



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Зовнішньополітичні акценти

30 січня 2015 року
Випуск 16

Зміст

Зовнішньополітичні стратегії та рішення	1
• Чи можливе мирне врегулювання?	1
<i>Глухий кут</i>	1
<i>Диспозиція сторін</i>	3
<i>Чи настане Астана?</i>	3
<i>Чи є вихід?</i>	6
<i>Багатовимірність конфлікту</i>	7
<i>Мирний діалог замість військового конфлікту</i>	9
Регіональний та глобальний фокус: вплив на Україну	10
• Сирійське зрушення зовнішньополітичної лінії США та україно-російська криза.	10

Зовнішньополітичні стратегії та рішення

Чи можливе мирне врегулювання?



Дипломатичні зусилля з організації переговорів за участі України, РФ, ФРН і Франції на найвищому рівні, які мали відбутися в Астані 15 січня, поки що безрезультатні, а берлінську зустріч на рівні міністрів закордонних справ згаданих країн взагалі можна вважати дипломатичним провалом. Чому після 4 місяців перемир'я, які надавали шанс для мирного врегулювання кризи на сході України, сьогодні знову гинуть українські громадяни? Чи існує можливість досягнення дипломатичного врегулювання конфлікту?

Глухий кут

Домовленостей у Мінську 5 та 19 вересня 2014 року вдалося досягти, оскільки на той момент це відповідало інтересам залучених до конфлікту сторін. Україна намагалася виграти час, щоб відновити боєздатність і перегрупувати ЗСУ після поразок під Іловайськом і Новоазовськом та забезпечити безперервні поставки російського газу в осінньо-зимовий період. Російська Федерація прагнула уникнути

нового раунду санкцій США і ЄС після масованої контратаки ЗС РФ 19 серпня — 5 вересня, розпочатої для запобігання розгрому незаконних збройних формувань ДНР/ЛНР. А США і ФРН прагнули забезпечити припинення вогню і перевести конфлікт в переговорні рамки.

Однак, з огляду на неспростовні докази відповідальності РФ за збитий літак МН17, участі та ключової ролі російських військових та спецслужб у розгортанні терору на сході України, постійному провокуванню РФ напруженості у стосунках із Заходом ЄС та США все ж таки розширили санкції проти Росії у нафтогазовому, фінансовому та оборонному секторах. У відповідь РФ відмовилася виконувати 2 ключові пункти Мінських угод: ЗС РФ не були виведені з окупованих територій Донбасу, а україно-російський кордон так і не було відновлено.

Важлива частина Мінських угод, яка до сьогодні офіційно не оприлюднена, але існування якої неодноразово публічно і непублічно підтверджували і російські, і європейські дипломати, — так званий «таємний додаток», який

стосувався низки концептуально важливих питань, зокрема проекту меж територій з особливим статусом, граничних термінів проведення місцевих виборів на території ДНР/ЛНР в період з 19.10 по 03.11, які легітимізували б ситуацію на Донбасі тощо. 16 жовтня 2014 року Президент Порошенко підписав закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який, однак, не повністю відповідав даному додатку. З огляду на це вже у середині жовтня стало зрозуміло, що виконати цілковито мінські домовленості сторонам не вдасться.

Першою спробою ревізії Мінських угод був саміт у Мілані 17 жовтня 2014 року. Переговорні позиції України і ЄС залишалися незмінними. До них додалося прагнення зафіксувати гарантії безперервних поставок російського газу в осінньо-зимовий період 2014/15 року. Натомість Президент РФ В.Путін прагнув фіксації шляхів здійснення низки важливих пунктів свого порядку денного. Йдеться про достатньо широкий перелік питань: від дотримання прописаних у секретному додатку термінів виборів до органів місцевого самоврядування (тобто легалізацію незаконних збройних формувань О.Захарченка та І.Плотницького), збереження Донбасу в складі федеративної України за проектом Конституційної угоди В.Медведчука — аж до розблокування Єврокомісією двох стратегічно важливих для РФ проектів — газопроводу OPAL (завантажений на 50%) та замороження будівництва «Південного потоку».

Відносного поступу вдалося досягти лише у питанні поставок російського газу до країн ЄС та України восени-взимку 2014/15. Решта пунктів порядку денного президента РФ не були виконані. У відповідь Росія проігнорувала виконання двох ключових пунктів Мінських угод, зазначених вище. Владіміра Путіна не влаштовує відведення регулярних військових частин РФ та відновлення кордону, адже це призведе до деградації та розпаду ДНР/ЛНР під тиском внутрішніх соціально-економічних проблем, а також до повалення їхніх номінальних лідерів внаслідок конфліктів між польовими командирами. З цієї причини починаючи з 24 жовтня 2014 року спостерігається постійне збільшення чисельності ЗС РФ на окупованих територіях. Дані РНБОУ свідчать, що за ста-

ном на середину січня 2015 року контингент ЗС РФ становить більше 9 тис. чол., а загальна чисельність незаконних збройних формувань ДНР/ЛНР — 38 тис. чол. Очевидно, що російських військ недостатньо для широкомасштабного наступу, однак достатньо для спроб навести хоча б якийсь порядок на контрольованих сепаратистами територіях.

