій був би той, який включав би і санкції запроваджені США, а також відображав координацію зусиль між Брюсселем і Вашингтоном. Це зараз здається недосяжним. Зняти або модифікувати американські санкції, застосовані у зв'язку з подіями в Україні, може бути складно, оскільки такі кроки вимагають законодавчих дій, в той час як ситуація в Вашингтоні свідчить про розкол серед представників влади, коли і республіканці, і демократи бояться здатися слабкими у відносинах з Росією. Крім того, санкції США було б важко розплутати: деякі чітко пов'язані з росій-

<sup>57</sup> Інтерв'ю з представниками ЄС та держав-членів, взяті членами Кризової групи. Брюссель, Москва та Нью-Йорк, 2019-2020 роки.

<sup>58</sup> Інтерв'ю з представниками ЄС та держав-членів, взяті членами Кризової групи. Брюссель, Москва та Нью-Йорк, 2019-2020 роки.

<sup>59</sup> Рекомендації ЄС про санкції чітко зазначають, що Рада може прийняти рішення не продовжувати обмежувальні заходи, навіть якщо критерії або конкретні цілі цього заходу не було досягнуто, зокрема, якщо відбулася зміна політичного контексту. Також Рада завжди залишає можливість повторно застосовувати санкції рішенням в рамках «Спільної зовнішньої політики і політики безпеки» відповідно до статті 29 Угоди про Європейський Союз. Див. Пункти №34 і 7 відповідно.



ською політикою в Криму або на Донбасі; інші стосуються більш широкого спектру питань.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Американські санкції проти Росії через конфлікт в Україні були спершу введені через низку виконавчих розпоряджень (13660, 13661, 13662 та 13685) і були закріплені Законом «Про протидію противникам США за допомогою санкцій». Законом також встановлено процедуру перегляду Конгресом будь-яких заходів, які президент може вжити для полегшення або скасування більшості санкцій проти Росією, зокрема й ті, що пов'язані з Україною. Хоча певні кола, включно з президентом Дональдом Трампом, поставили під сумнів конституційність Закону (Дональд Дж. Трамп, «Заява президента Дональда Дж. Трампа щодо підписання законопроекту №3364», Білий дім, 2 серпня 2017 року), ним забезпечено складність процедури скасування санкцій хоча би через політичну ціну такого кроку. Обсяг та масштаби зазначених санкцій доволі широкі. Див. Крістін Арчік та Даєн Реннек, «U.S. Sanctions on Russia» [«Санкції США проти Росії»], Центр досліджень Конгресу, 17 січня 2020 року. Більше інформації про санкції США проти Росії можна знайти у праці Джефрі Манкофа та Сайруса Ньюліна «U.S. Sanctions against Russia: What You Need to Know» [«Санкції США проти Росії: що необхідно знати»], Центр стратегічних та міжнародних досліджень, 31 жовтня 2018 року.

#### IV. Місцеве теж важливе: компоненти миру в Україні

Нові підходи до системи європейської безпеки, як такі, не зможуть завершити війну в Україні. Наведені нижче пункти окреслюють необхідні складові будь-якого можливого пакету мирних угод. Певним чином вони співпадають з Мінськими угодами, які, незважаючи на всі недоліки, визначають чимало питань, вирішення яких необхідне для забезпечення миру та повернення територій. Це, зокрема, припинення бойових дій, відведення озброєнь та військ, відновлення соціальних та економічних зв'язків з підконтрольними сепаратистам територіями; проведення виборів, визначення структури органів управління та відносин між ними, а також вирішення, кого потрібно амністувати та в який спосіб. Водночас Кризова група також наводить аналіз інших проблем, які не були чітко окреслені в Мінських угодах:

