



**Нова Україна**  
інститут стратегічних досліджень

**Майбутнє територій конфлікту на Донбасі після  
Мінських домовленостей-2: простір варіантів**

**Київ – 2015**

**Квітень**

## ЗМІСТ

<b>1. Сценарії, що можливі після досягнутих Мінських домовленостей (лютий 2015 року).....</b>	<b>4</b>
1.1 Базовий сценарій.....	4
1.2 Військова перемога і відновлення status quo.....	5
1.3 Заморожений конфлікт.....	7
1.4 Сецесія, відторгнення.....	8
1.5 «Перезавантаження» регіону.....	10
1.6 «Великий Донбас».....	11
<b>2. Вплив основних учасників конфлікту на реалізацію сценаріїв</b>	
2.1 ЛНР/ДНР.....	13
2.2 Росія.....	13
2.3 Україна.....	14
<b>3. Геополітична ситуація. Позиції світових гравців.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Окремі військові аспекти розвитку ситуації на територіях конфлікту після Мінських домовленостей-2.....</b>	<b>20</b>

Мінські домовленості 12 лютого 2015 року щодо мирного врегулювання конфлікту на сході України визнаються усіма сторонами конфлікту та стейкхолдерами світової політики. Ці домовленості є даністю, що дозволяє визначитися з подальшими кроками щодо досягнення миру, подолання загроз великої війни в Європі, здійснити заходи з інтеграції та відновлення територій.

Перші Мінські домовленості (вересень 2014 р.) сприймалися усіма як тимчасові. Мирна пауза була нетривалою, питання поновлення бойових дій було лише питанням часу. Але Мінські домовленості від 12 лютого 2015 року мають більший рівень зобов'язань, адже ситуація змінилась, і є підстави сподіватись, що відновлення масштабних бойових дій не буде. Проте вірогідність їх поновлення існує, і її можна оцінювати по-різному: або 50 %, або 90%. Але однозначності, що існувала після Мінську-1, вже немає, простір варіантів більший.

Водночас дотримання Мінських домовленостей-2 є єдиним шляхом до деескалації конфлікту.

Нині в Україні необхідний не лише політичний, а й загальнонаціональний діалог про долю територій конфлікту. Необхідно знати, у якій точці ми знаходимось; здійснити консолідований прогноз щодо того, яким чином може розвиватися ситуація; визначити, який сценарій потрібен Україні; що необхідно зробити, щоб той чи інший сценарій реалізувався.

## 1. Сценарії, що можливі після досягнутих Мінських домовленостей (лютий 2015 року)

### 1.1 Базовий сценарій (рішення та дії, що здійснюються українською владою після Мінську-2)

Події розвиватимуться у відносно мирному руслі, «гаряча» фаза конфлікту припиниться, важкі озброєнні будуть відведені від лінії зіткнення. Як даність слід сприймати утворення розподільчої лінії, що з української сторони буде укріплюватись оборонними спорудами, а також матиме спеціальний режим перетину. Фактично – це лінія, що може стати новим кордоном. Україна поки що не визнає її як лінію поділу, що від'єднує частину національної території. Територія, що відділилася, не має можливості для самостійного економічного існування. Промисловість та інфраструктура зруйновані, населення, а це приблизно 4 млн. осіб, не має засобів до існування, воно потребує соціальної допомоги. На територіях панують безлад, важка криміногенна ситуація, базові права людини постійно порушуються.

Люди політично дезорієнтовані, що викликано припиненням підтримки проекту «Новоросія» з боку Росії, непрофесійністю урядів ДНР/ЛНР, наявністю груп бойовиків, що не підтримують ці уряди. Водночас, більшість громадян є нелояльними до української влади і не підтримують український державний проект розвитку, що засновується на євроінтеграційному векторі. Значна кількість жертв з обох сторін, зокрема і серед цивільного населення, дуже ускладнює процес національного примирення.

Рішення ВР України щодо виконання домовленостей Мінську-2, на жаль, не передбачає можливостей для внутрішнього національного діалогу і відновлення статусу-кво, повернення у довоєнні умови. Фактично, визнана агресія проти України. Нормативно-правові рішення української влади щодо спеціального статусу територій конфлікту регулюють лише районний рівень. Це затримує проблему децентралізації на адміністративному рівні району.

Реалізація цього сценарію передбачає значну підтримку України Заходом – фінансову, воєнну, гео економічну та геополітичну. Сценарій ґрунтується на припущенні, що Росія відмовиться від ескалації воєнного конфлікту, поступово згортатиме свою присутність на Донбасі (можливо, в обмін на поступки у питаннях Криму, тощо). Виходячи з цих базових умов, на Донбасі можуть втілюватись інші вірогідні сценарії.

Водночас, *слабкими ланками* цього сценарію є:

- відсутність ефективної формули вирішення долі регіону, який нині розколотий на чотири нежиттєздатні частини;

- амбітність планів РФ;
- межі можливостей західної підтримки України;
- відсутність внутрішньополітичного діалогу, *на що звертали увагу української влади представники європейських та американських політичних кіл.*

## **1.2 Військова перемога і відновлення status quo**

Важливою передумовою цього сценарію, яка вже сформована, є наявність консолідованих настроїв парламентських сил, коаліції, на підтримку подальших військових дій.

Він можливий у разі ставки української влади на військове визволення територій. Вірогідно, як реакція на очікувану військову кампанію сепаратистів, «удар у відповідь», або превентивний удар.

*Загострення конфлікту* може відбутися, якщо керівництво ДНР/ЛНР поставить за мету зрив виборів на умовах Києва, що означатиме зрив Мінських домовленостей. Сепаратисти і не збиралися їх належно виконувати. Вибори очікувалось провести на своїх умовах, що не відповідають умовам демократичних виборів і мають сумнівну легітимність. Керівники ДНР/ЛНР вважали, що особливий статус дасть змогу зберегти владу, отримати дивіденди у вигляді виплат з України на вирішення соціальних проблем, з одночасним отриманням коштів з РФ.

