

Олексій Гарань, Петро Бурковський

## РОСІЙСЬКА АГРЕСІЯ НА ДОНБАСІ У СТРАТЕГІЧНОМУ КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН УКРАЇНИ І ЗАХОДУ

---

Міждержавний українсько-російський конфлікт розглядається переважно з точки зору динаміки двосторонніх відносин: несумісності незалежності України, її курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, з довгостроковими цілями Росії на пострадянському просторі та взагалі в Європі. Водночас не менш важливо розглянути, яким чином конфлікт із Росією впливає на європейську політику України, і в який спосіб українсько-російська війна змінює традиційні засади західної (американської та європейської) політики щодо пострадянського простору.

Для того щоб зрозуміти новий стан відносин між Україною та Заходом і спробувати спрогнозувати їхній розвиток на найближчу перспективу, необхідно дослідити як змінився стратегічний контекст цих відносин. Це вимагає розгляду низки взаємопов'язаних питань.

По-перше, варто вказати як за підсумками двох з половиною років збройного конфлікту на Донбасі Україна сприймається на Заході, як Захід сприймається Україною, що є спільного та відмінного в політичних установах та очікуваннях сторін. По-друге, необхідно визначити основні інтереси України й основних держав Заходу щодо вирішення конфлікту з Росією та їхнє ставлення до проблем міжнародної безпеки, які виникли внаслідок поведінки Росії. Зрештою, варто зупинитися на ключових позиціях, які визначають поведінку України та Заходу в умовах нинішньої міжнародної кризи, та запропонувати можливі сценарії розвитку подій у найближчому майбутньому.

Протягом 2014-2016 рр. відносини України з ключовими західними державами (США, Німеччиною, Францією, Великобританією, Італією) зазнали випробування в політичній, міжнародно-правовій, економічній, соціальній та військовій сферах.

Ще під час участі представників ЄС (верховного представника ЄС з питань зовнішньої політики К. Ештон, міністрів закордонних справ ФРН Ф.-В. Штайнмаєра, Польщі Р. Сікорського та Франції Л. Фабіуса) у посередництві між опозицією та В. Януковичем, спрямованому на укладення «Угоди про врегулювання кризи в Україні» [1], з'явилися побоювання щодо неготовності Заходу йти на жорсткі кроки заради підтримки демократії в Україні коштом можливого погіршення відносин із Росією.

Дистанціювання Заходу від належної оцінки та реагування на початок російської агресії в Криму призвело до цілковитого руйнування довіри України до будь-яких наступних, не оформлених у вигляді чітких міжнародно-правових зобов'язань, гарантій безпеки та суверенітету. Попри те, що гарантії, передбачені Будапештським меморандумом [2], мають негативний характер (утримання від застосування сили), США та Великобританія як держави-члени Ради Безпеки ООН не вдалися до дій, спрямованих на організацію міжнародної коаліції з підтримки України або ізоляцію держави-агресора, що водночас також була членом РБ ООН.

Анексія Криму суттєво підірвала внутрішню єдність євроатлантичної спільноти. Фактично відбувся поділ на держави, які вирішили прийняти «нову реальність» і воліли зберегти привілейовані стосунки з Росією, і держави, які вбачали у діях РФ репетицію «гібридної» агресії, спрямовану проти них. Найбільш стурбованими відсутністю рішучої відповіді з боку ЄС та НАТО очікувано стали Швеція та Фінляндія, традиційний нейтралітет яких у новій безпековій ситуації більше не може вважатися дієвим і перепорою для можливої військової агресії з боку держави, яка володіє ядерною зброєю та у своїй військовій доктрині допускає її обмежене використання у військових діях.

У не менш загрозливому становищі опинилися три балтійські держави – члени НАТО. З огляду на здатність російських військ проводити блискавичні операції під прикриттям спровокованих внутрішніх заворушень чи ліквідації наслідків техногенного чи стихійного лиха, Естонія, Латвія або Литва можуть бути ефективно окуповані до вчинення об'єднаними силами НАТО ефективної протидії. Варто зауважити, що імовірність такого сценарію допускається американським командуванням сил Альянсу [3]. При цьому метою такої операції може бути не стільки загарбання території чи встановлення маріонеткового уряду «народної республіки», скільки провокування внутрішньої кризи в НАТО і ЄС та нав'язування Європі політичних вимог в обмін на виведення військ, як це нині відбувається в Україні.