**Припинення вогню.** Сторони неодноразово домовлялись про припинення вогню, однак досягти його тривалого дотримання так і не вдалося. До того ж кожен новий випадок порушення режиму припинення вогню надалі знижував перспективи мирного врегулювання. У цьому матеріалі буде проаналізовано стан справ на сьогодні та існуючі виклики, подолання яких необхідне для ефективного розведення сторін, припинення бойових дій, відведення важких озброєнь та виведення іноземних сил. Буде розглянуто внутрішні сили та фактори в Україні, що протидіють розведенню та припиненню вогню, наслідки їхнього досягнення та виклики, спричинені раптовими повторними спалахами бойових дій. У цьому дослідженні також буде проаналізовано потенціал залучення третіх сторін, як вже присутніх, так і нових спостерігачів та миротворців.

**Відновлення зв'язків через лінію зіткнення.** Відбудова відносин між громадами, розділеними війною, матиме критичне значення для рівня життя в короткотерміновій перспективі та реінтеграції в довготривалій. У цьому матеріалі будуть проаналізовані заходи, вжиті адміністрацією Зеленського та спрямовані на відновлення соціальних та економічних зв'язків між Україною та так званими республіками. Буде також оцінено способи попередження подальшого перетворення лінії розмежування на державний кордон та окреслено додаткові напрямки гуманітарної діяльності, з врахуванням механізму налагодження контактів між Києвом та непідконтрольними територіями.

**Проведення виборів.** Місцеві вибори, які є однією з найважливіших складових Мінських угод, водночас становлять доволі складну проблему. Найскладніше питання полягає в тому, що згідно з Мінськими угодами, Київ має відновити контроль над східним кордоном лише після проведення виборів, не дивлячись на те, що вони мають проводитись відповідно до законодавства України. Зеленський наполягає на тому, що останнє положення означає повернення контролю над усім кордоном або ж його певною частиною до проведення виборів. А це означає, що всі іноземні війська та озброєння мають бути виведені, а озброєні формування – скласти зброю. У цьому аналітичному дослідженні будуть розглянуті різні способи виходу з цієї ситуації.

**Реінтеграція.** Згідно з Мінськими угодами, реінтеграція підконтрольних сепаратистам територій до України повинна відбуватись одночасно з проведенням децентралізації та наданням особливого статусу для всього Донбасу або окремих районів. Однак сторони тлумачать ці поняття по-різному. У цьому матеріалі буде окреслено перспективи вирішення розбіжностей та розглянуті політичні заходи, необхідні для ефективного управління Донбасом під час його реінтеграції, зокрема, питання забезпечення житлом біженців та ВПО після їхнього повернення, економічна та соціальна підтримка та забезпечення роботи правоохоронних органів.

**Амністія.** Мінськими угодами передбачено прийняття закону про амністію, що забороняє переслідування та покарання тих, хто брав участь у бойових діях або інших «подіях». Значні труднощі та суперечки, скоріше за все, виникнуть під час визначення категорій, які підпадають під амністію та що вона передбачатиме. У цьому дослідженні предметом розгляду стануть різні підходи до амністії, зокрема, питання права на амністію, введення окремих обмежень, а також підходи до воєнних злочинів, вчинених як сепаратистами, так і тими, хто воював у складі або поряд з українськими урядовими силами.

## V. Висновки

---

Ціна продовження війни, навіть за умови зниження рівня насильства, є високою для всіх сторін – і України, і Росії, і для європейської безпеки. Володимир Зеленський прийшов до влади, обіцяючи мир і процвітання; якщо йому не вдасться виконати своїх обіцянок, існує ризик, що на зміну його уряду прийде не нова команда реформаторів, а представники старої гвардії, яка залишила свій негативний слід в Україні ще задовго до 2014 року. Росія, хоч і зуміла витримати санкції, все ж зазнала суттєвих збитків; і якщо вона не змінить своєї політики щодо України, вони продовжуватимуть діяти в повному обсязі. Нарешті, продовження конфлікту несе ризик втягнення Росії та Заходу в черговий етап погіршення відносин у цей період нових та непередбачуваних геополітичних викликів. Вирішення конфлікту буде вигідним для всіх сторін.