Але єдиним способом «натиснути» на Київ залишаються військові дії. На них можливо робити ставку лише за умови широкої підтримки РФ. Останнім часом бойовики грубо порушують Мінські домовленості, зокрема обстрілюють позиції сил АТО з не відведеної важкої техніки по всій лінії розподілу. Обмежується пересування спостерігачів ОБСЄ. За даними Штабу антитерористичної операції, сепаратисти накопичують сили та важке озброєння на артемівському, маріупольському та луганському напрямках. Одна, сил для успішного продовження кампанії недостатньо. Жителі Донбасу ухиляються від мобілізації в ополчення і народну міліцію. Не дивлячись на скрутні умови і безробіття, загони бойовиків поповнено на 10-15% від запланованого. До локального конфлікту ЗСУ готові, і тому навряд чи такий сценарій призведе до бажаного результату.

Крім того, зрив Мінських домовленостей потягне за собою посилення санкцій щодо РФ, пришвидшить рішення щодо миротворчих місій і прискорить реалізацію сценарію «замороженого конфлікту».

**Умови.** Українська влада може прийняти рішення вести війну до переможного кінця у разі серйозної військової та фінансової підтримки з боку США та ЄС. Зокрема, отримання летальної зброї, здатної нанести противнику важкі втрати та забезпечити стратегічну перевагу. Така допомога може бути надана у разі консенсусу керівництва країн Заходу щодо прийнятності такого сценарію та врахування можливих ризиків, як воєнних, так і економічних.

Потрібна також загальнонаціональна згода у питанні збереження територій конфлікту у складі України, готовність українців жертвувати життями у воєнній кампанії та нести економічні втрати на відновлення регіону. Очевидно, відновлення Донбасу у разі його збереження воєнними засобами, відбуватиметься коштами бюджету України, міжнародної фінансової допомоги та кредитів. Значні ресурси підуть на укріплення українсько-російського кордону та посилення контролю.

Важливою умовою також у рамках цього сценарію є толерантне сприйняття місцевим населенням перемоги центральної влади та відновлення довоєнного порядку, примирення з проектом розвитку України, адаптація до нього. За цієї умови реванш сепаратистів буде унеможливлений. Регіон розвиватиметься в рамках і на умовах таких самих реформ з децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, що і по всій Україні. Можливі поступки місцевим елітам через визнання особливого статусу цього регіону.

РФ має прийняти перемогу, відмовившись від військового реваншу, ядерних погроз, дестабілізуючих сценаріїв у Європі та пострадянському просторі. Виникатимуть проблеми з відступом бойовиків зі зброєю на територію РФ, значної кількості біженців. Для Росії цей сценарій неприйнятний.

**Вірогідність – 30%.** Сценарій є ризикованим. У відповідь на західну допомогу летальним озброєнням Україні Росія нарощуватиме військові потужності на території воєнних дій. Можливо, буде задіяна авіація, що зробить перебіг та результат конфлікту більш кривавим та непередбачуваним. Навряд чи такі ризики влаштують Захід.

Є невелика вірогідність успіху «переможного сценарію» у разі серйозних поступок у «кримському» питанні, зменшення економічних санкцій, відмови України від вступу до НАТО. Повернення Криму до складу України, або його існування як окремої незалежної території є неможливим, оскільки агресія на Донбасі мала б служити важелем визнання Криму за Росією. Тому світове співтовариство та Україна будуть змушені надати гарантії вирішення «кримського питання» з урахуванням інтересів РФ для заспокоєння агресора.

### 1.3 Заморожений конфлікт

ДНР/ЛНР може деякий час зберегтись у якості території *замороженого конфлікту*. Закони, прийняті ВРУ, не працюватимуть. Території існуватимуть як два квазідержавних утворення – ДНР та ЛНР, або навіть як єдина невизнана республіка «Новоросія». Цей анклав перебуватиме під контролем сепаратистів, за російської військової та фінансової підтримки. Цю територію РФ буде використовувати для підготовки тренувальних баз, зберігання боєприпасів і техніки, ремонту. Економічна експлуатація регіону вигідна і Росії, і Україні. За безцінь вивозитимуться корисні копалини, метал, вціліле устаткування шахт та заводів. Робітники тих небагатьох підприємств, що збереглись, працюватимуть за низьку плату чи продовольчі пайки. Водночас, високі ціни на продовольство та промислові товари забезпечать надприбутки контрабандистів.

Не спроможна на самостійне економічне існування, ніким не визнана, ця територія буде значною мірою залежати від РФ. Цей стан буде зберігатися до того часу, доки РФ не відмовиться повністю від цього проекту. Війська будуть виведені з території України, буде вжито заходів для того, щоб озброєні бойовики не змогли перетнути російський кордон. Буде припинена воєнна і фінансова та скорочена гуманітарна підтримка регіону.

Російська влада поступово «зливатиме» ДНР/ЛНР як економічний тягар та осередок нестабільності на кордоні. Відбуватимуться торги з Україною та Заходом щодо умов і поступок у інших питаннях (Крим, НАТО, санкції, енергоносії, тощо).

Керівництво республік буде змушене вести переговори з українською владою про умови капітуляції.

Для населення ситуація «замороженого конфлікту» буде важкою: збільшиться еміграція з регіону, особливо молоді, внаслідок загострення економічних, криміногенних, техногенних, екологічних проблем, відсутності перспектив.

**Вірогідність – 50%.** Зазначений сценарій є імовірним у середньостроковій перспективі, але на короткий період. Територія не зможе існувати довго у замороженому стані. Її статус вимагатиме визначення: повне відокремлення як суверенної держави (сецесія), відновлення у складі України на умовах автономії або приєднання до РФ.

Захід всіляко сприятиме припиненню існування території «замороженого конфлікту» як джерела ризиків безпеці та вирішенню питання

у інтересах безпеки на європейському континенті, дотримання принципів міжнародного права.

