

ЦЕНТР РАЗУМКОВА



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# **РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ**

---

## **RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT: PROSPECTS AND PARAMETERS OF UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS**

Киев - 2018 | Kyiv - 2018

---

# **РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ**

---

Материалы для трёхсторонней экспертной встречи  
14-17 августа 2018г., Каденаббия, Италия

Издание подготовлено Центром Разумкова при содействии и поддержке  
Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине  
в рамках проекта российско-украинско-немецкого диалога

Киев, август 2018г.

Руководитель проекта – Михаил Пашков  
Редакторы – Алла Чернова, Анна Пашкова, Валерия Клименко  
Бильд-редактор – Андрей Хопта  
Дизайн и макет – Александр Шаптала

В работе над изданием также принимали участие сотрудники Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине Екатерина Белоцерковец и Юрий Сильвестров.

В этом издании, подготовленном Центром Разумкова при содействии Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине, представлены материалы для обсуждения на очередной VIII встрече украинских, российских и немецких экспертов. С 2015г. Фонд Конрада Аденауэра регулярно дважды в год – в Германии (Берлин) и Италии (Каденаббия) проводит трехсторонние экспертные дискуссии, посвящённые проблемам урегулирования (минимизации) российско-украинского конфликта. За четыре года состоялись экспертные дискуссии по следующим темам:

**“Разрешение конфликта – как следует действовать Украине, Германии и ЕС”**  
(март 2015г.)

**“Отношения ЕС-Украина-Россия на фоне затяжного конфликта”** (август 2015г.)

**“Урегулирование конфликта в Украине, сценарии развития в постконфликтный период и влияние войны в Сирии”** (февраль 2016г.)

**“Пути, сценарии и перспективы урегулирования российско-украинского конфликта”** (август 2016г.)

**“Восточная Украина – забытая война? Перспективы Минских соглашений и Нормандского формата”** (февраль 2017г.)

**“Конфликт между Россией и Украиной в водовороте глобальных изменений”**  
(август 2017г.)

**“Развитие в условиях затяжного кризиса. Пятый год развития конфликта между Россией и Украиной”** (февраль 2018г.)

**“Конфликт между Россией и Украиной – будет ли создана миротворческая миссия ООН?”** (август 2018г.)

В этом издании представлены позиции, оценки и прогнозы (в виде интервью и статей) немецких, украинских и российских экспертов относительно перспектив миротворческой операции ООН на Востоке Украины, а также обобщены некоторые предложения и рекомендации по параметрам, составу и дислокации возможной миссии ООН на Донбассе.

Кроме этого, в издании опубликованы результаты социологических исследований Центра Разумкова, проведённых в период конфликта России и Украины (2014-2018гг.).

Мнения и оценки, высказанные в интервью и статьях, являются авторской позицией и не обязательно совпадают с позициями Центра Разумкова и Фонда Конрада Аденауэра.

В случае использования материалов просим ссылаться на данное издание.

Адрес Центра Разумкова: 01015, Киев, ул. Лаврская, 16, 2 этаж  
Тел.: (044) 201-11-98  
Факс: (044) 201-11-99  
Веб-страница: [www.razumkov.org.ua](http://www.razumkov.org.ua)  
facebook: <https://www.facebook.com/therazumkov/>

ISBN 978-966-2050-15-8

© Центр Разумкова, 2018  
© Издательство “Заповит”, 2018

---

# СОДЕРЖАНИЕ

## **ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ И ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ**

*Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов для обсуждения на VIII экспертной встрече (август 2018г.) . . . . .* 5

## **КОНЦЕПЦИЯ ВВЕДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ВРЕМЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ (МВА) НА ОККУПИРОВАННЫХ РФ ТЕРРИТОРИЯХ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ ОБЛАСТЕЙ УКРАИНЫ . . . . .** 16

## **МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ НА ДОНБАССЕ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ, ШАНСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов (май-июнь 2018г.) . . . . .* 23

### **Позиции немецких экспертов**

Только сильный Запад сможет предотвратить дальнейшую экспансию России и вступить с РФ в конструктивный диалог  
*Армин ШТАЙГИС . . . . .* 24

Мандат о сокращении миссии ООН до охраны наблюдателей ОБСЕ говорит о том, насколько несерьёзно к нему относится сам Кремль  
*Густав ГРЕССЕЛЬ . . . . .* 28

Готовность РФ к поиску компромисса по вопросу миротворцев ныне вероятно ниже, чем была изначально  
*Сюзан СТЮАРТ. . . . .* 30

Шансы действительно миротворческой миссии ООН равняются нулю  
*Экарт Д. ШТРАТЕНШУЛЬТЕ . . . . .* 32

Использование миротворческой миссии ООН предоставит Кремлю более-менее удобный способ выхода из текущей конфронтации  
*Андреас УМЛАНД. . . . .* 33

### **Позиции украинских экспертов**

Позитивное решение вопроса о миротворческой миссии ООН на Донбассе зависит от изменения позиции России  
*Константин КОНОНЕНКО . . . . .* 38

Компромисс по миротворческой миссии ООН на Донбассе невозможен, пока не завершатся президентские и парламентские выборы в Украине  
*Владимир ФЕСЕНКО . . . . .* 40

Из-за отсутствия видимых возможностей для взаимных уступок процесс согласования позиций сторон будет затяжным  
*Виталий МАРТЫНЮК. . . . .* 44

---

## СОДЕРЖАНИЕ

Главный сигнал – выполнение первого пункта Минских договорённостей <i>Елена СНИГИРЬ</i> . . . . .	47
--	----

Миссия ООН на Донбассе – пока единственно возможный, но сложно реализуемый вариант урегулирования конфликта <i>Михаил ПАШКОВ</i> . . . . .	52
--	----

### Позиции российских экспертов

Миротворческая операция должна не заморозить конфликт, а способствовать его урегулированию <i>Андрей ЗАГОРСКИЙ</i> . . . . .	57
--	----

Все новые инициативы и предложения по урегулированию могут рассматриваться только в рамках сформулированных российских констант <i>Дмитрий ДАНИЛОВ</i> . . . . .	64
---	----

Перспективы миссии ООН видятся крайне туманными <i>Татьяна ПАРХАЛИНА</i> . . . . .	71
---	----

Если Украина не попытается продвинуться по пути урегулирования, другие участники переговоров будут выжидать <i>Сергей УТКИН</i> . . . . .	75
---	----

Прогресс или кризис международных отношений будут сказываться на России и Украине и на состоянии конфликта между ними <i>Михаил СУББОТИН</i> . . . . .	79
--	----

### Статьи

Внутриполитические процессы в РФ: динамика и перспективы <i>Лев ГУДКОВ</i> . . . . .	82
---	----

Конфликт на Востоке Украины: есть ли надежда на скоординированные усилия? <i>Владислав ИНОЗЕМЦЕВ</i> . . . . .	88
--	----

### РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ОЦЕНКИ И ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

<i>Результаты социологических исследований</i> . . . . .	95
Отношения Киева и Москвы, причины и последствия конфликта . . . . .	95
Перспективы украинско-российских контактов . . . . .	97
Миротворческая миссия на Донбассе: позиции граждан Украины . . . . .	98
Резюме, или матрица отношения к России . . . . .	99

# ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ И ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ

*Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов для обсуждения на VIII экспертной встрече (август 2018г.)*

Дискуссии о введении миротворческого контингента ООН в зону конфликта на Донбассе перешли в практическую плоскость, идут на разных площадках и в разных форматах. Эта тема обсуждалась на встречах К.Волкера – В.Суркова, продолжаются переговоры в рамках “Нормандской четверки”. Ряд стран уже заявили о возможности участия в такой миссии. Однако, позиции Украины и России – кардинально расходятся.

Каковы на сегодня шансы появления “голубых касок” на Востоке Украины? Как достичь компромисса по параметрам мандата возможной миротворческой миссии? Станет ли эта миссия средством постепенного урегулирования ситуации на Донбассе или инструментом замораживания конфликта?

В рамках заочного Круглого стола немецким, украинским и российским экспертам предлагалось определить некоторые параметры мандата предполагаемой миротворческой миссии ООН на Донбассе, а именно: **(а) цели, задачи и функции миротворческой миссии; (б) состав, территория и сроки деятельности.**

Изначально не планировалось подготовить некий единый “рецепт миротворчества” на Востоке Украины. Понятно, что некоторые предложения носят несовместимый и взаимоисключающий характер. Это – материал для обсуждения на очередной VIII встрече экспертов Германии, Украины и России.

Однако, обнадеживает то, что в этом материале, обобщающем позиции экспертов трех стран, есть точки соприкосновения, что дает основания предполагать возможность выработки в перспективе совместной позиции по проблемам урегулирования конфликта на Востоке Украины.

Предложения экспертов публикуются в обобщенном виде.

## 1. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ

### НЕМЕЦКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Основная цель миссии – контроль, обеспечение и поддержка процесса мирного урегулирования на Донбассе в сотрудничестве с ОБСЕ и по согласованию с государственными институтами Украины согласно Главе VII Устава ООН.

Задачи и функции миссии:

- обеспечение и поддержка миссии ОБСЕ при выполнении ею задач по наблюдению за ситуацией;
- поддержка, контроль и обеспечение режима прекращения огня, прежде всего – вдоль линии разграничения;
- разведение сторон конфликта по обе стороны от линии разграничения в месте, которое будет определено;
- обеспечение и контроль отвода тяжёлых вооружений согласно Минским договорённостям, а также наблюдение и контроль в районах сосредоточения сил, которые будут определены;
- расформирование и разоружение всех незаконных вооружённых формирований в зоне конфликта;
- поддержка наблюдателей ОБСЕ и осуществление вывода всех иностранных вооружённых сил, военных формирований и наёмников из зоны конфликта;
- обеспечение безопасности во всей зоне конфликта при координации действий миссий ОБСЕ с Вооружёнными Силами Украины;
- поддержка подразделений Государственной пограничной службы Украины при восстановлении полного контроля на границе с Россией в тесном сотрудничестве с миссией ООН;
- содействие освобождению и обмену всех заложников и пленных всех сторон конфликта;
- обеспечение и поддержка беспрепятственного доступа, поставок, хранения и распределения гуманитарной помощи в зоне конфликта;
- содействие восстановлению органов государственной власти, особенно – правоохранительных органов, а также независимых органов правосудия в Луганской и Донецкой областях на основании конституционной реформы и децентрализации;
- обеспечение подготовки и проведения местных выборов в тесном сотрудничестве с украинскими институтами и ОБСЕ.

❖ Первая задача миссии – реализация режима прекращения огня, вывод тяжёлых вооружений и вывод российских подразделений, наёмников и их вооружений. На территории, подконтрольной сепаратистам, миссии следует

взять на себя выполнение всех функций исполнительной власти (администрация, полиция, суд, радиовещание, телевидение и публичная информация), а после этого – осуществить создание новых структур, подчинённых репрезентативному местному руководству и предоставлять им необходимую поддержку.

Необходимо организовать выборы, обеспечить безопасность их проведения – от регистрации партий и кандидатов до подсчёта голосов. Это – относительно широкие полномочия миссии. При этом существует риск непризнания результатов. Украина не воспримет миссию, направленную лишь на то, чтобы “поставить этикетку” в сегодняшних “народных республиках”, их органах власти и руководстве. С российской стороны передача территорий Украине, особенно – введение на них украинских сил безопасности, категорически отклоняется. Но в связи с тем, что местные “силы безопасности” – это не что иное, как “мафия с АК-74 в руках”, именно вопросы безопасности нельзя доверять никому из местных. Поэтому силы безопасности миссии должны получить действительно широкие полномочия, т.н. “широкий мандат”.

❖ Цель миссии – обеспечение выполнения всеми сторонами (украинской, российской, сепаратистами) положений Минских договорённостей, связанных с безопасностью (например, стабильное прекращение огня, реальное изъятие тяжелого вооружения), с целью подготовки к выполнению т.н. политических положений договорённостей, таких как проведение выборов в оккупированных районах в соответствии с законодательством Украины и стандартами ОБСЕ.

❖ Миротворческой миссии на Донбассе не будет, максимум – миссия по Донбассу. Она возможна только в рамках комплексного пакета договорённостей о будущих отношениях между ЕС и Россией, поскольку США перестали быть предсказуемым игроком. В любом случае ЕС слаб во внешней политике, ещё слабее он в отношениях с Россией, что связано со всё большим отсутствием единства по российскому вопросу. Пока ситуация будет оставаться такой, В.Путин не будет готов идти ни на какие компромиссы, поскольку стратегией “разделяй и властвуй” он достигает большего, а платить должен меньше.

## УКРАИНСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Миротворческая миссия на Донбассе должна носить комплексный характер и включать, помимо военного, также полицейский и гражданский управленческий компоненты. Речь идет о размещении на Донбассе многофункциональной Международной временной администрации ООН (МВА), которая сможет обеспечить полную деэскалацию в зоне конфликта и ускорить урегулирование конфликта.

**Конечной целью деятельности МВА станет *реинтеграция* оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей в состав Украины.** Под реинтеграцией подразумевается комплекс мероприятий по



восстановлению суверенитета и территориальной целостности Украины, включающий (в соответствии с Комплексом мер Минских договорённостей 2015г.):

- обеспечение стабильного режима безопасности (полное прекращение огня, демилитаризация всех незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях, разминирование, возобновление контроля над участком государственной границы Украины на оккупированных территориях);
- обеспечение правового режима социально-экономической деятельности на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины;
- восстановление институтов украинской государственной власти на оккупированных территориях, сопровождение процессов правосудия, переходной юстиции и примирения в соответствии с законодательством Украины;
- обеспечение функционирования средств массовой информации (телевидения, газет, радио, интернет-СМИ) в соответствии с законодательством Украины;
- организацию легитимных выборов органов местного самоуправления на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины.

❖ Цель миротворческой миссии – содействие полному урегулированию военно-политического конфликта на Донбассе. По терминологии ООН это должна быть операция по поддержанию мира (*peacekeeping*), но и с выполнением задачи по содействию прекращению огня.

Задачи миротворческой миссии – содействие прекращению военных действий в зоне конфликта (обеспечение контроля за выполнением условий перемирия и прекращения огня); разведение конфликтующих сторон; содействие выводу тяжелого вооружения, а также иностранных и всех незаконных вооруженных формирований из зоны конфликта; обеспечение разоружения всех незаконных вооруженных формирований в зоне конфликта; обеспечение контроля над ныне неконтролируемыми участками украинско-российской границы; содействие работам по разминированию в зоне конфликта; проведение гуманитарных операций (при необходимости); содействие работе международной переходной администрации по организации и проведению местных выборов в зоне конфликта, восстановлению и поддержанию порядка (до восстановления полного суверенитета Украины над территориями зоны конфликта); обеспечение безопасности в зоне конфликта на переходный период (до восстановления полного суверенитета Украины над территориями зоны конфликта, в т.ч. в период подготовки и проведения местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей), т.е. выполнение полицейских функций.

❖ Миротворческая миссия ООН по урегулированию российско-украинского конфликта возможна только если Россия прекратит отрицать свое очевидное участие в нем. При формировании мандата миссии следует учитывать опыт предыдущих и действующих миссий ООН, но исходить стоит из уникальности природы этого искусственного конфликта, который был развязан ядерной страной - постоянным членом Совета Безопасности ООН без реальных на то причин.

Целью миссии должно быть прекращение боевых действий между украинскими правительственными войсками и российскими силами для восстановления мира, безопасности, правопорядка и территориальной целостности Украины.

В перечень задач миссии стоит включить: недопущение возобновления боевых действий и поддержание режима прекращения огня; демилитаризацию зоны конфликта; обеспечение общественной безопасности и правопорядка на временно неподконтрольных украинскому правительству территориях Донецкой и Луганской областей; создание условий безопасности и содействие функционированию международного гражданского присутствия, временной администрации, гуманитарных и прочих миссий; содействие проведению мероприятий по разминированию; выполнение функций пограничного контроля на временно неподконтрольном Украине участке украинско-российской границы; осуществление, совместно с украинскими пограничниками, контроля за линией разграничения до прекращения ее существования; обеспечение свободы передвижения своих сил, международного гражданского присутствия и персонала международных организаций; создание условий для подготовки и проведения выборов в местные органы власти по законодательству Украины; выполнение основных административных функций на временной основе, до возобновления подконтрольности территорий украинскому правительству и законно избранным местным органам власти; содействие в восстановлении ключевых объектов инфраструктуры.

Функции миссии должны заключаться в приложении максимальных усилий для восстановления закона и порядка (в соответствии с законодательством Украины), а также возвращения к нормальной деятельности гражданского населения на временно неподконтрольных украинской власти территориях Донецкой и Луганской областей.

❖ Украине и странам ЕС нужно, чтобы миротворческая миссия ООН принесла на Восток Украины мир и безопасность. Для этого должны быть созданы условия для полноценного устранения конфликта: обеспечены основные права и свободы человека и созданы предпосылки для полной реинтеграции в социальном, гуманитарном, экономическом плане. Выборы и прочие элементы политической жизни на оккупированных территориях возможны только после возвращения их в правовое и гуманитарное поле Украины. В противном случае мы рискуем получить легитимацию существующих органов оккупационной власти и установленного ею правопорядка, что делает возникновение нового конфликта лишь вопросом времени.

## РОССИЙСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Реальное урегулирование ситуации на Востоке Украины невозможно без полноценной миротворческой миссии, распространяющей свою деятельность на всю территорию Донбасса.

❖ Цель миссии – содействие реализации Минских договорённостей. Задачами миссии являются:

- поддержание режима прекращения огня;
- обеспечение беспрепятственной работы миссии ОБСЕ;
- содействие обеспечению безопасности гражданского населения (полицейский компонент);
- после проведения выборов и выполнения основных пунктов Минских договорённостей – содействие очищению зоны конфликта от мин, боеприпасов, тяжелых вооружений.

❖ Миротворческая операция призвана способствовать реализации Минских договорённостей, обеспечить прекращение вооруженных столкновений в зоне конфликта. Не заморозить конфликт, а способствовать его урегулированию.

В качестве первого шага нужно развернуть миротворцев по обе стороны от линии соприкосновения сторон в зоне безопасности, из которой в соответствии с Минскими договорённостями должны быть выведены тяжелые вооружения.

❖ Практика ООН исходит из необходимости официального согласия “ДНР” и “ЛНР” с мандатом операции, достижения с ними стандартных договорённостей, в частности, по вопросам безопасности международного персонала, взаимодействия с ними в ходе развертывания операции и осуществления ее мандата. Миротворческая доктрина ООН требует согласия всех сторон. Без подписания стандартного меморандума с представителями “ДНР” и “ЛНР” (и Украины) ни одно государство просто не направит свой контингент в зону конфликта.

❖ Помимо развертывания миротворческой миссии с целью прекращения огня целесообразно развертывание на Востоке Украины более широкого международного присутствия для оказания содействия в решении политических аспектов Минских договорённостей (помимо тех, которые зависят исключительно от Киева, включая принятие соответствующих законов и конституционных актов). Оптимальный вариант миссии – гибридный: многокомпонентное международное присутствие с определенным разделением труда между различными, решающими специфические задачи международными организациями.

❖ Миротворческая миссия должна иметь необходимые и достаточные для выполнения своего мандата численность и вооружение. Поскольку ее мандат должен допускать возможность ограниченного применения силы, такая операция может быть развернута только по решению Совета Безопасности ООН. Миссия должна иметь право и возможности пресекать нарушения условий прекращения огня с любой стороны, не допускать возвращения тяжелых вооружений в зону безопасности, обеспечивать безопасность гражданского населения и объектов критической инфраструктуры, пресекать попытки помешать ей в выполнении мандата.

❖ По мере стабилизации обстановки в зоне безопасности географический охват деятельности миротворческой миссии может поэтапно расширяться. Такое расширение разумно синхронизировать с деятельностью более масштабного международного присутствия, которое выполняло бы функции временной международной администрации и содействовало реализации политических аспектов Минских договорённостей.

❖ Различные этапы расширения района деятельности миротворческой миссии должны быть синхронизированы с поэтапным выполнением политической части Минских договорённостей. Важно, чтобы последовательность этапов развертывания миссии, вплоть до установления контроля на украинско-российской границе в зоне конфликта, а также конкретные критерии (военные и политические) перехода от одного этапа к другому были сразу определены в решении Совета Безопасности ООН и не требовали бы специальных решений СБ. Расширение зоны миротворческой операции завершилось бы установлением контроля над украинско-российской границей после проведения выборов и завершения процесса формирования легитимных органов власти на Востоке Украины.

❖ Такое международное присутствие потребуется на весь период, на который будет распространяться действие особого статуса отдельных районов на Востоке Украины. Оно необходимо для координации деятельности различных международных структур, направленной на решение задач постконфликтного восстановления, включая подготовку и проведение выборов, формирование легитимных институтов власти, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц, поддержание правопорядка, обеспечение независимого правосудия, восстановление экономики, доставку гуманитарной помощи, реинтеграцию в Украину оказавшихся в зоне конфликта районов и других задач.

❖ Оптимальный вариант расширения международного присутствия в зоне конфликта предполагает плюрализм различных организаций, включая ООН (миротворцы), ОБСЕ (СММ, БДИПЧ и возможные дополнительные миссии), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный

комитет красного креста и др. В этих условиях основная задача будет заключаться в координации деятельности различных организаций. Исходя из того, что основу международного присутствия в зоне конфликта составят миссии ООН и ОБСЕ, целесообразно, чтобы должности специальных представителей Генерального секретаря ООН и Действующего председателя ОБСЕ были объединены в одном лице.

❖ Миротворческая миссия ООН не должна подрывать и размывать Минский процесс, она может быть организована только в рамках выполнения Минских договорённостей и способствовать его полному выполнению. Именно поэтому проект резолюции, предложенный Россией для рассмотрения Совету Безопасности, предполагает учреждение миссии по охране наблюдателей ОБСЕ непосредственно в зоне конфликта, по линии разграничения.

❖ Можно продумать и компромиссный вариант – принятие российского предложения, но с перспективой дальнейшего поэтапного расширения мандата, его географического охвата, политических целей и практических задач. Но такие подвиги с российской стороны если и были бы возможны, то на условиях, на которые категорически не идет Киев – признание Донбасса стороной конфликта. Позиция Путина предельно ясна, и Кремль будет ее настойчиво отстаивать: необходимо, чтобы представители киевской власти и непризнанных республик оказались за одним переговорным столом. Невозможно добиться разрешения конфликта без прямого диалога конфликтующих сторон.

## 2. СОСТАВ, ТЕРРИТОРИЯ И СРОКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИССИИ

### НЕМЕЦКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ В состав миссии должны входить военные боевые подразделения – сухопутные и воздушные, с техническими средствами ведения разведки и наблюдения; полицейские силы, работники органов правосудия и административный персонал (без исполнительного мандата, для поддержки местных украинских структур).

Подразделения обеспечиваются силами Европы и Азии (в основном из стран ЕС, стран-соседей России, например – из Беларуси и центрально-азиатских государств, не из России!). Руководство должно осуществляться из штаб-квартиры ООН, основа руководства – Германия и/или Франция, с широким российским представительством.

Территория деятельности должна охватывать Луганскую и Донецкую области в целом, в первую очередь – вдоль линии разграничения. Как во всех миротворческих миссиях, прогнозы относительно сроков давать сложно, но, как минимум, на три года.

❖ Мандат должен охватывать всю территорию “ДНР”/“ЛНР”, украинско-российскую границу, а также территорию наблюдения на глубине 30 км от фронта на украинской стороне. Состав – 20-60 тыс. человек обычных вооружённых сил, в т.ч. – тяжёлые механизированные соединения и хорошо вооружённые военизированные отряды полиции. Вначале должно быть больше военных и меньше полиции, со временем – наоборот. Так же в состав миссии должны входить следователи, прокуроры, судьи, специалисты по административно-хозяйственным вопросам и т.д.

Страны, которые могут предоставить свои подразделения – это предпочтительно нейтральные и неприсоединившиеся ни к каким блокам государства. Но в связи с необходимостью знания языка, речь будет идти о постсоветских и посткоммунистических странах. Между собой могли бы договориться страны НАТО и ОДКБ (Беларусь и Казахстан). Но в случае белорусского и казахстанского контингентов пришлось бы обеспечивать их постоянную территориальную ротацию в целях недопущения налаживания “отношений” между военными ООН и местным организованным криминалитетом.

❖ Миссия должна покрывать всю площадь оккупированных территорий, а также районы, прилегающие к линии разграничения с частью территории, подконтрольной Украине. Члены миссии должны быть вооружены и должны иметь право доступа к любым зданиям или районам с целью установления факта и степени выполнения положений Минских договорённостей.

Миссию должна возглавлять страна, не являющаяся ни членом НАТО, ни Евразийского экономического союза, или Организации Договора о коллективной безопасности. Например, Швеция или Австрия. Кандидатуры других членов миссии предлагает главенствующая страна, представители которой проводят консультации с другими будущими странами-участниками, а также согласовывают такие решения с руководством украинского и российского государств. Срок работы миссии два года, с возможностью ее продления с согласия всех сторон.

## УКРАИНСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Предполагается, что мандат миротворческой миссии будет распространяться на всю оккупированную территорию Донецкой и Луганской областей (включая неконтролируемый Украиной участок украинско-российской границы) и действовать до выполнения всех задач реинтеграции этих территорий. При этом временные рамки на каждом из этапов реализации задач миссии должны быть гибкими и не определяться заранее. Руководство миссией должна взять на себя одна из нейтральных стран, имеющая необходимый опыт – возможно, Финляндия, Австрия или Швеция. Предполагается, что в состав миссии также войдут преимущественно нейтральные и внеблоковые страны, территориально отдаленные от зоны боевых действий на Донбассе и не имеющие в данной

ситуации конфликта интересов. Важным условием при формировании состава миссии является то, что представители соседних с Украиной государств не должны входить в состав военного и полицейского компонентов международной временной администрации на Донбассе, а их присутствие в любом органе гражданского и экономического управления не может превышать 50%.

По экспертным оценкам, в случае успешной работы миссии весь процесс может занять от 3 до 5 лет.

❖ В состав миссии должны входить представители государств, имеющих опыт участия в миротворческих операциях. Россия как сторона конфликта не может участвовать в составе миссии. Поскольку Россия настаивает на том, чтобы в миссии не было представителей стран НАТО, тогда не должно быть и представителей стран, входящих в ОДКБ и являющихся военными союзниками России.

Территория деятельности миссии – отдельные районы Донецкой и Луганской областей, которые в настоящее время не контролируются украинскими властями и являются зоной конфликта; неконтролируемые Украиной участки украинско-российской границы в зоне конфликта; территория вдоль линии разграничения, контролируемая украинской стороной и на которую распространяется действие соглашения об отводе тяжелых вооружений.

Срок действия миссии определяется временем, необходимым для выполнения поставленных задач и периодом действия международной переходной администрации, – до полного восстановления суверенитета Украины над отдельными районами Донецкой и Луганской областей. Конкретные сроки будут устанавливаться мандатом миссии в зависимости от графика выполнения ее задач.

❖ В состав миссии должны входить контингенты от стран-членов ООН, за исключением сторон конфликта – России и Украины, а также союзников России по ОДКБ. Срок мандата миротворческой миссии ООН следует определить на 1 год с возможностью его ежегодного продления. Условия продления мандата должны определяться достижением цели миссии и выполнения возложенных на нее задач. Территория ответственности миссии ООН должна определяться отдельными районами Донецкой и Луганской областей, которые остаются вне контроля украинской власти.

❖ Для Украины допустимым является миротворческий контингент, в который не входят военнослужащие России и ее военных союзников – стран-членов ОДКБ. Исходя из масштаба территории оптимальным является заявленная численность в 20 тыс. человек. Срок нахождения миротворческой



миссии на территории Украины необходимо связать с украинской *exit strategy* – с определением Киевом политических условий и маркеров безе опасности, которые будут свидетельствовать о выполнении миссией своего мандата. Вполне возможно, что пребывание миротворческой миссии на неподконтрольных Киеву территориях будет необходимо в течении довольно длительного периода – буферного времени – для преодоления и устранения негативных и травмирующих последствий российской оккупации для населения Донбасса прежде чем можно будет говорить о проведении выборов и формировании органов местной власти.

## РОССИЙСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ На пике своей деятельности миссия может насчитывать до 20 тыс. человек с постепенным сокращением по мере стабилизации. Часть контингента – международные полицейские силы. Возможные участники – Финляндия, Австрия, Швейцария, Ирландия, Беларусь, Казахстан, Сербия, Бразилия, Бангладеш и др.

Территория (по мере постепенного развертывания) – линия разграничения и далее неконтролируемая Киевом территория Донецкой и Луганской областей вплоть до границы с Россией.

❖ Деятельность миссии должна распространяться на всю территорию Донбасса. В состав миссии не могут входить представители заинтересованных сторон (ни НАТО, ни ОДКБ), а исключительно представители стран, зарекомендовавшие себя как беспристрастные миротворцы (например, Уругвай).

❖ Для России было бы неприемлемым включение в состав миротворческой миссии военных контингентов США и других стран НАТО. Исходя из того, что укомплектовать миссию было бы желательно силами стран-членов ОБСЕ, выбор получается небольшой. Возможно, в качестве беспристрастных миротворцев всеми сторонами здесь могли бы быть восприняты контингенты Беларуси, Казахстана, Сербии (если они согласятся предоставить их), нейтральных европейских государств, включая нейтральные страны-члены ЕС, такие как Австрия, Финляндия, Швеция.

Не следует изначально исключать возможность привлечение к участию в операции контингентов стран из других регионов мира, имеющих разноплановый опыт участия в операциях под флагом ООН, таких, например, как Бразилия.

К примеру, можно было бы включить в состав миссии невооруженных наблюдателей от России и Украины, дополнить мандат Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ наблюдением за тем, как миротворцы ООН выполняют свои задачи.



# КОНЦЕПЦИЯ\*

## Введения Международной временной администрации (МВА) на оккупированных РФ территориях Донецкой и Луганской областей Украины

Группа экспертов украинских аналитических центров, работающая в рамках дискуссионного клуба “Будущее Донбасса”, сформулировала базовую концепцию введения Международной временной администрации (МВА) ООН на территории районов Донецкой и Луганской областей, признанных парламентом Украины временно оккупированными Российской Федерацией. В своей работе авторы концепции базировались на положениях Устава ООН, резолюции Совета Безопасности ООН 2202 (2015), Будапештском меморандуме и опыте решения ООН международных конфликтов силами миротворческих контингентов и Международных временных администраций.

**Предлагая для решения конфликта именно концепцию Международной временной администрации, эксперты:**

**КОНСТАТИРУЮТ, ЧТО** Комплекс мер, предусмотренных Минскими договорённостями от февраля 2015 года, не реализован полностью ни по одному из пунктов; все сроки, определенные в нем, давно истекли и не продлевались.

**ОТМЕЧАЮТ, ЧТО** за время, прошедшее после подписания Минских договорённостей, изменилась не только геополитическая ситуация, но и политико-правовая оценка событий на востоке Украины. Минский “Комплекс мер” предусматривает механизмы, разработанные для решения внутреннего гражданского конфликта, а на самом деле он таковым не является ни по сути, ни юридически. Закон Украины “Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях” признал Россию государством-агрессором, а территории отдельных районов Донецкой и Луганской областей – оккупированными Россией.

\* Запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей як частина миротворчої стратегії для України – Центр соціальних досліджень перспектив Донбасу, Київ, 2018.

Перевод на русский язык – Центр Разумкова.

**ПРЕДУПРЕЖДАЮТ, ЧТО** Минские договорённости, достигнутые после военных поражений Киева, большинством украинского общества и парламентариев воспринимаются как несправедливые, поэтому их реализация в нынешней форме **в условиях продолжения российской оккупации Донбасса и отсутствия международных гарантий восстановления территориальной целостности Украины** может привести к значительным негативным социально-политическим последствиям для всего государства.

**НАПОМИНАЮТ, ЧТО** из-за отсутствия прогресса в имплементации Минских договорённостей Украина ежедневно сталкивается с негативными последствиями и большими рисками в социальной, экономической и экологической сферах, и чем дальше, тем больше они угрожают не только Донбассу, но и всей Украине и даже Европе.

**ОСОЗНАЮТ, ЧТО** тотальная антиукраинская пропаганда на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей в течение 4 лет создает среди местного населения серьезные риски страха и неприятия возвращения украинской власти.