Попри те, що будь-яке життєздатне та стале рішення повинне давати відповідь на проблеми притаманні саме Україні, воно також повинне брати до уваги ширший контекст європейської системи безпеки, у якому цей конфлікт розпочався та який допоміг роздмухати його полум'я. Конфлікт в Україні означає конфлікт у Європі і його наслідки поширюються далеко поза межі цієї країни. Сьогодні під керівництвом президента Зеленського Київ, здається, справді шукає способів закінчити війну. Його партнери на Заході можуть допомогти тим, що розпочнуть будувати ширшу основу для миру на континенті загалом.

**Київ/Москва/Брюссель, 28 квітня 2020 року**

## Додаток А. Інформація про Міжнародну кризову групу

Міжнародна кризова група (Кризова група) є незалежною, некомерційною, неурядовою організацією, яка налічує приблизно 120 співробітників на п'яти континентах, проводить польові дослідження та роз'яснювальну роботу на високому рівні для запобігання та вирішення смертоносних конфліктів.

Підхід кризової групи ґрунтується на польових дослідженнях. Команди політичних аналітиків розташовані в межах або поблизу країн або регіонів, яким загрожує спалах, ескалація або повторне виникнення насильницьких конфліктів. На основі інформації та оцінки на місцях, організація випускає аналітичні звіти, що містять практичні рекомендації, адресовані ключовим особам, які приймають рішення на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Кризова група також публікує щомісячний інформаційний бюлетень раннього оповіщення CrisisWatch, який надає стислі регулярні оновлення стану справ щодо 80 конфліктних ситуацій чи потенційних конфліктів у світі.

Звіти Кризової групи мають широке поширення електронною поштою і одночасно розміщуються на веб-сайті [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Кризова група тісно співпрацює з урядами і тими, хто має на них вплив, включаючи засоби масової інформації, щоб висвітлювати результати аналізу криз і заручитися підтримкою своїх політичних рецептів.

Рада піклувальників Кризової групи, до складу якої входять видатні діячі в галузі політики, дипломатії, бізнесу та засобів масової інформації, бере безпосередню участь у тому, щоб доносити доповіді і рекомендації до відомих високопоставлених політиків у всьому світі. Кризова група перебуває під головуванням колишнього заступника Генерального секретаря ООН і Адміністратора Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) лорда (Марка) Маллок-Брауна.

Президент і виконавчий директор Кризової групи Роберт Меллі вступив на посаду 1 січня 2018 року. Раніше Меллі був директором програми Кризової групи на Близькому Сході і Північній Африці, а потім – спеціальним помічником колишнього президента США Барака Обами, а також старшим радником президента в Кампанії проти ІДІЛ і Координатором Білого дому з Близького Сходу, Північної Африки та регіону Персидської затоки. Раніше він обіймав посаду спеціального помічника президента Білла Клінтона з ізраїльсько-палестинських справ.

Міжнародна штаб-квартира Кризової групи розташована в Брюсселі, також організація має офіси в семи інших місцях: Боготі, Дакарі, Стамбулі, Найробі, Лондоні, Нью-Йорку і Вашингтоні, округ Колумбія. Група присутня в таких місцях: Абуджа, Алжир, Бангкок, Бейрут, Каракас, Місто Газа, Місто Гватемала, Гонконг, Єрусалим, Йоганнесбург, Джуба, Мехіко, Нью-Делі, Рабат, Тбілісі, Торонто, Тріполі, Туніс і Янгон.