#### **1.4 Сецесія, відторгнення**

ДНР і ЛНР стають де-юре самостійними утвореннями, або єдиним територіальним утворенням. Можливим є договір про співробітництво чи союзницькі відносини з Росією (за моделлю Південної Осетії, Абхазії). Менш вірогідним є приєднання до РФ. Це вирішуватиме певним чином низку гострих проблем українського проекту розвитку та, можливо, влаштує Захід. **Мета:** переділ території України, відторгнення проблемних територій в обмін на гарантії миру з боку Росії, відвернення широкомасштабної війни в Європі.

Відновлення зруйнованої цивільної інфраструктури, промислового потенціалу у разі сецесії значною мірою буде покладено на ініціатора агресії (РФ) та власні сили сепаратистів. Україна не вкладатиме ресурси у цю територію.

Щороку Україна витрачала біля 1 мільярда доларів (35 млрд. грн.) на соціальні виплати та дотації підприємствам Донбасу. Збиткові вугільні шахти, дохід металургійних підприємств для держави сумнівний, оскільки вимагав значних енергетичних субсидій.

Такий сценарій є можливим і потрібним, якщо більшість населення цих територій не сприймають «український проект» і не бачать свого майбутнього в Україні. Перебування такої території у складі України гальмуватиме її розвиток. Значна частина українців з часом все менше сприймає ідею воювати і платити життями за регіон, нелояльний до українського державного проекту, збитковий та ментально ворожий. Значна кількість людських втрат з обох сторін, що вже перевищує 6 тисяч осіб, ще більше посилює відчуженість.

Соціально активне та лояльно налаштоване до України місцеве населення значною мірою покинуло територію конфлікту та облаштувалось за межами регіону.

**Умови.** Сценарій можливий у разі консенсусного політичного рішення влади про вихід із конфлікту ціною його заморожування задля збереження державності і створення умов для мирного розвитку України, відновлення економіки.



Умовою сценарію є також готовність влади піти на серйозні поступки Росії заради миру і відвернення широкомасштабної війни у Європі з непередбачуваними наслідками.

Наприклад, згода на постачання до Криму електроенергії, води, продовольства на ринкових умовах. Тоді Росія зможе відмовитись від витратної ідеї побудови Керченського мосту, пом'якшити умови міграції громадян Криму до України, полегшити процедури перетину кордону з Кримом в курортний сезон тощо.

Поступкою може бути і офіційна відмова України від вступу до НАТО, тим більше, що Альянс не готовий прийняти Україну.

Україна повинна вимагати гідну компенсацію від РФ та допомогу від західних партнерів на відновлення економіки після війни. Оскільки Україна понесла втрати внаслідок недотримання своїх зобов'язань гарантами Будапештського меморандуму і робить все для відвернення «великої війни», несе великі людські та економічні втрати, сума допомоги має бути дуже значною.

Греція, починаючи з 2010 року, отримала фінансової допомоги від ЄС та кредитів від МВФ на суму більше 270 млрд. євро. При цьому вона продовжує становити проблему для ЄС. Україна має за свій вклад у стримування російської агресії ціною життя власних громадян та територій отримати відповідні кошти.

Україна повинна отримати політичні преференції у вступі до ЄС (процес має бути прискорений), лібералізації візового режиму.

Потрібен національний консенсус у питанні визнання ДНР/ЛНР як окремих держав, відділення їх територій. Суть: ***відмова від «проблемних» територій задля майбутнього успішного розвитку, подальших перспектив існування України як суверенної європейської держави.*** Якщо і буде конфлікт навколо цього питання, то він лежатиме у політичній площині, не економічній.

Питання вимагає дотримання низки юридичних умов, що є на сьогодні проблематичним через відсутність процедури. Для цього потрібні зміни у Конституцію, яка не передбачає від'єднання територій, зміни до законодавства про референдум. Саме проведення референдуму потребуватиме значних організаційних зусиль та коштів.

**Наслідки.** Економічно неспроможні вижити самостійно та вирішити нагальні соціальні проблеми, квазідержави ДНР/ЛНР повністю залежатимуть від РФ та України (зокрема, постачання продовольства). Є ризик перетворення їх на контрабандистсько-кримінальний анклав. Навряд чи РФ вкладатиме

кошти у їх розвиток. Проблематичними будуть інвестиції. Нові держави постануть перед проблемою створення державності, життєздатних інститутів, приборкання злочинності.

Для України та Заходу визнання ЛНР\ДНР є капітуляцією перед російською агресивною політикою, визнанням успіху російської формули «перекроювання кордонів» та використання права сили, констатацією поразки і неможливості врегулювати конфлікт через міжнародні інститути. Однак такий відступ може бути лише тактичним. Навряд чи Росія зможе вирішити свої проблеми через створення та утримання своїм коштом нових маріонеткових держав.

Українська влада може понести внутрішньополітичні репутаційні втрати, але виграє у зовнішньополітичному та економічному вимірі.

Цей сценарій об'єктивно прискорить процес створення нових безпекових рамок у Європі: перезавантаження моделі європейської безпеки, системи міжнародних безпекових інститутів, оформлення нових кордонів. Сценарій несе загрозу відновлення «блокового» поділу, повернення до Холодної війни і підштовхне до реалізації кремлівського задуму «Нової Ялти» - оформлення переділу сфер впливу на континенті і у світі.

**Сценарій є достатньо вірогідним (40%),** оскільки може бути прийнятним для всіх сторін, зацікавлених у вирішенні конфлікту. Однак Росія залишається непередбачуваною і навряд чи дотримуватиметься своїх зобов'язань. Знищення України як суверенної держави і перехід її під контроль Росії продовжує циркулювати в російському політикумі. Територія ДНР/ЛНР, а також Криму, може бути використана як плацдарм для реалізації сценарію розширення зони конфлікту.