Крім того, Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» не є тотожним положенням проекту конституційної реформи В.Медведчука, має обмежений термін дії на 3 роки, не передбачає федералізації України та відкладає вибори на окупованих територіях. Сторони зайшли в глухий кут, оскільки будь-які спроби запровадити елементи федералізації через Верховну Раду неодмінно приведуть до внутрішньополітичної кризи, більш небезпечної для українського керівництва, ніж відновлення війни на сході України, яка, до того ж, іноді досить зручна для пояснення відсутності реформ і мобілізації західної фінансової підтримки.

Для розблокування переговорного процесу П.Порошенко з 27 жовтня почав прощтовхувати ідею врегулювання питання статусу ДНР/ЛНР через запровадження вільної економічної зони, яка фактично отримувала б власний митний кордон і адміністрацію, хоча і продовжувала б залишатися під українським суверенітетом. Однак, цієї достатньо вдалої ідеї виявилось недостатньо для розблокування переговорного процесу.

Не заглиблюючись в деталі, слід також наголосити, що конфлікт з Україною В.Путін розглядає насамперед у глобальному контексті протистояння із США та НАТО. Тому відсутність з боку Заходу будь-яких поступок у власному порядку денному відносин з РФ, посилення тиску через пониження ціни на нафту та болючі, хоч і не смертельні санкції, зміцнення позицій Заходу в Сирії, на Близькому Сході, глухий кут у перемовинах Росії із США щодо роззброєння, неодноразові протокольні прояви неприязні щодо особисто В.Путіна змушували його приймати рішення щодо подальшої тактики на сході України: **поступки і поступове заморожування конфлікту чи підвищення ставок і загострення протистояння.**

Диспозиція сторін

Наразі сторони переговорів займають наступні позиції. РФ як і раніше наполягає на проведенні конституційної реформи та федералізації України і прагне до легалізації контингенту ЗС РФ на Донбасі у вигляді миротворців. З цією метою на переговорах і в ЗМІ проштовхується теза про «гуманітарну катастрофу» на окупованих територіях Донбасу. Для тиску на своїх візаві вже зараз використовується ситуативна ескалація воєнних дій; підтримка терористичного підпілля в Харкові, Одесі, Херсоні; газовий та борговий шантаж (відмова від послуг Укртрансгазу, пред'явлення до сплати боргових зобов'язань українського уряду на суму \$ 3 млрд.). Готовність Кремля до компромісів наразі не спостерігається.

Для П.Порошенка і західних партнерів принциповими залишаються узгоджені раніше позиції щодо припинення вогню, відведення російських військ та незаконних збройних формувань і відновлення кордону. При цьому українська сторона демонструє готовність до таких компромісів, як створення ВЕЗ на території «ДНР/ЛНР», продовження дії закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування...», готовність державних енергогенеруючих компаній Укрінтеренерго та Центренерго закуповувати місцеве вугілля, забезпечувати електро— і водопостачання Криму та поставки продовольства на період штормів у Керченській протоці. РФ і Україна навіть підписали контракт щодо транзиту російської електроенергії до Криму. Однак, з точки зору Кремля, цих поступок з українського боку недостатньо.

ЄС також готовий до компромісів у вигляді пом'якшення санкцій у випадку, якщо Росія виконуватиме Мінські домовленості, відмовиться від газового шантажу України та ЄС, а також утримається від тиску щодо необхідності внесення правок до Угоди про асоціацію Україна-ЄС (пропозиції верховного комісара ЄС Ф.Могеріні від 12.01.2015). В ЄС посилюються антисанкційні настрої, низка проросійських і не лише країн відверто роздратовані власними фінансово-економічними втратами через санкції.

Ще більшими є побоювання того, що криза в Україні може зруйнувати такий зручний світ, у якому опинилися ЄС та США після закінчення холодної війни. **Хоча Захід визнає, що Росія**

кинула виклик не Україні, а Заходу, і в ЄС, і у США воліють обговорювати врегулювання кризи в Україні, а не глибинні причини власного конфлікту з РФ, які ведуть до початку 1990-х років. Саме тому будь-які спроби підняти обговорення не кризи в Україні, а кризи нинішньої європейської архітектури безпеки і співробітництва сприймаються боляче і рішуче відкидаються західними дипломатами та політиками.

Водночас, ескалація напруги на Донбасі змушує ЄС реагувати і давати відповідь новому російському виклику. Більшість країн ЄС і чиновники європейських інституцій намагаються балансувати між необхідністю тиснути на РФ, але при цьому не переходити «червону лінію», після якої погіршення відносин може стати незворотнім і призвести вже до прямих безпекових викликів чи загроз самим країнам ЄС та НАТО. Тому, у властивій для європейських процесів прийняття рішень, погрози посилення санкцій ЄС в ядерному секторі та у сфері фінансових розрахунків (блокування доступу до системи SWIFT) поки що проголошені лише у резолюції Європарламенту від 15.01.2015, яка не має юридично зобов'язуючої сили.

Чи настане Астана?

Зробити на даний момент чіткий прогноз розвитку переговорного процесу неможливо, однак тенденції скоріше негативні, аніж позитивні. Протягом 4 місяців сторони йшли лише на незначні поступки, тому параметри для принципового компромісу поки що визначити складно. Альтернатив для подальшого розвитку ситуації є декілька: від загострення конфлікту із широкомасштабною військовою операцією до повільно тліючого військового конфлікту чи його поступового замороження.