Кризова Група отримує фінансову підтримку від широкого кола урядів, фондів і приватних джерел. Наразі Кризова група підтримує відносини з такими урядовими департаментами і агенціями: Австралійським міністерством закордонних справ і торгівлі, Австрійським агентством розвитку, Данським міністерством закордонних справ, Голландським міністерством закордонних справ, Надзвичайним трастовим фондом Європейського союзу для Африки, Інструментом підтримки миру і стабільності Європейського союзу, Французьким агентством розвитку, Міністерством Європи і закордонних справ Франції, Федеральним міністерством закордонних справ Німеччини, Департаментом міжнародних відносин Канади, «Айріш Ейд», Міністерством закордонних справ Ісландії, Японським агентством міжнародного співробітництва, Князівством Ліхтенштейн, Міністерством закордонних та європейських справ Люксембургу, Міністерством закордонних справ і торгівлі Нової Зеландії, Міністерством закордонних справ Норвегії, Міністерством закордонних справ Катару, Міністерством закордонних справ Швеції, Федеральним міністерством закордонних справ Швейцарії, Міністерством міжнародного розвитку Великобританії та Міністерством Іноземних справ і міжнародного співробітництва Об'єднаних Арабських Еміратів.

Кризова група також підтримує відносини з такими фондами: Корпорація Карнегі в Нью-Йорку, Фонд Чарльза Коха, Фонд Генрі Льюса, Фонд Джона Д. і Кетрін Т. МакАртурів, Корейський фонд, Фонд «Відкрите суспільство», Фонд «Плаушерз», Фонд імені Роберта Боша, Фонд братів Рокфеллерів, Фонд «UniKorea» і Благодійний Фонд «Wellspring».

**Квітень 2020**

## Додаток В. Звіти та брифінги Кризової групи щодо Європи та Центральної Азії, починаючи з 2017 року

---

### Спеціальні звіти та брифінги

*Підводні камені антитерористичної боротьби: Чого слід уникати США у боротьбі проти ІДІЛ та Аль-Каїди*, Спеціальний звіт № 3, 22 березня 2017 року.

*Рада відчаю? Фрагментація дипломатії ООН*, Спеціальний брифінг № 1, 30 квітня 2019 року.

*Сім можливостей для ООН у 2019-2020 роках*, Спеціальний брифінг № 2, 12 вересня 2019 року.

*Сім пріоритетів для нового Верховного представника ЄС*, Спеціальний брифінг № 3, 12 грудня 2019 року.

*COVID-19 та конфлікт: сім тенденцій до спостереження*, спеціальний брифінг №4, 24 березня 2020 року (доступний також французькою та іспанською мовами).

### Росія/Північний Кавказ

*Патріотична мобілізація в Росії*, Європейський звіт № 251, 4 липня 2018 року.

### Південний Кавказ

*Над Нагірним Карабахом згущуються хмари війни*, Європейський звіт № 244, 1 червня 2017 року.

*Абхазія та Південна Осетія: Час говорити про торгівлю*, Європейський звіт № 249, 24 травня 2018 року (доступний також російською мовою).

*Як вибратися із тупика в Нагірному Карабаху*, Європейський звіт № 255, 20 грудня 2019 року (доступний також російською мовою).

### Україна

*Чи можуть миротворці знайти вихід з глухого кута в Україні?* Європейський звіт № 246, 15 грудня 2017 року.

*Україна: Чи витримає центр?* Європейський звіт № 247, 21 грудня 2017 року.

*«Ми нікому не потрібні»: Відчуження цивільного населення на сході України* Європейський звіт № 252, 1 жовтня 2018 року (доступний також українською мовою).

*«Бунтарі без мети: Довірені Росії у Східній Україні*, Європейський звіт № 254, 16 липня 2019 (доступний також українською та російською мовами).

### Туреччина

*Вирішення конфлікту Курдської робочої партії Туреччини: Кейс Нусайбіна*, Європейський звіт № 243, 2 травня 2017 року (також доступний турецькою мовою).

*Сирійські біженці в Туреччині: розрядка столичної напруженості*, Європейський звіт № 248, 29 січня 2018 року (також доступний турецькою мовою).