### **1.5 «Перезавантаження» регіону**

Сценарій, спрямований на збереження територій конфлікту у складі України, відновлення Донецької і Луганської областей у адміністративних межах, але з автономним статусом. Для цього необхідно проводити цілеспрямовану, активну політику щодо цих територій, яка має ґрунтуватися на **новій візії регіону**. Ця візія передбачає: визнання керівництва ДНР/ЛНР стороною у переговорах; готовність до політичного діалогу; економічне співробітництво з визнанням території ЛНР/ДНР особливою економічною зоною; поступки у питаннях статусу російської мови; визнання за автономією права проведення окремої політики (питання власності, податки, фінанси, земля тощо), окрім правосуддя, зовнішньополітичної та військової сфер.

**Умови.** Загальнонаціонального консенсусу у цьому питанні можна досягти у тому разі, якщо автономний статус регіону дозволить досягти миру, відновити територію, зменшити проблему переселенців, подолати дотаційний стан регіону.

Прискорення *погашення конфлікту* може відбуватись неофіційними засобами, на взаємовигідних умовах. Від української сторони публічні переговори з очільниками ДНР/ЛНР може здійснювати група нейтральних переговорників, до якої увійдуть поважні, авторитетні люди Донбасу, не інтегровані у політику.

Готовність Києва на тимчасові поступки РФ (особливий статус Криму) і особисті гарантії для очільників ДНР/ЛНР, які мають або «вбудуватися» у проект оновленого регіону, або покинути територію Донбасу. Потребуватиме вирішення питання роззброєння бойовиків та повернення «добровольців» до РФ.

Головною умовою успіхів таких переговорів має стати толерантна позиція Москви, готовність вийти із конфлікту з найменшими для себе втратами (збереження Криму). Цьому можуть передувати українсько-російські кулуарні переговори щодо статусу ДНР/ЛНР.

Підтримка США і ЄС. Визнання результатів переговорів, оформлення домовленостей як офіційних.

**Вірогідність – 20%.** Для української влади очевидні ризики втрати популярності внаслідок сепаратних переговорів. Навряд чи Київ відмовиться від проведення місцевих виборів на основі національного законодавства. У нормативно-правовому сенсі проблема залишиться на рівні району. Будь-які домовленості з сепаратистськими урядами сприйматимуться як капітулянтські. Зберігатимуться загрози поширення нестабільності, злочинності, терористичних прояв на решту території держави.

## **1.6 «Великий Донбас»**

Цей сценарій розрахований на мирні умови розвитку. «Великий Донбас» може стати потужним промисловим регіоном у процесі реалізації цілеспрямованої державної політики щодо відновлення територій, промислового потенціалу Донбасу, повернення біженців, притоку робочої сили. Для цього повинен реалізовуватись національний або міжнародний проект, з залученням фінансування. Регіон може мати особливий економічний статус.

Мета такого проекту – подолання технологічного відставання, створення нового промислового укладу для потреб розвитку України. З іншого боку, відновлення екології регіону, подолання техногенних загроз, створення умов для комфортного проживання людей та їх гармонійного розвитку.

«Великий Донбас» може у перспективі виходити за межі територій сучасних Донецької і Луганської областей.

**Умови.** Спільна зацікавленість України, ЄС, РФ в участі у проекті, інвестиціях. Має відбутися зміна місцевих еліт, що мають складатись з професійних менеджерів, технократів.

Головна умова – у державі повинні визріти політичні та економічні умови для *нової регіоналістики*. Не в останню чергу, це буде пов'язане з перерозподілом права власності на великі підприємства і шахти. Слід також припустити, що чинний адміністративно-територіальний поділ України з часом перестане відповідати потребам соціального розвитку територій, стримуватиме їх. Нові регіони формуватимуться на основі економічних інтересів, з урахуванням розвитку промислових кластерів. Регіони будуть територіально більшими за області, більш самостійними і незалежними від центру, конкурентоздатними на внутрішньому та міжнародному ринках. Горизонтальні зв'язки відіграватимуть більше значення, ніж вертикальні.

**Вірогідність – 10%.** Триваючий воєнний конфлікт, руйнування регіону, ворожість населення до українського державного проекту є причинами, що віддаляють цей проект у часі, роблять його скоріше умоглядним, ніж реалістичним.

### **Майбутнє територій конфлікту**

За будь-яких сценаріїв період реінтеграції буде довгим, витратним і конфліктним. Наявна нині демаркаційна лінія конфлікту, що оформилась внаслідок воєнних дій і Мінських домовленостей, виокремлює територію сецесії.

Доки конфлікт не припинився, розширення її до меж адміністративних ліній поділу Донецької і Луганської областей не є доцільним (може розширитись зона нестабільності). Можливим є зменшення території внаслідок воєнних чи дипломатичних здобутків.

Головною метою української влади залишається визначення у питанні: який саме сценарій розвитку територій Донбасу, що нині перебувають у зоні

конфлікту, відповідатиме національним інтересам; здійснення цілеспрямованої державної політики задля підвищення вірогідності його досягнення. У будь-якому разі такий сценарій не повинен гальмувати проект розвитку України як демократичної європейської держави.

## **2. Вплив основних учасників конфлікту на реалізацію сценаріїв**

**2.1 ДНР/ЛНР.** Очільникам ДНР/ЛНР мир не вигідний, оскільки в умовах миру нинішні лідери сепаратистів є не потрібними і навіть небезпечними для подальших політичних ігор і торгів. Йдеться про кримінальні акції із захоплення майна, грабунки, заробляння грошей на війні, а також недієздатність у сфері соціального будівництва. Мир означає не лише втрату заробітку, а й відсторонення від влади, можливо, втрату життя.

Саме тому влада ДНР/ЛНР та бойовики ведуть власну гру, що базується на інтересах виживання. Її мета – продовження втягування Росії у великий військовий конфлікт. Тому сепаратисти імітують відводи важкої зброї, здійснюють провокації, намагаючись змусити росіян продовжувати військові дії. Так, на думку Президента України, Мінські домовленості-2 не працюють, сепаратисти продовжують порушувати перемир'я.

З часу їх підписання загинуло 75 військових, поранено більше 400. За даними ООН, кількість загиблих на Донбасі вже перевищила 6000 осіб.