**АКЦЕНТИРУЮТ, ЧТО** в условиях непризнания Россией себя стороной конфликта, и непризнания Украиной сторонами конфликта так называемых “ДНР”-“ЛНР”, существует большая вероятность того, что любая сугубо военная или полицейская миссия столкнется с проблемой непризнания обеими реальными сторонами конфликта органов административной власти на территориях действия мандата миссии.

Учитывая все это, **для создания условий безопасности и политического урегулирования в рамках Минского процесса, эксперты ПРЕДЛАГАЮТ** создать действенный международный механизм урегулирования конфликта, который будет служить гарантией восстановления мира и территориальной целостности Украины на Донбассе. А именно – Миссию Организации Объединённых Наций, включающую и миротворческий контингент, и временную гражданскую администрацию (далее – Международная временная администрация, МВА). Гражданские органы управления должны состоять из представителей стран-гарантов территориальной целостности Украины по Будапештскому меморандуму.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНОВ**

1) **Международная временная администрация (МВА)** – это много-профильная комплексная миссия Организации Объединённых Наций (ООН), конечной целью которой является деоккупация и последующая реинтеграция оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей в состав Украины.

МВА состоит из военного контингента, полицейского контингента, а также гражданского персонала, задействованного в социально-экономическом управлении оккупированными территориями.

**Деокупация и реинтеграция** – это комплекс мер по восстановлению суверенитета и территориальной целостности Украины, а именно:

- обеспечение стабильного режима безопасности (полное прекращение огня, демилитаризация всех незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях, разминирование, восстановление контроля над участком украинско-российской государственной границы на оккупированной территории);
- обеспечение правового режима социально-экономической деятельности на оккупированных территориях в соответствии с действующим законодательством Украины;
- восстановление институтов украинской государственной власти на оккупированных территориях, сопровождение процессов правосудия, переходной юстиции и примирения согласно законодательству Украины;
- обеспечение функционирования средств массовой информации (телевидения, газет, радио, интернет-СМИ) согласно законодательству Украины;
- организация легитимных выборов органов местного самоуправления на оккупированных ныне территориях согласно законодательству Украины.

МВА в своей деятельности руководствуется мандатом ООН и законодательством Украины.

### **ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОЗИЦИЯ УКРАИНЫ**

2) В состав миротворческого и полицейского контингентов МВА на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей не могут входить представители стран, имеющих с Украиной государственную границу.

3) Представители государства Украина обязательно входят во все структуры гражданского управления на территории работы МВА.

4) Численность представителей государств, имеющих государственную границу с Украиной, в составе любого гражданского органа социально-экономического управления Международной временной администрации на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей не может превышать 50% состава этого органа.

5) Деокупация и реинтеграция ныне оккупированных территорий не может быть условием для определения внешнеполитического курса Украины.

## **БЕЗОПАСНОСТЬ**

6) Приоритетными задачами МВА в работе на оккупированных территориях Луганской и Донецкой областей являются демилитаризация всех вооруженных формирований и установление контроля на участке государственной границы Украины и Российской Федерации на оккупированной территории.

Обязательным является участие и постоянное присутствие в контингенте МВА на границе Украины и РФ представителей соответствующих органов государственной власти Украины.

7) МВА осуществляет контроль за перемещением гражданского населения и товаров на оккупированные территории Донецкой и Луганской областей, выполняет функции миграционной и таможенной службы в присутствии мониторинговой миссии ОБСЕ.

8) Полицейские силы на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей на время работы МВА формируются в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН.

9) Полицейские силы МВА на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей организуют контроль за оборотом оружия среди населения.

## **ГРАЖДАНСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

10) МВА берет на себя социально-экономическое управление оккупированными территориями Донецкой и Луганской областей по мере установления эффективного контроля над этими территориями до проведения местных выборов на указанных территориях.

11) После установления эффективного контроля МВА валютная и финансовая система оккупированных территорий действуют согласно законодательству Украины.

12) МВА способствует возвращению временно перемещенных лиц на оккупированные территории, восстановлению всех их материальных и нематериальных прав.

## **МЕДИА И СВОБОДА СЛОВА**

13) МВА максимально способствует обеспечению технического и физического допуска и функционирования украинских средств массовой информации (телевидения, газет, радио, интернет-СМИ и их представителей – журналистов и технического персонала) на территорию работы МВА. Все СМИ на оккупированных территориях после перехода их под контроль МВА работают согласно требованиям законодательства Украины.

14) МВА ограничивает деятельность политических партий и политическую агитацию на оккупированных территориях до начала предвыборной кампании по выборам в органы местного самоуправления.

### **ПРАВОВАЯ СИСТЕМА**

15) За государством Украина, территориальными общинами сел, поселков, городов, расположенных на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях, органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими субъектами публичного права сохраняется право собственности, другие вещные права на имущество, в том числе на недвижимое имущество, включая земельные участки, находящееся на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях.

МВА гарантирует восстановление имущественных прав, нарушенных в 2014 году, по состоянию на 2014 год.

16) МВА в отношении граждан, проживающих на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей без украинского гражданства, руководствуется действующим законодательством Украины, регулирующим правила пребывания граждан других государств и лиц без гражданства на территории Украины.

17) МВА способствует формированию органов досудебного и судебного следствия на оккупированных территориях согласно законодательству Украины.

18) Все преступления, совершенные членами незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях на почве политической, этнической, религиозной неприязни, военные преступления, преступления против человечности будут переданы на рассмотрение военного уголовного трибунала ООН, который должен быть создан отдельно.

19) Все преступления, совершенные на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, расследуются в соответствии с Уголовным кодексом Украины. Все лица, совершившие соответствующие преступления, будут привлечены к ответственности согласно законодательству Украины и нормам международного права.

20) Украина принимает специальные законы об амнистии и о коллаборационизме (о прощении), которые будут применяться на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей.

21) Украина соглашается на амнистию для граждан Украины - участников незаконных вооруженных формирований на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, не совершавших преступлений против человечности, военных преступлений, не причастных к созданию незаконных

вооруженных формирований исключительно при условии, что они не совершали иных преступлений, предусмотренных УК Украины.

22) Украина принимает закон о коллаборационизме (о прощении), которым ограничивает право участвовать в выборах всех уровней и быть избранными в советы всех уровней, права быть назначенными на должности в системах исполнительной и правоохранительной, судебной и местной власти на всех уровнях, права создавать общественные и политические организации всех граждан Украины, занимавших руководящие должности в квазигосударственных органах на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей после 14 апреля 2014 года, а также нарушивших присягу сотрудников органов внутренних дел, прокуроров, судей, военнослужащих и государственных служащих.

## **ВЫБОРЫ**

23) После достижения цели стабильной безопасности, а именно – полного прекращения огня, осуществления МВА полного контроля над участком границы Украины и Российской Федерации на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, демилитаризации всех незаконных вооруженных формирований, а также обеспечения правового режима социально-экономической деятельности на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины, стабильной работы средств массовой информации в соответствии с украинским законодательством, МВА организует и проводит выборы в органы местного самоуправления на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей согласно законодательству Украины.

24) Дата выборов в органы местного самоуправления на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей назначается Верховной Радой Украины.

25) После формирования законных органов местного самоуправления на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей полномочия МВА прекращаются и передаются органам местного самоуправления.

## **ВЫВОДЫ**

По мнению экспертов дискуссионного клуба “Будущее Донбасса”, привлечение компонента гражданского управления в течение переходного периода равнозначно миротворческому компоненту, потому что:

- легитимные институты государственной власти на временно оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей были полностью разрушены в 2014 году;

- с 2014 года функции административного и социально-экономического управления на оккупированных территориях выполняют управляемые Россией, но даже ею не признанные, нелегитимные милитаристские формирования, не имеющие международной субъектности;

- Российская Федерация продолжает не признавать себя стороной конфликта и отказывается от ответственности за управление оккупированными территориями Донецкой и Луганской областей.

Эксперты считают, что урегулирование нейтральной Миссией ООН не только проблем военного характера, но и гражданского управления оккупированными территориями в течение переходного периода создаст реальные условия для решения конфликта, гражданского примирения и социально-психологической реабилитации жителей пострадавших территорий Украины.

### СОАВТОРЫ КОНЦЕПЦИИ:

**Сергей Гармаш**, председатель Центра исследования социальных перспектив Донбасса (ЦИСПД)

**Валерий Кравченко**, директор “Центра международной безопасности”;

**Евгений Ярошенко**, аналитик “Дома демократии”;

**Алексей Семений**, директор Института глобальных трансформаций;

**Григорий Капосльоз**, специалист по вопросам национальной безопасности, ведущий эксперт ОО “Академия национальной безопасности”;

**Лада Рослицки**, консультант по внешней безопасности и стратегическим коммуникациям. Сотрудничает с Центром исследования армии, конверсии и разоружения;

**Александр Устименко**, специалист по вопросам национальной безопасности, доцент кафедры глобалистики, евроинтеграции и управления национальной безопасностью Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;

**Руслан Кермач**, политический аналитик Фонда “Демократические инициативы имени Илька Кучерива”.

# МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ НА ДОНБАССЕ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ, ШАНСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских  
и российских экспертов (май-июнь 2018г.)*

Этот заочный Круглый стол предваряет VIII раунд очного триалога немецких, украинских и российских экспертов, инициированного Фондом Конрада Аденауэра в марте 2015г. Нынешняя экспертная встреча, проходящая в августе 2018г. в Италии, посвящена проблемам миротворчества на Донбассе и в целом – перспективам урегулирования/минимизации российско-украинского конфликта.

В ходе заочной дискуссии, материалы которой опубликованы в этом сборнике, эксперты трех стран оценивали характер и специфику внутривнутриполитических процессов в России и Украине (в т.ч. результаты прошедших выборов в РФ и перспективы предстоящей избирательной кампании в Украине). Возможны ли перемены (коррекция) внешнеполитического курса РФ в период очередной каденции В.Путина? Как сказывается приближение президентских выборов в Украине на ее внешнеполитических позициях? Насколько и как влияет динамика внутривнутриполитической ситуации в двух странах на процесс урегулирования конфликта на Донбассе?

Вторая часть заочной дискуссии корреспондируется с первой и сосредоточена на проблемах миротворчества. Насколько реальны в нынешних геополитических условиях шансы введения миротворческой миссии ООН на Донбасс? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?

Эксперты по-разному отвечают на эти вопросы, по-разному обозначают задачи и функции предполагаемой миссии, весьма скептически оценивают возможности сближения ныне кардинально разных позиций Киева и Москвы. Однако, очевидно и другое – все участники дискуссии в той или иной форме поддерживают идею проведения миротворческой операции под эгидой ООН на Востоке Украины. Ибо неопределенность ситуации на Донбассе, где вот уже пятый год, с разной интенсивностью, продолжаются боевые действия и гибнут люди, грозит возможной эскалацией конфликта.

Очевидно, ныне главной задачей как “Нормандской четверки”, так и трехсторонней контактной группы является минимизация конфронтации в зоне конфликта и, по большому счету, приостановка критического процесса деградации украинско-российских отношений. Собственно, это и является ключевой темой предстоящей дискуссии и в целом трехстороннего экспертного диалога.



## ПОЗИЦИИ НЕМЕЦКИХ ЭКСПЕРТОВ

### ТОЛЬКО СИЛЬНЫЙ ЗАПАД СМОЖЕТ ПРЕДОТВРАТИТЬ ДАЛЬНЕЙШУЮ ЭКСПАНСИЮ РОССИИ И ВСТУПИТЬ С РФ В КОНСТРУКТИВНЫЙ ДИАЛОГ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*



**Армин ШТАЙГИС,**  
бригадный генерал в отставке,  
председатель Общества друзей  
Федеральной академии политики  
безопасности, г.Берлин

Развитие ситуации в сфере внутренней/внешней политики и процессы принятия решений наитеснейшим образом связаны между собой. В этом нет ничего нового, сегодня это правило даже более актуально, чем было раньше. В нынешнем мультиполярном мире разворачивается борьба за главенство – прежде всего между либеральными и авторитарными государствами, но также и между авторитарными государствами между собой. Эта борьба ознаменовывается взаимным недоверием, ошибочными оценками, претенциозностью, экспансионистскими намерениями и националистической идеологией.

Россию и Украину, а также тянувшийся с 2014г. конфликт вокруг Крыма и Восточной Украины следует рассматривать именно в этом контексте. Внутриполитические процессы в обоих государствах, несомненно, оказывают влияние на конфликт, но в то же время к нему необходимо подходить в европейском и глобальном масштабе.

*В рамках президентских выборов, состоявшихся в марте, Президент Путин явно усилил свою авторитарную систему, в которой всё завязано на Кремле.* Однако спорные результаты выборов, ограничение основных прав и свобод человека, серьёзное ущемление оппозиции, масс-медиа и общественных организаций свидетельствуют о дефицитах власти во внутренней политике. Всё это накладывается на сложную экономическую ситуацию. Не просто так после своего избрания Путин заявил, что существенной задачей его очередной каденции является развитие и модернизация экономики и повышение уровня жизни населения. Для этого в сегодняшнем глобализированном мире России просто необходимо иметь сильных партнёров, особенно – в Европе. А рассчитывать на это Президент Путин сможет лишь в случае возврата к нормам международных отношений, став прогнозируемым, надёжным и заслуживающим доверия политиком.

Но сегодняшняя Россия видит своё будущее скорее в отмежевании от Запада, чем во взаимодействии с ним. Поэтому следует запастись терпением для того, чтобы понять, насколько Россия готова прекратить свою политику,

направленную на раскол Запада, и предпринять конструктивные шаги для урегулирования конфликтов в Европе и на Ближнем Востоке.

В связи с предстоящими президентскими и парламентскими выборами Украину ожидает сложный 2019г. И здесь речь идёт об утверждении и дальнейшем развитии сильных, независимых и заслуживающих доверия государственных институций и о формировании конструктивной политической культуры в стране. В конце концов, как сказал во время недавнего визита в Киев Федеральный президент Германии Франк-Вальтер Штайнмайер, речь идёт о том, чтобы “не допустить развала того, что было завоёвано на Майдане”. **Украинцы должны показать мужество и действительно осуществить необходимые реформы, особенно – в борьбе с коррупцией, а также дать отпор любым проявлениям агрессивного изоляционистского национализма.** Только так можно обеспечить стабилизацию ситуации внутри страны и её способность к сопротивлению во внешних отношениях, что станет залогом будущего Украины в Европе.

Что же всё это означает для российско-украинского конфликта? На этот вопрос нет однозначного ответа. Тут необходимы “плюрализм мышления” и альтернативные подходы, способные дать максимально правильные ответы на самые разные варианты развития событий. Поэтому ниже представлены три сценария.

### Сценарий 1. Сотрудничество

Президент Путин придерживается авторитарной системы правления внутри страны, но осознаёт, что для укрепления его власти и усиления роли России как глобального игрока ему необходимы партнёры, способные помочь России идти в ногу с XXI веком в экономическом плане. Насколько способен на это и желает этого в ближайшие годы Китай, остаётся под вопросом. Президент Трамп, исходя из принципа “Америка в первую очередь”, всегда будет искать пользу и выгоду для себя. Европейцы однозначно будут готовы пойти на это, если Президент Путин вернётся к политике сотрудничества в области безопасности и станет надёжным европейским соседом. 2019 год – год выборов – сделает Украину ещё более сильной в политическом, экономическом и общественном плане. И тогда возможны совместные инициативы по реализации Минских договорённостей, по введению миротворческой миссии ООН на Востоке Украины и по поиску решений для послевоенного обустройства Сирии, где Путину крайне необходима будет поддержка европейцев.

### Сценарий 2. Конфронтация

Россия Президента Путина, исходя из общего уязвимого состояния Запада, решает использовать свой шанс и “разрушить” Запад. Она всячески использует гибридные приёмы для усиления тенденций раскола в трансатлантических отношениях и углубления кризисных явлений разного рода в Европейском Союзе с тем, чтобы применить их для своей выгоды, не брезгуя кибератаками на западные институции, поддержкой популистских движений, а в крайнем случае – и вооружёнными столкновениями. Украина, внутренняя ситуация

которой, возможно, будет ещё более слабой, при таком сценарии определённо станет одной из первых жертв продолжающейся экспансионистской политики РФ, направленной на разделение мира на сферы влияния, благодаря которой Россия снова сможет “стать великой и смыть позор распада Советского Союза”.

### **Сценарий 3. Стагнация**

Если коротко, то тут мало что изменится в отношении России к Западу, Европе и Украине. Президент Путин приходит к заключению, что его позиции внутри страны укрепились после выборов, а благодаря операциям в Украине и Сирии он снова стал игроком, с которым считаются внешние представители в глобальном масштабе. В Европе Россия за прошедшие годы благодаря т.н. “затяжным конфликтам” в Нагорном Карабахе, Приднестровье, Грузии и, особенно, в Украине создала себе имидж страны, имеющей потенциал эскалации, но в то же время колеблющейся между господствующей автократией и западной либеральной идеей. Это – важные стратегические цели, достигнутые Президентом Путиным, в сохранении которых он заинтересован.

Вопрос заключается в том, какой из сценариев более вероятен, а также какие последствия он будет иметь для практической политики. Ни один из них нельзя исключить с полной уверенностью, а при “плюрализме мышления” этого и не стоит делать.

Я бы предпочёл сценарий сотрудничества, но его реализация требует определённого времени. Для этого необходимо, чтобы Россия и другие страны, например, США и Китай, при определении своих политических и стратегических целей на среднюю и долгосрочную перспективу поняли, что в эпоху экономизации и технологизации мира они как глобальные игроки могут существовать только в условиях активного и доверительного сотрудничества с другими.

Сценарий конфронтации является, несомненно, наихудшим вариантом для всех, но его нельзя исключать. Вероятность развития такого сценария может уменьшиться благодаря сильному Западу с действующим альянсом НАТО, дееспособным Европейским Союзом и окрепшей Украиной. К сожалению, подобные признаки наблюдаются не везде. Но только сильный Запад сможет предотвратить дальнейшую экспансию России и вступить с РФ в конструктивный диалог.

Возможно, третий сценарий – стагнация – является наиболее вероятным. Президент Путин, как уже было показано, достиг своих целей и наблюдает, что же происходит в этом мультиполярном мире – в США, в ЕС, в том же Китае или Украине. Уступок в российско-украинском конфликте ожидать не стоит. Согласие России на введение миротворческой миссии ООН более чем маловероятно. Успехом можно было бы считать скорую реализацию Минских договорённостей по прекращению огня с тем, чтобы для начала прекратить ежедневное применение силы.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Идея введения миротворческой миссии ООН существует уже несколько лет – она была выдвинута Украиной и позже подхвачена Москвой. Впрочем, признаки достижения консенсуса пока не наблюдаются. В чём же заключается конфликт интересов?

По понятным причинам Украина очень заинтересована в том, чтобы для начала при серьёзной поддержке мандата миссии ООН и миссии ОБСЕ по прошествии более чем трёх лет в конце концов имплементировать Минские договорённости по вопросам безопасности. Это касается не только прекращения огня и отвода тяжёлых вооружений от линии размежевания, вывода всех иностранных вооружённых сил и разоружения всех противозаконных формирований, но и восстановления полного контроля на государственной границе между Россией и Украиной. Кроме этого, Украина, несмотря на все правомерные принципы суверенитета, должна быть заинтересована в том, чтобы миссия ООН вместе с ОБСЕ обеспечивали и сопровождали процесс восстановления легитимных государственных институтов в Луганской и Донецкой областях, а также выборы и связанные с ними дальнейшие мероприятия. Для реализации всех этих мероприятий придётся привлекать и сепаратистов, как бы тяжело это ни было по понятным причинам для украинской стороны.

Вопреки поданным поначалу сигналам заинтересованность России в миссии ООН на Донбассе скорее невелика. При последовательной реализации широкого мандата такая миссия существенно ограничит пространство действий для Москвы. И понятно, что Россия выступает за мандат, который ограничивался бы охраной наблюдателей ОБСЕ вдоль линии разграничения. В случае такого мандата поддерживаемые Россией сепаратисты и сама Россия и далее могут рассчитывать на полную свободу действий на остальной территории конфликта, в т.ч. и в приграничной полосе на границе с Россией. Позиция России по миссии ООН пока что остаётся скорее расплывчатой. Поэтому так важен был момент, когда Федеральный канцлер А.Меркель на майской встрече в Сочи призвала Президента Путина уточнить российские представления по этому вопросу. Впрочем, не стоит тешить себя слишком большими ожиданиями на согласие России ввести на Донбассе миссию ООН с широким мандатом.

Важной в этом отношении является позиция европейцев. Этот конфликт разворачивается на их континенте, поэтому они несут особую ответственность за его урегулирование. На данный момент был создан Нормандский формат, в рамках которого стали возможными Минские договорённости, были введены санкции ЕС, проводятся мероприятия ОБСЕ, а также мероприятия НАТО по осуществлению разработанных вместе с европейцами решений саммита Альянса в Уэльсе. При введении миссии ООН на европейцев,

конечно же, ляжет дополнительная ответственность, связанная как с выполнением миссии, так и с распределением сил. Особенно это коснётся Германии и Франции как западных представителей Нормандской четвёрки.

Остаётся лишь задать несколько критичный вопрос – насколько велика готовность этих государств, да и других европейцев, принять личное участие в этой сложной и опасной миссии немалого масштаба и нести дальнейшую политическую ответственность за её выполнение.

Таким образом, Украина весьма заинтересована в миссии ООН с широким мандатом. Киев вряд ли откажется от неё, поскольку не хочет возвращения к нынешнему – неприемлемому – состоянию Донбасса после введения миссии. Интересы Москвы диаметрально противоположны. Вряд ли следует ожидать согласия Кремля на широкий мандат. А европейцы понимают, насколько велики ответственность и нагрузка, с которыми им придётся столкнуться в случае дальнейшего наличия рисков. В общем и целом, перспективы реального компромисса очень невелики.

### **МАНДАТ О СОКРАЩЕНИИ МИССИИ ООН ДО ОХРАНЫ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОБСЕ ГОВОРИТ О ТОМ, НАСКОЛЬКО НЕСЕРЬЁЗНО К НЕМУ ОТНОСИТСЯ САМ КРЕМЛЬ**

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Внутренняя политика играет, конечно же, в обоих случаях важную роль. Накануне выборов Порошенко наверняка будет действовать осторожно, настаивая более, чем обычно, на украинской позиции. Но при этом нельзя поддаваться иллюзии, что конфликт сможет быть разрешён в 2019г. По большому счёту, Порошенко оказывается заложником собственной политики. В основе Минских договорённостей лежит предложенный им же летом 2014г. план из 14 пунктов, под которым стоит его подпись. Но после того, как в связи с военными действиями как минимум 10 тыс. человек были убиты и более миллиона лиц стали внутренними беженцами, украинское общество гораздо менее готово идти на уступки зачинщику войны, чем это было, скажем, в мае 2014г. И такую ситуацию нелегко разрешить. Тем не менее, я думаю, что если бы российская сторона проявила серьёзную готовность к реализации Минских договорённостей, Порошенко смог бы найти возможность для манёвра во внутренней политике.

В случае с Путиным внутриполитический аспект выражен гораздо более, чем многие думают. И речь идёт не только о том, что военные успехи, милитаризм и конфронтация с Западом на короткий срок стабилизируют режим в



**Густав ГРЕССЕЛЬ,**  
научный сотрудник  
программы  
Европейского совета  
по международным  
отношениям

РФ. Я думаю, что в отдалённой перспективе война будет иметь для российской власти более серьёзные последствия. Использование Россией обычных вооружённых сил с осени 2014г. не имеет под собой никакого мандата, т.е. оно противозаконно даже с точки зрения российского конституционного права. Не использует ли такое положение вещей возможный кандидат в Президенты России в 2024г., чтобы покончить с режимом Путина и его властью?

Ещё хуже для Путина складывается ситуация со сбитым самолётом рейса МН17. Именно он несёт “ответственность в последней инстанции” за отправку высокоточного зенитного ракетного комплекса на Донбасс, что стало причиной гибели 300 человек, из них – около 200 граждан ЕС. На данный момент Путин может влиять на дискуссию вокруг МН17 в Нидерландах и нейтрализовать её, используя когорту верных ему фашиствующих партий. Но как долго это продлится? И не решит ли его преемник после 2024г. пожертвовать им ради улучшения отношений России с Западом?

История С.Милошевича, который прошёл путь от героя нации и защитника Сербии в 1999г. до высылки в Гаагу в 2001г. показывает, что ситуация меняется очень быстро. Поэтому я думаю, что говорить о России после Путина пока что слишком рано. Мне кажется, что Путин найдёт решение, чтобы остаться у власти и после 2024г. Тут возможно и “тупое” изменение Конституции, и отмена ограничения президентства двумя сроками подряд, и придание более высокого статуса другой должности в структуре власти в целях получения особых полномочий (например, он может стать Председателем Совета Безопасности РФ), и многое другое.

А до этого он будет держать все опции по Украине открытыми и использовать конфликт (в т.ч. и ситуацию конфронтации с Западом) для того, чтобы давать основным фракциям как можно меньше возможностей для выхода из-под его контроля или создания сил, которые могли бы составить ему конкуренцию. Поэтому в ближайшем времени он будет пресекать все попытки для достижения существенного прогресса в прекращении войны на Донбассе.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Думаю, это маловероятно. Российское предложение о создании миссии ООН было прежде всего превентивным шагом. Он был сделан для того, чтобы не дать Порошенко возможности внести на Генеральной ассамблее ООН предложения со своими условиями. Но предложенный мандат о сокращении миссии ООН до охраны наблюдателей ОБСЕ говорит о том, насколько несерьёзно к нему относится сам Кремль. Тут и речи нет об отказе от непосредственного контроля над этими территориями, даже несмотря на постоянные сложности в подборе подходящего персонала, который хоть как-то выполнял бы роль “смотрящего”.



## ГОТОВНОСТЬ РФ К ПОИСКУ КОМПРОМИССА ПО ВОПРОСУ МИРОТВОРЦЕВ НЫНЕ ВЕРОЯТНО НИЖЕ, ЧЕМ БЫЛА ИЗНАЧАЛЬНО

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутри-политические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Маловероятно, что новый срок Путина на посту Президента РФ принесет какие-либо значительные изменения в контексте различных конфликтов между Киевом и Москвой. Мы не наблюдаем признаков изменения целей российского руководства по отношению к Украине, поэтому, вероятнее всего, Россия будет продолжать свою текущую политику в этом направлении.

Существует вероятность того, что внутренние проблемы заставят Путина и других российских лидеров уделять больше внимания и тратить большее количество ресурсов для решения проблем внутри РФ, а значит, их внимание к Донбассу, скорее всего, ослабит. Однако, принимая во внимание значимость контроля над территориями Донбасса для путинского режима, целью которого является удержание соседних стран в сфере своих интересов и предотвращение их дальнейшей интеграции в западные институты и структуры, вряд ли можно предположить, что Путин будет готов полностью выйти из этого региона.

*Скорее, он может выбрать вариант эскалации конфликта с целью решения внутренних проблем – либо чтобы подкрепить свой авторитет среди части российского общества, либо чтобы умиротворить определенные группы в сфере политики, экономики или безопасности, заинтересованные в такой эскалации.* Предугадать дальнейшее развитие ситуации достаточно сложно. Оно будет зависеть от будущих событий внутри РФ, а также их оценки Путиным. Наиболее вероятным сценарием остается сохранение текущей ситуации, к которой все ее участники уже в значительной степени привыкли и из которой множество топовых действующих лиц и подчиненных им групп извлекают выгоду.

Что касается Украины, то тут ситуация более сложная. Так как предвыборная гонка в преддверии президентских и парламентских выборов 2019г. уже началась, заявления и действия различных лидеров и их групп будут соответствовать целям и тактике их кампаний. Поэтому мы не предвидим радикальных изменений ситуации, т.к. они могут повлечь за собой риски, на которые правящая элита вряд ли пойдет в предвыборный период. Действия оппозиции, критикующей существующее правительство касательно ситуации на Донбассе, вероятнее всего, так и останутся на уровне заявлений. Таким



**Сюзан СТУАРТ**,  
заместитель руководителя  
исследовательской группы  
Восточная Европа и Евразия  
Фонда науки и политики

образом, сохранение существующего статуса – наиболее вероятный вариант развития событий с украинской стороны. В России определенные ключевые фигуры получают массу выгод от текущей ситуации и, следовательно, не желают ее существенно менять. Тем не менее, возможны неожиданные вмешательства, например, со стороны националистических или популистских группировок, как уже происходило ранее во время торговой блокады оккупированных районов Донбасса.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Шансы на достижение компромисса по вопросу работоспособной миротворческой миссии под эгидой ООН ничтожно малы. Если допустить, что, предлагая возможность такой миссии, Россия в первую очередь преследовала цель повлиять на американские дебаты и предотвратить дальнейшие санкции против РФ, а также поставку летального оружия Украине, то эта цель, очевидно, не была достигнута. Поэтому готовность РФ к поиску компромисса в этом вопросе на данный момент вероятно ниже, чем была изначально. Кроме того, позиции сторон по ключевым вопросам, таким как цели миссии, территория, которую она охватит, а также состав контингента, слишком различны. Даже если Россия будет заинтересована в передаче части ответственности за происходящее на оккупированных территориях другой стороне (интерес, который может усилиться при ухудшении внутренней ситуации в РФ), вряд ли у российского руководства появится готовность вернуть контроль над украинско-российской границей на оккупированных территориях Украине.

Что касается геополитической ситуации, то также маловероятно, что внешние субъекты, такие как Германия, Франция или США, захотят вкладывать ресурсы, необходимые для принуждения России и/или Украины изменить занимаемую ими позицию. Для этого потребовалось бы продемонстрировать свои военные мощности по отношению к РФ – линия поведения, которую Германия и Франция четко обозначили как неприемлемую для себя; а США, хотя и продали Украине некоторые виды защитного оружия, вряд ли пойдут на дальнейшие действия в ближайшем будущем.

Чтобы повлиять на украинское руководство с целью изменить его позицию, потребовались бы как риторические приемы, так и финансовое давление с требованием пойти на дальнейшие уступки без гарантии выполнения Минских договорённостей со стороны РФ. Это было бы не только несправедливым подходом из-за значительного неравенства, но также могло бы вызвать политические и социальные потрясения в Украине, а, возможно, даже насилие.



## ШАНСЫ ДЕЙСТВИТЕЛЬНО МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН РАВНЯЮТСЯ НУЛЮ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутривнутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*



**Экарт Д.  
ШТРАТЕНШУЛЬТЕ,**  
управляющий делами  
Немецкого национального  
фонда, Берлин

На мой взгляд, у Украины – независимо от того, кто будет или останется президентом – немного простора для действий. Разве что она сделает смелый, но вряд ли реализуемый в политическом плане шаг и откажется от Донецкой и Луганской “народных республик”, сконцентрировавшись на развитии оставшейся территории. Тем самым у России было бы выбито из рук серьёзное средство шантажа, ведь истинной целью российской политики является не потенциальное расширение территории. Прежде всего, она использует Донецк и Луганск в качестве своеобразных заложников, чтобы заставить Украину вести себя так, как того желает Россия.

В связи с этим вряд ли будут какие-то подвижки и с российской стороны. В России налицо стабильная стагнация, больших экономических успехов там не следует ожидать. И в первую очередь виной тут не санкции, а неспособность и нежелание российской системы к проведению реформ. В итоге это означает, что свою внутреннюю легитимность Президент Путин должен обеспечивать за счёт политики насилия в отношениях с другими странами. Он играет с огнём, но при этом уверен, что проводит неплохую политику.

Причиняя боль Украине (где ежедневно гибнут люди), он вышел за приемлемые для Запада рамки, который, впрочем, по вопросу о России всё больше теряет свои единство и цельность. Хорошим примером этому служит недавно созданная итальянская коалиция. Поэтому, с точки зрения Кремля, причин для изменения политики просто нет – поэтому вряд ли тут что-то изменится. Разве что развитие ситуации в других очагах напряжённости заставит Россию начать считаться с Западом и пойти ему навстречу в украинском вопросе. Впрочем, на данный момент подобный сценарий не просматривается.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Есть два вида миротворческих миссий – широкая и посредническая. При посреднических миссиях осуществляется наблюдение за сохранением ситуации, о которой договорились обе стороны. Но при этом стороны должны быть

готовы выполнять требования посредников – как в спорте игроки выполняют требования судьи. Присутствующая в Украине наблюдательная миссия ОБСЕ и является такой посреднической миссией, хотя её работа и не приносит никаких результатов – кроме появляющихся время от времени статей в газете “*Neue Zürcher Zeitung*”.