Траєкторію подальшого розвитку ситуації мала визначити зустріч на найвищому рівні, для проведення якої було запропоновану столицю Казахстану. Однак, перспективи зустрічі залишаються незрозумілими, а сам нормандський формат зустрічі в Астані без участі США не здатний вирішити накопичені глобальні суперечності і врегулювати глибинні причини конфлікту. В адміністрації Б.Обами до сьогодні відсутнє стратегічне бачення нової архітектури міжнародної безпеки, ниніш-

ній американський президент виглядає як найменш адекватна серед американського політикуму постать для рішучих дій по врегулюванню конфлікту з РФ. Ймовірно, участь США у конфлікті найближчим часом обмежиться значною фінансовою та незначною військовою допомогою Україні, політичним та дипломатичним тиском щодо Кремля, підтримкою єдності позиції ключових західних гравців щодо українсько-російського конфлікту. Виключно важливою є роль США у підтримці падіння ціни на нафту, що поки що завдає більше шкоди РФ, ніж санкції чи політичний тиск.

Ескалація конфлікту на початку січня глибоко обурила канцлера Німеччини А.Меркель, яка залишається основним європейським партнером для П.Порошенка і по врегулюванню конфлікту, і у контактах з російським керівництвом. У телефонній бесіді з президентом В.Путіним 9 січня вона так і не отримала чіткої відповіді на питання про терміни виведення ВС РФ з окупованих територій Донбасу, внаслідок чого категорично відмовилася летіти в Астану. З огляду на таку особисту позицію Меркель і її роль у процесі прийняття рішень всередині ЄС прихильники проросійської позиції всередині Євросоюзу зараз послаблені і не будуть занадто активно проштовхувати поступове розмороження відносин з РФ. Вибори в Греції дещо посилили проросійський фланг в ЄС, однак якісно не змінили розстановку сил. Тому санкції хоч і навряд чи будуть радикально посилені, втім не скасуватимуться. Тим більше, що теракти під Волновахою 13.01 та у Маріуполі 23.01 унеможливили реалізацію проекту Ф.Могеріні, який передбачав часткове зняття санкцій з РФ в обмін на її поступки з українського питання.

Для французького керівництва українська криза поступово стає менш пріоритетною через власні безпекові виклики. Серед французьких дипломатів посилюються скептичні настрої щодо спроможності України здійснити реформи і бути надійним партнером для ЄС. На даний момент ще немає критичної маси для перегляду позиції Франції щодо санкцій стосовно РФ та шляхів врегулювання кризи на сході країни, але і бажання посилювати тиск на РФ чи шукати інноваційні способи врегулювання конфлікту Захід-РФ там також не спостерігається.

Тим часом, за даними українських ЗМІ, про-

тягом останніх тижнів В.Путін запропонував Києву замість Мінських домовленостей новий, відкоригований пакет пропозицій, який передбачав: а) радикальну децентралізацію української держави (схожу до проекту конституційної реформи, яку пропонує І.Юхновський; вона зокрема передбачає створення верхньої палати парламенту з політичним представництвом у ній регіонів); б) особливий статус ДНР і ЛНР, тобто фактично незалежність місцевої влади від Києва, виборність керівників новоутворень на місцях, бюджетну та національно-культурну автономію, право на здійснення самостійної зовнішньоекономічної (в т.ч. «інтеграційної») політики; в) військово-політичний нейтралітет України.

Всі ці пункти пропонувалося закріпити у новій редакції Конституції України. Однак П.Порошенко спочатку неопублічно, а потім через ЗМІ у привітанні до Дня Соборності відкинув пропозицію В.Путіна. Чому президент України не погодився на нові умови? По-перше, П.Порошенко, напевно, розуміє, що сконцентрованих на окупованому Донбасі сил і засобів ЗС РФ і НЗФ ДНР-ЛНР поки що недостатньо для широкомасштабного наступу вглиб території України. Тим більше — для створення сухопутного сполучення РФ із Кримом. По-друге, під таку конституційну реформу у нинішній ВР немає не тільки конституційної, але навіть простої більшості. Останню іще можна було зібрати в минулому парламентському скликанні, спеціально для цього В.Медведчук і розробляв свій проект Конституційної угоди. Її затвердження вимагало, і це ключовий момент, не 300, а 226 депутатських голосів. Охочих підписатися під проектом І. Юхновського в нинішньому парламенті буде не більше 100 осіб. Тому максимум, який президент України може запропонувати своєму російському візаві — це пролонгація так і не скасованого тимчасового закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09. Втім, ця пропозиція відповідає лише другому пункту з нового пакету ідей В.Путіна і тому не задовольняє всіх вимог Москви.

Українська ж дипломатія і далі покладається на американсько-європейський тиск на РФ з вимогою виконати мінські домовленості. МЗС Украї-

ни до цього часу так і не змогло запропонувати хоча б якісь інноваційні підходи ні у стратегії, ні у тактиці мирного врегулювання, залишаючись у хвості ініціатив та кроків інших гравців. Провал зустрічі міністрів закордонних справ «нормандської четвірки» в Берліні 21.01 став додатковим тому свідченням, а комічна історія з упередженим ставленням німецького прикордонника до П.Клімкіна через пункт перетину кордону — логічним завершенням цих перемовин.