З українського боку ситуація виглядає так, що інколи наші військові у відповідь застосовують легку стрілецьку зброю або крупнокаліберні кулемети. Проте сприймати це як порушення з нашого боку не можна. Адже першими застосовують зброю саме сепаратисти, а українські військові вимушені захищатися.

**2.2 Російська Федерація.** Слід зазначити, що об'єктивно РФ на сьогодні не вигідна ескалація конфлікту. Нарощування конфлікту аж до розгортання повномасштабної війни є самовбивчим сценарієм. Посиляться санкції, економіка Росії може не витримати втрат, зростатиме соціальна напруга в середині країни, загострюватиметься протистояння у «верхах», що може призвести до заколоту. Російські політологи вирізняють декілька сценаріїв:

1) Кремль поступово змінює риторичу, і пропагандистський акцент з українського конфлікту переноситься на протистояння із США та НАТО. Тоді провал «української» політики Кремля не буде помітним, а блеф

продовжиться. Росія перебуватиме у стані «обложеної фортеці», що збереже відповідну зовнішню та внутрішню політику. Нагнітатимуться істеричні настрої, на території противника (Україна, країни Балтії, ЄС) здійснюватимуться різноманітні підривні акції, на кшталт тих, що відбулись у Франкфурті, можливо теракти;

2) Продовження війни на Донбасі (обмежений територіальний конфлікт) для того, щоб розширити територію ДНР/ЛНР до меж територіального поділу. Цей сценарій підтримується риторикою керівництва сепаратистів щодо намірів «знищити Україну»;

3) Розгортання повномасштабної війни з Україною, що включає атаки на Харків, Київ. Воєнні можливості Росії, перш за все «ядерні аргументи», створюють ілюзію паритету із Заходом. Це та сфера, де Кремль може повноцінно конкурувати. У економічній сфері РФ програє. Оскільки США та ЄС зацікавлені у перенесенні конфлікту з воєнної у економічну площину, метою В.Путіна може стати війна для того, щоб сплутати ці плани.

Теперішні провокації у зоні конфлікту можна розцінювати і як підготовку плацдарму для розширення агресії у зручний момент в майбутньому. РФ певний час готуватиме цей зручний момент, нарощуючи воєнний потенціал на маріупольському, луганському, харківському напрямках; зберігаючи війська на кордонах з Україною. Будуть засилатися диверсійно-розвідувальні групи, агентура. Буде продовжуватись процес корумпування політиків та посадових осіб в Україні з тим, щоб послабити центральну владу і повторити схему, що спрацювала в лютому 2014 р. Тоді нова влада не встигла утвердитися і зміцніти, що було використано для окупації Криму та розгортання сепаратистської активності на Донбасі.

**2.3 Дії української влади.** Знаковим є візит Президента України 16 березня 2015 року та візит Прем'єр-міністра 01 квітня 2015 року до ФРН.

Українська влада підтвердила, що чітко виконує пункти домовленостей, що стосуються припинення вогню, відведення важких озброєнь, забезпечення моніторингу ОБСЄ. Пункти, спрямовані на утвердження окремого особливого статусу районів конфлікту, місцевих виборів, змін до Конституції, що були вигідні Кремлю, піддані деякій інтерпретації, що вигідна Україні, але де-юре не порушує угод. Так, Президент заявив у Берліні, що особливий статус Донбасу можливий лише після проведення місцевих виборів на умовах дотримання українського законодавства.

Умови для визнання виборів: для того, щоб вибори були проведені належно, а їх результати визнано, необхідно відновити дію українських законів, вільну політичну агітацію (для забезпечення свободи вибору), діяльність усіх партій, трансляцію українських телеканалів. На державних установах мають бути вивішені українські державні прапори. Присутність озброєних формувань сепаратистів, російських добровольців не може забезпечити вільне волевиявлення. Тому має відбутися контрольоване роззброєння незаконних збройних формувань сепаратистів, російські найманці та військові формування повинні бути виведені з території України.

17 березня 2015 року Верховна Рада прийняла постанови і закони щодо особливого статусу деяких районів Донбасу, якими формально реалізували домовленості Мінську-2 на вигідних для української сторони умовах.

Це постанови про визначення окремих районів Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування; про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької і Луганської областей тимчасово окупованими територіями; зміни до Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який був прийнятий після першої Мінської угоди.

Основний зміст: закон щодо особливого статусу вступає в силу лише після проведення місцевих виборів за стандартами, що задовольняють Україну та міжнародне співтовариство. Варіанти кримського чи донбаського «референдумів» не буде визнано. До проведення виборів території вважатимуться окупованими. Така міжнародно-правова позиція зводить нанівець намагання перекласти соціально-економічні проблеми регіону на українську сторону. Статті 2-9 Закону (амністія для сепаратистів, особливий економічний режим, російська мова, місцева міліція, транскордонне співробітництво з РФ) набирають чинності лише після отримання повноважень органами місцевого самоврядування, обраними у відповідності до чинного законодавства України.

Така позиція Президента і Верховної Ради України була сприйнята Кремлем і очільниками сепаратистів як ультиматум. Останні звернулись до Канцлера ФРН А.Меркель з вимогою ввести санкції для України за порушення угод Мінськ-2, прозвучали також погрози нової війни. Щодо Москви, міністр закордонних справ РФ С.Лавров оцінив таку позицію як «різкий відхід від

Мінських домовленостей і від усієї концепції, яка була закладена у Мінську 12 лютого».

Формально дії української влади відповідають духу Мінських угод 12.02.2015. Вони спрямовані на реінтеграцію територій конфлікту у правове і економічне поле України, із забезпеченням при цьому особливого режиму самоврядування. Умови проведення виборів дозволяють визнати їх вільними, а їх результати – легітимними.

Позиція української влади, озвучена П.Порошенком, а потім і А.Яценюком у ФРН, прийняті ВРУ нормативно-правові акти свідчать про принципову політику влади щодо Донбасу, відмову йти на поступки РФ. Формально виконуючи умови Мінських домовленостей, створено план дій влади щодо територій Донбасу, охоплених конфліктом. Західні партнери були переконані у правильності такої позиції, що забезпечило зовнішню підтримку України.