Другой вид миссий – широкий мандат, т.е. в случае нарушения правил такая миротворческая миссия может применить оружие. В данном случае это означало бы прямую военную конфронтацию с российскими вооружёнными силами, на которую нет ни способности, ни готовности, т.к. с парой пакистанских солдат в голубых касках многого не добьёшься.

Вывод: шансы действительно миротворческой миссии ООН равняются нулю.

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН ПРЕДОСТАВИТ КРЕМЛЮ БОЛЕЕ-МЕНЕЕ УДОБНЫЙ СПОСОБ ВЫХОДА ИЗ ТЕКУЩЕЙ КОНФРОНТАЦИИ**

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутри-политические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Ожидается, что избирательные кампании в России и Украине, а именно российские выборы Президента в марте 2018г. и украинские президентские и парламентские выборы весной и осенью 2019г., внесут изменения в расстановку политических сил в Восточной Европе. В результате выборов, среди прочего, возможно появление новых шансов на прекращение (или эскалацию) боевых действий в восточных регионах Донбасса между незаконными группировками сепаратистов под предводительством России и регулярной российской армией с одной стороны, и украинской армией и военизированными формированиями – с другой. Хотя и российские, и украинские политические лидеры руководствуются в первую очередь внутренними, а не внешними факторами при выборе линии поведения, внутригосударственные политические последствия российско-украинской войны для обеих стран различны. Они не совпадают с распространённым мнением, что эта война приносит равную выгоду руководству Украины и России, по обе стороны т.н. “линии конфронтации”.

Начиная с 2014г., приключения В.Путина в Украине служили основным источником его растущей популярности. Социологи даже заговорили о новом “Крымском консенсусе” в российском обществе – искусственно созданной, однако широко распространённой среди большей части россиян



**Андреас УМЛАНД,**  
старший научный  
сотрудник Института  
евроатлантического  
сотрудничества, Киев

коллективной договоренности о правомерности, справедливости и законности различных территориальных, политических, культурных и экономических претензий России в отношении Украины. Перенесение даты выборов Президента России в 2018г. на четвертую годовщину подписания российско-крымского договора об аннексии – 18 марта и триумфальная победа Путина на выборах демонстрируют важность агрессивной кампании против Украины для поддержания целостности и долговечности путинского режима.

В противовес этому, в Украине весной 2014г. со второстепенных позиций к власти неожиданно пришел П.Порошенко – на тот момент основной кандидат на пост первого Президента после Евромайдана и ныне действующий Президент Украины. Среди прочих факторов, неожиданный выход Порошенко в верхний эшелон власти после Революции связывают с политическими ожиданиями значительной части украинского общества, что как опытный политик и переговорщик он сможет обеспечить мир и безопасность стране, находящейся в непростой ситуации усиления российской агрессии и стремительно набирающего обороты социально-экономического кризиса в период после Евромайдана.

Триумфальная победа антиолигархической Революции достоинства в начале 2014г. обещала приход новой политической эпохи и новых государственных деятелей, находящихся вне старой олигархической системы. Однако этим перспективам не суждено было стать реальностью из-за российской тайной военной операции по аннексии полуострова Крым и вторжения на территорию Донецкого бассейна, или Донбасса (региона, названного так в честь небольшой реки Северский Донец, а не в честь города Донецк или большой российской реки Дон, как иногда некорректно указывают западные комментаторы).

Шок от потери части территории, эскалация войны на Востоке страны и последующие экономические потрясения привели к тому, что украинцы отдали предпочтение бывшему министру, депутату и промышленному магнату со значительным политическим опытом. Основным недостатком Порошенко был и остается тот факт, что он является одним из крупнейших украинских олигархов. Несмотря на это, ожидалось, по крайней мере весной 2014г., что он сможет вывести украинское государство из состояния нарастающего кризиса международных отношений, внутреннего единства и промышленного потенциала.

Недавнее резкое падение популярности Порошенко, скорее, связано с его постреволюционными провалами во внутренней политике, чем с неспособностью установить мир в стране и вернуть полный контроль украинскому государству, по крайней мере, над территорией восточной Украины (не говоря уже о Крыме). Сейчас украинцы воспринимают Порошенко крайне негативно в основном из-за его все более очевидной неготовности коренным образом изменить характер олигархического порядка в Украине – в т.ч. из-за его неспособности полностью отказаться от своих бизнес-интересов в Украине и за ее пределами.

Однако политическое падение Порошенко также стало следствием его явной неспособности выполнить то, на что надеялись его избиратели в 2014г., – улучшить отношения с РФ, закончить войну на Востоке и вернуть под украинский контроль как минимум территории т.н. “народных республик” в Донецкой и Луганской областях.

Если бы Порошенко удалось выполнить обещанное в предыдущей избирательной кампании, многие избиратели частично простили бы ему непоследовательность ведения внутренних реформ в сфере управления. Однако Порошенко не смог решить основную внешнюю проблему – прекратить кровопролитную конфронтацию между Украиной и Россией, а также оказался не готов уверенно реализовывать фундаментальные внутренние реформы.

В результате, похоже, что Порошенко обречен проиграть будущие выборы Президента Украины, равно как и парламентские выборы. В худшем случае он может повторить неприглядную судьбу своего бывшего покровителя В.Ющенко, который, будучи действующим Президентом, проиграл выборы 2010г. и занял постыдное пятое место, набрав всего лишь 5,45% голосов.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Прогнозируемая в 2019г. неизбежная полная замена верхушки исполнительной и законодательной власти в Украине может послужить международным поводом или внутренним импульсом для разрешения ситуации на Донбассе. В частности, существует надежда на то, что смена украинского руководства в сочетании с накапливающимися последствиями западных санкций в отношении РФ приведут к перезагрузке российско-украинских отношений и станут стимулом для Путина наконец-то покинуть территорию Донецкого бассейна. В этой связи миротворческая миссия ООН – возможно, при содействии со стороны гражданского подразделения ЕС на Донбассе – является механизмом, который может обеспечить либо реальное разрешение конфликта, либо инсценировку такого разрешения – двойственность, которую остро осознают все заинтересованные стороны.

Уже в течение 4 лет между двумя самыми большими государствами Европы идет длительная “гибридная” война. Почти ежедневные обстрелы с использованием тяжёлого вооружения, еженедельные сводки о раненых и погибших в непосредственной близости от одного из наибольших объектов атомной энергетики Европы – Запорожской АЭС. Несмотря на невероятно высокие ставки в ситуации прекращения или эскалации военных действий в этой ключевой зоне, Европа обращает на этот лишь на вид “замороженный конфликт” очень

мало внимания, а попустительское отношение Запада к действиям РФ является основной линией поведения, которую выбирает ЕС и большинство его членов.

Некоторые организации и деятели Европейского Союза вложили достаточно много времени и усилий в разрешение конфликта, однако большинство европейских политиков, дипломатов и журналистов страдают от т.н. синдрома “постгеографической экстернализации”. Последствия возможного усиления интенсивности российско-украинской войны и вероятного поражения уже достаточно истощенной Украины будут катастрофой для всего европейского континента.

Однако западная политическая элита и общественное мнение умудряются сохранять оптимистичный настрой или просто оставаться в стороне и избегать мыслей о реальном значении действий РФ, используемых ею инструментах и намерениях в Украине. В худшем случае может понадобиться еще одна катастрофа на российско-украинской “линии конфронтации”, которая привлечет внимание общественности и политиков подобно трагедии МН17 в июле 2014г. Возможно, это заставит ЕС обратить внимание на существующую взрывоопасную ситуацию на его восточной границе.

\*\*\*

С тех пор, как в сентябре 2017г. Путин упомянул о своей готовности обсудить возможное участие ООН в разрешении конфликта на Донбассе, эту идею обсуждают многие западные дипломаты, политики и эксперты в данной сфере, несмотря на риски и сложности ее реализации. Впервые эта идея была упомянута уже в ноябре 2014г. нюрнбергским политологом А.Новаком, который также предоставил комплексный и подробный общий план ее реализации. Украинское государство подало официальный запрос о введении миротворческой миссии ООН в 2015г. С тех пор несколько известных аналитиков из разных стран публиковали более или менее детальные статьи о преимуществах и опасностях данного плана. В т.ч. исследования на эту тему представляли: А.Мельник (Центр Разумкова, Киев) в 2016г., А.Кортунов (Российский совет по международным делам, Москва) в 2017г., а также Р.Гован (компания *Rasmussen Global*, Нью-Йорк) и А.Вершбоу (Атлантический совет, Вашингтон) в 2018г. Эти и другие авторы описывают различные механизмы реализации данного плана и факторы, препятствующие ему.

Временная миротворческая миссия ООН и международная гражданская администрация на Донбассе несут двойную выгоду. Первое преимущество такой схемы заключается во введении нейтральной третьей стороны в ситуацию конфликта на Донбассе и установлении определенного переходного периода в процессе разрешения конфликта путем учреждения временной международной администрации с поддержкой численного и хорошо вооруженного

иностранный миротворческий контингент, а также отрядов временной интернациональной полиции. Очевидно, что такой план является единственной реальной возможностью передачи власти над оккупированными территориями Донбасса от России Украине, а также установления первоначального социально-политического порядка на территории т.н. “народных республик”.

Различные Минские договорённости 2014г. и 2015г. были изначально нерабочими, так как предполагали нереалистично упорядоченную передачу власти над тайно оккупированными милитаризованными восточными зонами украинского Донбасса, де факто находящуюся в руках Кремля, под полное управление Киева. Без переходного периода с установлением промежуточного правительства в лице третьей стороны, например, ООН, ОБСЕ или ЕС, остается непонятным, как такая передача может произойти после того, как Россия предположительно выведет свои секретные и регулярные войска, политических представителей и прекратит финансовую поддержку боевиков на украинском Донбассе.

Даже в случае такого гипотетического выведения российских войск, без вооруженных миротворцев и промежуточного правительства Украине понадобится полномасштабная освободительная война, чтобы ликвидировать, поймать, обезоружить и/или выгнать из страны остатки различных антиукраинских местных и иностранных группировок, наемников, экстремистов, искателей приключений и агентов, которых на сегодняшний день активно финансирует, поддерживает, вооружает, готовит и/или которыми руководит РФ.

Вторым преимуществом является то, что после того, как Кремль решится на устойчивое урегулирование конфликта, он может использовать этот план, чтобы спасти свою репутацию перед националистически настроенной агрессивной частью своего дезинформированного общества. До тех пор, пока Совету Безопасности ООН необходимо согласие РФ для введения международного вооруженного миротворческого контингента, Кремль может влиять на ход реализации миссии на международном уровне, а также представить этот план российским гражданам как собственную миротворческую инициативу, направленную на помощь страдающему русскоговорящему населению восточной Украины.

И хотя такая интерпретация будет грубым искажением сути и источника конфликта на Донбассе, использование миротворческой миссии ООН предоставит Кремлю более-менее удобный способ выхода из текущей конфронтации – если и когда Москва решит, что такой выход для нее принципиально выгоден и даже необходим. Чтобы обеспечить такую смену тактики РФ, западные санкции в контексте донбасского конфликта необходимо не просто продлить, но, ввиду их ограниченного успеха до сих пор, расширить и применять более эффективно.

## ПОЗИЦИИ УКРАИНСКИХ ЭКСПЕРТОВ

### ПОЗИТИВНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСА О МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ ЗАВИСИТ ОТ ИЗМЕНЕНИЯ ПОЗИЦИИ РОССИИ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Сегодня уже очевидно, что нынешнее российско-украинское противостояние носит долгосрочный характер. В его основе лежат фундаментальные причины, связанные, с одной стороны, со стремлением Украины и украинцев порвать с многовековой зависимостью от России, выйти из российской сферы влияния и интегрироваться в европейские институты, включая членство в НАТО и ЕС. С другой стороны – с попытками России любыми средствами этому воспрепятствовать. Пока эти противоречия между Москвой и Киевом не будут преодолены – конфронтация будет сохраняться. И это не дает оптимизма, что политические решения по урегулированию конфликта на Донбассе, деокупации и реинтеграции оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей будут найдены в ближайшей перспективе.

В этой связи, от новой президентской каденции В.Путина вряд ли стоит ожидать в скором будущем кардинальных изменений в подходах по основным внешнеполитическим направлениям, включая украинское. Хотя затяжная война на Донбассе сегодня не в интересах России: она не позволит выйти из нарастающего противостояния с Западом и ослабить режим санкций. Но логика избранной нынешним российским руководством стратегии превращения России в “государство-осажденную крепость”, позволяющей ему манипулировать населением с целью удержания власти, диктует продолжение антизападного курса, даже несмотря на то, что Россия объективно не готова к длительному противостоянию с Западом, а ее экономика не имеет необходимого для этого запаса прочности. Поэтому изменения в позиции России если и могут произойти – то лишь при условии консолидации Запада в вопросе усиления давления на нее, в т.ч. путем расширения пакета антироссийских санкций.

Вопросы урегулирования конфликта и дальнейших отношений с Россией, как видится, станут определяющими в ходе предстоящих в 2019г. президентских и парламентских выборов в Украине. Однако антироссийские настроения, доминирующие сегодня в украинском обществе и политикуме, вряд ли



**Константин  
КОНОНЕНКО,**  
заместитель директора  
Национального института  
стратегических  
исследований



позволят будущему Президенту, кем бы он ни был, существенно выйти за рамки нынешней логики противостояния.

Вместе с тем, новоизбранная украинская власть будет вынуждена реагировать на вызовы, связанные с необходимостью урегулирования конфликта на Донбассе. И это будет объективно подталкивать ее к поиску компромисса с Россией на как можно более выгодных для Украины условиях. Конечно, этот процесс не будет быстрым и легким. Его успех в значительной мере будет зависеть и от готовности российской стороны к реальному (а не фейковому как сейчас) открытому диалогу, который будет включать не только вопросы мирного урегулирования на Донбассе и статуса Крыма, но и более широкий комплекс проблем построения новой постконфликтной архитектуры украинско-российских взаимоотношений.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

На сегодня, с учетом развития геополитической ситуации, скорое принятие Советом Безопасности ООН решения об отправке миротворческой миссии на Донбасс выглядит маловероятным.

Главная сложность в решении этой проблемы заключается в наличии Минских договорённостей – половинчатого, но единственного согласованного международного документа по деэскалации в регионе. Именно к нему привязаны сегодня международные антироссийские санкции, даже несмотря на то, что Россия вообще рассматривает себя не как сторону конфликта, а лишь как некую третью сторону наряду с другими медиаторами Нормандского формата – Германией и Францией. И именно к нему сегодня апеллирует Россия, заявляя об отсутствии формальной правовой основы для проведения миротворческой операции ООН на Донбассе.

В то же время Минские договорённости продолжают систематически нарушаться пророссийскими силами на Донбассе (которые фактически не являются их стороной-подписантом) в первой и важнейшей их части – прекращении огня. Очередные договорённости трехсторонней контактной группы в Минске о достижении Пасхального перемирия в 2018г. были нарушены боевиками с применением тяжелой артиллерии. Под большим вопросом эффективность наблюдательной миссии ОБСЕ, которую часто пытаются использовать как средство политического давления на Украину.

Безусловно, во многом позитивное разрешение вопроса о миротворческой миссии ООН на Донбассе зависит от изменения позиции России, которая на нынешнем этапе не оставляет попыток дестабилизировать ситуацию в Украине при помощи гибридных инструментов, при этом утверждая, что



“её на Донбассе нет”. Цель таких действий России очевидна – заставить Украину согласиться на имплементацию Минских договорённостей в своей интерпретации, проигрышной для Киева.

Очевидно также, что такая риторика уже не воспринимается международным сообществом на фоне появляющихся каждый день новых фактов и свидетельств российского военного присутствия на Донбассе и полного контроля Москвы над процессами финансирования и гражданского управления временно неконтролируемыми Украиной территориями. Но Россия, поскольку ее полностью устраивает нынешний сценарий, будет и дальше продолжать – даже несмотря на санкции – подобную линию конфронтационного поведения, если ей не предложить устраивающие ее компромиссы.

Одним из возможных компромиссов мог бы стать пересмотр Комплекса мер Минских договорённостей, внесение в него изменений, включающих согласованные положения о размещении на Донбассе миротворческой миссии ООН и о ее модальностях. А также учитывающих некоторые пожелания Москвы относительно инструментов, дающих ей определённые правовые возможности “защиты прав” русскоязычных украинцев, проживающих на ныне оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей, в процессе реинтеграции этих территорий в состав Украины. Москва может согласиться на такой сценарий, рассчитывая получить дополнительные рычаги влияния на ситуацию в Украине и подготовки пророссийского реванша. Поэтому, украинские власти должны четко осознавать и оценивать пределы устойчивости украинского общества к новым вызовам и рискам, которые могут появиться в результате таких компромиссов, и способности правоохранительных органов эффективно противодействовать им.

### **КОМПРОМИСС ПО МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ НЕВОЗМОЖЕН, ПОКА НЕ ЗАВЕРШАТСЯ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ И ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В УКРАИНЕ**

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Внутриполитические процессы в России будут влиять на урегулирование конфликта Москвы и Киева не очень существенно, если только не случится что-то очень форс-мажорное. Могут быть скорее тактические и стилистические изменения в переговорном процессе, например, в случае ухода В.Суркова из переговорного



**Владимир ФЕСЕНКО,**  
председатель правления  
Центра прикладных  
политических  
исследований “Пента”

процесса и с позиции политического куратора Донбасса. Стратегические решения принимает только Президент В.Путин, а его отношение к Украине и урегулированию конфликта с Киевом вряд ли изменится. На тактические действия В.Путина по отношению к Украине гораздо больше будут влиять отношения с Западом – с США и европейскими странами. Но и здесь не стоит ждать быстрых изменений. В США, похоже, даже Трампа убедили, что Россия – противник, по отношению к которому надо вести жесткую политику. Проведению такой политики будут способствовать новые Госсекретарь США М.Помпео и советник по нацбезопасности Дж.Болтон. В Европе после итальянских выборов опять могут проявиться “разброд и шатания”, но А.Меркель и Э.Макрон вряд ли поменяют свою политику по отношению к В.Путину на 180°. *С очень высокой вероятностью, В.Путин не будет предпринимать никаких резких действий, даже тактических, по отношению к Украине, пока у нас не завершатся президентские и парламентские выборы.* Самые разные источники говорят о том, что в российском руководстве ожидают определенных изменений в украинском политическом ландшафте после выборов 2019г., и в зависимости от этих изменений могут несколько скорректировать тактику действий по отношению к Киеву.

Таким образом, именно внутривнутриполитические процессы в Украине могут повлиять на дальнейшие отношения между Москвой и Киевом и, особенно, на процесс урегулирования конфликта на Востоке Украины. Но и здесь не стоит ожидать “тектонических сдвигов”. Победа пророссийских кандидатов (Ю.Бойко или В.Рабиновича) на президентских выборах в Украине маловероятна. Если Президентом Украины станет Ю.Тимошенко, то она может попытаться договориться с В.Путиным о прекращении войны на Донбассе, но вряд ли согласится на российские условия реинтеграции мятежного региона в состав Украины и на какие-то другие существенные уступки России, иначе она столкнется с мощным сопротивлением этому курсу и в Парламенте, и в обществе.

Если допустить победу на президентских выборах А.Гриценко, то украинская позиция на переговорах с Россией наверняка даже ужесточится. Если при власти останется П.Порошенко, то никаких принципиальных изменений во внешней политике не произойдет. Новый состав Верховной Рады будет поляризован по отношению к проблеме урегулирования конфликта на Востоке Украины, однако, судя по данным социологических исследований, большинство в украинском Парламенте получают политические силы, которые будут настроены враждебно по отношению к России. Если же Москва сделает ставку на дестабилизацию внутривнутриполитической ситуации в Украине, то это только поднимет градус конфликта и на Донбассе, и в украинско-российских отношениях.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Некоторые, хотя и не очень высокие шансы на компромиссное решение по миротворческой миссии ООН на Донбассе сохраняются, но вряд ли это произойдет в ближайшие полтора года.

**Во-первых**, нет никаких подвижек в российской позиции. Президент В.Путин по-прежнему настаивает на том, что миротворцы ООН должны только охранять миссию ОБСЕ и не более того. Такое понимание функций миротворческой миссии ООН неприемлемо для Украины и недостаточно для других участников переговоров.

**Во-вторых**, поиску компромисса по миротворческой миссии ООН на Донбассе будет мешать обострение отношений между США и Россией, произошедшее в последние месяцы. В этих условиях вряд ли Путин пойдет на какие-то уступки, поскольку будет воспринимать это как проявление слабости. Скорее наоборот, в его стиле – отвечать аналогичными решениями на жесткие действия геополитического оппонента. Но при этом он должен демонстрировать конструктивность европейским партнерам по переговорам (Германии и Франции). Так что переговоры продолжатся, но без существенных уступок со стороны России.

**В-третьих**, (самое главное), согласование какого-либо компромисса по миротворческой миссии ООН на Донбассе будет невозможно, пока не завершатся президентские и парламентские выборы в Украине. Избирательная кампания в Украине не будет способствовать поиску компромисса со стороны украинских переговорщиков. Даже незначительные уступки В.Путину в переговорном процессе могут ослабить электоральные позиции и действующего Президента Украины, и его возможного преемника.

В условиях избирательной кампании через украинский Парламент будет невозможно провести любое компромиссное решение по Донбассу. В этой связи огромные риски могут возникнуть для продления действия Закона “Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей”. Этот вопрос должен голосоваться в Верховной Раде Украины в сентябре или начале октября текущего года, когда де-факто уже начнется президентская избирательная кампания. Эта ситуация, а также проведение осенью 2018г. выборов в высшие органы власти в самопровозглашенных “ДНР” и “ЛНР”, что прямо противоречит Минским

договорённостям, существенно осложняют переговорный процесс по урегулированию конфликта на Донбассе.

Возобновление реального переговорного процесса, скорее всего, произойдет только после того, как будет определен победитель президентских выборов в Украине. Но до завершения парламентской избирательной кампании возможный новый Президент Украины вряд ли пойдет на какие-то публичные договоренности с Путиным. Само по себе это будет рискованно, а если эти договоренности не принесут мира, то такая ситуация может обернуться электоральной катастрофой для политической силы нового главы украинского государства.



Для того, чтобы миротворческая миссия ООН на Донбассе стала реальностью, Москва должна согласиться на то, чтобы миссия могла действовать на всех ныне неконтролируемых Украиной территориях Донецкой и Луганской областей, в т.ч. и на неконтролируемых Украиной участках украинско-российской границы, а также на то, чтобы миротворческая миссия ООН взяла на себя функции обеспечения безопасности на этих территориях, что необходимо для последовательного выполнения Минских договорённостей.

В свою очередь, Киев должен согласиться на участие представителей сепаратистских республик в переходных администрациях, а также на полноценное выполнение политической части Минских договорённостей. Ключевой идеей компромисса по миротворческой миссии ООН на Донбассе, на которую должны согласиться обе стороны, должна стать договоренность о создании переходной международной администрации, которая займется подготовкой местных выборов в конфликтном регионе (отдельных районах Донецкой и Луганской областей), обеспечением порядка и временного режима управления на этой территории до её возвращения под контроль Украины. Международная администрация и её основные подразделения должны возглавляться представителями миротворческой миссии ООН, но в её состав также должны входить представители Украины и нынешних властей самопровозглашенных республик в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (т.е. она должна быть трехсторонней по своему составу).

## ИЗ-ЗА ОТСУТСТВИЯ ВИДИМЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ВЗАИМНЫХ УСТУПОК ПРОЦЕСС СОГЛАСОВАНИЯ ПОЗИЦИЙ СТОРОН БУДЕТ ЗАТЯЖНЫМ

– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?

Уже с первых дней очередного президентского срока В.Путина стало понятно, что позиция руководства Российской Федерации по отношению к Украине не изменилась, и она будет определять содержание украинского вектора российской внешней политики в ближайшее время. Российское руководство продолжает заявлять о “законности” аннексии Крыма, и открытие Путиным Керченского моста является демонстративным тому подтверждением.

Россия не прекратит вооружённую агрессию на Донбассе. Подтверждением этого является заявление Путина во время встречи с Федеральным канцлером Германии А.Меркель 18 мая в Сочи – по его словам, миротворцы ООН должны ограничиться зоной действий вдоль линии соприкосновения с функциями по охране наблюдателей СММ ОБСЕ. В действительности это будет способствовать сохранению неконтролируемого со стороны миссии ООН присутствия российских вооружений и военнослужащих на Востоке Украины. Поэтому очевидно, что Россия не откажется от своей цели удерживать Украину в сфере своего влияния и не допустить ее движения в направлении членства в ЕС и НАТО.

Тематика противодействия европейской и евроатлантической интеграции Украины будет активно разыгрываться в информационном пространстве во время предстоящих избирательных кампаний в Украине. Собственно говоря, это уже происходит, и не только в украинском информационном пространстве. Уже распространяется информация о том, что стабилизировать ситуацию в Восточной Европе можно путем полного отказа НАТО и ЕС от дальнейшего расширения и предоставления России права закрепить за собой зону влияния на постсоветском пространстве.

Но не стоит забывать, что отказ от предоставления Украине и Грузии ПДЧ (*NATO Membership Action Plan*) не только не предотвратил российскую



**Виталий МАРТЫНЮК**,  
руководитель  
международных программ  
Центра глобалистики  
“Стратегия XXI”

агрессию против Грузии в августе 2008г., но, наоборот, стимулировал 6 лет спустя агрессию против Украины.

Кремль будет рассчитывать, что на президентских выборах весной 2019г. в Украине победу сможет одержать позитивно настроенный к РФ украинский политик, а платой за его лояльность может послужить прекращение боевых действий на Востоке Украины, что сформирует ему образ “миротворца”. Дополнительными “бонусами” могут служить выгодные для РФ условия новых контрактов на поставки Украине газа и его транзит в страны ЕС<sup>1</sup>, которые будут преподнесены как “российские гарантии” сохранения украинского транзита. Взамен Кремль будет требовать постепенного сворачивания европейской и евроатлантической интеграции Украины, а также признания российского статуса Крыма.

Следует отметить, что дистанцирование любого кандидата в президенты от тематики Крыма и попытки действовать по алгоритму “решаем с Донбассом, а Крым – потом” приведет к его фиаско. Ведь в Украине важнейшим аспектом становится вопрос освобождения пленников на Донбассе и граждан Украины, репрессированных в Крыму, Севастополе и в России.

В случае же прихода в президентский кабинет кандидата, готового всецело защищать украинские национальные интересы и полную независимость страны, Россия может пойти на обострение ситуации на Востоке Украины, демонстрируя его “неспособность” принести мир и стабильность в страну и в Восточную Европу в целом. Одновременно, РФ поставит под угрозу новые газовые соглашения с Украиной, навязывая ей неприемлемые условия для демонстрации “недоговороспособности” украинской стороны. Такие действия будут иметь двойную цель – дискредитировать вновь избранного украинского Президента в глазах ЕС и мирового сообщества и усилить позиции РФ для влияния на приближающиеся выборы в украинский Парламент, которые должны состояться осенью того же 2019г.

Таким образом, стоит ожидать, что избирательный период в Украине в 2019г. будет сопровождаться обострениями на Донбассе, информационными кампаниями по дискредитации украинского руководства, попытками РФ привести лояльных себе политиков в кресло Президента и украинский Парламент.

---

<sup>1</sup> Нынешние соглашения между российским ОАО “Газпром” и НАК “Нефтегаз Украины” были подписаны в 2009г., а срок их действия истекает 31 декабря 2019г.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Перспективы разворачивания миротворческой миссии ООН на Донбассе были поставлены под вопрос еще тогда, когда российский Президент В.Путин в сентябре 2017г. предложил заведомо неприемлемые условия. Ведь было понятно, что миротворцы лишь вдоль линии разграничения и только с мандатом по охране наблюдателей ОБСЕ ничего не решат в деле урегулирования конфликта. Да и мало кто из стран согласится посылать своих военнослужащих в зону активных боевых действий (где задействован весь спектр вооружений), если они будут иметь только легкое вооружение, недостаточное даже для самозащиты, и не смогут контролировать и пресекать пути перебрасывания в регион вооружений, боеприпасов и живой силы, что может усугубить ситуацию в любой момент.

Неизменность позиции российского руководства по этому вопросу уменьшает шансы того, что миротворцы ООН в ближайшее время появятся на Востоке Украины. Примечательно, что Путин подтвердил неизменность своих взглядов уже после того, как Специальный представитель Госдепартамента США К.Волкер во время январской встречи в Дубаи передал В.Суркову предложения по разворачиванию миротворцев на Донбассе, согласованные с Германией, Францией и Украиной. С того времени ожидалось, что поступит ответ России на эти предложения, но из Москвы в начале мая начали поступать сигналы об уходе Суркова, а уже высказанную Путиным во время встречи с Меркель позицию можно считать ожидаемым отрицательным ответом РФ.

Путин не согласится на предложения США, даже если они являются согласованными с другими сторонами. Он не может допустить демонстрации “слабости”. В начале очередной президентской каденции ему нужны очередные “победы”, такие как введение в строй Керченского моста, а не “поражения” в виде уступок по урегулированию развязанного Россией конфликта против Украины.

Руководство Украины, в свою очередь, не может согласиться на предложенные РФ условия введения миротворческой миссии, имея при этом поддержку от США, Франции, Германии, Великобритании и многих других стран. Неприемлемость российских условий состоит в том, что организованная на их основе миссия ООН будет только имитировать урегулирование российско-украинского конфликта, а не вести к восстановлению территориальной целостности Украины. Ни Президент Украины П.Порошенко, который уже начал подготовку к очередным президентским выборам, ни другие украинские политики не рискнут пойти на уступки России и не согласятся на такие условия.



Несмотря на ряд разногласий, США и Евросоюз продолжают демонстрировать единство позиций по вопросу миротворческой миссии на Донбассе. У сторон уже не осталось иллюзий касательно того, что этот конфликт развязан Россией и полностью ею управляется. А поэтому урегулировать его с помощью миротворцев можно, только разместив их между воюющими сторонами – Россией и Украиной, т.е. на всей ныне неподконтрольной украинскому Правительству территории Донецкой и Луганской областей. Согласие на российские предложения может только затянуть и конфликт, и процесс его урегулирования, поскольку позволит РФ продолжить ведение войны гибридного типа, в концепте которой лежит мнимая непричастность к боевым действиям, и дирижирование конфликтом путем его эскалации или деэскалации по сигналу из Кремля. В этой ситуации миротворцы, вместо того, чтобы соответствовать своему предназначению – установления мира, в лучшем случае окажутся в роли наблюдателей, а в худшем – невольными участниками действий, спланированных российской стороной и разыгрываемых пророссийскими боевиками и российскими военными под руководством последних.

Из-за отсутствия видимых возможностей для взаимных уступок процесс согласования позиций сторон будет затяжным и практически безрезультатным. Согласие российской стороны на консолидированную позицию Украины, США, ФРГ и Франции по миротворческой миссии ООН возможно только под давлением международных санкций и/или из-за обострения внутривнутриполитической или социально-экономической ситуации в РФ до уровня, когда конфликт на Донбассе будет помещен на второй или даже третий план по важности.

### ГЛАВНЫЙ СИГНАЛ – ВЫПОЛНЕНИЕ ПЕРВОГО ПУНКТА МИНСКИХ ДОГОВОРЁННОСТЕЙ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Политические процессы в РФ в данный момент не способствуют изменениям подходов Москвы к урегулированию конфликта между Россией и Украиной. Внутривнутриполитические условия в России – наличие сильной вертикали власти, широких полномочий силового блока, операционной и законодательной базы для преследования политических оппонентов и подавления активности гражданского общества, а также достаточно большая поддержка президентского курса со стороны населения России, – вся



**Елена СНИГИРЬ,**  
ведущий специалист  
Центра международных  
исследований  
Дипломатической  
академии Украины имени  
Геннадия Удовенко



совокупность этих факторов создает достаточные условия для продолжения Москвой политики противостояния с коллективным Западом и агрессивной политики по отношению к Украине и другим соседним странам.

Ориентация российской внешней политики на противостояние с Западом в целом и с США в частности, обозначенная Президентом В.Путиным во время его послания Федеральному Собранию 1 марта 2018г., свидетельствует об отсутствии предпосылок для внесения изменений в российскую внешне-политическую стратегию во время текущей каденции В.Путина на посту Президента РФ.