В умовах переговорного тупика та складної внутрішньоекономічної ситуації втрата часу для РФ є небезпечною. Тому, у властивий для Москви спосіб, РФ спробувала розблокувати ситуацію і примусити сторони до переговорів силою — за допомогою нового витка ескалації військового протистояння на Донбасі і підвищення ставок у торгах із Києвом шляхом постійного збільшення територіальних претензій.

Ймовірно, у ході військових маневрів РФ розраховує завдати нищівного удару ЗСУ, який зламає хід переговорів так само, як серпнева поразка під Іловайськом. Найбільш ймовірні цілі для атаки ЗС РФ і НЗФ ДНР-ЛНР — це критичні індустріальні й транспортні вузли: а) Маріуполь, про загрозу якому в коментарі російському виданню Коммерсант 20.01 відкрито заявив консультант В.Медведчука М.Погребинський; б) Дебальцеве, через залізничний вузол якого Україна перевозить вугілля з окупованих територій. Кулуарної домовленості щодо безперешкодного використання цього маршруту було досягнуто 13.01 у Москві на переговорах представників Міненерговугілля України і Міненерго РФ.

Таким чином, станом на кінець січня 2015 року дипломатію замінили гармати. Можливості для мирного вирішення конфлікту зменшуються не лише через неготовність Заходу надати адекватну відповідь російській агресії чи брак інноваційних ідей щодо мирного врегулювання, але й з огляду на погіршення прямої комунікації між Україною та РФ. Мінські домовленості продемонстрували, що досягнення принципового прогресу у мирному врегулюванні можливе лише тоді, коли є прямий контакт та порозуміння між Путіним та Порошенком. Захід тут слугує більше як засіб тиску чи прикриття для проголошення чи легітимізації домовленостей, аніж як реальний гравець у

ході прямих україно-російських контактів.

Як відомо, окрім офіційних каналів переговорів (тристороння контактна група), між Києвом і Москвою донедавна функціонували канали неформальної човникової дипломатії за участю В. Суркова і В.Медведчука, а також Б.Ложкіна та Р.Демченка. Окрім названих вище осіб існували також декілька інших альтернативних каналів спілкування, однак саме згадані особи найчастіше виконували ту чи іншу важливу роль у спілкуванні Києва і Москви. Однак, схоже, що станом на 28.01 між Києвом і Москвою виявилися призупиненими як офіційні, так і неофіційні канали комунікації.

Український міністр закордонних справ П.Клімкін на сьогодні викликає уже неприховане роздратування у МЗС РФ, схоже з тим, як півроку тому сприймався А.Дешиця. 26.01 російська державна інформаційна агенція ІТАР ТАСС поширила із посиланням на джерело в МЗС РФ розлогий коментар щодо роботи українського зовнішньополітичного відомства, в якому зокрема йдеться про те, що нещодавні висловлювання П.Клімкіна «не мають нічого спільного із дипломатією»; російських партнерів відверто дратують його неконкретні розмірковування на загальні теми та нездатність вести прагматичний і детальний діалог.

Разом з тим, не спостерігається і активних контактів по лінії В.Суркова чи В.Медведчука, як і активних контактів Р. Демченка чи Б.Ложкіна. Саме Р.Демченко відігравав ключову роль у розробці мінських домовленостей, його прагматичний підхід імпонує переговорникам, він позитивно сприймається як у західних столицях, так і у Москві. Разом з тим, з невідомих причин зараз він виглядає усунутим з переговорного процесу; за деякими повідомленнями Р.Демченко відмовився брати участь у черговому раунді консультацій 26.01 спільно з В. Медведчуком.

Таким чином, на сьогодні україно-російські переговори позбавлені не тільки взаємоприйнятної змістовної концепції врегулювання чи дієвого механізму вирішення наявних міждержавних протиріч, але і каналу ефективної комунікації, за допомогою якого цей механізм можна було б створити. *Тому короткостроковий прогноз розвитку подій на найближчі тижні — нарощування напруги по всьому спектру*

україно-російських відносин із новими рецидивами торговельної, газової, вугільної, кредитної та гібридної війни.

Чи є вихід?

Набір пропонувань на цьому тлі дипломатичних ініціатив мізерний. Серія терактів в Донецькій області стала повною несподіванкою для ЄС. Київ виявився набагато краще підготовленим військово до ескалації напруги і початку агресивних військових дій, ніж це було у серпні минулого року, однак жодних дипломатичних заготовок для просування мирного врегулювання кризи не спостерігається. **США і європейські столиці не мають чіткого плану подальших дій щодо україно-російської кризи і змушені розмірковувати над дилемою: як не поступитися принципами і вистояти перед російським викликом з одного боку, а з іншого — як зберегти зручну для них існуючу європейську архітектуру безпеки та співробітництва, покарати російського агресора і не ввійти у прямий військовий конфлікт з ним.** Наявність такого плану стане зрозумілою не раніше саміту глав держав та урядів країн-членів ЄС 12.02, однак вже зараз можна зробити висновки про неготовність та небажання Заходу як іти на змістовний перегляд постбіполярної Європи, так і на радикальні кроки щодо військової допомоги Україні та покарання Росії за агресію.

З-поміж публічно озвучених дипломатичних варіантів виходу з конфлікту на увагу заслуговують два: «дейтонська» концепція російських політологів Є.Мінченка і Ф. Лук'янова та пропозиція президента ПА ОБСЄ І.Канерва щодо введення міжнародного миротворчого контингенту в зону бойових дій.