Мінські домовленості-2 дозволили використати перемир'я для зміцнення ЗСУ і нарощування сил. Укладено 17 угод на поставку зброї для ЗСУ; проведено переговори щодо кредиту МВФ. Тобто пауза після Мінську-2 використана достатньо ефективно.

Водночас ці рішення не забезпечили плавного переходу від перемир'я до миру. Сепаратисти використали паузу для переозброєння, накопичення техніки і боєприпасів. Створено потужні ударні угруповання на луганському, донецькому та маріупольському напрямках.

У підсумку, створена ситуація очікування нового загострення ситуації на Донбасі, поновлення бойових дій.

### **3. Геополітична ситуація. Позиції світових гравців**

Значний вплив на розвиток ситуації на Донбасі та в Україні в цілому матиме геополітичний контекст. Вірогідність нової ескалації буде тим вищою, чим вище будуть піднято ставки у глобальному протистоянні Заходу та Росії, яке останнім часом демонструє всі ознаки масштабного загострення.

Однією із характерних рис української кризи стала її швидка інтернаціоналізація. Анексія Криму з боку Росії та початок збройного протистояння на сході країни за активної участі і підтримки з РФ викликали різку реакцію з боку країн Заходу. Політичні обмежувальні заходи, які були введені після анексії АР Крим, були згодом доповнені істотними економічними



санкціями і згортанням співробітництва Заходу з РФ у більшості міжнародних форматів. Водночас Україна отримала істотну політичну підтримку та економічну допомогу.

На першому етапі кризи потужна реакція Заходу на розвиток подій в Україні, готовність до дипломатичної медіації для припинення бойових дій та пошуку політичного виходу з конфлікту мали цілу низку позитивних моментів. В першу чергу, активне втручання ЄС та США стало вагомим важелем впливу на РФ, з точки зору недопущення прямого використання збройних сил Росії у військовому протистоянні з Україною. Солідарна підтримка територіальної цілісності України та синхронний політико-дипломатичний і економічний тиск на РФ продемонстрували неготовність та небажання Заходу визнавати легітимність силових спроб зміни кордонів з боку РФ. Ціна подальшої агресії щодо України для керівництва РФ істотно зросла. Також економічна допомога дала можливість українському уряду утримати соціально-економічну ситуацію в країні від колапсу. Дипломатичне втручання лідерів Німеччини та Франції дозволило вивести конфлікт з чергової фази загострення через Мінськ-2.

Необхідно зазначити, що за рік конфлікту бачення та позиції країн, залучених до ситуації, істотно змінились. Українська криза набула нового масштабу, і це несе нові потенційні ризики її загострення.

Переважною більшістю країн Заходу дії Росії були сприйняті як перший акт ревізії регіонального геополітичного порядку, що виник після завершення Холодної війни, розпаду ОВД та СРСР. Ревізіоністська політика РФ вже призвела до перегляду військово-політичних стратегій НАТО. Зокрема, до активізації військової присутності США у країнах Східної Європи, формування сил швидкого реагування, прискорення створення системи ЄвроПРО та залучення до неї нових країн.

Водночас українська криза стала каталізатором процесів в середині ЄС. На тлі подій в Україні, на фоні режиму санкцій, введених щодо Росії, проявились розбіжності у баченні внутрішніх завдань розвитку та у зовнішній політиці Союзу. У внутрішній політиці постали питання вироблення єдиної енергетичної політики Європи, необхідність формування спільної європейської армії, перегляду економічної політики (прискорення «вирівнювання» конкурентоспроможності різних країн-членів). У зовнішньополітичній площині виникла необхідність вироблення нових підходів до стратегії ЄС у відносинах з сусідами (перегляд політики Східного партнерства), між РФ / Євразійським Союзом, у відносинах між ЄС та США.

За цей час, не дивлячись на політичний і економічний тиск з боку Заходу, Росія не виявляє готовності до зміни свого зовнішньополітичного курсу. Політика Росії залишається агресивно ревізійністською. Керівництво РФ продовжує наполягати на легітимності своїх спроб відновити втрачені «зони» впливу, пояснюючи таке прагнення несправедливістю континентального та світового порядку, що виник після Холодної війни. При цьому позиція США та країн ЄС інтерпретується як загрозна прагнення до остаточного демонтажу Росії і завершення заключного акту Холодної війни.

Своїми діями, в тому числі у військово-політичній площині, керівництво РФ демонструє готовність піднімати ставки до переходу у масштабне протистояння з Заходом, про що свідчать, в тому числі масштабні військові навчання від Чорного моря до Арктики та остаточний вихід Росії з Договору про звичайні збройні сили у Європі (ДЗЗСЄ).

Разом із тим, у політичній риторичі керівництва РФ все частіше з'являється «ядерна компонента». Зокрема, під питання ставиться доцільність виконання зобов'язань Росії у рамках Договорів «Про ракети середньої та малої дальності» (РСМД) та про «Стратегічні наступальні озброєння». Особливо загрозивим видається декларативна готовність керівництва РФ вдатися до застосування ядерної зброї у випадку військового конфлікту із НАТО та відпрацювання такої можливості у період військових навчань.

Вірогідно, що кінцевою метою Кремля є утвердження Росії як «полюсу сили» радянських часів і повернення світу до ялтинсько-потсдамського формату. Якщо силові дії та ядерний шантаж будуть ефективними, має відбутись новий договір між Росією, США, ЄС – «Ялта-2» щодо «зон впливу». За цим планом, РФ оточуватимуть буферні держави, що включатимуть пострадянські країни, зокрема і Україну, що залишаться у зоні російських політичних інтересів.