С другой стороны, санкционные меры в настоящий момент не являются фактором, способным в корне изменить российские подходы к урегулированию конфликта с Киевом. Российская власть довольно успешно в текущий момент справляется с санкционным давлением за счет социальной сферы России и благоприятной ценовой конъюнктуры на нефть. Дополнительным стимулом для продолжения агрессивного экспансионизма для Москвы является расчет на: (1) ослабление европейского единства под давлением неблагоприятных политических процессов в отдельных странах ЕС; (2) поиск путей обхода санкций и создание условий “безнаказанности” для европейских партнеров (пример – поставки турбин *Siemens* в оккупированный Крым); (3) получение в среднесрочной перспективе дополнительных инструментов влияния на политические процессы в странах ЕС через приход к власти политических сил, симпатизирующих политике Путина и увеличение экономической заинтересованности крупных европейских компаний в расширении сотрудничества с Россией.

Стратегия России по поддержанию военных действий на Востоке Украины и оккупации Крыма в ближайшие два года останется также неизменной. Москва будет продолжать попытки легитимации “свершившегося факта” оккупации Крыма через: (1) создание широких международных горизонтальных связей; (2) вытеснение с полуострова крымскотатарского и украинского населения, не согласного с оккупацией и аннексией и замещение его приезжими российскими гражданами для создания гомогенной, лояльной к российским властям социально-политической среды.

Ввод в эксплуатацию Керченского моста ознаменовал начало нового этапа российской агрессии против Украины – вытеснения Украины с акватории Азовского моря и начало блокирования работы украинских портов в Бердянске и Мариуполе. В перспективе доминирование России в Азовском море и угасание работы двух крупных украинских портов приведет к снижению экономической активности в регионе, падению уровня жизни граждан

Украины и увеличению социальной напряженности. Все это в совокупности снизит уровень стабильности и безопасности Юга Украины и может спровоцировать Россию на повторную попытку оккупации региона.

Политика России в отношении конфликта на Донбассе также останется неизменной, что означает продолжение военных действий низкой интенсивности. Вместе с тем, со стороны комбатантов, поддерживаемых Россией, в последнее время наблюдается применение тактики вытеснения мирного населения с мест проживания на подконтрольной Украине территории вблизи линии разграничения. Об этом свидетельствуют участвовавшие обстрелы гражданских объектов и домов мирного населения на территории, подконтрольной Украине. Исходя из предыдущего опыта конфликта, такие действия свидетельствуют о подготовке незаконных вооруженных формирований к дальнейшей эскалации и возможным наступательным действиям. ***Эскалация, с высокой долей вероятности, возможна в период предвыборной кампании в Украине и во время проведения выборов. Интенсивное начало военных действий на Востоке Украины возможно также в случае принятия в Москве решения оккупации Азовского побережья Украины.***

Россия рассчитывает на изменения политической позиции Киева в результате предстоящих президентских и парламентских выборов в Украине. Со стороны Москвы следует ожидать интенсивного вмешательства в предвыборную кампанию в Украине с целью продвижения удобного ей кандидата на пост украинского Президента и лояльных политических партий в украинский Парламент. Учитывая высокую токсичность контактов с Москвой для репутации любого политика, стремящегося получить всенародную поддержку в Украине, Россия не будет демонстрировать свою поддержку удобному кандидату либо партиям открыто.

Другим удобным сценарием для России на украинском направлении будет внутренняя дестабилизация Украины. Основные усилия в данном направлении Москва в ближайшие два года будет направлять на поддержку радикальных движений Украины правого и левого толка, провокаций силовых столкновений как между представителями оппозиционных идеологий, так и между радикалами и полицией.

Отсутствие предпосылок со стороны России к прекращению агрессии против Украины будет способствовать возрастанию антироссийских настроений в украинском обществе. Особенно опасным политическим сценарием для Украины будет избрание на пост Президента лояльного к России политика и сворачивание Операции Объединенных Сил на фоне продолжения российской агрессии. Такой сценарий неминуемо приведет к внутренней дестабилизации и

гражданскому противостоянию. В то же время такой сценарий крайне выгоден для России, поскольку создаст повод для вооруженного вторжения под предлогом “гуманитарной интервенции”, что спровоцирует масштабный военный конфликт в Восточной Европе со всеми катастрофическими последствиями.

Учитывая результаты последних социологических исследований в Украине, изменение политики украинских властей по вопросу урегулирования конфликта на Востоке Украины возможно только в случае исчезновения фактора российской агрессии, деэскалации и угасания конфликта и готовности Москвы к введению в регион полноценной международной миротворческой миссии. При этом, вопрос оккупации Крыма будет оставаться на повестке дня и будет требовать решения, адекватного нормам международного права.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Предложение о привлечении к процессу урегулирования российско-украинского конфликта миротворческой миссии ООН впервые прозвучало еще в апреле 2015г. со стороны Украины. Официальная позиция Украины предусматривает разворачивание миссии на всей территории конфликта, в т.ч. с полным контролем миссией украинско-российской границы. Принципиальным моментом является предварительное выведение всех российских вооруженных сил с оккупированных территорий и недопустимость присутствия в миротворческом контингенте российских военнослужащих.

Россия на протяжении двух лет отвергала саму идею привлечения миротворцев ООН. Сегодня же тема привлечения миротворцев ООН к урегулированию конфликта на Востоке Украины используется Москвой в качестве предмета для диалога и переговоров. Сегодня озвучиваемое в России видение мандата миссии говорит о намерении реализовать с ее помощью старые сценарии реинтеграции оккупированных территорий с Украиной и, соответственно – продолжить экспансию и агрессию по отношению к Украине.

Фактически, Москва предлагает обменять свое согласие на разворачивание миротворческой миссии ООН на Востоке Украины на признание Киевом т.н. ДНР-ЛНР сторонами конфликта и легитимацию незаконных властных структур на оккупированных территориях через проведение выборов. Реализация этих задач должна быть обеспечена этапностью разворачивания миссии и ее мандатом, который предлагают российские политические эксперты: (1) начало разворачивания миссии предполагается на линии разграничения между ВСУ и незаконными военизированными формированиями; (2) постепенное

(при необходимости) разворачивание миссии на всю оккупированную территорию, проведение выборов и “завершение процесса формирования легитимных органов власти на Востоке Украины”; (3) выход миротворческой миссии ООН на украинско-российскую границу с точки зрения российских политологов возможен “после выполнения всеми сторонами Минских договорённостей, а также при условии успешного осуществления миротворческой миссии на линии разграничения сторон конфликта и сопредельных участках”.

Понятно, что такая “этапность” разворачивания миссии и легитимация власти незаконных вооруженных формирований на Востоке Украины никоим образом не может привести к стабилизации и безопасности на временно оккупированных территориях. Не говоря уже о том, что участвовавшие обстрелы, переброска незаконными вооруженными формированиями тяжёлых вооружений к линии столкновения и постоянное снабжение их оружием со стороны России свидетельствует об истинных намерениях России продолжать военный конфликт низкого уровня интенсивности, в котором не может быть места для международной миротворческой миссии ООН.

Тем не менее, тема миротворческой миссии как предмет переговоров с Россией является сегодня фактически единственным направлением, которое Москва готова обсуждать. По всем остальным вопросам Кремль занял позицию игнорирования обращенных к нему предложений, что ярко видно на примере проблемы политических заключённых и пленных.

С высокой долей вероятности можно прогнозировать, что в ближайшие два года согласия по мандату миссии достичь будет очень сложно, поскольку Москва рассчитывает на новые возможности в связи с президентскими и парламентскими выборами в Украине. Высока вероятность того, что прогресса в этом вопросе достичь не удастся, а тема миротворческой миссии будет использоваться Россией для создания видимости переговоров и получения дополнительного времени для укрепления влияния.

На самом деле задействование миротворческого вмешательства ООН для прекращения конфликта на Востоке Украины может быть вполне реальным, потому что это очень удобный вариант для В.Путина, возникни у него желание уйти с Донбасса и “сохранить лицо”. В таком случае Россия смогла бы проявить себя как конструктивная сторона. Положительный эффект от частичного снятия санкций мультиплицировался бы в репутационные и политические дивиденды для России на международной арене.

К сожалению, российская власть сегодня большую выгоду для себя видит в продолжении стратегии “осажденной крепости” и демонстрации “сверхдержавия” через агрессивный экспансионизм. Первым и самым главным сигналом того, что Москва вносит изменения во внешнеполитическую стратегию,

будет выполнение первого пункта Минских договорённостей – прекращение обстрелов украинской территории. В таком случае и тема миротворческой миссии ООН на Востоке Украины станет реальностью, а не поводом для поддержания беседы. О взаимных уступках и поиске компромисса можно будет говорить тогда, когда Москва озвучит свое видение мандата реальной миротворческой миссии ООН на Востоке Украины (а не сопровождающей СММ ОБСЕ).

**МИССИЯ ООН НА ДОНБАССЕ –  
ПОКА ЕДИНСТВЕННО ВОЗМОЖНЫЙ,  
НО СЛОЖНО РЕАЛИЗУЕМЫЙ ВАРИАНТ  
УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА**

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутри-политические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Президентская кампания в России по сути стала прологом нового витка конфронтации на оси Запад-Россия. Послание Президента РФ В.Путина Федеральному Собранию<sup>2</sup>, превзошедшее по жесткости и воинственности его же Мюнхенскую речь, развеяло всякие иллюзорные ожидания каких-либо либеральных подвижек во внешней и внутренней политике (в т.ч. связанных с возможным новым составом Правительства).

Тон и смысл Послания, последующих заявлений и шагов руководства РФ в целом дают ответ на вопрос, какой будет внешняя политика Кремля в период очередной каденции В.Путина. В наиболее общем виде можно выделить некоторые направления. **Первое.** Безусловная готовность противостоять Западу и готовность платить социальную цену этого противостояния. Россия обладает потенциалом и ресурсной базой для относительно длительного пребывания в режиме стагнационного “одиначества полукровки”. Более того, по данным исследования Левада-Центра, по стоянию на март 2018г., уровень протестных настроений в российском социуме весьма низок. Лишь 8% граждан высказали готовность принять участие в акциях протеста. **Второе.** Апологетика философии “осажденной крепости” и идеологии “третьего пути” самодостаточного “государства-цивилизации” не-западного и не-восточного типа. (Эта идеология была публицистически интерпретирована в знаковой статье В.Суркова



**Михаил ПАШКОВ,**  
содиректор программ  
внешней политики  
и международной  
безопасности  
Центра Разумкова

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 1 марта 2018г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.

“Одиночество полукровки”<sup>3</sup>). К сожалению, антизападничество по сути становится критерием патриотизма, маркером гражданской позиции. *Третье.* Дальнейшая политико-идеологическая и социокультурная милитаризация страны с ориентацией на “средний класс в погонах”, силовые структуры, госаппарат, прогосударственный крупный бизнес и аффилированные СМИ.

Впрочем, начало новой каденции В.Путина сопровождалось прилетом целой стаи “черных лебедей” (отравление в Солсбери и последующий масовый дипломатический демарш, американские санкции, ракетный удар по Сирии и др.). Все это, вкупе с имеющимся “кейсом негатива”, углубляет кризис доверия на оси Россия-Запад. При этом, нисходящая динамика отнюдь не исключает диалог. Более того, внутривнутриполитические тенденции в ЕС свидетельствуют об активизации сторонников налаживания диалога с РФ. Но это, очевидно, будет диалог иного качества, – без былых иллюзий о “европеизации” и “либерализации” России.

Украина уже начинает втягиваться в избирательную кампанию. Положение действующего Президента П.Порошенко весьма уязвимое – с одной стороны, некая “история успеха” на европейском направлении (“безвиз”, запуск Соглашения об ассоциации с ЕС) пока ощутимо не конвертирована в социальные результаты на бытовом уровне. С другой стороны – нет ни заметных подвижек, ни обнадеживающих перспектив по аннексированному Крыму, по военному конфликту на Донбассе. При этом, по мере приближения выборов, будут появляться и уже появляются разные планы, рецепты, модели урегулирования ситуации на Донбассе (например, план А.Авакова “Тактика мелких шагов...”), планы деоккупации Крыма, концепции политики на российском направлении и т.п. Понятно, что текущая политическая конъюнктура во многом обуславливает популистские, радикальные подходы.

Но очевидно и другое – до президентских выборов в Украине (вероятно, и до парламентских) ожидать каких-либо кардинальных подвижек в урегулировании конфликта на Донбассе вряд ли стоит. (Достаточно вспомнить долгую паузу в Нормандском процессе, вызванную выборами во Франции и Германии). Поэтому, наиболее вероятно сохранение *status quo* с отложенным на 2019г. результатом. При этом нельзя исключать угрозу эскалации с “очень тяжелыми последствиями для украинской государственности в целом”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Статья опубликована 9 апреля 2018г. в журнале “Россия в глобальной политике”, <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Odinochestvo-polukrovki-14-19477>.

<sup>4</sup> Прямая линия с В.Путиным 7 июня 2018г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57692>.

Есть основания полагать, что тактика РФ относительно Украины сведется к: (а) категорическому отказу рассматривать в каком бы то ни было виде тему аннексированного Крыма; (б) удержанию ситуации на Донбассе в законсервированном состоянии “ни войны, ни мира” и имитации миротворческих инициатив при отстаивании заведомо неприемлемых требований; (в) подготовке и созданию условий для гибридного удара в “час Ч” – в период президентской избирательной кампании в Украине (и последующей парламентской).

**Вряд ли стоит рассчитывать на то, что Кремль будет посторонним наблюдателем борьбы за президентский пост в Украине.** Вся многолетняя история российско-украинского конфликта дает основания прогнозировать, что именно в период конца 2018г. - начала 2019г. российская сторона развернет кампанию системных, целенаправленных мер по вмешательству в украинские выборы. В отличие от выборов в США или, скажем, во Франции, Кремль на украинском направлении обладает гораздо более богатым и эффективным арсеналом инструментов влияния. Основными направлениями “предвыборной” фазы российской экспансии, возможно, будут:

- расшатывание и дестабилизация внутривнутриполитической ситуации путем информационных операций, в т.ч. через сеть “агентов влияния”. Провоцирование сепаратистских настроений в регионах. Проведение массированных кибератак (что уже неоднократно случалось) на критические объекты инфраструктуры – управленческую, энергетическую, банковскую, транспортную;
- политическая, информационная, финансовая поддержка пророссийских политических сил, медиа, общественных организаций, религиозных структур, отдельных активистов;
- разворачивание в украинском медиа-пространстве, соцсетях информационной кампании по дискредитации украинской власти, проевропейского и евроатлантического курса, внутренних реформ. Имплантация в общественное сознание ценностей и смыслов “русского мира”.

И эти действия могут иметь критический эффект на фоне сложной социально-экономической ситуации в Украине, высокой уязвимости национального информационного пространства.

Можно констатировать, что российско-украинский конфликт дна не достиг.

**Из всего модельного ряда межгосударственных отношений ныне единственно возможный вариант – это недружественное конфронтационное сосуществование с угрозой перманентной эскалации.** По меньшей мере, в среднесрочной перспективе.



*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

В современных реалиях миссия ООН на Донбассе – пока единственно возможный, но сложно реализуемый вариант урегулирования конфликта на Востоке Украины. В нынешнем году организация миротворческой операции на Донбассе нереальна, в следующем – проблематична по ряду причин. **Во-первых**, как уже отмечалось выше, этому препятствует фактор президентских и парламентских выборов в Украине. Решать проблемы миротворчества и Россия, и Запад будут уже с новой украинской властью.

**Во-вторых**, сама процедура анализа, оценки, планирования и организации операции ООН достаточно сложна и многоступенчата. Речь идет о подготовке общей стратегической оценки, отправке передовой миссии по технической оценке, разработке сметы затрат, подготовке Резолюции СБ ООН, утверждении ГА ООН бюджета операции, разработке департаментами ООН планов проведения операции, наборе персонала и т.д. и т.п.<sup>5</sup> Кстати, тут немаловажен и финансовый фактор, ибо, по разным оценкам, предполагается масштабная операция, где будет задействован как минимум 20-тысячный контингент в составе военного, полицейского и гражданского персонала.

**В-третьих**, шансы организации миссии во многом будут зависеть от состояния дел на российско-американском треке. При гипотетическом потеплении отношений между Москвой и Вашингтоном, одной из взаимных уступок в пакете компромиссов могла бы быть миссия ООН на Востоке Украины. Однако, ныне такой вариант как-то не просматривается.

**В-четвертых**, кардинально отличаются позиции сторон. Российский вариант, предполагающий использование голубых касок ООН в качестве эскорта для наблюдательной миссии ОБСЕ, по сути, является сценарием замораживания конфликта, ибо охрана миссии, которая ничего не решает, – путь в никуда. С другой стороны, вариант поэтапного продвижения многофункциональной миссии вглубь оккупированной территории в обмен на политические решения Киева возможен лишь при долгосрочном и необратимом прекращении огня, демилитаризации всей зоны конфликта (выводе иностранных войск и наемников) и контроле границы. Соответственно политические шаги Киева будут осуществляться в рамках действующей Конституции и национального законодательства.

Российское требование прямых переговоров официального Киева с лидерами “ДНР/ЛНР” представляется неприемлемым. Это все равно, что прийти

<sup>5</sup> По состоянию на конец I квартала 2018г., в мире проводятся 15 миротворческих операций ООН с общим бюджетом \$6,8 млрд.

в кукольный театр и договариваться о постановке пьесы с куклами, а не с режиссером-кукловодом. Однако, в качестве компромисса можно было бы выбрать модель обсуждения проблем миротворчества в рамках трехсторонней контактной группы с привлечением официальных представителей ООН.

Есть основания полагать, что боевики “ДНР/ЛНР”, мягко говоря, не заинтересованы в широком международном присутствии на оккупированных территориях – ибо вскроются факты преступлений: от безымянных захоронений и затопленных шахт до разграбленных и вывезенных заводов (кстати, Крым тоже закрыт для международных наблюдательных миссий и правозащитных организаций).

Сегодня перспективы миротворчества на Донбассе не определены. Казалось бы, все стороны поддерживают идею введения миротворцев на Восток Украины, но, как говорится, “дьявол кроется в деталях” мандата гипотетической миссии ООН. Есть основания говорить о, как минимум, годовом переговорном марафоне на разных площадках с неопределенным результатом. За годы конфликта погибло более 10 тыс. человек, 24 тыс. ранены, около 1,5 млн. вынужденных переселенцев. Годовая “пауза” принесет новые жертвы и новые лишения для мирного населения. Первая, важнейшая и не терпящая отлагательств задача – остановить “конвейер смерти” на Донбассе.

**Поэтому речь должна идти об оперативных мерах по минимизации напряженности, снижении градуса противостояния и недопущении эскалации агрессии.** Это очевидная программа-минимум. Пять лет войны – весьма убедительное доказательство того, что конфликт на Донбассе не имеет “экспресс-решения”<sup>6</sup>.

Думаю, остается актуальным тезис о временном “замораживании”, который автор этого материала предложил на экспертной встрече в феврале 2017г. в Берлине<sup>7</sup>. Речь идет о том, чтобы вычленив из Минских договорённостей первые три пункта (прекращение огня, отвод вооружений и эффективный мониторинг выполнения этих действий сторонами), оформить их в отдельное соглашение (меморандум) о перемирии и утвердить в Нормандском формате. Причем без предварительных политических требований и условий. Цель – остановка боевых действий, разведение сторон, создание 400-километровой буферной зоны по всей линии фронта. Стабильное и долгосрочное прекращение огня, безусловно, повлияет на атмосферу, тональность и характер переговорного процесса как Минского, так и Нормандского. С другой стороны, именно это является ключевым условием миротворческой операции.

<sup>6</sup> В качестве иллюстрации стоит напомнить о четырех “замороженных” вот уже четверть века конфликтах на постсоветском пространстве. Пульс управления этими конфликтами, регулирующий их температуру и активность, находится в кремлевском кабинете №1.

<sup>7</sup> См. Российско-украинский конфликт в контексте геополитических перемен. Киев, 2017, с.15.

## ПОЗИЦИИ РОССИЙСКИХ ЭКСПЕРТОВ

**МИРОТВОРЧЕСКАЯ ОПЕРАЦИЯ ДОЛЖНА  
НЕ ЗАМОРОЗИТЬ КОНФЛИКТ,  
А СПОСОБСТВОВАТЬ ЕГО УРЕГУЛИРОВАНИЮ<sup>1</sup>****1. Фоновые факторы**

Я бы не стал преувеличивать значение избирательных циклов в России и Украине. Не потому, что они не влияют на процесс урегулирования – конечно, влияют. Но здесь как всегда, в политике, есть развилки, варианты и точки невозврата. Однако, нет ни детерминированности, ни фатализма. Урегулирование конфликта, если оно представляется возможным и желаемо, вполне может стать выгодной программой для действующего политического лидера, если он уверен в успехе этого начинания. Неуверенность в возможности урегулирования, его нежелательность или даже боязнь, конечно, будут работать против урегулирования в преддверии выборов и, соответственно, – на нагнетание напряженности в ходе предвыборной кампании. Возможно и то, и другое.

Важнее, мне кажется, другое. Урегулирование украинского кризиса сейчас все больше сталкивается с другими сложностями и препятствиями, не связанными с внутривнутриполитическими процессами, включая выборы, в самой Украине и в России. Если последние четыре года отношения России с Западом в целом, и с США в частности были заложником неурегулированности конфликта в Украине, то сейчас картина меняется на прямо противоположную: **урегулирование конфликта все больше становится заложником отношений между Россией и Западом, продолжающих ухудшаться по поводам, не имеющим отношения к конфликту** (полемика относительно предполагаемого вмешательства России в выборы в США, мистическое “дело Скрипаля”, споры по соблюдению или несоблюдению Россией и США договора 1987г. по ракетам средней и меньшей дальности, сирийский узел и др.).

Эти споры все больше отодвигают украинский вопрос на второй или даже третий план в отношениях России и США. Новые американские санкции в отношении Москвы уже не связаны с претворением в жизнь Минских договорённостей и урегулированием конфликта на Востоке Украины. Еще год назад казалось, что решительный прогресс в установлении эффективного



**Андрей ЗАГОРСКИЙ,**  
заведующий Отделом  
разоружения и  
урегулирования  
конфликтов  
Национального  
исследовательского  
института мировой  
экономики и  
международных  
отношений  
им.Е.Примакова  
Российской  
академии наук

<sup>1</sup> Автор свои ответы на вопросы заочного Круглого стола прислал в виде представленного ниже материала.

прекращения огня на Востоке Украины может стать первым шагом к постепенному оздоровлению отношений России с Западом. Именно это обусловило интерес к развертыванию здесь миротворческой операции ООН.

Сейчас же решение этой задачи вряд ли приведет к снижению санкционного давления на Россию со стороны США и только отчасти – со стороны ЕС. Это не может не снижать мотивацию к урегулированию конфликта и к развертыванию миротворческой операции. Если год назад прогресс в урегулировании мог способствовать улучшению отношений России со странами Запада, то *теперь прогресс в урегулировании все больше зависит от улучшения отношений России с Западом и прежде всего – российско-американских отношений.*

В результате шансы на достижение договоренности относительно развертывания на Востоке Украины миротворческой операции ООН и на установление здесь эффективного режима прекращения огня представляются более призрачными, чем полгода назад.

## 2. Миротворческая операция

Тем не менее, если не исключать принципиально возможность развертывания такой операции если не сейчас, то в будущем, следует иметь в виду следующие обстоятельства.

В концептуальном плане, обнародованные более или менее подробные варианты возможных параметров предлагаемой миротворческой операции<sup>2</sup> имеют много общего. Хотя в них есть и отличия, последние, судя по всему, не носят принципиальный характер. В них предлагаются в т.ч. разумные и работающие компромиссы между кажущимися диаметрально противоположными исходными позициями Москвы и Киева. В ходе обсуждения этих предложений обозначились и узкие места, нуждающиеся в дополнительной проработке.

Практически все варианты отталкиваются от двух принципиально важных положений. *Первое*, миротворческая операция призвана не заменить Минские договорённости 2015г., а способствовать их реализации, сдвинуть Минский процесс с мёртвой точки, вывести его из тупика, обеспечив прекращение вооружённых столкновений в зоне конфликта.

<sup>2</sup> См., в частности: Арбатов А., Войтоловский Ф., Дынкин А., Загорский А., Трубников В. Мир Донбассу. – Российская газета, федеральный выпуск №7470, 16 января 2018г., <https://www.rg.ru/2018/01/15/kak-prodvinutsia-v-uregulirovanii-konflikta-na-iugo-vostoke-ukrainy.html>; Кортунов А. Цена мира: параметры возможного компромисса в Донбассе. – РСМД, 27 сентября 2017г., <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/tsena-mira-parametry-vozmozhnogo-kompromissa-v-donbasse>; Кортунов А. Дождется ли Донбасс миротворцев ООН? – РСМД, 6 декабря 2017г., <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/dozhdetsya-li-donbass-mirotvortsev-onn>; Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? – Washington, D.C.: Hudson Institute, 2018.

**Второе**, миротворческая операция должна быть спланирована таким образом, чтобы ее развертывание привело не к замораживанию конфликта, а способствовало его урегулированию. Замораживание конфликта и превращение Востока Украины на неопределённую перспективу в еще одно, но намного более масштабное Приднестровье не в интересах России.

### Мандат

Нам представляется, что первой и главной задачей миротворческой операции должно быть обеспечение выполнения Минских договорённостей о прекращении огня, постоянно нарушаемых обеими сторонами. В этой связи представляется разумным **в качестве первого шага развернуть миротворцев по обе стороны от линии соприкосновения сторон в зоне безопасности**, из которой, в соответствии с Минскими договорённостями, должны быть выведены тяжёлые вооружения. Особое внимание при этом должно быть уделено разведению военных сил сторон на участках, где чаще всего возобновляются вооружённые столкновения и находятся объекты критической инфраструктуры, выведение которых из строя может еще больше усугубить гуманитарный кризис.

Для эффективного решения этих задач недостаточно развёртывания военных наблюдателей или сугубо разделительных сил, которые нередко в истории ООН вынуждены были бессильно наблюдать за вспышками противостояния и в лучшем случае регистрировать их, как это сейчас делает Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ.

Помимо расследования вооружённых инцидентов в зоне безопасности и поддержания каналов связи между участниками конфликта в целях предотвращения эскалации таких инцидентов миссия должна иметь право и возможности пресекать нарушения условий прекращения огня с любой стороны, не допускать возвращения тяжёлых вооружений в зону безопасности, обеспечивать в случае необходимости безопасность гражданского населения и объектов критической инфраструктуры, пресекать попытки помешать ей в выполнении мандата. Начиная с 1999г. эти элементы, опирающиеся на положения Главы VII Устава ООН, включаются в мандаты подавляющего большинства операций ООН по поддержанию мира<sup>3</sup>.

Миротворческая миссия должна иметь необходимые и достаточные для выполнения своего мандата численность и вооружение. Поскольку ее мандат должен допускать возможность ограниченного применения силы, такая операция может быть развёрнута только по решению Совета Безопасности ООН. Документы ОБСЕ не предусматривают осуществление ею операций с таким мандатом. По этой причине перенесение обсуждения вопроса о развёртывании на Востоке Украины миротворческой операции в Совет Безопасности ООН — шаг в правильном направлении.

<sup>3</sup> О доктрине и практике международной миротворческой деятельности см.: Загорский А.В. Миротворчество и международное управление региональной безопасностью. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

## Состав

Операции ООН по поддержанию мира должны соответствовать принципу беспристрастности. Они не должны поддерживать ни одну из сторон в конфликте “против другой”, хотя могут и должны пресекать попытки срыва прекращения огня или действия, представляющие угрозу для безопасности и жизни гражданского населения.

Понятно желание Москвы получить гарантии обеспечения безопасности населения на Востоке Украины, развернув здесь собственных миротворцев под флагом ООН. Но убедить Совет Безопасности ООН в беспристрастности российских миротворцев вряд ли получится. Слишком очевидны симпатии Москвы к Донецку и Луганску и антипатия по отношению к киевским властям. Более того, наиболее вероятным следствием развёртывания российского миротворческого контингента стала бы “приднестровизация” конфликта на Востоке Украины, не отвечающая, с нашей точки зрения, интересам России и не способствующая урегулированию конфликта.

Точно так же для России было бы неприемлемым включение в состав миротворческой миссии военных контингентов США и других стран НАТО. Исходя из того, что укомплектовать миссию было бы желательно силами стран-членов ОБСЕ, выбор получается небольшой. *Возможно, в качестве беспристрастных миротворцев всеми сторонами здесь могли бы быть восприняты контингенты Беларуси, Казахстана, Сербии (если они согласятся предоставить их), нейтральных европейских государств, включая нейтральные страны-члены ЕС, такие как Австрия, Финляндия, Швеция.*

Правда, при этом следует учитывать, что нейтральные европейские государства, как правило, воздерживаются от участия в миротворческих операциях, которые предусматривают возможность, пусть даже ограниченного, применения военной силы, и к тому же обладают ограниченными контингентами, которые могут быть предоставлены в распоряжении ООН<sup>4</sup>. По этой причине не следует изначально исключать возможность привлечения к участию в операции контингентов стран из других регионов мира, имеющих разноплановый опыт участия в операциях под флагом ООН, таких, например, как Бразилия. Возможность расширения географии для генерирования контингентов для операции – еще одно сравнительное преимущество ООН.

Для того, чтобы компенсировать недостатки, связанные с невозможностью участия в миротворческой операции российских и украинских контингентов, можно предусмотреть дополнительные меры, которые всем заинтересованным сторонам обеспечили бы достаточный уровень транспарентности деятельности соответствующей миссии и гарантии ее беспристрастности. *К примеру, можно было бы включить в состав миссии невооружённых наблюдателей*

<sup>4</sup> Различные, но во многом совпадающие предварительные оценки, нуждающиеся в последующем уточнении, исходят из необходимости развертывания на Востоке Украины примерно 20-тысячного миротворческого контингента. См.: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine?, p. 4, 24.

*от России и Украины, дополнить мандат Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ наблюдением за тем, как миротворцы ООН выполняют свои задачи.* Можно было бы также предусмотреть возможность сотрудничества миротворцев с российско-украинским Совместным центром по координации, созданным осенью 2014г., деятельность которого парализована в настоящее время.

### Необходимые участники договоренности

Позиции России и Украины диаметрально противоположны в вопросе о подключении Донецка и Луганска к согласованию параметров миротворческой операции. Если Москва настаивает на их подключении, то Киев категорически возражает, рассматривая не “ДНР” и “ЛНР” в качестве сторон в конфликте, а Россию. *В то же время наработки по осуществлению миротворческой операции, отталкивающиеся от существующих доктрины и практики ООН исходят из необходимости официального согласия “ДНР” и “ЛНР” с мандатом операции,* достижения с ними стандартных договорённостей, в частности, по вопросам безопасности международного персонала, взаимодействия с ними в ходе развертывания операции и осуществления ее мандата<sup>5</sup>.

Нам представляется, что при наличии политической воли данная проблема может быть решена, не дожидаясь сближения позиций России и Украины в этом вопросе. Мандат миротворческой миссии готовится Советом Безопасности ООН. Участие представителей “ДНР” и “ЛНР” на этом этапе не обязательно. Не обязательно и какое-то новое соглашение сторон. Для принятия Советом Безопасности решения о развёртывании миссии достаточно Минских договорённостей, предусматривающих прекращение огня, для обеспечения выполнения которого будет развёрнута миссия.

Но для практического развертывания операции одного только согласия принимающей страны (Украины) будет недостаточно. Миротворческая доктрина ООН требует согласия всех сторон, и в особенности тех, от которых зависит обеспечение безопасности персонала миссии. *Без подписания стандартного меморандума с представителями “ДНР” и “ЛНР” (и Украины) ни одно государство просто не направит свой контингент в зону конфликта.*

В то же время для развёртывания операции представителям ООН будет достаточно подписать меморандумы с “ДНР” и “ЛНР” (и Украиной), в которых в т.ч. будет зафиксировано согласие всех сторон с мандатом миротворцев и будут содержаться необходимые гарантии. В противном случае “ДНР” и “ЛНР” не будут связаны никакими обязательствами в отношении миротворцев. В соответствии со сложившейся международной практикой подписание таких меморандумов не будет означать признание самопровозглашённых республик.

<sup>5</sup> См.: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine?