Російська агресія та провокативна поведінка збройних сил РФ поблизу кордонів НАТО/ЄС породила всередині Європи дві суперечливі тенденції. З одного боку, розпочалася робота з наповнення зобов'язань НАТО щодо спільної оборони у Балтиці конкретними заходами. Зокрема, відбувається переміщення сил Альянсу в зони ризику, нарощуються оборонні бюджети вразливих країн. Агресія Росії також зумовила початок перегляду Заходом доктрин і програм, які регулюють військово-технічне співробітництво з третіми країнами, і повернення до принципу обмеженого співробітництва з країнами, які можуть стати потенційними противниками. Зокрема, вагомим внеском в ізоляцію РФ стало рішення Франції скасувати угоду про продаж сучасних військових кораблів типу «Містраль».

З другого боку, в державах західної та південної Європи, які не стикаються з безпосередньою військовою загрозою з боку Росії, зростає популярність популістських сил лівого та правого спрямування, які розглядають РФ як противагу США та вигідного економічного партнера – джерело дешевого енергетичного імпорту та великий ринок збуту. У разі приходу таких сил до влади у складі парламентських коаліцій чи президентських виборів існує загроза згортання існуючої підтримки України та відмови від участі в підтриманні зобов'язань у рамках євроатлантичної колективної оборони.

Іншим важливий урок, який засвоїла Україна під час війни з Росією, полягав у тому, що західні держави вдавалися до справжніх рішучих кроків, коли ескалація конфлікту загрожувала їхнім безпосереднім інтересам. Зокрема, найбільш ефективні з існуючих санкцій були запроваджені після знищення проросійськими сепаратистами пасажирського літака «Малайзійських авіаліній», на борту якого перебували громадяни держав-членів ЄС. Реальна підтримка зусиль України з диверсифікації постачань природного газу, зокрема згода Єврокомісії взяти участь у переговорах з «Газпромом» та надання європейських банківських гарантій на закупівлю газу з'явилася після погрози російської сторони припинити транзит через територію нашої держави [4].

Відповідно, усунення наслідків анексії Криму та російської інтервенції на Донбасі турбують Захід менше, ніж попередження подібних сценаріїв у майбутньому. У ставленні до України домінує підхід мінімізації збитків, тоді як основна увага наразі прикута до держав, які можуть стати новими об'єктами агресії. Це підтверджується висловлюваннями найвищих американських посадовців та експертів.

Зокрема, у серпневій статті для Foreign Affairs «Спираючись на успіхи. Можливості для нової адміністрації» віце-президент США Джо Байден, згадуючи про Росію, наголошує на необхідності заохочувати Європу витратити більше коштів на оборону і диверсифікацію постачань енергоносіїв, щоб знизити вразливість до силового тиску. Стосовно України віце-президент США вкотре наголошує на необхідності виконання Мінських домовленостей [5]. У жовтні 2016 р., після ескалації на Донбасі та припинення співпраці США та Росії щодо Сирії, президент Чиказької ради з глобальних питань та экс-посол США в НАТО Іво Даалдер у блозі для Financial Times у більш відкритій формі закликав повернутися до стратегії «стримування» та санкцій проти Росії, вважаючи найкращою відповіддю Заходу на вторгнення російських військ в Україну збільшення оборонних бюджетів державами-членами НАТО [6].

Поки що своєю поведінкою Росія демонструє, що не вірить у послідовну єдність і твердість Заходу щодо повернення до політики «стримування», особливо з огляду на внутрішньополітичні проблеми в ЄС після британського

референдуму та внутрішньополітичну боротьбу в Німеччині та Франції. З іншого боку, західна реакція на дії Росії у Сирії свідчить про можливість консолідації євроатлантичного простору у відповідь на силовий шантаж Кремля.