*Вибори в Туреччині активізують дебати з приводу курдських вимог*, Європейський брифінг № 88, 13 червня 2018 року.

*Росія та Туреччина на Чорному морі та на Південному Кавказі*, Європейський звіт № 250, 28 червня 2018 року.

*Пом'якшення ризиків для сирійської молоді-біженців в Шанлиурфі, Туреччина*, Європейський звіт № 253, 11 лютого 2019 року.

### Центральна Азія

*Узбекистан: Сто днів*, Звіт Європи та Центральної Азії № 242, 15 березня 2017 року.

*Суперництво Шовкового шляху в Центральній Азії*, Звіт Європи та Центральної Азії № 245, 27 липня 2017 року (також доступний китайською та російською мовами).

*Зростаюча загроза хаосу в керівництві Таджикистану*, Брифінг Європи та Центральної Азії № 86, 9 жовтня 2017 року (також доступний російською мовою).

*Боротьба за владу в Грсько-Бадахшанській автономній області Таджикистану*, Брифінг Європи та Центральної Азії № 87, 14 березня 2018 року (також доступний російською мовою).

## Додаток С. Рада піклувальників Кризової групи

### ПРЕЗИДЕНТ І ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОР

#### Роберт Маллі

Колишній Координатор Білого дому з Близького Сходу, Північної Африки та регіону Персидської затоки

### СПІВГОЛОВИ

#### Лорд (Марк) Маллок-Браун

Колишній заступник Генерального секретаря ООН і Адміністратор Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй

#### Френк Джустра

Президент і генеральний директор Fiore Group; Засновник Фонду Radcliffe

### ІНШІ ОПІКУНИ

#### Фола Адеола

Засновник та голова фонду FATE

#### Гушанг Ансарі

Голова правління Parman Capital Group LLC; Колишній посол Ірану в США і міністр фінансів та економіки

#### Жерар Аро

Колишній посол Франції в США.

#### Карл Більдт

Колишній прем'єр-міністр та міністр закордонних справ Швеції

#### Емма Боніно

Колишній міністр закордонних справ Італії та європейський комісар з питань гуманітарної допомоги

#### Шеріл Каролус

Колишній верховний комісар Південної Африки у Великобританії та генеральний секретар Африканського національного конгресу (ANC)

#### Марія Ліванос Каттауї

Колишній генеральний секретар Міжнародної торгової палати

#### Ахмед Чараї

Голова і гендиректор Global Media Holding і видавець марокканського тижневика *L'Observateur*

#### Наталі Делапальм

Виконавчий директор і член правління Фонду Мо Ібрагіма

#### Александр Даунер

Колишній міністр закордонних справ Австралії і Верховний комісар у Сполученому Королівстві

#### Зігмар Габріель

Колишній міністр закордонних справ і віце-канцлер Німеччини

#### Роберт Фадель

Колишній член парламенту в Лівані; Власник і член правління Групи ABC

#### Френк Джустра

Президент і генеральний директор Fiore Group; Засновник Фонду Radcliffe

#### Ху Шулі

Головний редактор Caixin Media; Професор університету Сунь Ятсена

#### Мо Ібрагім

Засновник і голова Фонду Мо Ібрагіма; Засновник Celtel International

#### Вада Ханфар

Співзасновник Al Sharq Forum; Колишній генеральний директор мережі Al Jazeera

#### Насер Аль-Кідва

Голова Фонду Ясіра Арафата; Колишній заступник посередника ООН щодо Сирії

#### Берт Кундерс

Колишній міністр закордонних справ Нідерландів та заступник Генерального секретаря ООН

#### Андрей Корунов

Генеральний директор Російської ради з міжнародних справ

#### Іван Крастєв

Голова Центру ліберальних стратегій (Софія); Член Установчої Ради Європейської Ради з міжнародних відносин