Нав'язуючи сценарій «Ялта-2», РФ намагається укріпити свої позиції в інших регіонах світу (зокрема в Латинській Америці, на Близькому Сході, у Південно-Східній Азії) і цим розширити театр геополітичного протистояння. Це змушує Захід, передусім США, реагувати, повертаючись до «політики стримування». В тому числі, за рахунок все більш активного включення в український конфлікт. У свою чергу, така активність використовується керівництвом РФ для нарощування військових приготувань в українському питанні. В цьому сенсі звертають на себе увагу заклики депутатів Державної

думи РФ повернути Президенту РФ право на застосування збройних сил в українському конфлікті.

Втягування всіх учасників у довготривале протистояння, розширення географії та масштабів «зіткнення інтересів» переводить український конфлікт у зовсім іншу площину. Формула завершення української кризи стає все більш залежною від врегулювання глобального протистояння за участю світових гравців, на позицію яких Україна не може впливати. Зростає ризик втрати суб'єктності України та впливу на розвиток ситуації, в тому числі на перебіг подій в зоні конфлікту.

З огляду на розвиток ситуації, стає все більш очевидним взаємозв'язок між знаходженням мирного вирішення конфлікту на сході України та «перезавантаженням» системи безпеки і співробітництва на континенті. І ширше, від напрацювання формули довгостроково політико-економічного співробітництва між ЄС та РФ / ЄАЕС та переходу до «нового європейського порядку».

Пошук оптимальної моделі «нового європейського порядку» ускладнюється наявністю власних стратегій щодо облаштування Євразії у США (Трансатлантичне партнерство) та Китаю (Новий шовковий шлях). Без врахування інтересів цих учасників добитись довгострокового та усталеного врегулювання, вочевидь, буде проблематично.

За таких умов, нагальним завданням України є збереження суб'єктності у процесах навколо кризи та здатності впливати на перебіг конфлікту задля недопущення його ескалації.

Найбільш перспективним шляхом в цьому контексті бачиться використання «Нормандського формату» переговорів для розширення меж політичних консультацій, виведення на порядок денний питань політико-економічного співробітництва в трикутнику ЄС-Україна-Росія.

**Доцільно ініціювати відновлення Женевського формату консультацій,** також з розширеним порядком денним і, можливо, складом учасників (включаючи КНР). Метою нових «женевських зустрічей» може бути реформа системи безпеки та співробітництва в Європі, відносини між НАТО, Україною та РФ. Зокрема, вихід на новий ДЗЗСЄ, створення системи військових гарантій для європейських «нейтралів» та питання участі-неучасті України в НАТО.

Актуальною також є ідея **нового Будапештського формату** – переговори у

складі країн-гарантів безпеки України (підписанти Будапештського меморандуму) та України, можливо, за участі Європейського Союзу, ООН і ОБСЄ. Завдання переговорів – гарантії миру і безпеки України в контексті підготовки та реалізації нового мирного плану.

#### **4. Окремі військові аспекти розвитку ситуації на територіях конфлікту після Мінських домовленостей-2**

##### **Воєнний аспект**

Попри помилки і вимушені відступи, військова потуга України протягом року поступово посилювалась. Армія озброювалась, набиралась досвіду, отримувала величезну підтримку від волонтерів та добровольців. У порівнянні з початком антитерористичної операції у квітні 2014 р., у березні 2015 р. боєздатність Збройних Сил помітно підвищилася. Отримано не лише досвід – як позитивний, так і негативний – але й загалом відновлено систему оборони країни, яка зараз функціонує майже задовільно. Очевидно, держава буде продовжувати вкладати ресурси, будувати сильну боєздатну армію відповідно до ситуації, що склалася. Увага буде приділена створенню надійного воєнного резерву різноманітної якості та кількості. Це постійні частини, укомплектовані лише професіоналами, здатними у сучасних бойових діях на швидке відмобілізування, допідготовку, комплектування, забезпечення зброєю. Відомо, що великомасштабні конфлікти починають регулярні війська, а закінчувати їх будуть ті, кого пізніше відмобілізують – боєздатний резерв.

Постає необхідність швидко переозброїти військо, що вимагає активного розвитку стосунків з партнерами та союзниками, отримання від них не лише політичної і фінансової, але й військової підтримки. Якщо системно, швидко, базуючись на Мінських домовленостях, продовжити роботу з посилення обороноздатності, то Росія в решті решт постане перед дилемою: або мирне вирішення конфлікту в Донбасі (і це не обов'язково має бути миротворча операція), або починати ескалацію з непередбачуваними наслідками і важкими втратами для агресора.

**Чи достатньо реальним є ризик повномасштабного військового наступу з боку Росії?** Поки концентрація військ в Ростовській області РФ і провоковані цим розмови про повномасштабне вторгнення носять скоріше характер шантажу, демонстрації сили, залякування. Адже очевидно, що наслідки такої авантюри для Росії будуть непередбачувані. Рік тому введення

російських військ до Криму супроводжувався патріотичною ейфорією («кримнаш» тощо). Вже через рік кримська кампанія закінчилася для Росії величезними економічними і політичними втратами. Сьогодні російська влада усвідомлює, що ціна масштабного військового наступу може істотно перевищувати початкові очікування. Тому нині імовірно очікувати постійних локальних провокацій уздовж лінії розмежування, супроводжуваних диверсійними і терористичними актами, а також інформаційними і дипломатичними акціями.

Більш вірогідною метою Кремля зараз виглядає не стільки широкомасштабна збройна агресія в Україні, скільки виснаження її ресурсів, залякування українців, спроби змусити українську владу погодитися на федералізацію, позаблоковий статус України, узгодження з РФ української зовнішньої політики, тощо. Водночас виключати можливість відкритої збройної агресії Росії проти України також не слід, оскільки наявні прямі ознаки підготовки до таких дій (навчання військ поблизу кордонів України, зосередження військ на Донбасі та в Криму, активізація розвідки, провокаційні польоти авіації і БПЛА РФ, напади на об'єкти протиповітряної оборони тощо). Тобто існують плани, згідно з якими й відбуваються зазначені провокації.