Важливою зміною стратегічного контексту відносин України та Заходу стало визнання Росії державою, від якої цілковито залежить встановлення миру на Донбасі. Зокрема, через два роки після початку війни та застосування міжнародних санкцій проти РФ держави-члени «великої сімки» визнали важливість продовження діалогу з агресором заради досягнення цілковитого і сталого миру шляхом виконання мінських домовленостей усіма сторонами конфлікту [7].

Насправді, таке ставлення до Росії, попри порушення нею норм Статуту ООН, могло бути сформоване під впливом готовності Кремля йти на домовленості із Заходом в інших важливих міжнародних питаннях, як-от конструктивне співробітництво із США в переговорах з припинення іранської ядерної програми чи боротьбі з «Ісламською державою» в Сирії. Відповідно, існує ризик, що в разі внутрішньополітичних змін в Європі та США на Україну здійснюватиметься тиск з обох сторін щодо виконання Мінських домовленостей, ціною обмеження суверенітету та підриву територіальної цілісності.

Таке ставлення до України з боку Заходу зумовлене кількома стратегічними міркуваннями, що не суперечать можливій політиці «стримування» Росії у найближчому майбутньому.

По-перше, Україна часто сприймається в Європі та США як «сіра зона» між Росією та Заходом. Таке переконання утвердилося ще до «номаранчевої революції» і спиралося на безпекові та економічні розрахунки західних науковців [8]. Невдалий досвід реформування країни прозахідними урядами протягом 2005-2009 рр., спроба авторитарного проросійського повороту у 2010-2013 рр. лише додали аргументів прихильникам такого погляду на Україну.

Тим часом, економічний підйом та концентрація влади дозволили російському керівництву проводити політику «привілейованого партнерства» з окремими державами ЄС, яка також включала просування думки про існування зони «ексклюзивних інтересів» Росії на пострадянському просторі та повагу до цих інтересів в обмін на економічні преференції. Блокування процесу надання Україні та Грузії Плану дій щодо членства в НАТО на Бухарестському саміті, слабка західна реакція на агресію проти Грузії у серпні 2008 р. могли розглядатися Кремлем як перші успіхи у справі відновлення такої сфери впливу.

Тож, «гібридна війна» проти України поставила перед Заходом непростий вибір: кинути виклик Росії на просторі, який вона вважає життєво важливим, ризикуючи спровокувати відповідь у вигляді повномасштабної відкритої агресії; чи піти на поступки Росії та примусити Україну прийняти нав'язані умови миру, підриваючи власну внутрішню єдність та безпеку в найближчому майбутньому.

Перший варіант був майже одразу відкинутий, зокрема Адміністрацією Б. Обама ще в квітні 2014 р. [9]. США та ключові держави ЄС поділяють думку, що цілковита військово-технічна підтримка українських збройних сил не відвертає загрози превентивної прямої агресії Росії, спрямованої на знищення будь-якого ефективного збройного опору України. Проте через два з половиною роки на Заході відбувається поступове усвідомлення неможливості припинення конфлікту на російських умовах. Оскільки в такому разі обсяг «сірої зони» загрожує розширитися як за рахунок нейтральних держав, так і членів НАТО, які мають спільні кордони з РФ.

Проте обсяг і терміновість підтримки України у протистоянні з Росією потрапляє в залежність від сприйняття на Заході спроможності української влади усунути системні вади політичної системи та соціально-економічного устрою. Про це відкрито заявила помічник Держсекретаря США Вікторія Нуланд у свідченнях перед Сенатом США: «Здатність Сполучених Штатів і міжнародної спільноти продовжувати підтримувати Україну залежить від відданості українського керівництва зобов'язанням щодо самоочищення від корупції, відновлення правосуддя, лібералізації економіки» [10].

Якщо Захід не спостерігатиме змін у даному напрямку, Україна ризикує повернутися до статусу «васальної держави» Росії. Мінські домовленості в такому разі лише відіграватимуть роль міжнародної легітимації нової реальності на пострадянському просторі. І внутрішні проблеми держави, зокрема корумпованість політичної верхівки, залежність від зовнішнього кредитування та реструктуризації старих боргів, перетворяться на важелі тиску, з допомогою яких Росія і Захід примусять Україну прийняти весь політичний пакет Мінських домовленостей.