#### Ципі Лівні

Колишній міністр закордонних справ та віце-прем'єр-міністр Ізраїлю

#### Гельге Лунд

Колишній виконавчий директор BG Group (Великобританія) та Statoil (Норвегія)

#### Сусана Малькорра

Колишній міністр закордонних справ Аргентини

#### Вільям Макрейвен

Відставний адмірал ВМС США, колишній 9-й командувач військами спеціального призначення США

#### Шившанкар Менон

Колишній міністр закордонних справ Індії; колишній радник з національної безпеки

#### Наз Модірзаде

Директор Гарвардської програми юридичних шкіл з міжнародного права та збройних конфліктів

#### Федеріка Могеріні

Колишній Верховний представник ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки

#### Саад Мохсені

Голова та гендиректор групи МОВУ

#### Марті Наталегав

Колишній міністр закордонних справ Індонезії, постійний представник при ООН та посол у Великобританії

#### Айо Обе

Голова ради Інституту Гори (Сенегал); Практикуючий юрист (Нігерія)

#### Меган О'Саліван

Колишній заступник радника з національної безпеки США з Іраку та Афганістану

#### Томас С. Пікеринг

Колишній заступник держсекретаря США та посол в ООН, Росії, Індії, Ізраїлі, Йорданії, Сальвадорі та Нігерії

#### Ахмед Рашид

Автор та журналіст із зовнішньої політики, Пакистан

#### Хуан Мануель Сантос

#### Кальдерон

Колишній президент Колумбії; Лауреат Нобелівської премії миру 2016 року

#### Венді Шерман

Колишній заступник міністра США з політичних питань і ведучий парламентар з ядерної угоди Ірану

#### Елен Джонсон-Серліф

Колишній президент Ліберії

#### Александр Сорос

Заступник голови Глобального ради та Фонду «Відкрите суспільство»

#### Джордж Сорос

Засновник Фонду «Відкрите суспільство» та голова правління Фонду Сороса

#### Йонас Гар Стьоре

Лідер Робочої партії і парламентської групи партії; колишній міністр закордонних справ Норвегії

#### Джейк Саліван

Колишній директор з політичного планування в державному департаменті США, заступник помічника президента Обама і радник віце-президента Байдена з національної безпеки

#### Лоуренс Г. Саммерс

Колишній директор Національної економічної ради США і міністр фінансів США; Почесний президент Гарвардського університету

#### Хелле Торнінг-Шмідт

Генеральний директор організації «Врятуйте дітей»; колишній прем'єр-міністр Данії

#### Ван Цзісі

Член Консультативного комітету з питань зовнішньої політики Міністерства закордонних справ Китаю; Президент Інституту міжнародних та стратегічних досліджень, Пекінський університет

#### ПРЕЗИДЕНТСЬКА РАДА

Авторитетна група приватних і корпоративних донорів, що надає Кризовій групі необхідну підтримку і експертні знання.

КОРПОРАТИВНІ	ПРИВАТНІ	
<b>BP</b>	(5) анонімних	Стівен Роберт
<b>Shearman &amp; Sterling LLP</b>	Скотт Бессент	Людек Секіра
<b>Statoil Ltd. (Великобританія)</b>	Девід Браун і Еріка Франке	Александр Сорос
<b>White &amp; Case LLP</b>	Герман Де Бодде	Іан Р. Тейлор

#### МІЖНАРОДНА КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА

Індивідуальні та корпоративні прихильники, які відіграють ключову роль у зусиллях Кризової групи щодо запобігання смертоносним конфліктам.