«Кремлівський Дейтон-2» є виключно небезпечною концепцією, яке іде у продовження кремлівських зусиль перетворення України на державу-невдачу і міжнародний протекторат. Вона очікувано передбачає федералізацію України за підсумками переговорів у форматі «5 + 2» (США-РФ-ФРН-Франція-Україна + ДНР-ЛНР) і відмова від усього Мінського пакету. Пропонується створення в Україні аморфної і в перспективі інституційно недієздатної федерації на зразок Боснії та Герцеговини і введення миротворчого контингенту, більшість в якому складатимуть представники

ЗС РФ. При цьому США, аналогічно ролі Росії в Дейтоні, відіграватиме роль статиста, легітимізуючи своєю присутністю весь проект.

Це небажаний для України і практично нездійснений в теперішніх умовах сценарій. Він має перспективи лише за умови повномасштабної дестабілізації України та російської агресії на просторі від Одеси до Харкова.

Так само малоімовірний за нинішньої ситуації і сценарій запровадження у регіоні бойових дій міжнародного миротворчого контингенту під егідою однієї з міжнародних організацій колективної безпеки. Запровадження міжнародного миротворчого контингенту дозволило б заморозити конфлікт і надало б час як для опрацювання нової концепції мирного врегулювання, так і час для реформ в Україні. Однак, у ході реалізації такого сценарію перед Україною та РФ у ході переговорів неминуче постане питання вибору такої організації, під мандат якої буде сформований міжнародний миротворчий контингент. Меню невелике: ООН, ОБСЄ та СНД. Дві останні організації, враховуючи ключовий вплив в них РФ, для України є небажаними. За умови вибору мандата ООН буде реалізований нейтральний щодо України сценарій, однак малоімовірно, що РФ за нинішніх умов погодиться на такий сценарій.

Відповідно до Статті 39 Статуту ООН Рада Безпеки визначає існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру або акту агресії і робить рекомендації або вирішує про те, які заходи слід запровадити для підтримання або поновлення міжнародного миру та безпеки. Статтею 43 визначено, зокрема, що усі члени Організації для того, щоб зробити внесок у справу підтримки миру і безпеки, зобов'язуються надати у розпорядження Ради Безпеки необхідні для підтримки міжнародного миру та безпеки збройні сили.

На практиці ж порядок розгортання миротворчої місії ООН передбачає ряд консультацій за участю зацікавлених сторін ООН, представників уряду приймаючої сторони та учасників конфлікту на місцях, спроможних надати військовий та поліцейський контингент держав, регіональних та міжурядових організацій. Потім має бути відповідна резолюція Ради Безпеки з визначенням мандату і масштабів операції, поставлених завдань. Бюджет і ресурси операції затверджує Генеральна Асамблея. Рішення

про введення миротворчого контингенту вимагатиме дев'яти голосів членів Ради, включаючи п'ять від постійних членів (Китай, РФ, Великобританія, США і Франція). Можливість прийняття такого рішення, принаймні найближчим часом, мінімальна.

Якщо все ж таки уявити, що відповідне рішення буде прийнято і в Україні розпочне діяльність миротворча місія ООН, це не позбавить необхідності продовження політичного діалогу сторін конфлікту, бо саме політичні домовленості та їх виконання будуть основою для встановлення миру. Без цієї важливої складової ці місії можуть виявитися довготривалими і мало-ефективними, якими були, зокрема, Місія ООН в Грузії (1993-2009), Сили ООН з питань охорони в колишній Югославії (1992-1995) тощо.

Усі інші ідеї, які зараз пропонується державними чи недержавними гравцями скоріше нагадують «список побажань», аніж реалістичні концепції врегулювання. Підходи на зразок «Росія повинна припинити агресію і вивести війська...» не пропонують жодного механізму врахування інтересів ініціатора конфлікту — Росії, а отже не будуть нею сприйняті чи виконані без прямої військової поразки. У короткотерміновій перспективі немає підстав прогнозувати пряму військову поразку Росії чи внутрішньополітичну чи економічну кризу, яка зсередини зруйнує РФ, тому подібні підходи вестимуть лише до чергової ескалації конфлікту, а отже — чергових людських жертв і страждань. З огляду на зазначене альтернативи мирному дипломатичному виходу з кризи протягом найближчих місяців немає.

Багатовимірність конфлікту

Нинішню кризу, яку можна назвати і українською, і російською, і європейською, і навіть загальносвітовою чи геополітичною, потрібно розглядати комплексно. Вона стала результатом збігу в одній точці і в один час трьох різнорівневих конфліктів: геополітичного (глобального), українсько-російського (регіонального) та власне внутрішньоукраїнського (локального). При цьому конфлікти вищого рівня впливають на розгортання конфліктів нижчого рівня і навпаки, а одні й ті ж самі актори можуть виступати на різних рівнях у різних ролях. Звужене або одностороннє розуміння суті конфлікту при-

зводить до того, що запропоновані шляхи його врегулювання не дають очікуваних результатів.