### Последующие шаги

По мере консолидации режима прекращения огня и стабилизации обстановки в зоне безопасности географический охват деятельности миротворческой миссии может поэтапно расширяться. Такое расширение разумно синхронизировать с деятельностью более масштабного, чем сейчас, международного присутствия (или присутствий), которое *выполняло бы функции временной международной администрации, и в задачи которого входило бы оказание содействия в реализации политических аспектов Минских договорённостей*. Расширение зоны миротворческой операции, в задачи которой входило бы обеспечение безопасности персонала расширяющегося международного присутствия, завершилось бы установлением контроля над украинско-российской границей после проведения выборов и завершения процесса формирования легитимных органов власти на Востоке Украины.

Различные этапы расширения района деятельности миротворческой миссии должны быть при этом синхронизированы с поэтапным выполнением политических договорённостей, согласованных в Минске.

Для того, чтобы избежать эффекта замораживания конфликта после развёртывания миротворческой операции вдоль линии соприкосновения сторон, важно, чтобы последовательность этапов ее развёртывания вплоть до установления контроля на российско-украинской границе в зоне конфликта, а также конкретные критерии (военные и политические) перехода от одного этапа к другому были сразу определены в решении Совета Безопасности ООН и не требовали бы специальных решений СБ. Констатация выполнения соответствующих условий (в консультациях с заинтересованными сторонами) была бы поручена специальному представителю Генерального секретаря ООН и Действующего председателя ОБСЕ (см. ниже).

### Временная международная администрация

Помимо развёртывания миротворческой миссии с целью консолидации режима прекращения огня целесообразно развёртывание на Востоке Украины более широкого международного присутствия для оказания содействия в решении политических аспектов Минских договорённостей (помимо тех, которые зависят исключительно от Киева, включая принятие соответствующих законов и конституционных актов).

Такое присутствие, с нашей точки зрения, потребуется на весь период, на который будет распространяться действие особого статуса отдельных районов на Востоке Украины. Оно необходимо для координации деятельности различных международных структур, направленной на решение задач постконфликтного восстановления, включая подготовку и проведение выборов, формирование легитимных институтов власти, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц, поддержание правопорядка, обеспечение независимого правосудия, восстановление экономики, доставку гуманитарной

помощи, реинтеграцию в Украину оказавшихся в зоне конфликта районов и других задач.

Можно представить себе несколько вариантов развертывания в зоне конфликта временной международной администрации. Один вариант: опираясь на миротворческую миссию ООН, здесь может быть развернута комплексная многофункциональная миростроительная миссия ООН, которая сменила бы деятельность ОБСЕ.

Второй вариант: развёртывание в зоне конфликта миростроительной миссии ОБСЕ, обеспечение безопасности деятельности которой возлагалось бы на миротворцев ООН.

Третий вариант (гибридный): многокомпонентное международное присутствие с определенным разделением труда между различными, решающими специфические задачи международными организациями.

Третий вариант представляется нам наиболее оптимальным по ряду причин. Во-первых, нецелесообразно отстранять ОБСЕ от решения более широкого круга миростроительных задач. Преимуществом ОБСЕ является то, что она уже представлена в зоне конфликта, владеет ситуацией, установила контакты с противоборствующими сторонами. Этот опыт следует использовать в максимальной мере, не говоря уже о том, что развёртывание многокомпонентной миростроительной операции ООН потребовало бы немало времени и ресурсов, как с финансовой точки зрения, так и в плане ее укомплектования соответствующим персоналом.

В то же время мы полагаем нецелесообразным идти по пути простого расширения мандата Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ – не только потому, что определенные задачи и в рамках организации решаются ее специализированными структурами (вопросы наблюдения за выборами или их организации и проведения в любом случае будут решаться Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека – БДИПЧ, а не СММ), но и потому, что любая попытка раскрыть мандат СММ и пересогласовать его в современных условиях может закончиться закрытием этой миссии.

По этой причине оптимальный вариант расширения международного присутствия в зоне конфликта, скорее всего, предполагает плюрализм различных организаций, включая ООН (миротворцы), ОБСЕ (СММ, БДИПЧ и возможные дополнительные миссии), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный комитет красного креста и др., собственно говоря, уже осуществляющих свою деятельность в зоне конфликта. В этих условиях основная задача будет заключаться в координации деятельности различных организаций. Исходя из того, что основу международного присутствия в зоне конфликта составят миссии ООН и ОБСЕ, целесообразно, чтобы должности специальных представителей Генерального секретаря ООН и Действующего председателя ОБСЕ были объединены в одном лице.

## ВСЕ НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ ТОЛЬКО В РАМКАХ СФОРМУЛИРОВАННЫХ РОССИЙСКИХ КОНСТАНТ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутри-политические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

После избрания В.Путина на следующий президентский срок (2018-2024гг.), при высокой электоральной активности и рейтинге Президента, базовой характеристикой внешней политики и политики безопасности России является ее преемственность и ставка на последовательное отстаивание уже устоявшихся долгосрочных интересов и приоритетов. Будет продолжена работа по консолидации тех внешнеполитических позиций России, которые вписаны в генеральную стратегическую линию, определенную В.Путиным ранее, и которые в целом поддержаны российским обществом, несмотря на существующие внутренние проблемы. Даже не свидетельством, а иллюстрацией этого является сохранение центральных фигур в российской власти, прежде всего Д.Медведева на посту Премьер-министра и руководителей силового блока.

Для партнеров/оппонентов России это означает два вывода.

**Первый** – санкции не заставили “режим” ни сдаться, ни измениться. И если санкции и работают, то, с точки зрения их целеполагания, – явно в противоположном направлении. Санкционное давление не только не заставило Кремль изменить свой курс, но и усилило линию на “сосредоточение России”, включая, что крайне важно, ее поддержку в российском обществе. При этом, с другой стороны, антироссийские санкции становятся все более проблемной темой внутриевропейских и трансатлантических отношений, расшатывая западный лагерь борьбы с российской “агрессией” и “ревизионизмом”.

**Второй вывод** – вновь избранный российский Президент, опираясь на этот фундамент, будет, очевидно, еще жестче отстаивать позиции, завоеванные прежним руководителем. Изменения внешней конъюнктуры, даже если они расцениваются как неблагоприятные, антироссийские, будут дополнительно мотивировать усиление российской сопротивляемости – сдерживания оппонентов и противников, с одной стороны, и укрепления внутренней общественно-политической платформы власти, с другой. Готовность к компромиссам в новом электоральном цикле увеличивается, но только на этой платформе – очерченного Москвой периметра суверенитета, ключевых озбоченностей и принципиальных позиций, включая красные линии в отношениях с Западом.



**Дмитрий ДАНИЛОВ**,  
профессор МГИМО  
МИД РФ, заведующий  
Отделом европейской  
безопасности Института  
Европы Российской  
академии наук

В этой связи условия уравниения “украинского конфликта” выглядят неизменными в его российской части. **Все новые инициативы, предложения и потенциальные подвижки по урегулированию на Юго-Востоке могут рассматриваться только в рамках сформулированных российских констант: Крым – неотъемлемая часть РФ; полное выполнение Минских договорённостей в соответствии с заложенным в них алгоритмом; российская сторона не является стороной внутриукраинского кризиса; политическое урегулирование не может состояться без выполнения Киевом ранее достигнутых договорённостей, и особенно без учета законных интересов “ДНР” и “ЛНР”, включая прямой диалог между конфликтующими сторонами на Юго-Востоке; миротворческая операция ООН возможна только в рамках обеспечения миссии ОБСЕ в зоне её действия.**

Другими словами, возможность эволюции российской позиции не связана с изменением ее ключевых параметров, она определяется политико-дипломатической тактикой в меняющейся обстановке.

Одним из факторов таких изменений является вступление Украины в новый электоральный цикл и предстоящие в 2019г. президентские и парламентские выборы. Российская сторона подтвердила, что по-прежнему видит главное препятствие процессу урегулирования в нежелании и неспособности Киева идти по пути выполнения Минских договорённостей. В этой связи Москва тем более не ожидает каких-либо прорывов и изменений в открывшийся в Украине период электоральной борьбы, которая сужает возможности партии власти и ее договороспособность по кризисному урегулированию.

Таким образом, украинские выборы – 2019, с одной стороны, становятся блокирующими рамками для поиска возможностей урегулирования, с другой – проблемным фактором, осложняющим обеспечение *status quo* как в зоне конфликта, так и в поддержании Минского процесса.

В этих условиях Москва будет придерживаться позиции, согласно которой процесс урегулирования не должен ставиться в зависимость от обостряющейся внутриукраинской политической борьбы за власть, и необходимо купировать потенциально дестабилизирующие эффекты электорального фактора. По словам статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Карасина, “Минские соглашения должны быть реализованы во всей их полноте вне зависимости от того, что происходит на Украине”<sup>6</sup>.

Попытки искать (и найти) “гибридный” российский след в ходе украинских выборов вряд ли могут иметь какие-либо объективные основания, хотя пропагандистское использование подобных политтехнологий весьма вероятно. Конспирологические схемы вмешательства Кремля в будущие украинские выборы явно противоречат действительным мотивациям Москвы. Москва,

<sup>6</sup> Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина информ-агентству “РБК”, 1 июня 2018г. – РБК, <https://www.rbc.ru/politics/01/06/2018/5b1001269a79477217facd35>.

напротив, заинтересована не только демонстрировать, но и сохранять свою отстраненную сдержанность в ожидании развития внутривнутриполитической ситуации в Украине и результатов выборов.

**Во-первых**, после российских выборов Кремль предпринимает усилия, чтобы на этом новом этапе улучшить свои позиции в отношениях с внешними партнерами, заложить позитивную динамику. Москве не нужны новые проблемы, она будет работать на закрепление и развитие достигнутых результатов и не допускать обвинений в “провоцирующем поведении”.

**Во-вторых**, главное для России, а также, по-видимому, и для других внешних игроков – договороспособность будущей украинской власти. И в этом смысле П.Порошенко уже воспринимается как “падающий президент”, он не смог “оправдать надежд”, и поэтому у него низкий не только внутренний, но и внешний рейтинг.

**В-третьих**, разыгрывать карту “российского вмешательства” в выборы (или рычагов влияния) не только бессмысленно, но и контрпродуктивно, поскольку это могло бы еще более обострить политическую борьбу в Украине и существенно осложнить позиции любой будущей власти и возможность достижения её относительной устойчивости на будущую пятилетку.

В нынешних условиях Москва, очевидно, не склонна демонстрировать предпочтение каким-либо политическим силам Украины, и ее интерес связан скорее с большим реализмом будущей украинской власти и ограничением влияния радикальных сил. Смена власти и приход другого руководства откроет новый политико-дипломатический цикл с его новыми окнами возможностей, и Кремлю важно сохранить для себя и будущих партнеров благоприятные стартовые позиции.

Москва не исключает и переизбрание П.Порошенко, несмотря на его далеко не очевидные шансы на выход во второй тур, а главное минимальные – на победу в нем. Показательно, что В.Путин готов поддерживать прямые контакты с украинским Президентом, у них состоялось обсуждение по телефону накануне Нормандской встречи министров иностранных дел 11 июня 2018г. Маловероятный вариант “ванька-встанька”, когда падающий рейтинг Порошенко по каким-то причинам не заблокирует его избрание на второй срок, является вызовом не для Кремля, а для Украины. В этой ситуации позиции Киева еще более ослабнут, а внутренняя борьба усилится и будет аккумулировать всю активную энергию противостоящих и конкурирующих политических групп и фракций.

Вероятно, следует учитывать и другие возможные риски, связанные с попытками Порошенко удержать власть. Согласно последним опросам общественного мнения, нынешний Президент не обладает достаточным электоральным ресурсом для победы на выборах в марте 2019г., а Блок Порошенко отстает от “Батькивщины” Ю.Тимошенко и незначительно

опережает две-три “догоняющие” партии. Это означает, что Порошенко необходимо предпринимать какие-то “реанимационные” усилия. Но “на внутреннем фронте” без перемен, реформы пробуксовывают, избирателю предложить нечего. Значит, надо пытаться продемонстрировать успешность во внешней политике, включая, во-первых, устойчивую поддержку Порошенко внешними партнерами; во-вторых – стойкость в борьбе с “агрессором” и результативность политики “деокупации” и “реинтеграции”.

Однако и внешняя поддержка все более проблематична. Акценты многих западных партнеров заметно сместились: хотя Запад Москву по-прежнему осуждает, эта принципиальная позиция уже не означает консолидированной поддержки Украины и тем более Порошенко. Наиболее жесткой остается линия американской Администрации, но осложнения в американо-европейских отношениях не позволяют Киеву как прежде рассчитывать на американскую доминанту в рамках западного курса по Украине.

Ставка на “успех на фронте” еще более проблематична, хотя, казалось бы, еще более мотивирована – после принятия (18 января 2018г.) Закона “Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях” и последующего перевода АТО СБУ (30 апреля 2018г.) в режим операции объединенных сил (ООС) под управлением ВСУ. Ведь такое переформатирование должно быть оправдано результативностью и военной эффективностью. Причем Верховный главнокомандующий теперь имеет особую, прямую ответственность за ситуацию в зоне конфликта и действия как ВСУ, так и “неподконтрольных” формирований. И именно П.Порошенко, которому подчинен главнокомандующими силами, поставил перед ними задачу “чтобы они были не только обороноспособными, но и способными освободить оккупированные территории”. До сих пор доказательством эффективности была демонстрация укрепления боеспособности, готовности и управляемости, и не только в рамках локальных тактических действий, перегруппировки и укрепления позиций, включая “серые зоны”, но и путем проведения учений ООС на Донбассе, включая авиационные (28 мая) – “для достижения высокого уровня слаженности при поддержке авиации действий общевойсковых частей”. С 15 мая ООС уже действуют по принципу “активной обороны”, предполагающего выполнение стратегических целей и задач.

Однако когда партнеры Украины по Нормандскому формату предпринимают значимые усилия по укреплению политического вектора урегулирования (в т.ч. в рамках очередной встречи 11 июня 2018г.); когда Совету Безопасности удалось согласовать и принять 6 июня заявление Председателя (Россия – с 1 июня 2018г.); когда удалось избежать политизации проведения в России Чемпионата мира по футболу, на который планирует приехать Генеральный секретарь ООН, и т.д. – в этих условиях любые попытки разыграть силовой сценарий или предпринять дестабилизирующие шаги, вразрез



с усилиями Совбеза и “нормандских” партнеров, расценивались бы как безответственно-провокационные.

Такие действия стали бы губительными не только для П.Порошенко, но и более того, как предупредил В.Путин, несли бы в себе риски для украинской государственности. Руководство “ДНР”, в свою очередь, заявляет о возможном ответном решении на действия ООС – отмене вывода войск и вооружений в одну из трех пилотных зон и, в целом, о готовности к адекватному военному ответу. Параллельно с учениями ВСУ на Азовском море (с закрытием ряда участков морского бассейна до 1 сентября) “ДНР” впервые организовала широкомасштабные 11-дневные военные учения, в которых участвовало более 20 тыс. военных и административных служащих “республики”, для отработки оборонительных и контрнаступательных действий и обеспечения безопасности гражданских лиц. При этом, как заверил В.Путин, Россия продолжит поддерживать самопровозглашенные республики, а единственным путем урегулирования конфликта остаются Минские договорённости.

П.Порошенко вполне осознает изменившуюся ситуацию и уже признал неприемлемой “крайностью” “идею авантюрного военного наступления ООС на Донбассе”, “которое будет требовать жизни миллионов украинских героев” и не является “путем к миру” (также, как другая крайность – капитуляция и “сдача украинской земли”).

Альтернативным украинским сценарием является “план Авакова” о проведении полицейской операции без применения вооруженных сил. Однако этот сценарий завязан на проведении миротворческой миссии (ООН), которая по существу рассматривается как операция в поддержку комплексных полицейских, пограничных и правовых мероприятий Киева по поэтапной “деокупации” ВОТДЛО (“временно оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей”), в соответствии с Законом о реинтеграции.

Очевидно, что подобный алгоритм неприемлем, прежде всего для “ДНР”/“ЛНР”. Подобные предложения создают дополнительные препятствия для конструктивного обсуждения миротворческой операции ООН. Россия, являясь фактическим инициатором учреждения миссии ООН в сентябре 2017г., не готова поддерживать “общие рассуждения о запуске некой операции по “принуждению к миру” и силовому “возвращению” “республик” Донбасса руками “голубых касок” ООН, наделённых к тому же широкими военно-административными полномочиями, включая контроль границы”<sup>7</sup>. Причем, по словам Г.Карасина, “делается это на фоне звучащих из Киева “планов” и заявлений о приоритетности силовой “зачистки” Донбасса, которая должна предшествовать политурегулированию”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина информ-агентству “РБК”, 1 июня 2018г. – РБК, <https://www.rbc.ru/politics/01/06/2018/5b1001269a79477217facd35>.

<sup>8</sup> Там же.



*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Приведенное высказывание Г.Карасина довольно ясно отражает российскую позицию: миротворческая миссия ООН не должна подрывать и размывать Минский процесс, она может быть организована только в рамках выполнения Минских договорённостей и способствовать их полному выполнению. Как сказал В.Путин на встрече с А.Меркель 2 мая 2017г., “нельзя строить новых планов, не добившись элементарных результатов по тому, что мы наметили в предыдущие годы”. Именно поэтому проект резолюции, предложенный Россией для рассмотрения Совету Безопасности, предполагает учреждение миссии по охране наблюдателей ОБСЕ непосредственно в зоне конфликта, по линии разграничения.

До сих пор попытки Германии и США убедить Москву в необходимости распространения мандата миссии ООН на всю территорию Украины, включая неподконтрольные Киеву участки границы, не дали результатов. В.Путин не согласен с позицией А.Меркель – “обеспечить, чтобы Украина получила доступ к своей государственной границе, это тоже часть Минских договорённостей, и затем уже обеспечить политические решения, направленные на проведение местных выборов”. Москва осознает неприемлемые риски, в т.ч. для населения, связанные с попытками Киева использовать миссию для блокировки российской поддержки “ДНР” и “ЛНР” и для осуществления силового по существу сценария “реинтеграции”.

В принципиальном плане, не исключено, вероятно, обсуждение вариантов многофазовой операции, когда ее отдельные этапы увязаны с ходом и результатами политического урегулирования и требуют утверждения отдельного мандата для каждой фазы. Подобным образом организована, например, военно-морская операция ЕС “София” в Средиземном море, включающая последовательную реализацию целей и задач по трем фазам.

Однако, опять-таки, это было бы крайне сложно в условиях существенно различающихся или антагонистических интересов “разработчиков”, ибо увязка урегулирования с разработкой мандатов такой операции стала бы еще одним мощным барьером для Минского процесса – вместо вклада в урегулирование. Вместе с тем, можно продумать и компромиссный вариант – принятие российского предложения, но с перспективой дальнейшего поэтапного расширения мандата, его географического охвата, политических целей и практических задач.

Но такие подвижки с российской стороны если и были бы возможны, то на условиях, на которые категорически не идет Киев – признание Донбасса стороной конфликта. Позиция Путина предельно ясна, и Кремль будет ее настойчиво отстаивать: необходимо “добиться, чтобы представители киевской власти, представители этих непризнанных республик оказались за одним переговорным столом. Невозможно добиться разрешения конфликта без прямого диалога конфликтующих сторон. Так в мире ещё никогда не происходило. Надеюсь, что это будет когда-нибудь достигнуто”<sup>9</sup>.

С другой стороны, Москва считает, что признание “ДНР”/“ЛНР” стороной конфликта невозможно именно потому, что Киев на деле не пойдет на выполнение “Минска” и, следовательно, необходимые условия для организации миротворческой миссии не созданы. По словам Г.Карасина, “Киевским властям следует быть готовыми вступить в содержательный диалог с Донецком и Луганском. Как только в Киеве придёт осознание того, что выполнение Минского Комплекса мер не капитуляция Украины, а шанс выйти из затяжного кризиса, можно будет надеяться на прогресс”<sup>10</sup>.

Поэтому, когда Москва подчеркивает, что готова “несмотря на очевидные расхождения в подходах к роли ООН в Донбассе, [...] продолжать консультации, чтобы найти взаимоприемлемые решения”, она переводит мяч на украинскую сторону. После майских встреч (2018г.) В.Путина с А.Меркель и Э.Макроном обсуждение миротворческой миссии ООН было вынесено в качестве одного из главных вопросов на повестку министерской встречи “Нормандской четверки” (наряду с обменом “удерживаемыми лицами” и “прекращением огня”). Однако и Киев, вероятно, понимает, что признание “ДНР”/“ЛНР” стороной конфликта, крайне проблематичное для нынешнего украинского руководства, является необходимым условием для принятия мандата миссии ООН, но отнюдь не достаточным. В случае маловероятной готовности Киева двинуться в направлении прямого диалога с нынешними ОРДЛО, нужны увязанные с этим гарантии учреждения операции ООН в поддержку процесса урегулирования (реинтеграции).

Не вдаваясь в организационные и технические сложности учреждения миротворческой миссии ООН, которые действительно чрезвычайно велики, не следует сбрасывать со счетов и “электоральные” ограничения, о которых уже говорилось выше. Вряд ли реалистично ожидать, что Москва и Киев будут вкладывать политический капитал и дипломатические ресурсы в решение вопроса, который уже фактически выходит за временные рамки компетенции

<sup>9</sup> Материалы встречи В.Путина и А.Меркель в Сочи 2 мая 2017г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54430>.

<sup>10</sup> Интервью статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина информ-агентству “РБК”, 1 июня 2018г.

действующего украинского руководства, для которого, в свою очередь, тема миротворческой операции ООН включена в контекст предстоящих выборов и начавшейся борьбы за власть.

В этой связи характерны несовпадающие ожидания участников июньской встречи “Нормандской четверки” в Берлине. По мнению Э.Макрона, без конкретного продвижения в вопросах безопасности, политики, в гуманитарной сфере и экономике доверие к нынешнему мирному процессу поставлено на карту. 8 июня на брифинге во французском внешнеполитическом ведомстве сообщили, что к предстоящей встрече в Берлине 11 июня “Франция и Германия представят Украине и России предложения по действиям по каждому направлению с тем, чтобы стимулировать положительную динамику для продвижения к полному выполнению Минских договорённостей”.

Незадолго до этого, глава российского МИД С.Лавров отметил, что встреча “Нормандской четверки” в Берлине будет иметь “карикатурный характер” без решений двух вопросов – об отводе войск от Станицы Луганской и обсуждении “формулы Штайнмайера”. А его заместитель А.Грушко дал понять, что Москва не связывает больших ожиданий с предстоящей встречей: “наши ожидания всегда связаны с тем, что такие встречи, особенно на высоком и высшем уровне, должны приносить конкретные результаты. Это должны быть хотя бы скромные, но конкретные шаги по направлению выполнения Минских соглашений”<sup>11</sup>.

### ПЕРСПЕКТИВЫ МИССИИ ООН ВИДЯТСЯ КРАЙНЕ ТУМАННЫМИ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Внутриполитическая ситуация в России и Украине не подталкивают обе стороны к решению конфликта.

Результаты президентских выборов в РФ еще раз продемонстрировали, что в стране существует социальный запрос на тот тип внешней политики, который проводит Президент В.Путин с 2014г., и у большинства населения в России нет понимания взаимосвязи между типом внешней политики, направленной на противостояние с Западом и возвращение соседей в зону российского



**Татьяна ПАРХАЛИНА**,  
заместитель директора  
Института научной  
информации по  
общественным наукам  
Российской  
академии наук

<sup>11</sup> Грушко: Россия ожидает, что встреча в “Нормандском формате” принесет конкретные результаты. – ТАСС, 4 июня 2018г., <http://tass.ru/politika/5262192>.

влияния, и экономической ситуацией, которая сложилась в стране и затрагивает интересы граждан. Согласно различным опросам, помимо Путина политиками, рейтинг которых постоянно находится на очень высоком уровне, являются Министр обороны С.Шойгу и Министр иностранных дел С.Лавров. Именно эти политики в глазах значительной части населения проводят жесткую линию в отстаивании интересов страны на мировой арене.

Поэтому политических мотиваций для изменения курса в отношении конфликта на Юго-Востоке Украины нет, а если они и могут возникнуть когда-нибудь вследствие хотя бы малого реформирования политического ландшафта, то это дело отдаленного будущего.

Да, безусловно, санкции (особенно последние американские санкции) оказывают достаточно серьезное воздействие на состояние российской экономики и по сути блокируют её рост. Если даже в недрах вновь утвержденного правительства появился термин “стабилизация стагнации”, то это свидетельствует о том, что несмотря на попытки на пропагандистском и декларативном уровне утверждать, что российская экономика имеет тенденцию к росту и прорыву, реальное положение вещей (на предыдущем этапе, по оценкам А.Кудрина, санкции отнимали 0,2% ВВП, а последние будут отнимать еще 0,5%)<sup>12</sup> вызывает беспокойство у мало-мальски объективно мыслящих государственных чиновников и экспертов.

Новые американские санкции могут оказать ещё большее воздействие на состояние российской экономики, в случае если они будут иметь экстерриториальный характер, и к ним присоединятся европейцы. Вопрос ещё не решён. Учитывая нынешнее состояние трансатлантических отношений, можно предположить, что члены Евросоюза еще будут предпринимать попытки переубедить Трампа. Однако пока предпринимаемые ими попытки переубеждения (визиты Макрона и Меркель в Вашингтон в этом смысле не привели к положительным результатам для европейских промышленных компаний и финансовых структур) оказались тщетными.

Что касается Украины, то начало предвыборного цикла в этой стране также не даёт побудительных мотиваций для решения конфликта, поскольку нынешний Президент Порошенко не имеет по внутривнутриполитическим причинам альтернативы демонстрации жесткой линии в отношении с Россией. И Киев, и “ДНР-ЛНР” обвиняют друг друга в усилении агрессии, в использовании запрещённых Минскими договорённостями артиллерии, танков, реактивных систем залпового огня, а наблюдатели ОБСЕ не могут определить, кто начинает первыми в каждом конкретном случае. Все сходится в том, что ситуация напоминает 2014-2015гг.

---

<sup>12</sup> Выступление на Санкт-Петербургском ПМЭФ. Цит. по: “Независимая газета”, 25 мая 2018г.

3 января 2018г. спецпредставитель США по Украине К.Волкер передал российскому спецпредставителю В.Суркову некие предложения, в которых содержался компромиссный подход: в них говорилось о возможности совместить ввод миротворцев на всю территорию Донбасса – не исключается поэтапный ввод – с выполнением пунктов Минских договорённостей, причем необязательно в той последовательности, на какой настаивает Киев: т.е. вначале военные соглашения, а затем политические решения. Однако, как известно, ответа от российской стороны пока нет. Не исключено, что российская сторона взяла паузу, которая может продлиться до президентских выборов в Украине. Можно предположить, что российское руководство до тех пор будет прислушиваться к тому, кто и что будет предлагать в рамках “Нормандского формата”, контактной группы в Минске и т.д.

К настоящему моменту в Украине обнародовано несколько “планов” урегулирования: план Тимошенко, план Авакова, план “оппозиционного блока”. Все они предполагают введение миротворцев ООН и поэтапное выполнение Минских договорённостей. Но только представители “оппозиционного блока” выразили готовность проводить прямые переговоры с представителями “ДНР-ЛНР”.

Очевидно, что для решения конфликта необходим постоянный диалог, которого пока нет. Нет его ни в “Нормандском формате” (лидеры государств последний раз встречались в 2016г.), ни в рамках Минской группы, ни в формате Сурков-Волкер.

По разным причинам ни Россия, ни Украина в настоящий период не заинтересованы в поддержании уровня диалога, необходимого для разрешения конфликта.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии, и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Внешние по отношению к конфликту проблемы состоят в том, что по сути Германия и Евросоюз передали Вашингтону свои миротворческие полномочия по Украине. Объясняется это и феноменом “усталости” от неразрешенного до сих пор конфликта, и нынешним состоянием трансатлантических отношений, когда европейцы в каждом случае не знают, чего еще можно ждать от самого непредсказуемого в истории американского Президента, и сложности ситуации вокруг Иранского ядерного досье, с чем связаны очень серьезные интересы европейского бизнеса и рядом других.

Вместе с тем и Европа, и США поддерживают предложение Порошенко о введении в Украину миротворческих сил ООН. Проблема состоит в том, что российский Президент и украинский Президент имеют разные взгляды на этот процесс. Позиция России состоит в том, что мандат миротворцев ООН должен ограничиваться обеспечением безопасности сотрудников специальной мониторинговой миссии ОБСЕ, а миротворцы должны размещаться на линии разграничения между силами Киева и Донецка-Луганска. Хотя позже российский Президент согласился с Меркель, которая отметила, что сотрудники ОБСЕ перемещаются по всей территории конфликта и должны оставаться под охраной, где бы они ни появлялись. Российский Президент постоянно подчёркивает, что Киев должен договориться с Донецком и Луганском, высказывая точку зрения, что конфликты подобного рода нигде в мире не решались только через посредников.

Киевское руководство настаивает на полноценной миротворческой миссии ООН в Донбассе, подчёркивая, что её целью должна стать не консервация нынешнего положения вещей, а обеспечение прочного мира в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, а также восстановление территориальной целостности украинского государства. Киев считает, что миссия ООН должна быть размещена на всей территории Донбасса, включая неконтролируемый участок российско-украинской границы.

В этих подходах пока есть непримиримое разночтение, касающееся как причин конфликта, так и механизмов выхода из него. Очевидно, что украинские предложения, поддержанные США и Европой, будут ветоированы Россией в СБ ООН. Российские предложения ничего не добавят к самому процессу демилитаризации региона и продвижению по пути Минских договорённостей даже в их российской интерпретации. Вряд ли Россия пойдёт на смягчение своей позиции даже под угрозой дополнительных санкций со стороны США (когда даже Евросоюз сопротивляется этому). Можно предположить, что Кремль допускает возможность прихода к власти в Украине другого президента (например, Тимошенко), с которым психологически будет легче договариваться.

До президентских выборов в Украине вряд ли стоит надеяться на успех переговоров по миротворческой миссии, ибо, по большому счету, никто по разным причинам не хочет урегулирования украинского вопроса. Поэтому перспективы миссии выглядят крайне туманными. И США, и Россия, опять-таки по разным причинам, заинтересованы в сохранении тлеющего конфликта. Европа не пойдёт еще на один конфликт с Вашингтоном из-за Украины. Что касается Киева, то главная задача нынешних элит – это удержаться у власти после выборов.

## ЕСЛИ УКРАИНА НЕ ПОПЫТАЕТСЯ ПРОДВИНУТЬСЯ ПО ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ, ДРУГИЕ УЧАСТНИКИ ПЕРЕГОВОРОВ БУДУТ ВЫЖИДАТЬ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутри-политические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

Новый политический цикл в России в высокой степени остается продолжением старого. Центральная роль Президента В.Путина в политической системе не оспаривается какими-либо группами, будь то публичными или скрытыми. Президент, таким образом, обладает широкой свободой маневра в вопросах внешней и внутренней политики. Границы этой свободы определяют не столько внешние факторы, сколько сложившееся в ядре российской политической элиты понимание российских национальных интересов, а также экономических и социальных ограничителей.

По-видимому, Президент в целом удовлетворён проводимым внешне-политическим курсом, хотя это не означает, что во всех случаях международные процессы развивались именно в желаемом для российского руководства направлении. Комбинация складывающихся обстоятельств и сознательных решений сформировала на ряде направлений заметную инерцию, своего рода “колеи”, из которых, без особой необходимости, Россия постарается не выходить, даже если объективно это позволяет сделать упомянутая выше свобода маневра лидера.

В контексте украинского кризиса такой “колеёй”, очевидно, являются Минские договорённости и связанный с ними переговорный процесс. Как и в ряде других конфликтных ситуаций, Россия обозначив свою позицию, не пытается впоследствии делать ее более удобной для партнеров, полагая, что таким образом подчеркивает бесперспективность какого-либо внешнего давления. При этом Минские договорённости, с учетом разброса мнений по вопросам урегулирования в российской и украинской политической дискуссии, воспринимаются именно как компромиссное решение, срединная линия, не удовлетворяющая полностью ни одну из сторон, но потенциально приемлемая для обеих.



**Сергей УТКИН,**  
заведующий сектором  
стратегических оценок  
Национального  
исследовательского  
института мировой  
экономики и  
международных  
отношений  
им.Е.Примакова  
Российской  
академии наук



Отвергаемый в Украине тезис официальной России о внутриукраинском характере конфликта с точки зрения российского политического языка, как раз формирует пространство для урегулирования. Суверенитет Украины над Донецком и Луганском формально не оспаривается. Соответственно, при ключевом значении для хода урегулирования позиции всех участников переговоров, конечный результат – модель политического урегулирования – должен быть одобрен Киевом, Донецком и Луганском.