### **Миротворчий аспект**

Попри зусилля і заяви щодо проведення миротворчої операції, підстав для оптимізму зараз не багато. Якщо хоч одна країна - постійний член Ради безпеки ООН буде проти миротворчої місії в Донбасі, то рішення не буде прийнято. Росія є членом Ради безпеки ООН і, скоріш за все, скористається правом "вето" задля блокування рішення Ради. Ініціатива Ради безпеки і оборони України має зараз лише символічний характер, для її реалізації потрібно ще багато дипломатичних зусиль.

Істотне значення мають деталі. Якщо в обґрунтуванні потреби для цієї місії українська сторона буде зазначати лише традиційні військові аспекти для миротворчої операції (тобто роззброєння незаконних формувань або розведення протидіючих сторін), безумовно, Росія буде це блокувати. РФ де-факто є учасником конфлікту, та саме проросійські сепаратисти протистоять законній владі України. У першу чергу, потрібно підкреслювати гуманітарні проблеми і пропонувати програму дій з їх вирішення. До охорони гуманітарної місії слід залучати озброєних службовців з третіх країн, не зацікавлених у конфлікті, що збільшує вірогідність успіху місії.

У разі ухвалення Радою безпеки ООН рішення щодо введення миротворчих сил на територію України, його реалізація може тривати декілька місяців, можливо, більше півроку. До того часу повинні працювати Мінські домовленості, що досі ще не вичерпали свого потенціалу.

**Додаток:** Меморандум Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна» «Мирний план: перезавантаження», лютий 2015 року (витяги)

«Для забезпечення нового миру необхідні такі кроки.

**Перше.** Створення нового, «пост-мінського» переговорного формату. Сторони переговорів - уповноважені представники Президента, парламенту та уряду України, керівництво Донецької та Луганської областей (держадміністрації, місцеве самоврядування), уповноважені представники самопроголошених ДНР і ЛНР, дипломатичні представники РФ та ЄС, уповноважена місія ОБСЄ, спеціальний представник ООН. Завдання нової переговорної групи – розробка конкретного плану кроків щодо припинення вогню, забезпечення гуманітарного перемир'я, звільнення полонених, затвердження гарантованої лінії розмежування. План кроків також повинен включати заходи з гуманітарної підтримки населення, відновлення господарських об'єктів та інфраструктури, допомоги та підтримки біженців. План повинен припускати перехідний період мінімум три місяці.

Місцем роботи групи може бути визначений населений пункт України, який буде визнаний сторонами як безпечний та компромісний.

Одночасно, для організації системної роботи з територіями, що постраждали від конфлікту, необхідний окремий комітет Верховної Ради з відродження територій, що постраждали від збройних конфліктів.

**Друге.** Міжнародний переговорний формат у складі України, країн-гарантів безпеки України (підписанти Будапештського меморандуму), Європейського Союзу, та за участі міжнародних організацій - ООН і ОБСЄ. Завдання переговорів - гарантії миру і безпеки України, в контексті підготовки та реалізації нового мирного плану.

**Третє.** Створення українсько-російської комісії з врегулювання

прикордонних проблем за посередництва ОБСЄ. Відповідно до термінів нового мирного плану, повинні бути забезпечені: контроль україно-російського кордону, заходи щодо повернення громадян РФ, які беруть участь у конфлікті на Донбасі, в Росію, припинення поставок військової техніки та боєприпасів в зону конфлікту.

**Четверте.** Термінове проведення сесії (засідання) ОБСЄ, яка повинна стати організатором і координатором у реалізації миротворчої місії в зоні конфлікту (лінія розмежування, прикордонна лінія Україна-РФ). В якості безпосередніх учасників можуть бути залучені члени ОБСЄ з числа нейтральних і позаблокових країн.

Для забезпечення такої місії пропонується прийняти Програмну Заяву ОБСЄ з українського питання. В цій Заяві мають бути закладені нові завдання місії ОБСЄ як єдиної міжнародної організації з безпеки в Європі, що користується довірою і здатна стати основою оновленої європейської архітектури безпеки.

**П'яте.** Необхідно провести ретельне міжнародне розслідування всіх фактів військових злочинів проти мирних мешканців Донбасу. З цією метою має бути створена спеціальна комісія Верховної Ради, яка разом з представниками країн-членів ОБСЄ забезпечить об'єктивне і чесне розслідування ВСІХ військових злочинів.

**Шосте.** Одночасно з встановленням миру, необхідно створити широку **Раду щодо Донбасу**, куди увійдуть представники місцевого самоврядування, громадських організацій та бізнес-асоціацій, представники різних фракцій Верховної Ради, моральні авторитети. Мета такої Ради - розробити довгострокову програму розвитку Донбасу, організувати широкий діалог як в самому регіоні, що постраждав від конфлікту, так і між іншими регіонами України.

**Сьоме.** За фактом встановлення миру - проведення Національного форуму єдності, в якому візьмуть участь представники місцевого самоврядування усіх регіонів України, представники парламентських фракцій, Глава держави. Мета Форуму - досягнення згоди з проблем реформи самоврядування та адміністративно-територіального устрою України. Підсумки роботи Форуму можуть бути відображені в **Конституційному Маніфесті**, який поклав би початок новому конституційному процесу в Україні.

**Восьме.** Найважливішою умовою миру і безпеки є відновлення довіри та ділових відносин між Україною, ЄС і РФ. Зняття санкцій, нормалізація економічних відносин, формування нової договірної бази відносин вимагає нового постійно діючого переговорного формату Україна-ЄС-РФ. Цей формат може бути створений як постійно діюча тристороння депутатська комісія за підтримки тристоронньої експертної групи.

Діалог про майбутнє України стане можливий лише за умови миру. Ці кроки дозволять нам зупинити війну, зберегти тисячі життів наших співвітчизників, повернути мир Україні і Європі, і почати серйозний діалог про те, як жити далі в єдиній країні».

Авторський колектив: Андрій Єрмолаєв, Оксана Маркеєва, Леонід Поляков, Святослав Денисенко.