На глобальному рівні це є конфлікт між провідними гравцями на міжнародній арені, насамперед, між Росією та Заходом (під терміном «Захід» ми розуміємо США, ЄС, НАТО та інших гравців, які дотримуються спільних з ними норм поведінки на міжнародній арені, наприклад, Японія чи Австралія). Передумови конфлікту зумовлені помилками у процесі створення та розбудови європейської та північноатлантичної архітектури безпеки та співробітництва на початку 1990х років, хибними параметрами залучення країн пострадянського простору до європейської та євроатлантичної інтеграції. Порушення провідними гравцями на світовій арені норм міжнародного права та застосуванням подвійних стандартів (від іракської авантюри до проголошення незалежності Косово) послабили моральний авторитет Заходу, створили низку прецедентів порушення міжнародного права. Косовський прецедент став бомбою уповільненої дії, відмова від надання Україні та Грузії Плану дій щодо вступу в НАТО розв'язали руки російському імперіалізму, а анексія Криму призвела до остаточної руйнації пост-біполярної системи міжнародних відносин, яка існувала останніх два десятиліття.

Процес розпаду пост-біполярної системи продовжуватиметься та має закінчитися фіксацією нового світових правопорядку та оновленням ключових міжнародних інституцій. Наразі провідні актори лише починають усвідомлювати крах постбіполярної системи міжнародних відносин та шукати можливі нові варіанти світової архітектури безпеки.

Задачею України на цьому рівні є розробка нової зовнішньої політики, яка б враховувала принципи майбутньої системи міжнародних відносин, а також вироблення конкретних пропозицій на переговорах щодо нового формату світоустрою. Україна, яка у силу обставин стала ключовим каталізатором руйнування існуючої міжнародної системи безпеки та співробітництва, повинна не лише виступати об'єктом домовленостей, фокусуючи власну зовнішню політику на таких похідних питаннях як лінії розмежування конфлікту чи статус конфліктних зон. Для збереження своєї суб'єктності у міжнародних відносинах Україна повинна іні-

ціювати процес перегляду засад європейської та північноатлантичної архітектури безпеки та співробітництва, оновлення міжнародних інституцій, пропонувати та просувати власне бачення місця Росії та інших країн пострадянського простору у європейських та міжнародних структурах, способи вирішення глобального та двостороннього конфлікту з Росією, як і власного місця у новому світопорядку.

На регіональному рівні маємо справу насамперед з двостороннім конфліктом між Росією та Україною, який викликаний ерозією пострадянської системи відносин у регіоні та бажанням Росії відновити «історичну справедливість», повернути свої позиції у регіоні, який вона вважає власною сферою впливу, а також забезпечити собі належне місце у світовій та європейській архітектурі безпеки та співробітництва. Каталізатором конфлікту стала повторна (після Помаранчевої революції) перемога проєвропейських сил в Україні та її спроба остаточно відірватися від євразійського інтеграційного проекту Росії.

Росія розглядає Україну насамперед як предмет свого впливу та ключову складову пострадянських інтеграційних процесів. З огляду на це євроінтеграційні наміри України можливі лише за умови її внутрішньої міцності, здатності витримати тиск РФ, або ж внутрішньої слабкості Росії, її нездатності впровадити свою імперську політику силовими методами. Послаблення України та посилення Росії протягом останнього десятиліття зробили євроінтеграцію України заручником російського імперіалізму, а корупційність українського політикуму, гетерогенність українського суспільства, слабкість військових та безпекових структур дозволяли російській політичній еліті вважати Україну здоланою перешкодою на шляху до Євразійського союзу.

Комплексність українсько-російських зав'язків, взаємозалежність української та російської економік, військово-промислове співробітництво, енергетичний фактор, фактор Криму, психологічна залежність російської політичної еліти від українського питання та низка інших складових унеможливають швидке та спрощене вирішення цього рівня конфлікту. Слід також враховувати ширший регіональний контекст, прецедентний характер українсько-російського врегулювання для всього

пострадянського простору, об'єктивне посиленням євроінтеграційних векторів в країнах колишнього Радянського Союзу. Від українсько-російського врегулювання та способу примирення залежатиме мир, стабільність та добробут не лише обох країн, але і інших країн регіону Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії. Тому Україна повинна пропонувати концепції врегулювання не короткотермінових наслідків кризи, а глибинних її причин.

Ми маємо надати Росії та міжнародному співтовариству дійсно інноваційні концептуальні пропозиції щодо українсько-російських безпекових відносин, економічних стосунків, врегулювання проблеми Севастополя та базування ЧФ РФ, статусу нинішніх конфліктних зон. Міжнародний досвід дозволяє скласти пакет таких ідей та пропозицій, які мають бути посилені комплексом радикальних санкцій щодо РФ, якщо вона відмовиться від їх розгляду чи продовжуватиме ескалацію насилля. Однак вже сама така пропозиція дозволить змінити дух і атмосферу відносин, перетворити «спіраль конфронтації» на «спіраль примирення». Це не применшує вагу посилення власної безпеки та обороноспроможності, а навпаки, базується на неодмінній та безумовній необхідності створення потужної армії та безпекових структур.