Общим местом является признание существенного значения предстоящих в 2019г. в Украине президентских и парламентских выборов. Хотя в Москве любят рассуждать об Украине как об акторе, полностью зависимом от западных партнёров, объективно именно эволюция украинского политического поля может создать или закрыть возможности для движения по пути урегулирования. В свою очередь, эта эволюция находится под влиянием событий в зоне конфликта.

Какой бы ни была конфликтная динамика – эскалация, стагнация или шаги в сторону урегулирования – её попытаются использовать в своих интересах как украинская власть, так и умеренные и радикальные оппозиционные группы. Как обычно, свою роль будет играть дистанция между предвыборными обещаниями и реальными действиями победителя, а также их результативностью. На фоне усталости от старых политических лиц и персоналий можно ожидать успеха новичков.

Таким образом, за год до выборов они представляются фактором неопределенности, вполне здоровой для демократической системы, но вызывающей беспокойство в условиях продолжающегося конфликта. Если украинское руководство не предпримет инициативных попыток продвинуться по пути урегулирования, другие участники переговоров, вероятно, останутся на выжидательной позиции, ориентируясь на будущее взаимодействие уже с теми политическими силами и лидерами Украины, которые займут ведущие позиции в стране после выборов.

*– Насколько реальны шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе с учетом геополитической динамики и позиций заинтересованных сторон? Возможен ли компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии и каковы могут быть уступки Москвы и Киева?*

Официальную российскую позицию по вопросу использования сил ООН в настоящее время определяют три тезиса:

1. силы должны использоваться для охраны наблюдательной миссии ОБСЕ;
2. миссия, которая фактически взяла бы на себя администрирование и обеспечение безопасности на неконтролируемых Киевом территориях,

нарушала бы Минские договорённости, предполагающие, что эти задачи должны решаться формируемыми по результатам выборов местными властями;

3. сторонам, не удовлетворённым содержанием российских предложений, но разделяющим саму идею использования сил ООН, следует формально представить поправки к российскому проекту резолюции СБ ООН.

Предложение об охране наблюдателей ОБСЕ силами ООН позиционируется Россией как реакция на просьбы других партнеров по переговорам, указывавших, что условия работы миссии ОБСЕ вызывают озабоченность. Эта формулировка оставляет достаточно широкие возможности для компромиссного решения. В конечном счете, почти любая форма присутствия сил ООН может быть интерпретирована как направленная на обеспечение безопасных условий работы наблюдательной миссии ОБСЕ.

С точки зрения предотвращения инцидентов прикомандирование “голубых касок” для сопровождения мобильных групп наблюдателей могло бы иметь лишь символическое значение. Опасность как для наблюдателей, так и для местного населения, в первую очередь, представляют мины и неразорвавшиеся снаряды, а также выстрелы, производимые с большой дистанции с низкой точностью. Чтобы решить эти вопросы миссии ООН потребовались бы широкие полномочия не только по контролю, но вероятно по изъятию и ликвидации вооружений и боеприпасов.



Российская сторона опасается, что фактическое замещение вооружённых формирований Донецка и Луганска международными силами может создать условия для одностороннего силового решения конфликта Киевом. Потенциально определенные гарантии против силового решения могло бы создать размещение миротворцев на линии соприкосновения. Аргументом против такого решения для Киева было закрепление линии как де-факто границы. Однако уже при сохранении существующего патового положения на протяжении ряда лет эта линия приобретает именно такое качество. Существенным возражением является протяженность линии соприкосновения, делающая проблематичным полноценный контроль всего этого пространства миротворческим контингентом.

Вряд ли можно убедить стороны в том, что развёртывание некоего символического контингента станет шагом в сторону урегулирования. Каким бы ни был мандат миссии, она должна быть достаточно масштабной, чтобы

обеспечить реальное присутствие по всей зоне конфликта. Это, в свою очередь, означает существенные расходы на её поддержание и сложности с рекрутированием персонала. Эти вопросы решаемы для относительно короткого отрезка времени, в случае, если развёртывание и последующее сворачивание миссии увязывается с Минскими договорённостями. Если движение в направлении урегулирования не будет гарантировано, согласование бессрочной миссии, с риском, что она оставалась бы в регионе десятилетиями, крайне маловероятно.

Для украинской стороны, вероятно, не было бы приемлемым участие российских военнослужащих непосредственно в составе миссии. Компромиссом здесь может быть российское участие в работе органов управления миссии. Россия, в свою очередь, постарается избежать присутствия “на земле” персонала из стран НАТО, даже тех, отношения с которыми остаются достаточно доверительными. Ряд экспертов уже обоснованно отмечали в связи с этим особую роль нейтральных стран, не входящих в военные блоки, и представителей других регионов мира. Участие стран ОДКБ, не включая Россию, может стать предметом политической дискуссии. Членство в ОДКБ само по себе, возможно, не будет восприниматься в Украине как неприемлемое, а упомянутые страны могут быть заинтересованы в том, чтобы сыграть значимую роль в укреплении региональной безопасности.

С учетом необходимости согласования мандата миссии в СБ ООН особое место здесь занимает российско-американский диалог. Ситуативное объединение “Нормандского формата” с российско-американским не исключено полностью, но является менее принципиальным, чем собственно предметное взаимодействие российского и американского переговорщиков. В первой половине 2018г. у многих наблюдателей возникло ощущение, что переговоры К.Волкера и В.Суркова зашли в тупик, как ввиду консервативной позиции российской стороны, так и на фоне чрезмерной публичности К.Волкера, фактически взявшего на себя роль адвоката Киева на международных площадках.

Как развёртывание миссии, так и увязка её с Минскими договорённостями потребуют поддержки со стороны украинского Парламента. До настоящего времени украинское законодательство скорее дрейфовало в сторону отказа от Минских договорённостей и чёткого определения конфликта именно как противостояния с Россией. Принятые в Украине на законодательном уровне формулы очевидно не смогут быть перенесены в решения СБ ООН, требующие согласия России, как постоянного члена Совета.

Даже в том случае, если после выборов 2019г. в Верховной Раде сложилось бы большинство умеренных сил в поддержку Минских договорённостей, процесс согласования был бы чрезвычайно непростым и почти неизбежно оказывался бы под ударом радикальных групп. От участников переговорного процесса потребуются весомые гарантии, возможно увязанные с программами международной помощи Украине в целом и восстановлению Донбасса в частности, формирующие стимул для украинского политика.

## ПРОГРЕСС ИЛИ КРИЗИС МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ БУДУТ СКАЗЫВАТЬСЯ НА РОССИИ И УКРАИНЕ И НА СОСТОЯНИИ КОНФЛИКТА МЕЖДУ НИМИ

*– Как, на Ваш взгляд, влияют (будут влиять) на урегулирование конфликта Москвы и Киева внутриполитические процессы в России и Украине (новая президентская каденция В.Путина, предстоящие президентские выборы в Украине)?*

История демонстрирует множество примеров, когда смена власти в стране ничего не меняла в её внешней политике или наоборот несменяемый “лидер нации” круто менял внешнеполитический курс под влиянием различных обстоятельств. В конце концов, политика – это не более, чем искусство возможного.

Внутриполитические процессы всегда связаны с внешнеполитическими и внешнеэкономическими событиями, с процессом формирования различных политических и экономических коалиций в мире. И Украина, и Россия – под серьёзным международным давлением: от одной ждут обещанных реформ и соответствия стандартам ЕС, другая находится под санкционным режимом, который становится всё более жёстким. И урегулирование конфликта между этими двумя странами прямо зависит от характера действий мировых держав и степени согласованности этих действий. Вопрос лишь во времени, необходимом для подбора инструментов давления, поскольку, с одной стороны, санкционный режим должен быть действенным, а с другой – минимизировать вред для стран его вводящих. Собственно, именно это и происходит на наших глазах.

Современную международную политико-экономическую конструкцию вокруг Москвы и Киева канцлер Германии А.Меркель на совместной пресс-конференции с Президентом США Д.Трампом 27 апреля 2018г. в Вашингтоне кратко охарактеризовала следующим образом: “Ни один человек не заинтересован в том, чтобы иметь плохие отношения с Россией, но там, где появляются конфликты и совершаются такие вещи, как, например, в Украине, их следует называть своими именами... Мы, разумеется, обсудили Украину, здесь мы очень тесно вместе работаем против нелегитимных действий России... Я очень рада, что мы тесно сотрудничаем с Администрацией США по этому вопросу в дополнение к Минскому формату, мы продолжим это делать и впредь... Что касается санкций, то здесь мы тесно работаем с Администрацией, в частности с министром финансов, чтобы понять, какие побочные последствия они [санкции] могут иметь”<sup>13</sup>.



**Михаил СУББОТИН**,  
старший научный  
сотрудник  
Национального  
исследовательского  
института мировой  
экономики и  
международных  
отношений  
им.Е.Примакова  
Российской академии  
наук

<sup>13</sup> Меркель: “Никто не заинтересован в плохих отношениях с РФ, но о разногласиях надо говорить”. – ТАСС, 27 апреля 2018г., <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5166026>.

Проблема эта не новая – страны, вводящие санкции или контрсанкции, должны считаться с эффектом, описываемым выражением “выстрелить себе в ногу”. В 2014г. Президент Франции Ф.Олланд отмечал, что прецедент с *BNP Paribas*<sup>14</sup> может угрожать стабильности всей европейской финансовой системы: “Каждый должен осознавать, во что могут вылиться санкции, не только несправедливые, но и непропорциональные, при последствиях, которые выйдут за рамки проблемы одного французского банка. Другие банки могут быть также подвержены, что повлечет риск, сомнения, подозрения относительно прочности европейской финансовой системы”<sup>15</sup>.

Впрочем, дело не ограничивается экономикой и финансами. Принятый 2 августа 2017г. Закон “О противодействии противникам США посредством санкций” (CAATSA, PL 115-44) определяет Россию как противника США, которому необходимо противодействовать посредством санкций. Закон не только ужесточил действовавшие меры, ввёл новые ограничения и усложнил процедуру отмены санкций, но еще и согласно разделу PL 115-04 обязал Правительство США взять на себя роль “защитника” суверенитета и безопасности всех стран Евразии, которые являются или могут являться “жертвами” российского влияния. В отношении данной группы вопросов ключевым ведомством выступает Государственный департамент.

Как известно, Россия попала в Закон США CAATSA, PL 115-44 вместе с Ираном и КНДР, а потому санкции против этих двух стран не могут не рассматриваться как своего рода учения, как проверка в полевых условиях различных способов реализации санкционной политики, в т.ч. и против России.

В санкциях опасными являются три основных следствия: сама угроза их применения и неопределённость сроков введения в действие, токсичность, т.е. распространение на неограниченный круг субъектов экономической деятельности, и возможность их дальнейшей эскалации. Политика санкций и порождённые ею многочисленные проблемы (политические, правовые, экономические) требуют формулирования новых международных правил игры. В ходе поиска приемлемых решений они принимаются, тут же пересматриваются, а то и отменяются вовсе. Т.е. проводится показательная имитация возможной атаки и демонстрация ее последствий для экономики страны, отдельных компаний и персон, против которых эти санкции вводятся.

<sup>14</sup> Рекордный штраф в размере до \$9 млрд. французского банка *BNP Paribas* в пользу США за нарушения режима санкций. – РБК, 23 июня 2014г., <https://www.rbc.ru/economics/23/06/2014/57041e939a794760d3d3f81e>.

<sup>15</sup> *Deutsche Bank* грозит многомиллиардный штраф США за сделки с Ираном и Сирией. – Интерфакс, 4 июля 2014г., <http://www.interfax.ru/business/384071>.

“Война санкций еще больше изолирует российскую экономику, закрепляет её технологическое отставание и низкие темпы роста”<sup>16</sup>. События вокруг О.Дерипаски или В.Вексельберга с “качелями” курсовой стоимости акций их компаний в зависимости от редакции санкционного законодательства США – характерный пример последнего времени. Вместе с тем, истории, подобные истории с Русалом, могут привлечь внимание властей к необходимости сконцентрироваться на экономических вопросах, скорректировав внешне-политическую деятельность.

Тем более, что, попав под режим санкций, выйти из них оказывается чрезвычайно трудно, даже выполнив все необходимые действия и заключив соответствующее соглашение. Так, 8 мая 2018г. Президент США Д.Трамп объявил о выходе из соглашения с Ираном и возобновлении экономических санкций против этой страны.

Решение в одностороннем порядке прекратить участие США в “ядерной сделке” с Ираном, как и развитие событий вокруг КНДР, может оказаться много большим, чем рядовым провалом или триумфом мировых держав в решении конкретных ядерных вопросов, таких как многополярность, транс-атлантические отношения, обособленность США, европейская интеграция и др. Уже 9 мая ЕС, выразив сожаление по поводу действий США по выходу из СВПД, заявил о своей приверженности Резолюции СБ ООН 2231, утвердившей соглашение о выполнении своих обязательств вплоть до момента, пока Иран исполняет свои.

После того, как в Белом доме не исключили, что против европейских компаний, которые после выхода США из ядерной сделки продолжают сотрудничать с Ираном, также будут введены ограничительные меры, ЕС начал подготовку ответных мер. По итогам встречи европейских лидеров 16 мая в Софии было решено обеспечить поддержку и защиту европейским компаниям, ведущим бизнес с Ираном, а президент Европейской комиссии Ж.К.Юнкер заговорил о необходимости обновить список санкций США, подпадающих под блокирующий устав №2271/96 от 22 ноября 1996г., который защищает компании от воздействия экстерриториальных законодательных мер, принятых в третьей стране.

Прогресс или кризис международных отношений в связи с ядерными программами Ирана и Северной Кореи, развитие событий в Сирии, реализация на практике санкционного законодательства США и многие другие политические и экономические события в мире – все это обязательно будет сказываться на отношении в мире к России и Украине и на состоянии конфликта между ними. Вне зависимости от внутривнутриполитической перестройки (или отсутствия таковой) в этих двух странах.

<sup>16</sup> Ломская Т., Базанова Е. Эксперты ВШЭ оценили ущерб экономике России из-за санкций. – Ведомости, 16 апреля 2018г., <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/04/16/766814-iz-za-sanktsii>.

## ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РФ: ДИНАМИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ



**Лев ГУДКОВ,**  
директор Левада-Центр

*Мартовские выборы Путина 2018г. в строгом смысле надо называть “аккламацией Путина”, то есть демонстративным выражением одобрения безальтернативной фигуры диктатора. Цель “выборов” заключалась не в “победе” Путина, в которой никто не сомневался, а в демонстрации, как в советские времена, “всеобщей всенародной поддержки” Путина и выражении солидарности абсолютного большинства граждан с проводимым им курсом.*

Созданный пропагандой образ Путина — харизматического политика невозможно рассматривать вне контекста **“патриотической” мобилизации** и эйфории (2014-2016гг.), вызванной шовинистической антизападной и антиукраинской пропагандой и аннексией Крыма. Всякий раз его рейтинг достигал максимума только в моменты милитаристских кампаний (в 1999г., 2004г., 2008г., 2014г.). Снизившись к концу 2013г. до 60-63% после массовых демонстраций протеста, после Крыма он вновь поднялся до максимума (87%) и уже не опускался ниже 76%. Раздражение и социальное недовольство канализируются на другие уровни и ветви власти; ответственность за положение внутри страны с “национального лидера”, воплощающего в своем статусе символические ценности величия и мощи “Российской Державы”, на правительство, на Думу, “бюрократию”, “врагов” и т.п.

Крымская волна мобилизации закрепила цикл институциональных изменений 2012-2017гг., последовавших в ответ на массовые протесты в крупных



городах и ослабление легитимности Путина. Ужесточение законодательства, судебной и правоприменительной практики направлено против любых форм самоорганизации общества, подавление неподконтрольных Кремлю или региональным властям общественных инициатив и независимых некоммерческих организаций. Расширение полномочий политической полиции сочеталось с ужесточением цензуры (Роскомнадзора) и установлением монопольного контроля Администрации Президента над информационным пространством, превращением СМИ в очень мощную и очень эффективную машину пропаганды и манипуляции массовым сознанием, основанную на новейших разработках социальных наук. Сегодня 20 из 22 федеральных каналов ТВ объединены в три медиа-холдинга и проводят согласованную политику в сфере пропаганды. На долю альтернативных средств информации приходится всего 5-7% аудитории.

Сложившийся за четыре выборные цикла (1999-2012гг.) порядок “управляемой демократии” или манипуляций электоральными процессами (контроль над вертикальной мобильностью и селекцией во власть) привел к формированию закрытого коррумпированного политического класса, обеспечивающего эксклюзивный характер институционального господства, иммунитет по отношению к любым попыткам общественного контроля над властью, подчинение экономики интересам обогащения правящего класса. Свое идеологическое обоснование этот клептократический авторитарный режим получил лишь в последние 4-5 лет, хотя отдельные тезисы и положения прозвучали уже в начале 2000-х годов. Новый политический курс был провозглашен Путиным в Мюнхене в феврале 2007г.: конфронтация с западными странами, “стабильность”, “управляемая” или “суверенная демократия”, борьба с “экспортом цветных революций” в Россию. Главный мессидж при этом заключался в отказе от ценностей правового государства, демократии, прав человека и свободной рыночной экономики, как чуждых русской культуре, необходимость стабильности и защиты государства.

Массовое сознание очень трезво оценивает природу российской власти: по мнению большинства россиян, Путин опирается на силовиков (прежде всего – политическую полицию, спецслужбы, генералитет), олигархов, высшую бюрократию и выражает интересы именно этих институтов. Картина массовых представлений россиян о структуре институтов в точном смысле отражает синтез репрессивных структур и олигархии. Усиливающаяся идеологическая эксплуатация причастности к Великому народу (или единения с Великим народом) снимает, уничтожает всякую мысль о необходимости репрезентации различных групповых интересов, а значит – саму идею “общества”,

демократии, соответственно, ответственности власти за свои действия и политику, необходимости контроля над ней со стороны “общества”. Антизападная риторика (врага, милитаризма, славы Российской Империи и ее колониальных войн, дискредитация западных ценностей) вытесняет из массового сознания понятия неотчуждаемых прав человека, идеи правового государства и возможности для маленького обычного человека противостоять государственному произволу, нейтрализует или дискредитирует любые ценностные представления, противоречащие духу авторитарного правления.

Понятие врага становится конститутивным для понимания политики и идеологии государства. Если в 1994г. (перед началом первой чеченской войны) 41% считали, что у России есть враги, то весной 2014г. – 84%, затем, по мере спада мобилизации, этот показатель стал постепенно снижаться, составив в декабре 2017г. – 66%. Поддержание населения в состоянии хронического возбуждения и мобилизационной готовности обеспечивает не только вытеснение либеральных или демократических, правовых представлений из общественного мнения, но и укрепление защитного изоляционизма.

Эти представления (“Россия – особая цивилизация”, превосходящая Запад своей духовностью и моралью, “у нас особый путь”, западная демократия нам не подходит и т.п.) по мере укрепления режима Путина стали разделять абсолютное большинство россиян. Начиная с середины 2000-х годов, общественное мнение согласно с тем, что “Россия не является страной европейской культуры”. Но изоляционизм всё же носит очень двусмысленный характер – повседневный образ жизни городского населения, элементы молодежной культуры, семейной или сексуальной морали и т.п. по-прежнему ориентированы на образ жизни европейцев.

Дистанцирование и отчуждение от развитых стран удалось произвести благодаря навязыванию представлений о том, что Запад (развитые страны демократии) относятся к России с презрением и страхом (последний, якобы, вызван “растущей мощью России”). Пропаганда подняла давний пласт рессантиментных стереотипов и мифов, глубоко укоренённых в русской культуре: представления о собственной отсталости от Европы, варварстве, крепостничестве. Эффект антизападной демагогии, однако, заключался в том, что собственные русские комплексы, типичные для любой страны “догоняющей модернизации”, были приписаны европейским странам. Кроме того, культивируемая патриотическая гордость за “возрождающуюся Россию” нейтрализует угнетающее сознание стыда за состояние дел внутри страны, ясное понимание коррумпированности государства, эгоизма и алчности правящего класса.

Особых иллюзий относительно нравственности и порядочности политического класса нет, но нет и особого возмущения его действиями.

Реверсное движение страны от слабой протодемократии ко вторичному тоталитаризму следует рассматривать как реакцию режима на стремление бывших советских республик и восточноевропейских стран-членов соцлагеря к интеграции в структуры ЕС и НАТО. Стремление повторить этот путь Грузией, а затем и появление аналогичных планов у украинского руководства вызвало острую негативную реакцию у российского руководства, что отразилось в проведении соответствующих кампаний и акциях по дискредитации этих стран. После 2004г. на первых позициях в списке “врагов” оказываются балтийские страны, Грузия, Польша, а затем – Украина и США. Всплески антиукраинской и антигрузинской пропаганды приходится на пики электоральных циклов в этих странах.



Мы имеем дело с незавершенным процессом реставрации тоталитаризма. Антизападная риторика пока еще не в состоянии полностью уничтожить значимость ценностей Запада (ассоциируемых с современной культурой, цивилизацией, потреблением); несмотря на всю конфронтацию, в массовом сознании сохраняется готовность к “нормализации” отношений с Западом, ослаблению конфронтации и напряженности в отношениях между Россией и западными странами (США, ЕС).

Что можно ожидать в ближайшем будущем после выборов?

1. Самый вероятный сценарий предстоящего правления – инерционный. Внутренняя политика будет сводиться к усилению репрессий (против недовольной путинским курсом части элиты, против гражданского общества и оппозиции), к ужесточению цензуры, продолжению модернизации армии и полиции. Утвержденный состав нового “старого” Правительства Медведева лишь укрепляет меня в этой мысли. Нет оснований полагать, что Путин, получив санкцию большинства, способен к радикальным институциональным реформам или изменениям в своей политике. Для его режима любые изменения демократического характера были бы

политическим самоубийством и полностью противоречат его идеологии и образу мыслей. Любые реформы в России могут проводиться в условиях, когда диктатор вынужден их проводить под давлением обстоятельств. Сегодня таких условий нет.

2. Внешняя политика будет продолжением сочетания конфронтации с ведущими мировыми странами, шантажа и провоцирования региональных конфликтов, поддержания хронической нестабильности и напряженности на Украине, Ближнем Востоке, попыток раскола и поддержки правых, антидемократических сил и движений в Европе; одновременно будут искаяться возможности ослабить санкции, разорвать усиливающуюся изоляцию режима. Кремль готов к торгу, но при обязательном условии сохранения завоеванных им позиций, учета его претензий на влияние и участие в решении мировых проблем. Для Путина крайне важно сохранить значимость символического статуса Великой Державы как основы его легитимности.

Ситуация может резко измениться в двух случаях: (а) возникновение нового мирового экономического кризиса гораздо сильнее скажется на слабой экономике России, чем на экономиках других развитых стран; резкое или очень длительное снижение уровня жизни российского населения подорвет легитимность Путина; (б) непредсказуемое развитие случайного локального конфликта в серьёзное противостояние России и Запада приведёт к военно-дипломатическому поражению России, что самым негативным образом отразится на легитимности и поддержке режима.

В условиях длительного кризиса (продолжительного спада повседневного потребления или утраты надежд на рост уровня жизни, военной неудачи) достаточно любого частного повода, чтобы вызвать необратимые процессы эрозии режима и его развала. Это может быть крупная техногенная или социальная катастрофа, на которые остро отреагирует общественное мнение. Но в любом варианте развитие событий может принять быстрый и неконтролируемый ход только, если оно вызовет раскол элит и единство правящих групп, что Путин всеми силами старается предотвратить, усиливая репрессии против высшего эшелона руководства, как показывают это нарастающие судебные процессы против элиты.

Внутриполитические процессы в России не повлияют на возможность урегулирования конфликта Москвы и Киева. Ухудшение из-за санкций положения крупного бизнеса, аффилированного с властью в России, не предполагает возможностей сколько-нибудь серьёзного давления на Путина с целью выхода из скрытой войны. Скорее наоборот, любые, даже слабые попытки выразить

недовольство и обеспокоенность растущей изоляцией России и продолжительной стагнацией экономики, приведут к немедленным репрессиям против их инициаторов. Сложившийся режим характеризуется примитивностью и жесткостью, которые будут лишь усиливаться из-за склеротизации системы.

Я не обладаю необходимой полнотой знаний, чтобы судить о раскладе политических сил на предстоящих президентских выборах в Украине, но уверен, что их ход будет предметом очень внимательного отслеживания в Кремле и сопровождаться крайне негативным и враждебным освещением в российских СМИ. В любом случае, с моей точки зрения, исход выборов не окажет существенного влияния на политику России на Донбассе, поскольку она детерминирована интересами самых консервативных и реваншистски настроенных кругов и группировок в высшем руководстве страны.

Как мне представляется, высшее военное командование не горит желанием открытых военных действий и прямого участия российских войск, сознавая огромные риски такой авантюры и склоняясь к тихому саботажу подобных планов. Но и сопротивляться давлению “геополитических чекистов” генералы не могут. Я хотел бы ошибиться, но боюсь, что самым вероятным сценарием будет продолжение тлеющей микровойны на линии противостояния сил на Донбассе, прерываемой периодическими обстрелами и обострениями, не переходящими в широкомасштабные столкновения.

Шансы организации миротворческой операции ООН на Донбассе призрачны. Российской стороной будут создаваться иллюзия и видимость заинтересованности в переговорах по этим вопросам, но одновременно самым тщательным образом воздвигаться непреодолимые препятствия для настоящего решения проблемы мира. ЕС не настолько заинтересован в этом, чтобы рисковать своими интересами, хрупкой стабильностью в Европе и отношениями с путинским режимом.

Проблемы Украины европейские страны заботят главным образом своими отдаленными последствиями и, кроме того, ЕС не обладает реальными средствами для воздействия на российское руководство. Путин будет стараться брать всех “на измор”, надеясь, что противники и оппоненты устанут от постоянного напряжения и бесперспективности конфликта, придав ему статус “замороженного”.

Компромисс по основным параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии возможен на словах, но вряд ли такое соглашение будет выдержано и не нарушено под каким-то предлогом. Причины конфликта – в Москве, и от нее зависит исход конфликта. Но пока ничего не указывает, что здесь что-то может измениться.

## КОНФЛИКТ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ: ЕСТЬ ЛИ НАДЕЖДА НА СКООРДИНИРОВАННЫЕ УСИЛИЯ?

**Владислав ИНОЗЕМЦЕВ,**  
директор Центра исследований  
постиндустриального общества



*Когда в 2014г. вдохновлённые и поддерживаемые Россией сепаратисты в восточных областях Украины провозгласили независимость т.н. “Донецкой” и “Луганской” “народных республик”, что в итоге обернулось конфликтом, в котором погибло более 10 тыс. человек<sup>1</sup>, многим казалось, что вовлечение в урегулирование противостояния международных посредников способно погасить огонь войны. Сейчас, четыре года спустя, надежды на реализацию пресловутого “Минского сценария” едва теплятся; для большинства политиков и экспертов очевидно, что этот формат вряд ли обеспечит мир в регионе, который превратился в хаотичный *borderland* между Украиной и Россией.*

Именно потому, что надежды на урегулирование постепенно тают, каждая новая инициатива не остаётся без внимания комментаторов. Как известно, за высказыванием П.Порошенко в феврале 2015г. идеи о введении на Донбасс миротворческих сил ООН или полицейской миссии ЕС<sup>2</sup> никаких реальных действий не последовало. Через два года Кремль пояснил, что он не против подобной операции, если международный миротворческий контингент разместится на /или вблизи нынешней линии соприкосновения сепаратистов и украинской армии; при этом любые иные дислокации будут ограничены “местами, где ОБСЕ проводит свои инспекционные поездки в соответствии с Минским Комплексом мер”, а ни о каком контроле всей территории новых “республик” речи идти не может<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Report on the Human Rights Situation in Ukraine*, 16 August to 15 November 2017, Geneva: UNHCHR, p.29.

<sup>2</sup> Подробнее см.: СНБО во главе с Президентом принял решение о приглашении в Украину миротворческой миссии ООН. — Официальное интернет-представительство Президента Украины, 18 февраля 2015г., [www.president.gov.ua/ru/news/mbo-na-choli-z-prezidentom-prijnyala-rishennya-pro-zaproshe-34760](http://www.president.gov.ua/ru/news/mbo-na-choli-z-prezidentom-prijnyala-rishennya-pro-zaproshe-34760).

<sup>3</sup> См.: <https://kremlin.ru/events/president/news/55593>.

Между тем обсуждение формата задействования миротворцев продолжается (через год после заявления В.Путина бывший генеральный секретарь НАТО заговорил о возможности отправки на Донбасс контингента из стран, не состоящих в Атлантическом альянсе<sup>4</sup>) – и этот неспешный “диалог”, как я полагаю, требует трезвого взгляда на состояние российско-украинского конфликта.

Изначальную цель, которую преследовала Москва в 2014г., сейчас сложно установить. В то время с определённой серьёзностью говорилось о создании некоей “Новороссии” от Луганска до Одессы – однако надеяться на реализацию этого сценария могли, на мой взгляд, лишь очень неадекватные люди. Сам по себе старт Минского процесса означал, что Кремль отказался от попыток захватить значительную часть территории Украины и ограничиться созданием ситуации, превращающей Украину в той или иной мере в несостоятельное государство и не только закрывающей ей путь в НАТО и ЕС, но и постоянно подрывающей действенность её институтов.

Минские договорённости, остановившие наиболее острую фазу конфликта, были, на мой взгляд, изначально неприемлемы для украинской стороны из-за их цены, которой является по сути превращение Украины в несамостоятельное государство, вынужденное инкорпорировать в свои политические рамки квазигосударства, управляемые московскими марионетками, согласившись при этом на фактическое наличие у них права вето по важнейшим вопросам, определяющим направление развития страны. Я не говорю о том, что “реинтеграция” части Донбасса на “минских” условиях предполагает огромные затраты со стороны украинского бюджета, восстановление влияния пророссийского донецкого олигархата на украинскую политику и резкое обострение внутривнутриполитической обстановки ввиду возмущения правых сил и ветеранов антитеррористических действий на Востоке страны – *de facto* капитуляцией перед лицом Москвы. Иначе говоря, Кремль прекрасно срежиссировал ситуацию, из которой у Украины нет хорошего выхода – и уже почти четыре года изобретательно её использует.

Причина всего происходящего понятна. Кремль не заинтересован в прочном мире и, тем более, в восстановлении украинской субъектности (замечу: такая политика поддержания “управляемой нестабильности” была свойственна Москве ещё с первых постсоветских лет и применяется всюду: от Молдовы до Грузии, от Украины до Сирии – но сейчас на кону стоит не просто реализация геополитических устремлений, а и использование образа врага для зомбирования сознания собственных подданных).

Проблема, однако, усугубляется и тем, что прочный мир на Востоке страны не нужен, как мне кажется, и самой Украине при её нынешнем руководстве: военная операция позволяет представлять страну как жертву агрессии и отодвигать на второй план любые позитивные элементы повестки

<sup>4</sup> См.: Fogh Rasmussen: – Vil ha 20.000 fredsbevarende soldater til Ukraina. – NRK, [https://www.nrk.no/urix/fogh-rasmussen\\_-\\_vil-ha-20.000-fredsbevarende-soldater-til-ukraina-1.13912030](https://www.nrk.no/urix/fogh-rasmussen_-_vil-ha-20.000-fredsbevarende-soldater-til-ukraina-1.13912030).



дня (ужесточение борьбы с коррупцией, формирование работоспособной правоохранительной системы, рыночные реформы, продвижение по евро-интеграционному пути – не говоря о том, что продолжающаяся война приносит значительные доходы многим представителям нынешнего киевского истеблишмента<sup>5</sup>. Несмотря на массу смертей и страданий, конфликт на Востоке Украины выгоден как Кремлю, так и Банковой, и ситуация не имеет шансов измениться в скором времени.

На мой взгляд, война вокруг Донбасса является не способным удивлять экспертов конфликтом “с отрицательной суммой”<sup>6</sup>, а столкновением двух *captured states*, каждое из которых управляется элитной группой, задачей которой является извлечение максимальной выгоды от регулирования бюджетных финансовых потоков и создания специальных преференций для аффилированных с её членами бизнесов<sup>7</sup>. В России такая группа менее склонна апеллировать к демократическим процедурам, в Украине её доминирование выглядит более демократичным. В России она концентрируется вокруг единственного авторитарного лидера, правящего страной уже почти 20 лет, в Украине лидеры меняются, не модифицируя существенным образом сути сформировавшегося режима.