КОРПОРАТИВНІ	ПРИВАТНІ	
<b>Анонімні</b>	(3) анонімних	Клеопатра Кітті
<b>APCO Worldwide Inc.</b>	Марк Бергман	Майкл і Джек Ламберт
<b>«Atlas Copco» AB</b>	Стенлі Бергман і Едвард	Саманта Лесрі
<b>Chevron</b>	Бергман	Леслі Лішон
<b>Edelman UK</b>	Девід і Кетрін Бредлі	Фонд Малкольма Хьюїтта
<b>Eni</b>	Ерік Крістіансен	Вінера
<b>HSBC Holdings Plc</b>	Сем Енглбардт	Нью-Йоркський громадський фонд – Благодійний фонд
<b>MetLife</b>	Фонд сім'ї Едельман	Лізи Стріклер і Марка
<b>Noble Energy</b>	Сет і Джейн Джиннз	Галлоглі
<b>RBC Capital Markets</b>	Рональд Глікман	Фонд Номмонту
<b>Shell</b>	Девід Хардінг	Брайан Паес-Брага
	Джеффри Р. Ховет і	Керрі Проппер
	Ана Луїза Понті	Дуко Сікінг
	Джеффри Хсу	Ніна К. Соларц
	Девід Джаннетті	Клейтон Е. Свішер
	Фейзел Хан	Енцо Віскузі

#### ПОСОЛЬСЬКА РАДА

Нові зірки з різних сфер, які залучають свої таланти та досвід на підтримку місії Кризової групи.

<b>Емі Бензігер</b>	Ліндсі Іверсен	Нідхі Сінга
<b>Тріпп Каллан</b>	Азім Джамала	Клої Сквайрі
<b>Ківанч Чубукчу</b>	Арохі Джайн	Ліан Су
<b>Метью Девлін</b>	Крістофер Луні	Боббі Томасон
<b>Вікторія Ерголаву</b>	Метью Магенхайм	Ей-Джей Твомблі
<b>Ноа Гафні</b>	Медісон Маллок-Браун	Діллон Твомблі
<b>Крістіна Баха</b>	Меган Макгілл	Енні Вердероса
<b>Лінда Хаммес</b>	Хамеш Мехта	Зекері Уотлінг
<b>Джейсон Гессе</b>	Тара Опалінскі	Грант Уебстер
<b>Далі тен Хов</b>	Перфекто Санчез	

#### СТАРШІ РАДНИКИ

Колишні члени Правління, які підтримують зв'язок з Кризовою групою, і до яких звертаються за порадою і підтримкою (наскільки, наскільки це співвідноситься з посадою, яку вони наразі займають)

<b>Мартті Ахтїсаарі</b> Почесний голова	Крістоф Бертрам Лахдар Брахімі	Рікардо Лагос Джоан Лідом-Акерман
<b>Джордж Мітчелл</b> Почесний голова	Кім Кемпбелл Хорхе Кастанеда	Тодунг Муліа Любіс Грача Махел
<b>Гарет Еванс</b> Почесний президент	Хоакім Альберто Чіссано Віктор Чу	Джессіка Т. Метьюз Міклош Немет
<b>Кеннет Адельман</b>	Мон Джун Чунг Шейла Коронел	Крістін Окрент Тімоті Онг
<b>Аднан Абу-Одех</b>	Пат Кокс Джанфранко Делл'Альба	Роза Отунбаєва Олара Отунну
<b>Його Королівська Високість</b> принц Турки ібн Фейсал Аль Сауд	Жак Делор Ален Дестекс	Лорд (Крістофер) Паттен Сурін Піцуван
<b>Селсо Аморім</b>	Му-Ши-Дінг Уффе Еллеманн-Йенсен	Фідель В. Рамос Олімпія Сноуї
<b>Оскар Аріас</b>	Стенлі Фішер Карла Гіллз	Хав'єр Солана Пер Стенбек
<b>Річард Армїтедж</b>	Своні Хант Вольфганг Ішингер	
<b>Дієго Арріа</b>	Александр Квасьневський	
<b>Зайнаб Бангура</b>		
<b>Нагум Барнеа</b>		
<b>Кім Бізлі</b>		
<b>Шломо Бен-Амі</b>		