На локальному (внутрішньоукраїнському) рівні маємо справу з конфліктом між закритими політичними та економічними суспільними інституціями і новим громадянським суспільством, якого не влаштувала олігархічна латиноамерикансько-пострадянська модель побудови держави та суспільно-економічних відносин. Цей конфлікт в Україні загострюється з огляду на гетерогенний характер українського суспільства та недалекоглядну практику використання регіональних, культурних, мовно-конфесійних та інших розбіжностей політичними елітами у досягненні власних короткотермінових переваг. Для відстоювання своїх політичних позицій та можливостей безконтрольного збагачення за рахунок рентної економіки політичні еліти спекулюють на історичних, мовних, релігійних, культурних, економічних та інших відмінностях регіонів країни. Замість об'єднання різних регіонів спільним баченням майбутнього політичні еліти збільшували електоральні пе-

реваги та власний політичний капітал шляхом розхитування маятника культурно-історичних відмінностей між регіонами.

Цей процес тривав протягом усього часу незалежності країни та сприяв послабленню культури діалогу всередині країни та культуру політики, при якій «переможець отримує все». При цьому кожний наступний політичний цикл збільшував амплітуду маятника, що в результаті в умовах ослаблених державних інституцій призвело до дезінтеграції країни та збройного протистояння на Донбасі. При цьому конфліктний потенціал, який може бути активізований в певний момент, існує і в низці інших регіонів України.

Для врегулювання конфлікту на цьому рівні необхідним є проведення загальнонаціонального діалогу та вироблення національної політики єдності, яка б була покликана об'єднати різні регіони України спільним баченням майбутнього розвитку держави та запобігти виникненню в майбутньому нових векторів дезінтеграції.

Враховуючи величезний обсяг проблем у політичній, безпековій, економічній, енергетичній, соціальній та інших сферах, суспільство і політичні еліти не можуть дозволити собі витратити десятиліття для обговорення окремих історичних перипетій чи доведення іншої сторони власної правоти з огляду на ту чи іншу аргументаційну базу. Національний діалог в українському випадку має відбутися відносно швидко, зосереджуючись насамперед на тих питаннях суспільного порядку денного, які *об'єднують* різні регіони чи верстви населення. Питання, які викликають роздратування чи несприйняття у великих суспільних групах, повинні бути обговорені, але у випадку відсутності швидких перспектив досягнення консенсусу вони повинні бути відкладені для обговорення на майбутнє або передані на рівень регіонів чи громад, де вони не викликатимуть серйозних суперечностей чи конфліктів. Український національний діалог має базуватися не лише на культурі обговорення та консенсусу, але й на повазі до іншої точки зору, здатності погодитись з тим, щоб суспільство об'єдналося на основі принципу «найнижчого спільного знаменника». Іншими словами, український національний діалог має визначити спрямований у майбутнє спільний для переважної більшості громадян України

порядок денний принципів, ідей, цілей і завдань, на основі якого буде побудована держава, комфортна для співжиття усіх її громадян.

Мирний діалог замість військового конфлікту

Таким чином подолання нинішньої різномірної та багатовимірної кризової ситуації можливе з позицій трирівневої ініціативи:

- а) вирішення глобального конфлікту шляхом укладання нового пан'європейського договору про колективну безпеку та співробітництво за участі всіх європейських країн, США та Канади замість де-факто дезавуйованого Росією Гельсінського Заключного акту 1975 р. Міжнародна спільнота має запропонувати Росії чітку і конкретну пропозицію: Росія має право на повноцінну участь в усіх європейських структурах безпеки і співробітництва, які можуть бути реформовані для цього, Росія може отримати вже найближчим часом безвізовий режим, ЗВТ з ЄС тощо за умови негайного припинення війни, виводу військ, відновлення цілісності та суверенітету України протягом конкретного періоду часу. У випадку відмови міжнародне співтовариство запровадить щодо РФ повну економічну, політичну, фінансову ізоляцію, призупинить членство РФ у міжнародних організаціях тощо. У випадку згоди не лише буде збережено тисячі людських життів, але й відкрито якісно нову сторінку у європейській та світовій історії, у випадку відмови фінансова та економічна ізоляція призведуть до швидкого колапсу в РФ і дозволять силовим методом повернути агресора до поваги міжнародного права;
- б) побудова локальної україно-російської системи безпеки із наданням Україні жорстких гарантій дотримання її суверенітету і територіальної цілісності та поступовим врегулюванням проблеми окупованих територій Криму та Донбасу;
- в) ініціювання широкого внутрішньоукраїнського національного діалогу на рівні представників громадянського суспільства, експертного співтовариства і політиків щодо

конституційної реформи та широкого порядку денного реформ та змін в Україні, реінтеграцію країни, погодження «проекту майбутнього», яке буде привабливим для усіх громадян країни та дозволить усунути відцентрові та дезінтеграційні тенденції.

Варіантами політичного вирішення проблеми Донбасу та Криму можуть бути:

- повернення Криму до української юрисдикції із збереженням за ним статусу особливої митної та адміністративної території «порто франко» за принципом «одна держава — дві системи» аналогічно до статусу Гонконгу у складі КНР, поновлення оренди Севастополя Росією терміном на 50 або 99 років;
- запровадження максимальної децентралізації регіонів, надання місцевим органам влади на Донбасі функцій та повноважень

за аналогією із Північною Ірландією у складі Об'єднаного Королівства, зокрема «подвійної ідентичності», тобто права громадян вільно обирати громадянство і при цьому не мати обмеження у правах на рівні регіонального самоврядування, максимальне делегування на рівень регіонів усього окрім зовнішньої політики, національної безпеки та грошового обігу тощо.