Это обстоятельство представляется мне самой важной причиной того, почему российско-украинский конфликт не имеет шансов найти взаимоприемлемого решения в обозримой перспективе. Западные наблюдатели и политики, к сожалению, не отдают отчёта в столь специфической структуре государственной власти в обеих странах, и именно это порождает всё новые инициативы по урегулированию конфликта – на мой взгляд, почти одинаково бессмысленные.

Если оценить инициативы, связанные с развёртыванием на Востоке Украины миротворческого контингента, с учётом “текущего момента”, их перспективы не выглядят обнадеживающими.

**С одной стороны,** приближающиеся президентские и парламентские выборы в Украине несомненно потребуют от политической элиты не только ужесточения риторики, но и как минимум показательных, если не реальных, действий в зоне конфликта на Донбассе с целью убедить избирателей в том, что для решения ситуации делается всё возможное. Ни примирение с Россией, ни попытки искать договорённости с марионеточными лидерами “народных республик” не входят сейчас в планы ни одного серьёзного украинского

---

<sup>5</sup> См., например: Пронизанная коррупцией власть наживается даже на войне, – “Батькивщина” о задержаниях в Минобороны. – Цензор.нет, 12 октября 2017г., [https://censor.net.ua/news/459080/pronizannaya\\_korruptsiyeyi\\_vlast\\_najivaetsya\\_daje\\_na\\_voyine\\_batkivschina\\_o\\_zaderjaniyah\\_v\\_minoborony](https://censor.net.ua/news/459080/pronizannaya_korruptsiyeyi_vlast_najivaetsya_daje_na_voyine_batkivschina_o_zaderjaniyah_v_minoborony).

<sup>6</sup> См.: Charap, Samuel and Colton, Timothy. *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*, London: Routledge, 2017.

<sup>7</sup> См.: Inozemtsev, Vladislav. *Russia's Loss, Whos Gain?* – The American Interest, <https://www.the-american-interest.com/2017/07/26/russias-loss-whos-gain>.

политика. Поэтому украинская сторона будет либо стремиться к активизации военной операции, либо настаивать на нереально широких мандате и зоне ответственности миротворческого контингента. Иначе говоря, период предвыборной кампании – заведомо плохое время для поиска компромиссов.

**С другой стороны**, складывающийся вокруг России новостной фон не будет вызывать желания договариваться и у Кремля. Россия не поддерживается в ООН по своей позиции в Сирии; международные суды и организации обвиняют её в уничтожении голландского “Боинга” над Донбассом; ЕС и НАТО всё чаще разрабатывают совместные планы и сценарии противостояния агрессивным планам Москвы. В такой ситуации идти на компромисс с международными организациями Кремлю будет сложно: согласие на миротворцев с серьёзным мандатом будет означать “сдачу позиций” и, что не менее важно, откроет взору международного сообщества слишком многие подробности того, что творилось и творится в контролируемых про-российскими сепаратистами регионах.

На мой взгляд, план введения на Донбасс миротворцев ООН или иных сил, имеющих международный мандат, может быть реализован лишь в одном из двух случаев.

**Во-первых**, адекватным “фоном” для новой инициативы может стать полномасштабная “разрядка” отношений между Россией и Западом, запущенная безотносительно событий в Украине. Если в результате каких-то событий (аналога 9/11, неожиданных действий иных игроков и т.д.) Москва и Вашингтон примут решение о начале сближения и восстановления всех видов диалога и сотрудничества, а Украина окажется серьёзным препятствием на этом пути, Донбасс может стать “разменной картой”, которую Москва согласится “сдать” в рамках большой игры. В таком случае Кремлю потребуется найти выход, который позволял бы сохранить лицо и прекратить вмешательство в конфликт. К сожалению, пока подобный вариант кажется крайне маловероятным: обострение отношений между Россией и Западом продолжается; Москва не готова признавать никаких ранее сделанных ошибок или сотрудничать в расследовании приписываемых ей преступлений; санкции ужесточаются и т.д. Кремлю, на мой взгляд, в принципе трудно будет объяснить собственным подданным любое смягчение антизападной риторики – поэтому, мне кажется, подобный сценарий может быть реализован самое раннее после 2024г., если В.Путин перестанет быть российским “национальным лидером” (во что лично я не верю).

**Во-вторых**, альтернативная возможность может открыться в ситуации, если Россия по каким-то причинам потерпит несколько крупных внешнеполитических поражений; глобальная хозяйственная конъюнктура вызовет резкое сокращение экспортной выручки, что ухудшит экономическую ситуацию внутри страны; и в то же время Запад активизирует поддержку Украины, а сама Украина продемонстрирует серьёзные успехи в развитии экономики

и армии. Если все эти обстоятельства сделают возможным переход украинских сил в наступление на Донбассе и при этом сократят возможности России на нанесение ответного удара, примирение сторон под контролем международных сил может стать для Москвы единственным приемлемым выходом. К сожалению, и этот вариант развития событий выглядит не слишком реалистичным: российская экономика имеет достаточно резервов, чтобы справляться с серьёзными экономическими проблемами как минимум несколько лет; у международного сообщества нет намерений жёстко противостоять российским внешнеполитическим авантюрам; Украина пока поглощена скорее борьбой олигархических групп, чем обеспечением своего ускоренного экономического развития и глубокой интеграцией в евроатлантические структуры. Поэтому в ближайшие 5-10 лет и этот сценарий остаётся сугубо гипотетическим.

Кроме того, всем сторонникам введения миротворческих сил в зону конфликта нужно отдавать себе отчёт в том, что кейс Донбасса выглядит крайне нетипичным для международных отношений в последние десятилетия. Ввод миротворческих контингентов в период после 1991г. предпринимался 52 раза – причём в 16 случаях речь шла о размещении сил на линии соприкосновения сторон в межгосударственных или этнических войнах, и в 36 случаях о контроле за всей охваченной конфликтом территорией. Во всех этих 36 случаях международные силы вводились либо в погрузившиеся в хаос страны (можно упомянуть 6 миссий на Гаити с 1993г. по 2017г., 2 – в Сьерра-Леоне в 1998г. и 1999г., в Либерии с 1993-1997гг. и т.д.), либо на территории сепаратистских образований, пытавшихся добиться независимости от метрополии и требовавших введения таких сил для защиты от центральных властей (Босния и Герцеговина в 1995г., Восточный Тимор в 1999г. и 2002г., Эритрея в 2000-2008гг. или Косово с 1999г.).

Сегодня в мире есть только два более или менее близких к Донбассу случая: это кейсы Северного Кипра и Нагорного Карабаха. Здесь мы имеем дело с конфликтом сепаратистской этнической группы и центральных властей, за которым последовало быстрое вмешательство этнически близкой третьей силы на стороне сепаратистов и формирование квазисуверенного “государства”, в той или иной степени признанного только со стороны тех, кто оказывал поддержку сепаратистскому движению (соответственно, со стороны Турции и Армении). Ни в одном из двух указанных случаев международным организациям не удалось обеспечить контроль миротворческих сил над всей территорией конфликта – причём даже в условиях, когда ни одна из сторон не была (в отличие от России) ядерной державой и не обладала правом вето в Совете Безопасности ООН.

Ещё более важным представляется другое обстоятельство: практика показывает, что *введение международных миротворческих сил в спорные регионы никогда не приводило к их реинтеграции в государства*, от которых они стремились освободиться (или от которых их пытались отторгнуть).

Логика международного присутствия предполагает в первую очередь гуманитарные цели (т.н. *responsibility to protect*<sup>8</sup>), а не политические задачи восстановления нарушенных границ (в последнем случае речь идёт не о согласованном сторонами конфликта миротворческом контингенте, а о вооружённой операции по мандату ООН, призванной наказать агрессора – здесь можно вспомнить войны в Корее в 1950-1953гг. в качестве неудачного примера и войну за освобождение Кувейта в 1990г. в качестве удачного, но ни тот, ни другой не имеют к ситуации на Донбассе никакого отношения). Все отмеченное выше приводит к выводу о том, что размещение на Донбассе международных миротворческих сил, если оценивать его из Киева, выглядит не только нереалистическим, но и не слишком желательным.

Оценивая ситуацию, сложившуюся в Крыму и на Донбассе после 2014г., я бы предлагал обратиться к совершенно иным аналогиям, которые дают события, реализовывавшиеся в ходе войн и аннексий прошлых десятилетий. Речь идёт о временном признании факта оккупации или отторжении территории при сохранении формального суверенитета над ними и описании в конституционных законах и международных договорах возможностей их реинтеграции. Классическим примером такого рода является ситуация, порождённая разделом Германии на оккупационные зоны союзников, образованием ГДР и последующим принятием Основного закона ФРГ, ст.146 которого легитимизировала возможность включения земель, временно находившихся в составе ГДР, в Федеративную республику.

Сценарий, прописанный в 1949г., реализовался 41 год спустя в ходе краха коммунистических режимов в Центральной Европе. Более скоротечный процесс такого же рода отмечался в 1918-1921гг., когда Советская Россия, не будучи в состоянии противостоять наступлению германских войск, пошла на подписание мира в Брест-Литовске, вскоре после чего Германская империя пала, а РСФСР в ходе гражданской войны вернула под свой суверенитет значительную часть отторгнутых территорий, а позже – практически все. С первых дней острой фазы конфликта на Донбассе я неоднократно подчёркивал и в России, и в Украине<sup>9</sup>, что в сложившейся ситуации для Украины наиболее рациональным является одностороннее признание сепаратистских республик и изменение Конституции по аналогии с Основным законом ФРГ, предполагая их безоговорочную реинтеграцию в случае, если к тому возникнут соответствующие условия.

Подобное решение, в отличие от ввода миротворческих сил, способствовало бы достижению двух целей.

<sup>8</sup> См.: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: IDRC, 2001.

<sup>9</sup> См.: Иноземцев В. Утрата восточных областей – шанс для Украины. – РБК-Daily, 12 мая 2014г., с.5; Иноземцев В. Выход Донбасса из состава Украины – неприемлемый для Кремля (оригинал: Вихід Донбасу зі складу України – неприйнятний для Кремля). – Країна, 20 мая 2014г., №20, с.5-6, и др.

С одной стороны, чёткое обособление сепаратистских регионов превратило бы их в клиентские государства Москвы, вызвав значительные расходы со стороны России и переложив ответственность за их будущее на страну-агрессора. Кроме того, России пришлось бы серьёзно задуматься о нейтрализации большого количества боевиков и о поддержании элементарных мер безопасности на своей юго-западной границе. При этом оформление новой межгосударственной границы завершило бы риторику о якобы идущей в Украине “гражданской войне” и превратило любую вооружённую провокацию со стороны сепаратистов в агрессию против суверенного государства, на которую можно дать решительный ответ (и он, замечу, не будет скован “гуманитарными” соображениями, ограничивающими операции против “мирного населения” на вашей собственной территории). Именно в таком случае размещение по новой границе войск ООН могло бы стать дополнительной гарантией мира.

С другой стороны, в такой ситуации Украина обрела бы очевидные преимущества, наиболее серьёзными в числе которых я бы назвал: консолидацию её национального государства вследствие потери значительной части русскоязычного симпатизирующего Москве населения; сокращение расходов на дотирование восточных территорий; подрыв позиций пророссийски настроенных олигархов; снятие с повестки дня подготовки к военной операции по реинтеграции и в силу этого фактическую отмену существующего ныне чрезвычайного положения, и – что наиболее существенно – превращение задач устойчивого хозяйственного развития, строительства правового государства и европейской интеграции в основные цели украинского общества и украинской элиты. Развязанная Россией агрессия против Украины обеспечила важный результат: она чётко развела векторы России и Украины. Однако она до сих пор не обеспечила решения ещё более важной задачи – она не превратила Украину из постсоветской страны в нечто, что можно определить без использования приставки “пост”.

Аннексия Россией Крыма, её вторжение в восточные области Украины – огромное испытание как для молодой украинской государственности, так и формирующейся украинской нации. *De facto* Россия нанесла Украине военное и отчасти политическое поражение в отместку за Революцию достоинства и чёткий проевропейский вектор развития страны и общества. Сейчас подавляющее большинство украинских политиков и интеллектуалов озабочены тем, как и чем скомпенсировать это поражение. Мне кажется, однако, что достичь этого в ближайшей перспективе невозможно – ни военным ответом, ни политическими санкциями, ни миротворческим контингентом. Украине следует скорее принять это поражение (как сделали в свое время, например, и японцы, и немцы<sup>10</sup>) и сосредоточиться не на умалении России, а на умножении успехов Украины. Потому что именно они, а не голосования в ООН, определяют в будущем судьбу ныне отторгнутых от Украины территорий...

---

<sup>10</sup> См., например: Dower, John W. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, New York, London: W.W.Norton & Co., 1999.

# РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ: ОЦЕНКИ И ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

Результаты социологических исследований Центра Разумкова с 2014г. по 2018г. дают основания говорить о достаточно стабильной тенденции дистанцирования, недоверия и отчуждения граждан Украины от России<sup>1</sup>. Эти перемены в позициях и взглядах респондентов обозначились в 2014г. в связи с агрессией России – аннексией Крыма и военной экспансией на Донбассе. За четыре с лишним года войны сформировался весьма устойчивый стереотип отношения украинцев к политике Кремля на киевском направлении, к государственным институтам РФ, к перспективам контактов с Россией.

В целом, позиции и оценки украинских граждан сводятся к следующей формуле: Россия это недружественная (враждебная) страна-агрессор, для которой неприемлема самостоятельная, независимая Украина, движущаяся к ЕС и НАТО, от которой нужно дистанцироваться и ограничивать с ней всяческие отношения. В период очередной каденции В.Путина нормализация контактов с Россией вряд ли возможна. Стоит полагать, что именно этот “ментальный водораздел отчуждения” во многом будет определять характер и атмосферу двусторонних отношений, во всяком случае, в среднесрочной перспективе.

В ходе очередного (июнь 2018г.) социологического опроса граждане оценивали состояние украинско-российских отношений, определяли причины и последствия конфликта Москвы и Киева, оценивали политику РФ относительно Украины, высказывались по поводу возможного введения миротворческой миссии на Донбасс, прогнозировали дальнейшее развитие контактов между странами.

## ОТНОШЕНИЯ КИЕВА И МОСКВЫ, ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ КОНФЛИКТА

С апреля 2014г. стабильное большинство граждан Украины оценивают украинско-российские отношения как враждебные или плохие. Примерно каждый седьмой (15%) считает их нестабильными, и мизерная часть опрошенных назвали их хорошими. Наиболее критично состояние двусторонних отношений характеризуют респонденты Западного и Центрального

<sup>1</sup> Использованы результаты опросов, проведенных Центром Разумкова на протяжении нескольких лет. Последнее по времени исследование проведено социологической службой Центра Разумкова 1-6 июня 2018г. во всех регионах Украины, за исключением Крыма и оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей. Опрошено 2 018 респондентов в возрасте от 18 лет. Теоретическая погрешность выборки не превышает 2,3%.

регионов<sup>2</sup>. Такие оценки объясняются “замороженностью” проблемы аннексированного Крыма, неопределенными перспективами урегулирования вооруженного конфликта на Донбассе, и в целом – состоянием отношений Киева и Москвы на пятом году необъявленной войны.

**Главные причины российско-украинского конфликта, по мнению респондентов, – это попытка Украины выйти из-под влияния РФ, неприятие Москвой Украины как самостоятельного государства и ее курса на европейскую и евроатлантическую интеграцию.** (Стоит отметить, что именно российская экспансия инициировала в Украине активный рост сторонников европейской и евроатлантической интеграции. К примеру, в ближайшем гипотетическом референдуме по вступлению в НАТО участвовало бы 60% граждан страны, и 73% из них проголосовали бы за присоединение к Альянсу).

Лишь каждый шестой связывает российско-украинский конфликт с приходом к власти в Украине националистических сил, и совсем незначительная часть опрошенных считают, что причиной конфликта является нарушение прав русскоязычного населения на Востоке Украины. В Восточном регионе этот аргумент хоть и упоминается чаще, но не является основным объяснением конфронтации Москвы и Киева.

**Традиционно наиболее негативными последствиями российско-украинского конфликта** граждане считают разрушение экономических связей, ухудшение политических контактов и рост взаимного негативного отношения между гражданами Украины и России. Такая картина наблюдается в региональном разрезе и во всех возрастных группах

**Отношения между народами Украины и России за последний год ухудшились.** Это ухудшение регулярно, пятый год подряд, констатируют большинство респондентов. Причем, увеличивается число тех, кто отмечают, что эти отношения (которые сейчас являются враждебными или плохими) – не изменились. Число граждан, склонных считать, что отношения улучшились, статистически неумовимо и не превышает 1%.

**Большинство украинцев ощущают отчуждение между гражданами (обществами) Украины и России.** Около трети опрошенных придерживаются противоположного мнения. Ощущение отчуждения между украинцами и россиянами преобладает в Западном, Центральном и Восточном регионах Украины, а вот в Южном регионе относительное большинство (44%) жителей такого отчуждения не ощущают.

<sup>2</sup> Территории по регионам распределяются следующим образом: **Запад:** Волынская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровенская, Тернопольская, Черновицкая области; **Центр:** Киев, Винницкая, Житомирская, Киевская, Кировоградская, Полтавская, Сумская, Хмельницкая, Черкасская, Черниговская области; **Юг:** Николаевская, Одесская, Херсонская области; **Восток:** Днепропетровская, Запорожская, Харьковская, Донецкая, Луганская (за исключением оккупированных территорий) области.



**В период конфликта 2014-2018гг. у граждан Украины сложилось устойчивое негативное отношение к руководству России и государственным институтам РФ.** В июне 2018г. доля тех, кто негативно относится к Президенту РФ, составила 76% (максимальный показатель – 79% был зафиксирован в июне 2017г.). Подобная негативная динамика наблюдается и относительно других государственных институтов РФ – Правительства и Государственной Думы.

**Отношение к гражданам РФ более сдержанное, преимущественно нейтральное.** Однако в июне 2018г. (по сравнению с апрелем 2014г.) заметно сократилось число украинцев, положительно относящихся к россиянам, с 45% до 29%, тогда как уровень негативного отношения вырос с 17% до 23%, и увеличилась доля тех, кто относится нейтрально – с 33% до 37%. В целом, такую динамику оценок можно рассматривать как тенденцию дистанцирования, недоверия и отчуждения украинцев от россиян.

В региональном разрезе оценки респондентов достаточно предсказуемы. Наиболее критичны оценки российского руководства среди жителей Западного и Центрального регионов Украины (на Западе Украины уровень негативного отношения к В.Путину достигает максимального показателя – 91%).

## ПЕРСПЕКТИВЫ УКРАИНСКО-РОССИЙСКИХ КОНТАКТОВ

**Чаще всего граждане Украины прогнозируют стагнацию либо ухудшение двусторонних отношений в ближайшие годы.** Равные части (по 36%) респондентов считают, что отношения либо останутся без изменений (что никак нельзя считать позитивом в условиях российской агрессии), либо ухудшатся, т.е. предполагается эскалация противостояния. С начала российско-украинского конфликта наблюдается кардинальное падение оптимистических ожиданий. (Если в апреле 2012г. улучшений в отношениях Киева и Москвы ожидали 36% опрошенных, то в июне 2018г. – 5%). Наиболее пессимистично настроены жители Западного региона, более сдержанно – на Юге и Востоке страны.

**Большинство украинцев в ближайшие годы не ожидают перемен к лучшему в политике России по отношению к Украине.** 72% опрошенных не верят в такие позитивные перемены в течение ближайших трех лет, а 52% – в течение 3-5 лет. А вот на более длительный период (5-10 лет) почти половина (47%) опрошенных допускают возможность позитивных перемен внешнеполитического курса Кремля. Очевидно, украинцы связывают возможность изменений к лучшему в российской внешней политике с окончанием президентского срока В.Путина.

**Большинство граждан поддерживают сокращение или сворачивание контактов с Россией.** В довоенный период большинство респондентов поддерживали углубление сотрудничества с Москвой. С началом конфликта

картина настроений кардинально поменялась. В июне 2018г. 32% выступают за уменьшение сотрудничества с РФ и 30% – за сворачивание контактов. В Западном и Центральном регионах Украины заметно доминируют ориентации на сокращение контактов с Россией, а на Юге и Востоке – картина менее определенная – там, в сравнении с общеукраинскими показателями, несколько больше респондентов поддерживают углубление сотрудничества с Россией (соответственно, 22% и 25%).

## **МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ**

Последнее время в украинском медиа-пространстве широко обсуждается идея введения миротворческой миссии ООН на Донбасс. Миротворчество презентуется как наиболее оптимальный политико-дипломатический способ урегулирования длительного вооруженного конфликта на Востоке Украины. Ныне камнем преткновения является кардинальное различие в позициях Украины и РФ относительно параметров мандата миссии ООН – целей, задач и функций “голубых касок”, состава и места дислокации.

**Большинство (59%) граждан Украины поддерживают идею введения миротворческих сил ООН на временно оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей.** Четверть опрошенных по тем или иным причинам считают присутствие миротворцев на Донбассе нецелесообразным. Стоит отметить некоторые региональные различия. В Западном и Центральном регионах Украины большинство (по 68%) граждан поддерживают введение миротворческих сил на Донбасс. На Юге с этой идеей согласны 47% жителей (27% – против). А на Востоке страны, в регионе, прилегающем к зоне конфликта, позиции граждан неоднозначны – 42% поддерживают введение “голубых касок”, 46% – против миссии.

**Среди граждан Украины преобладает мнение, что не следует согласовывать введение миротворцев ООН с “ДНР/ЛНР”.** 42% опрошенных против таких консультаций с “республиками”, 34% такую идею поддерживают. Стоит заметить, что именно на переговорах официального Киева с “ДНР/ЛНР” настаивает российская сторона. Примечательно, что значительная часть (23%) опрошенных затруднились с ответом. Среди жителей Западного, Центрального и Восточного регионов преобладает мнение о том, что не следует вести с “республиками” переговоры по миротворцам. Причем наибольшее число противников именно в Восточном регионе – 49%. А на Юге 39% опрошенных за согласование, 26% – против. Причем 35% – не определились по этому вопросу.

**Силы ООН должны взять под контроль всю оккупированную территорию, включительно с участком украинско-российской границы.** Такую формулу поддерживают значительная (43%) часть опрошенных. 15% согласны с российской позицией – миссия ООН должна размещаться на линии

соприкосновения и обеспечивать охрану наблюдателей ОБСЕ. А 12% считают, что миротворцы должны обеспечить охрану наблюдателей ОБСЕ на всей оккупированной территории. При этом около трети (31%) опрошенных затруднились с оценкой.

В Западном и Центральном регионах большинство граждан поддерживают идею контроля всей оккупированной территории и участка границы силами ООН, а в Южном и Восточном регионах позиции опрошенных неоднозначны.

## РЕЗЮМЕ, ИЛИ МАТРИЦА ОТНОШЕНИЯ К РОССИИ

Российская интервенция вызвала тектонические перемены в отношении украинцев к соседней стране, ее политике, руководству и гражданам. Вряд ли это можно считать ситуационными колебаниями настроений. Безусловно, общая картина оценок (тем более в региональном измерении) более сложна и противоречива. Однако, результаты исследований Центра Разумкова за 2014-2018гг. дают основания говорить о некоторых относительно устойчивых тенденциях в общественном мнении.

Обобщая позиции и оценки граждан Украины можно выделить некоторые концептуальные составляющие, условную матрицу их отношения к России (таблица *“Согласны ли вы со следующими утверждениями?”*, с.119-120). В обобщенном виде эта матрица сводится к следующим тезисам.

**Первое.** Россия является страной-агрессором. Ее цель – ликвидация независимости и суверенитета Украины. Нормализация отношений с Россией в период президентства В.Путина невозможна.

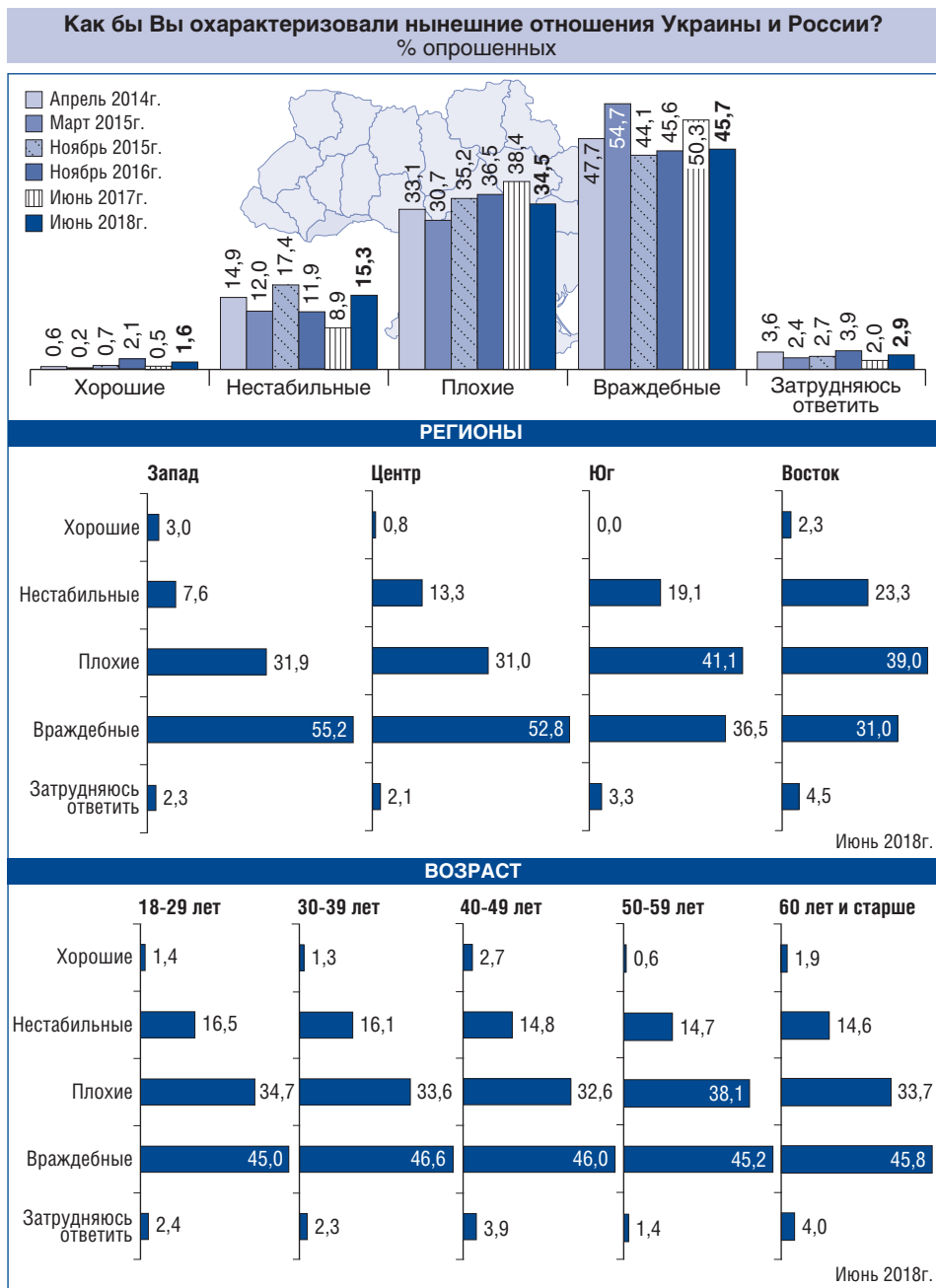
**Второе.** Реальной является минимизация, но не полная нейтрализация российской угрозы. В этих условиях противостоять агрессии РФ можно только совместными международными усилиями.

**Третье.** Украина не будет принимать участия в интеграционных проектах на постсоветском пространстве под эгидой России. Европейская интеграция – безальтернативна и необратима.

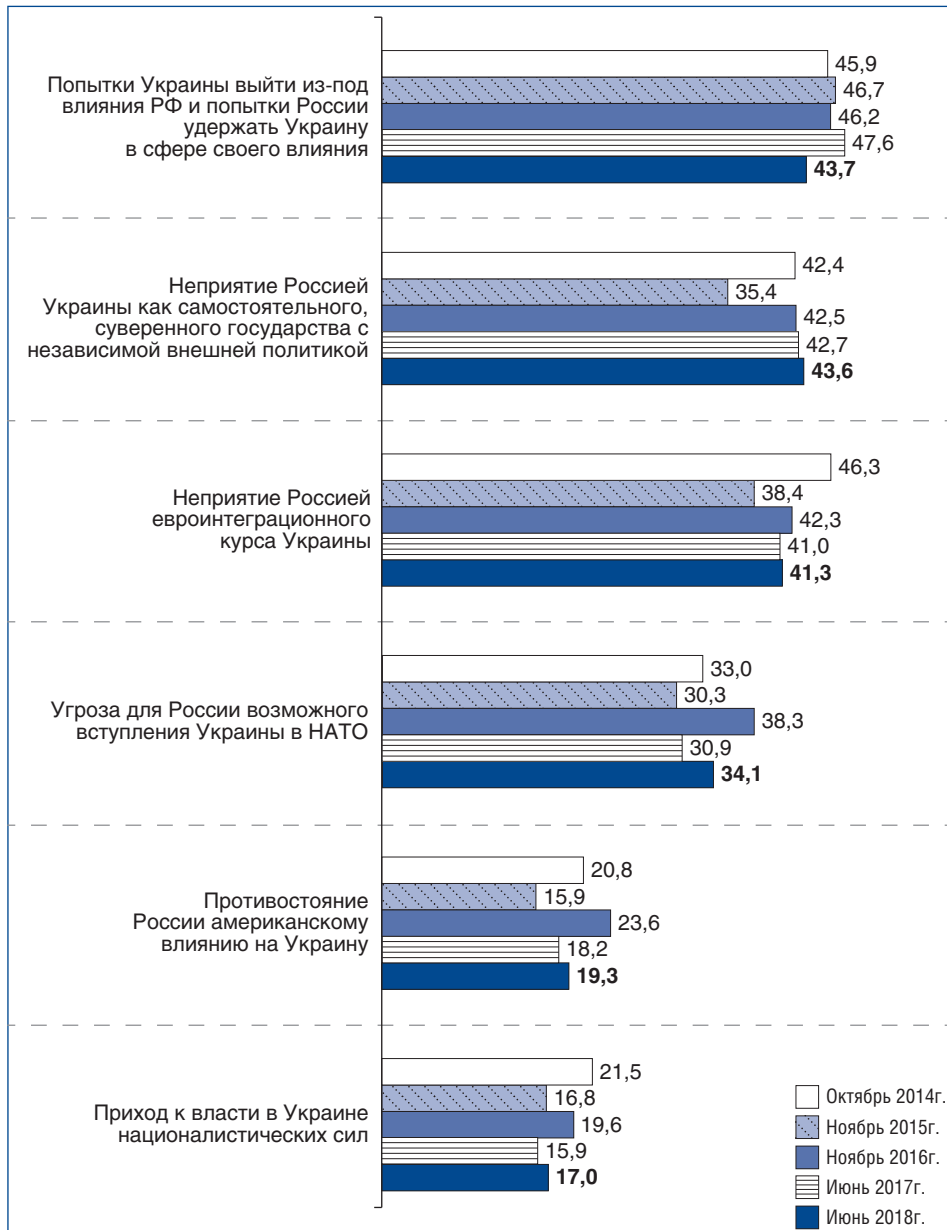
**Четвертое.** Ныне неприемлемы формулы “стратегического партнерства”, “добрососедства”, “братских народов”, равно как и российская модель государственно-политического устройства.

**Пятое.** Есть ряд проблем, по которым компромисс с Россией невозможен. Это касается проблемы Крыма, государственного устройства Украины, ее европейской и евроатлантической интеграции.

**Шестое.** Условиями нормализации отношений Киева и Москвы должны быть: прекращение Россией агрессии против Украины, освобождение оккупированных территорий, компенсация ущерба, вызванного аннексией и военными действиями, отказ от практики вмешательства во внутренние дела Украины.