Унаслідок цього відбудеться встановлення «спільного протекторату» над Україною [11]. Його основні елементи – легалізація російської військової присутності в рамках втілення Мінських домовленостей, «фінляндизація» України шляхом нав'язування нейтрального, позаблокового статусу, який буде контролюватися правом вето в руках «регіонів з особливим статусом» та спільним російсько-західним наглядом над чисельністю та оснащенням українських збройних сил. Водночас Росія буде змушена взяти на себе економічну підтримку України шляхом постачання дешевих енергоносіїв та надання пільгових кредитів.

Таке ставлення до України можна попередити в разі продовження реформ, на яких постійно наполягають США та ЄС. Не маючи змоги відкрито кинути виклик Росії, Захід зробив ставку на швидкі політичні та економічні перетворення в Україні як шлях виходу з пострадянської «сірої зони».

Однак питання внутрішніх реформ тісно пов'язане із здатністю України знизити загрозу поновлення війни на Донбасі за рахунок збільшення

для Росії ціни нового вторгнення та зростання витрат на утримання сепаратистських анклавів. Досягнення цієї цілі також великою мірою залежить від підходу Заходу до проблеми розв'язання конфлікту.

Наразі найвразливішим місцем західної стратегії щодо припинення конфлікту між Україною та Росією є тлумачення мети Мінських домовленостей. Якщо Німеччина, Франція та США вбачають у них «стратегію припинення» війни, то для Росії – це лише дипломатичний вимір гібридної агресії, спосіб підпорядкування України без продовження військових дій.

Відновлення активних бойових дій на Донбасі у другій половині 2016 р. і нові заяви президента РФ В. Путіна про безсилля західних санкцій спростовують розрахунок США та ЄС обміняти вихід Росії з конфлікту на зняття санкцій та відновлення привілейованих відносин [12].

Оскільки Захід із причин, наведених вище, не може собі дозволити зрив переговорів із Росією щодо припинення збройного втручання на Донбасі, Україні варто сформулювати засади продовження переговорів за рамками Мінських домовленостей, затвердити їх згідно з внутрішніми конституційними процедурами та представити їх як основу для формування спільно з США та ЄС політики стосовно Росії.

До таких обов'язкових «червоних ліній», які окреслюють межі можливого компромісу з боку України, можна віднести такі позиції:

1. Відмова від закріплення «особливого статусу» для окремих районів Донецької та Луганської областей у Конституції. Збереження за Росією у будь-якій формі права втручатися у внутрішні справи України, зокрема, під приводом захисту прав «автономних регіонів» гарантуватиме не мир, а відновлення війни у короткостроковій перспективі.

2. Припинення діалогу з особами, які представляються від імені населення окупованих територій, та налагодження прямого політичного діалогу з Москвою щодо умов виведення військ та поступової демілітаризації Донбасу.

3. Консолідація та закріплення на постійній основі існуючих міжнародних санкцій проти Росії у разі продовження збройної підтримки бойовиків. Вжиття спільних заходів щодо зменшення частки російських енергоносіїв на внутрішніх ринках України та держав ЄС.

4. Одночасно з укладанням угоди про припинення конфлікту наполягати на наданні Україні чітких гарантій військово-технічної та економічної допомоги у разі нової російської агресії.

5. Збереження всього обсягу існуючих санкцій до моменту згоди Росії розпочати діалог щодо політичного майбутнього Криму. Доки триватиме режим окупації Криму, невизнаний світом, доти Росія матиме стимул та підстави розпочати нову агресію проти України, під приводом захисту «власної території».

## **Висновки**

Після двох з половиною років українсько-російської війни Захід опинився перед складним політичним вибором: продовжувати політику обмеженого втручання і посередництва між Україною та Росією, незважаючи на вичерпаний потенціал Мінських домовленостей, чи зайняти позицію більш активної протидії Москві.

Припинення «мінського» та «нормандського» форматів може підштовхнути Росію або до поступового поглинання окупованого Донбасу за прикладом Абхазії чи Південної Осетії, або до підготовки нового вторгнення в Україну з метою зміни режиму чи провокування громадянської війни.