Такий підхід та пропозиції можуть надати нового дихання процесу мирного врегулювання, повернути сторони конфлікту до столу переговорів, змінити динаміку конфлікту та посилення напруги на динаміку співробітництва та врегулювання. Це найбільш сприятливий для України сценарій, який не лише врятує людські життя, але й дозволить почати новий етап об'єднання європейського континенту на принципах європейської інтеграції.

Регіональний та глобальний фокус: вплив на Україну

Сирійське зрушення зовнішньополітичної лінії США та україно-російська криза



Протягом липня-грудня 2014 року за допомогою «публічної дипломатії» РФ активно пропонувала себе США в якості партнера для вирішення низки міжнародних проблем (Сирія, ІДІЛ, Ебола тощо). У серпні минулого року був опублікований «план Бойсто», розроблений за участі відставного американського дипломата Г.Кіссінджера та представників двох профільних російських ВНЗ (ІММО, Інститут США і Канади РАН), а у вересні в центральних ЗМІ США і РФ (CNN, РБК-ТВ та ін.) було проведено відповідну піар-кампанію. Її фінальним акордом став грудневий візит до Москви голови аналітичної компанії Stratfor Дж.Фрідмана на за-

прошення МЗС РФ і МГІМО, де активно обговорювалися параметри американсько-російського співробітництва по врегулюванню глобальних проблем, насамперед конфлікту у Сирії.

Погіршення протягом липня-грудня ситуації в Сирії робило пропозиції Кремля для Вашингтона привабливішими. Переламний момент, судячи з усього, настав у грудні 2014 року після публікації доповіді RAND Corp., в якій офіційний зовнішньополітичний курс США, орієнтований на повалення президента Сирії Б.Асада, був визнаний помилковим. На думку аналітиків RAND Corp., розхитування сирійського режиму тільки ускладнить набагато більшу

проблему експансії ІДІЛ, з якою не впоралися підтримувані США представники сирійської опозиції та уряд Іраку. Не допомогли й авіаудари ВПС союзників по позиціях терористів. У цих умовах адміністрація Б.Обами вирішила скористатися посередницькими послугами Кремля, щоб спробувати примирити проамериканську сирійську опозицію із президентом Б.Асадом, якого відкрито підтримує В.Путін. Для цього 26-28 січня в Москві між представниками двох протидіючих сторін відбулися триденні переговори. США покладають на них чималі надії. Для їх організації в листопаді-січні були помітно активізовані контакти держсекретаря Дж.Керрі із главою МЗС РФ С.Лавровим.

Для України ця співпраця вже вилася у досить стриману по відношенню до РФ і відкладену на цілу добу реакцію президента США на теракт в Маріуполі 23.01., а також у перенесення екстреного засідання міністрів закордонних справ країн-членів ЄС з 26 на 29 січня — тобто на наступний день після закінчення надважливих московських переговорів щодо Сирії, які, мабуть, було б небажано ускладнювати занадто гострими суперечками з українського питання.

«Сирійське зрушення» у зовнішній політиці США спричинило для України цілу низку наслідків. Не виключене подальше зміщення фокусу уваги адміністрації США з України на проблему ІДІЛ. У цьому відношенні особливо показовим є прохолодне ставлення США до сирійської опозиції, інтересами якої Вашингтон поступився заради досягнення пріоритетної мети — знищення ІДІЛ.

Те, що відбувається перекладання тягара розв'язання сирійської проблеми на плечі Москви — симптом посилення м'якого ізоляціонізму адміністрації Обами. Американський президент воліє приділяти левову частку уваги внутрішнім проблемам США (медична реформа, загострене питання расової інтеграції) і в багатьох випадках обмежує свої зовнішньополітичні пріоритети підтриманням світового правопорядку. Україна розглядається ним саме у такому контексті. У практичній площині це означає помітну моралізаторську риторику при мінімумі реальних дій.

У разі успіху московських переговорів можна прогнозувати прорив міжнародної ізоляції і часткову реабілітацію РФ в очах світової спільноти. Тим не менше, глобальної угоди між США і РФ щодо українського питання очікувати не варто, адже окрім тактичної згоди щодо Сирії між двома країнами існують глибокі протиріччя з питання ядерного роззброєння (випробування торік міжконтинентальної балістичної ракети «Булава», претензії РФ до США з приводу розміщення РСМД в Європі) і гарантування безпеки російських ядерних об'єктів. Швидка зміна риторики США щодо України мало ймовірна, однак для української дипломатії потрібно терміново опрацьовувати нові параметри врегулювання конфлікту з РФ і не покладатися лише на американських партнерів, щоб одного дня не виявити, що вирішення українського питання стало частиною ширших пакетних домовленостей обох геополітичних гравців.

Метою публікації є оцінка основних зовнішньополітичних кроків України, аналіз представлення України у контексті глобальних процесів у регіоні та світі, а також огляд основних світових подій, що можуть мати вплив на подальший розвиток України та країн регіону. Окрема увага приділяється оцінці процесу європейської інтеграції України, зокрема питанням імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

*@2014 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД*

Автор ідеї: Василь Філіпчук
Колектив експертів МЦПД: Антон Круть, Ірина Івашко

Експерти Центру відкриті до спілкування з медіа. Для отримання фахових коментарів просимо звертатися до Директора з комунікацій МЦПД Світлани Судак:
ssudak@icps.kiev.ua