До такої поведінки Росію підштовхує інтерпретація дій Заходу протягом 2014-2016 рр. «Стратегічне терпіння» США та посередництво ключових країн ЄС у «нормандському форматі» сприймалося Москвою як свідчення слабкості Заходу та результативності застосування сили для захисту власних інтересів на пострадянському просторі.

Неготовність США та ЄС прийняти інші сценарії врегулювання конфлікту на Донбасі, крім втілення Мінських домовленостей, загрожує розгортанням між Україною та Росією небезпечнішої кризи в короткостроковому періоді. Будь-які поступки суверенітетом поглиблюватимуть внутрішні кризові процеси в Україні та запрошуватимуть Росію до нової агресії проти ослабленої держави. Натомість, історичний досвід ФРН, Південної Кореї, Ізраїлю свідчать, що лише режим санкцій, дипломатична та економічна ізоляція та всебічна підтримка держави, яка стала об'єктом збройної агресії, можуть привести до сталого миру і зміни поведінки агресора. Тоді, як досвід Грузії (1992-2008 рр.) показує, як перетворення агресора на посередника і учасника мирного процесу, веде до відновлення війни в майбутньому.

У зв'язку з цим перед Україною стоїть дворівневе завдання. У внутрішньополітичній сфері мають відбутися реформи, які сприймаються Заходом як доказ життєздатності української держави. У зовнішній політиці українська влада має сформулювати чіткий перелік принципових засад мирного врегулювання, які дозволятимуть зберегти повноту суверенітету, відновити контроль над втраченими територіями і водночас не даватимуть Росії приводу для використання сили як засобу утримання України від інтеграції з ЄС та НАТО.

## ***Джерела і література***

1. Угода про врегулювання кризи в Україні // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/>.

2. Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/49/765](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/49/765).

3. How dangerous Nato really is // Die Zeit. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.zeit.de/politik/2016-06/eastern-europe-nato-defence-alliance>.

4. «Газпром» погрожує зупинити поставки газу в Україну через борги // Радіо Свобода. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.radiosvoboda.org/a/25289270.html>.

5. Joseph R. Biden, Jr. Building on Success. Opportunities for the Next Administration // Foreign Affairs. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-08-07/building-success?cid=oth-cfr\\_tout-biden-081717](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-08-07/building-success?cid=oth-cfr_tout-biden-081717).

6. Ivo Daalder. The best answer to Russian aggression is containment // Financial Times. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ft.com/content/258cffe0-9171-11e6-8df8-d3778b55a923>.

7. G7 Ise-Shima Leaders' Declaration, G7 Ise-Shima Summit, 26-27 May 2016. // [www.mofa.go.jp](http://www.mofa.go.jp). [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>.

8. Robert Legvold and Celeste A. Wallander ed. Swords and Sustenance. The Economics of Security in Belarus and Ukraine. MIT Press, 2004 – P. 227.

9. General and Former Defense Official Urge Nonlethal Military Aid for Ukraine // The New York Times. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.nytimes.com/2014/04/16/world/general-and-former-defense-official-urge-nonlethal-military-aid-for-ukraine.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/04/16/world/general-and-former-defense-official-urge-nonlethal-military-aid-for-ukraine.html?_r=0).

10. Ukrainian Reforms Two Years After the Maidan Revolution and the Russian Invasion: Testimony of Victoria Nuland, Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs, Statement Before the Senate Foreign Relations Committee Washington, DC March 15, 2016. // The State Department. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2016/mar/254707.htm>.

11. From «Hybrid War» to «Hybrid Peace»: One More «Frozen Conflict»? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ponarseurasia.org/memo/hybrid-war-hybrid-peace-one-more-frozen-conflict>.

12. Глава государства ответил на вопросы российских журналистов по завершении саммита БРИКС. 16 октября 2016 года // [kremlin.ru](http://kremlin.ru). [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://kremlin.ru/events/president/news/53103>.

**Olersiy Haran, Petro Burkovsky**

**RUSSIAN AGGRESSION IN THE DONBAS IN THE STRATEGIC  
CONTEXT OF UKRAINE'S RELATIONSHIP WITH THE WEST**