**В чем основные причины российско-украинского конфликта?\***  
% опрошенных



\* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

# В чем основные причины российско-украинского конфликта?\*

% опрошенных

(продолжение)

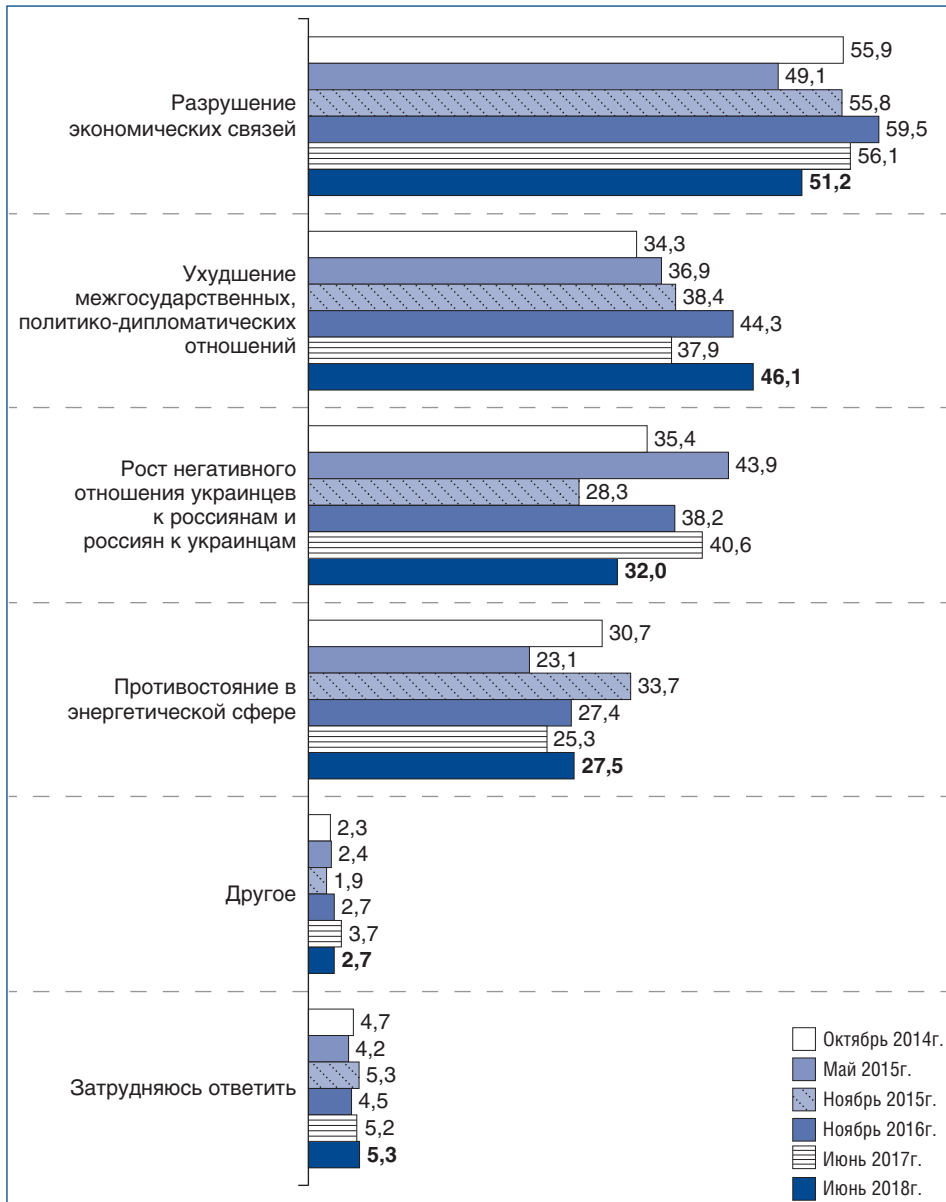


## РЕГИОНЫ (июнь 2018г.)

	Запад	Центр	Юг	Восток
Попытки Украины выйти из-под влияния РФ и попытки России удержать Украину в сфере своего влияния	56,7	49,4	32,0	29,3
Неприятие Россией Украины как самостоятельного, суверенного государства с независимой внешней политикой	60,7	51,0	29,5	24,1
Неприятие Россией евроинтеграционного курса Украины	49,9	46,0	24,0	35,0
Угроза для России возможного вступления Украины в НАТО	31,3	37,5	39,3	29,3
Противостояние России американскому влиянию на Украину	11,4	24,6	19,1	18,8
Приход к власти в Украине националистических сил	7,6	11,8	30,7	26,5
Неготовность обеих стран к утверждению действительно добрососедских, равноправных, взаимовыгодных отношений	6,6	13,2	26,1	16,0
Нарушение прав русскоязычного населения на Востоке Украины	1,9	2,9	8,7	15,9
Другое	0,8	4,0	3,3	1,5
Затрудняюсь ответить	6,6	7,9	10,4	13,3

\* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

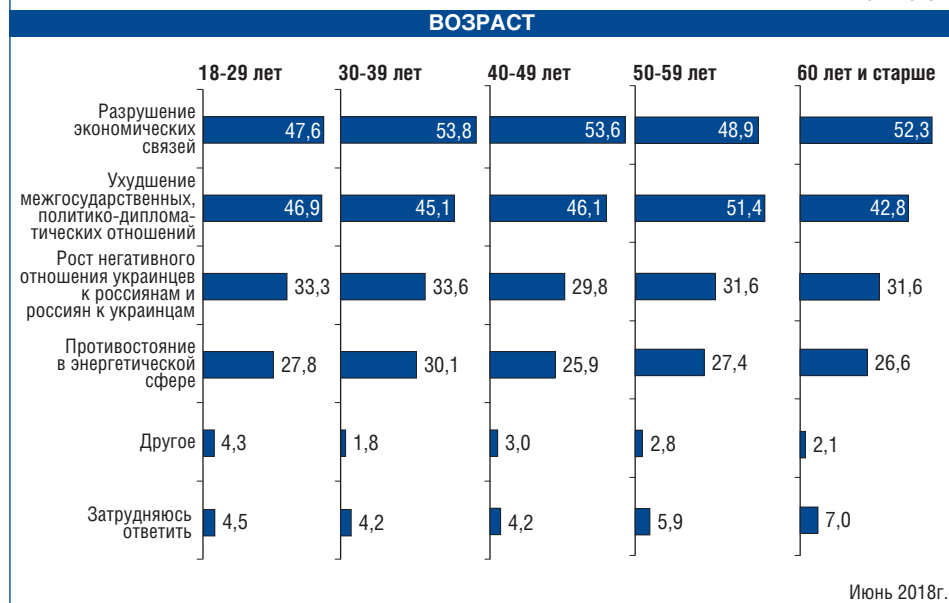
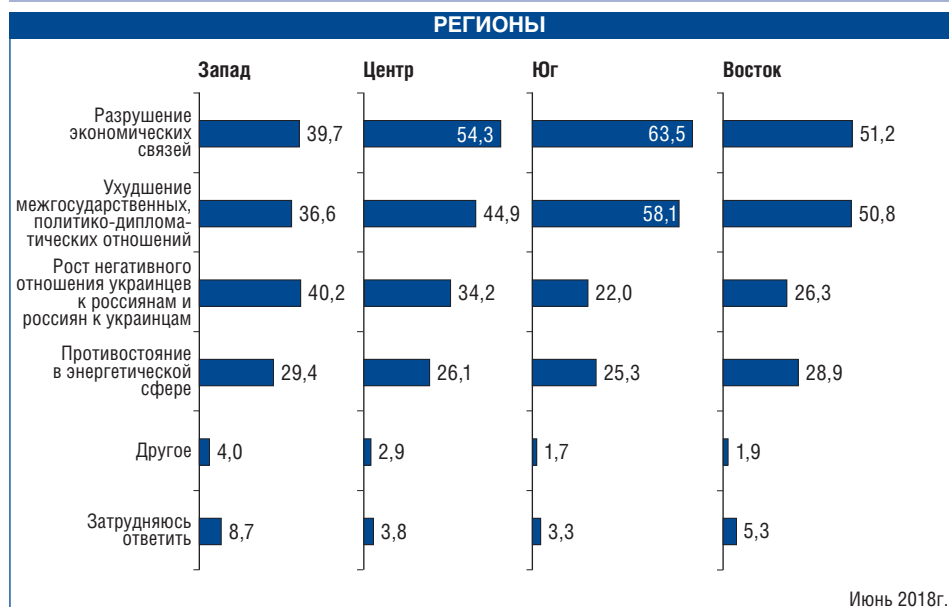
**Каковы наиболее негативные последствия  
российско-украинского конфликта для двусторонних отношений?\***  
% опрошенных



\* Респондентам предлагалось отметить два приемлемых варианта ответа.

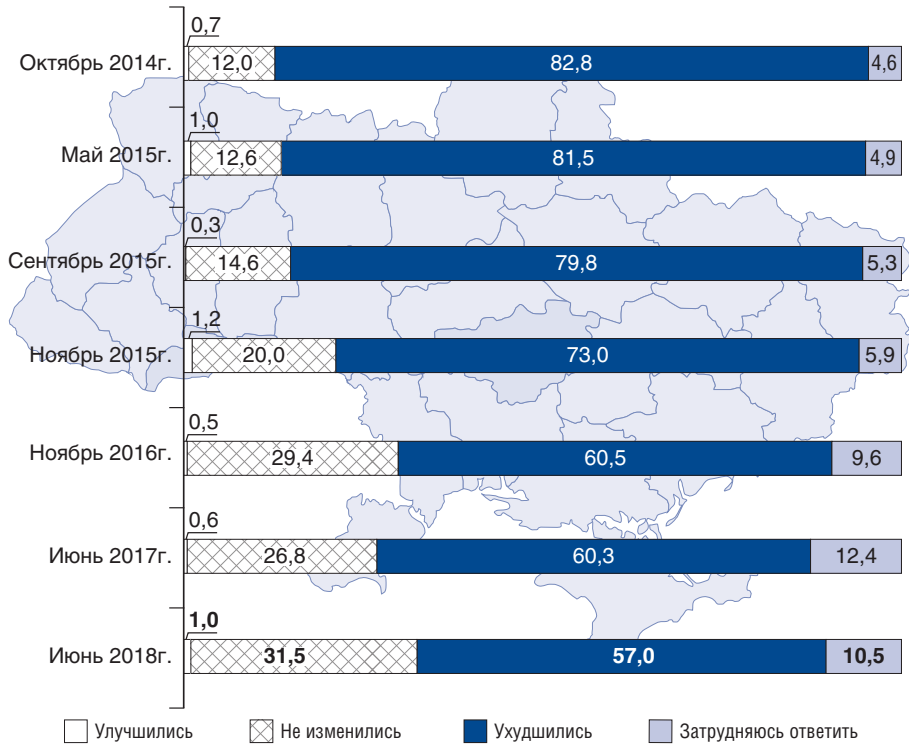


**Каковы наиболее негативные последствия  
российско-украинского конфликта для двусторонних отношений?\***  
% опрошенных (продолжение)

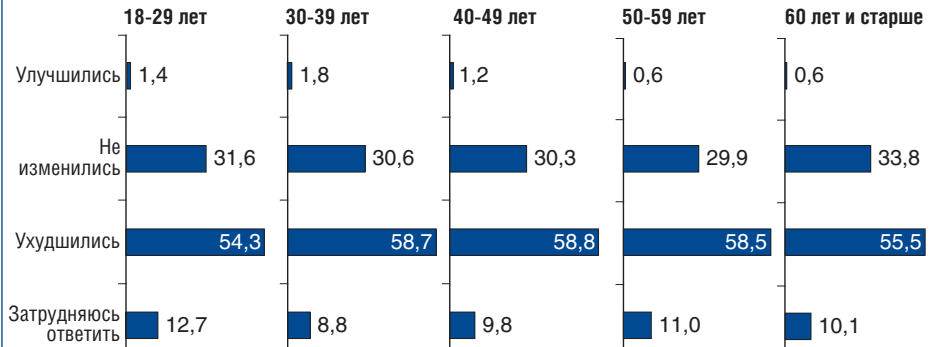


\* Респондентам предлагалось отметить два приемлемых варианта ответа.

**Как за последний год изменились отношения между народами Украины и России?**  
% опрошенных



**ВОЗРАСТ**

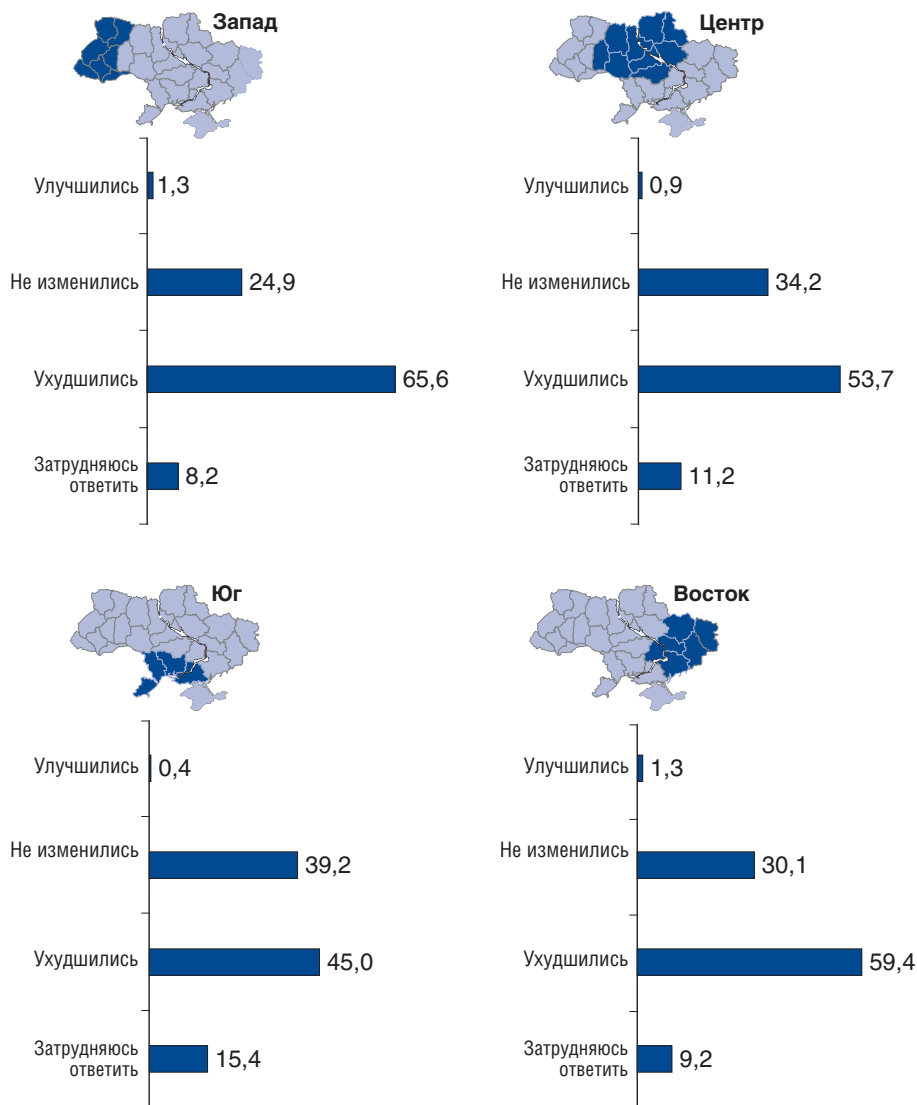


Июнь 2018г.

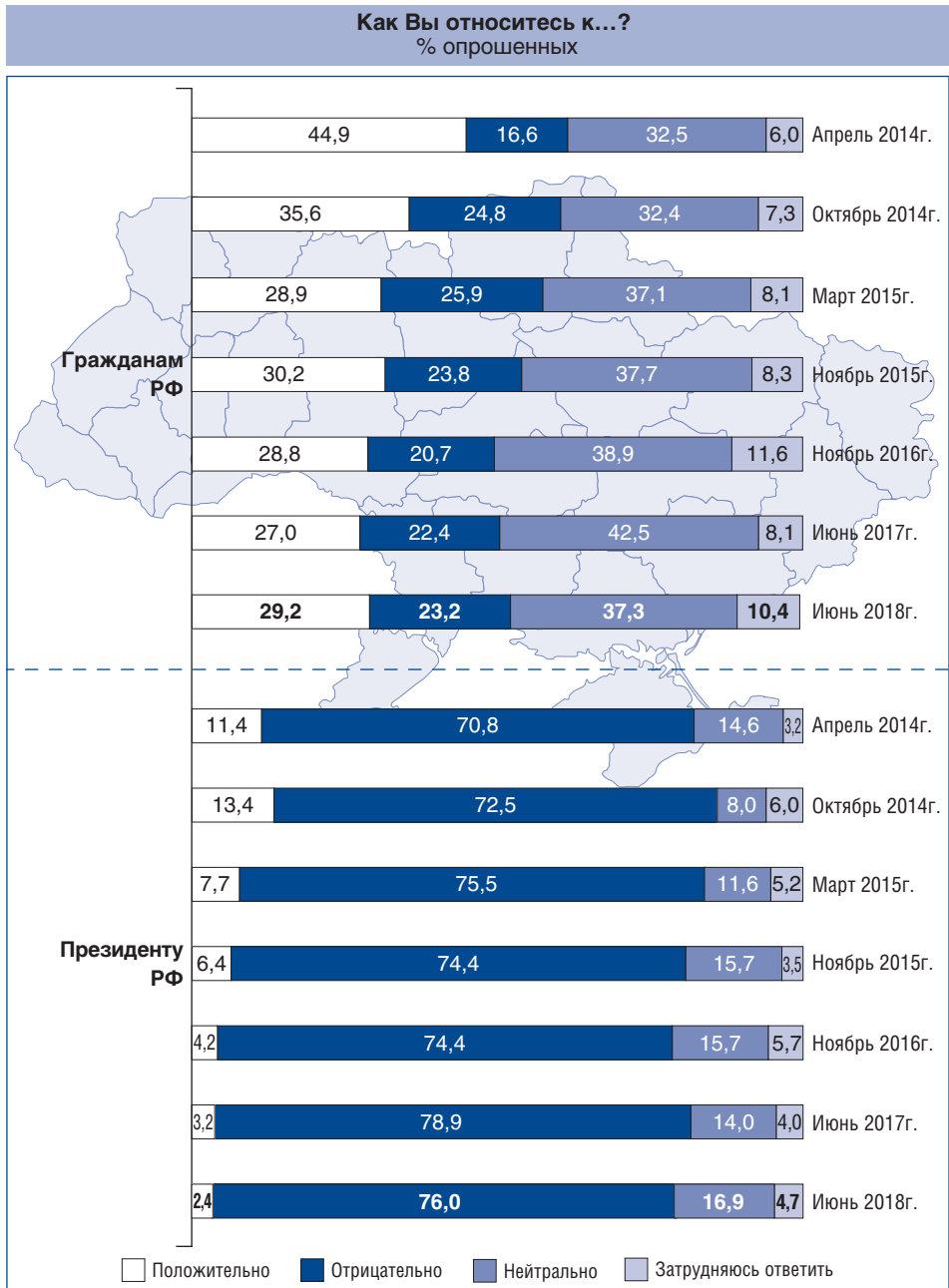
**Как за последний год изменились отношения между народами Украины и России?**  
% опрошенных

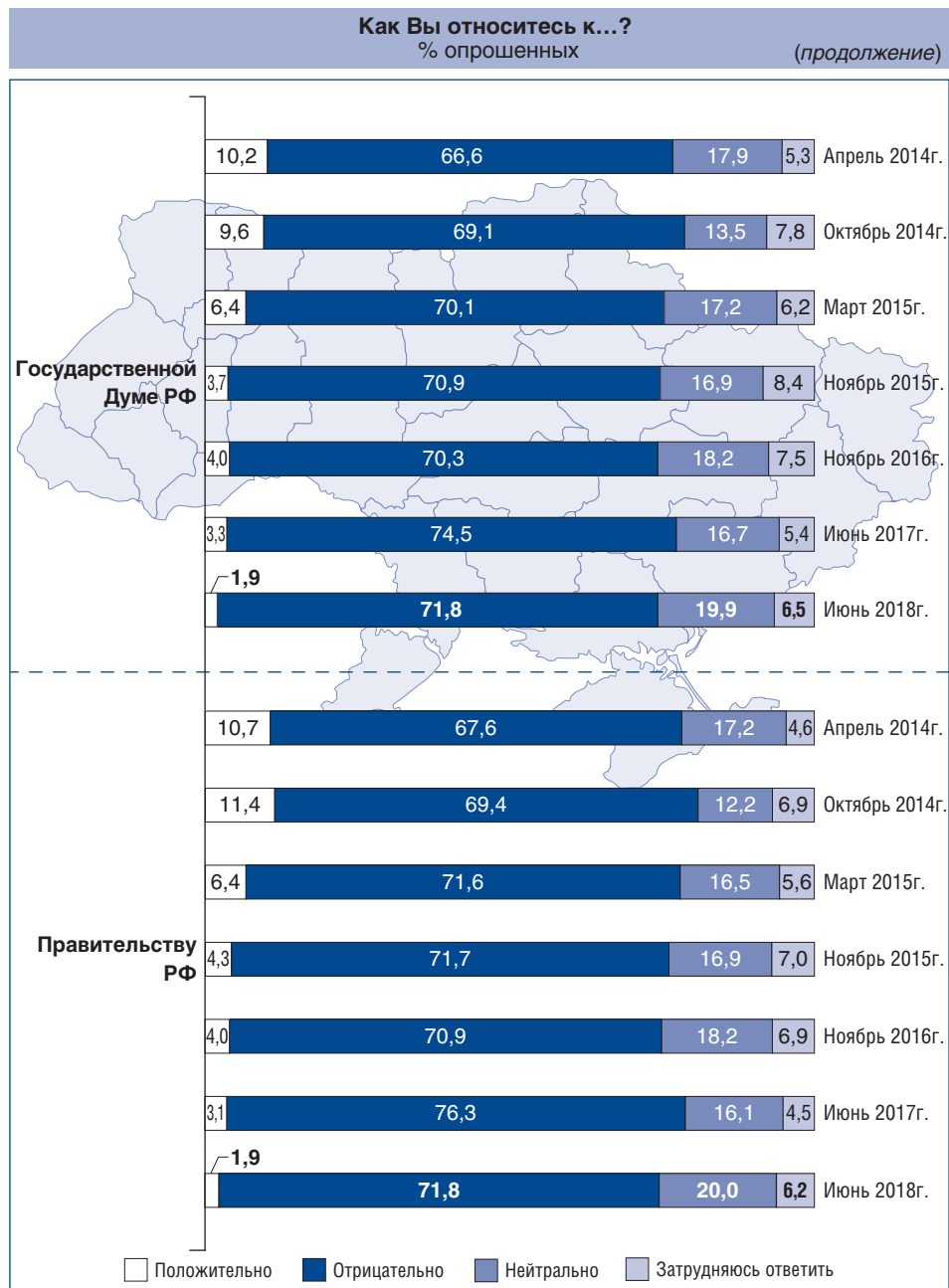
(продолжение)

**РЕГИОНЫ**



Июнь 2018г.



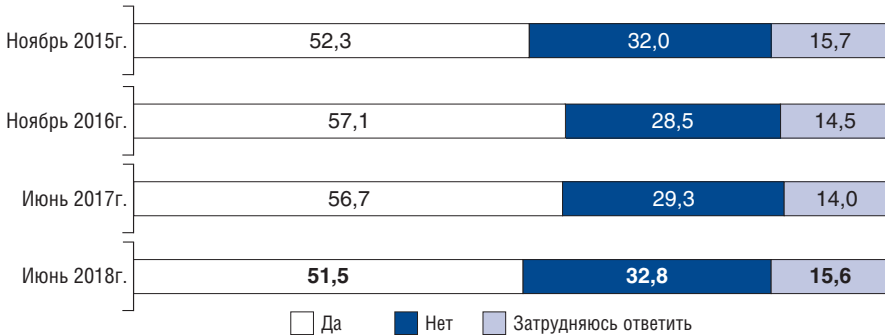


Как Вы относитесь к...? % опрошенных <span style="float: right;">(продолжение)</span>				
РЕГИОНЫ (июнь 2018г.)				
Гражданам РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	15,2	25,6	36,0	43,7
Отрицательно	32,3	25,6	9,9	17,6
Нейтрально	41,9	38,5	39,3	30,4
Затрудняюсь ответить	10,6	10,2	14,9	8,3
Президенту РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,1	1,4	1,2	5,5
Отрицательно	90,9	87,5	65,1	50,9
Нейтрально	5,7	8,2	26,6	35,3
Затрудняюсь ответить	2,3	2,9	7,1	8,3
Государственной Думе РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,1	1,4	0,0	4,1
Отрицательно	86,9	83,1	58,9	47,9
Нейтрально	7,6	12,2	29,5	37,4
Затрудняюсь ответить	4,4	3,2	11,6	10,5
Правительству РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	0,6	1,7	0,0	4,1
Отрицательно	86,7	83,0	60,2	48,0
Нейтрально	8,2	12,1	29,0	37,9
Затрудняюсь ответить	4,4	3,2	10,8	9,9

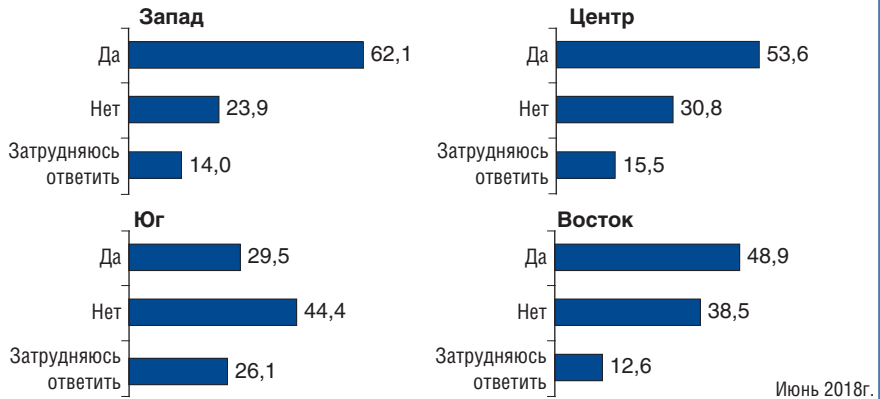
Как Вы относитесь к...? % опрошенных <span style="float: right;">(продолжение)</span>					
ВОЗРАСТ (июнь 2018г.)					
Гражданам РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	20,8	25,7	30,4	32,5	35,3
Отрицательно	26,1	27,8	22,3	21,2	19,7
Нейтрально	41,9	37,1	37,5	36,2	34,2
Затрудняюсь ответить	11,2	9,4	9,8	10,2	10,8
Президенту РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	1,0	2,1	3,3	2,8	2,9
Отрицательно	78,3	78,9	75,7	75,1	73,0
Нейтрально	15,8	15,4	16,6	18,1	18,3
Затрудняюсь ответить	5,0	3,6	4,5	4,0	5,9
Государственной Думе РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	1,2	1,6	1,8	1,7	2,5
Отрицательно	73,7	75,5	73,5	70,0	67,9
Нейтрально	17,9	18,2	19,0	23,2	20,9
Затрудняюсь ответить	7,2	4,7	5,7	5,1	8,7
Правительству РФ					
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Положительно	1,0	1,8	2,1	1,7	2,5
Отрицательно	75,8	75,5	72,5	70,5	66,9
Нейтрально	17,0	18,3	19,4	23,2	21,9
Затрудняюсь ответить	6,2	4,4	6,0	4,5	8,7



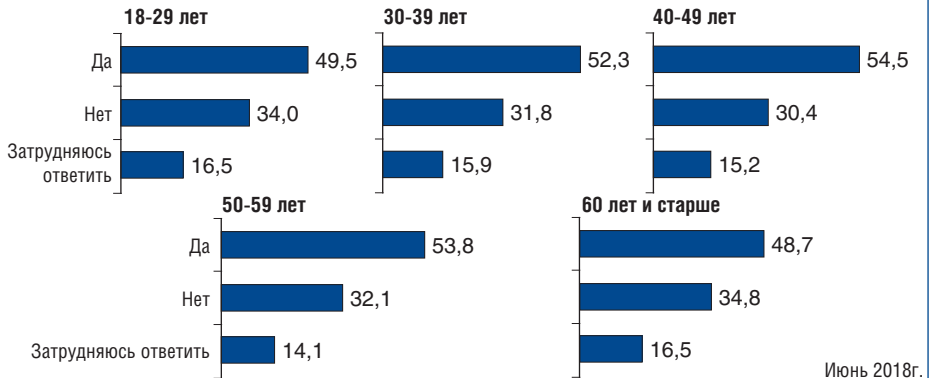
**Чувствуете ли Вы отчуждение между гражданами (обществами)  
Украины и России?**  
% опрошенных



## РЕГИОНЫ

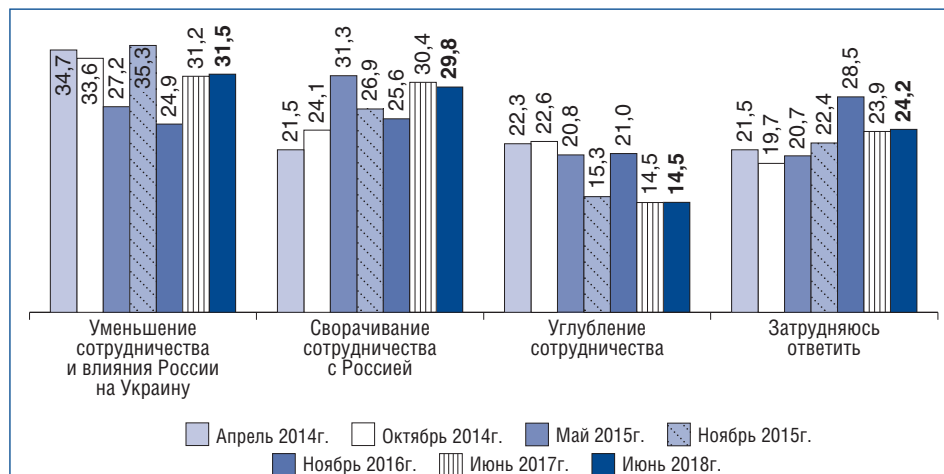


## ВОЗРАСТ

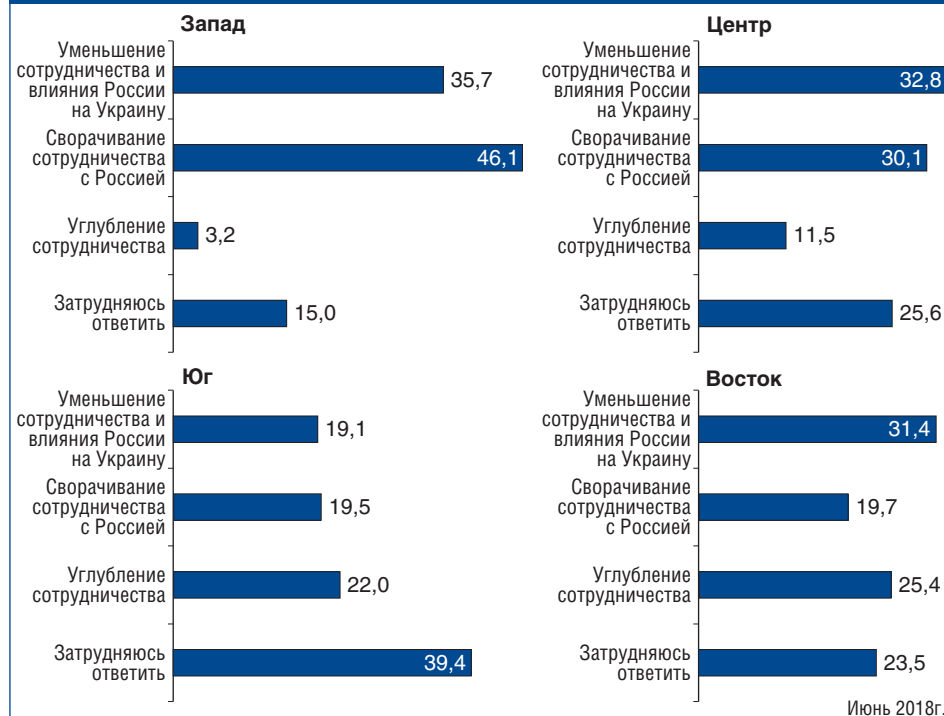


## Какой должна быть политика Украины по отношению к России?

% опрошенных



### РЕГИОНЫ

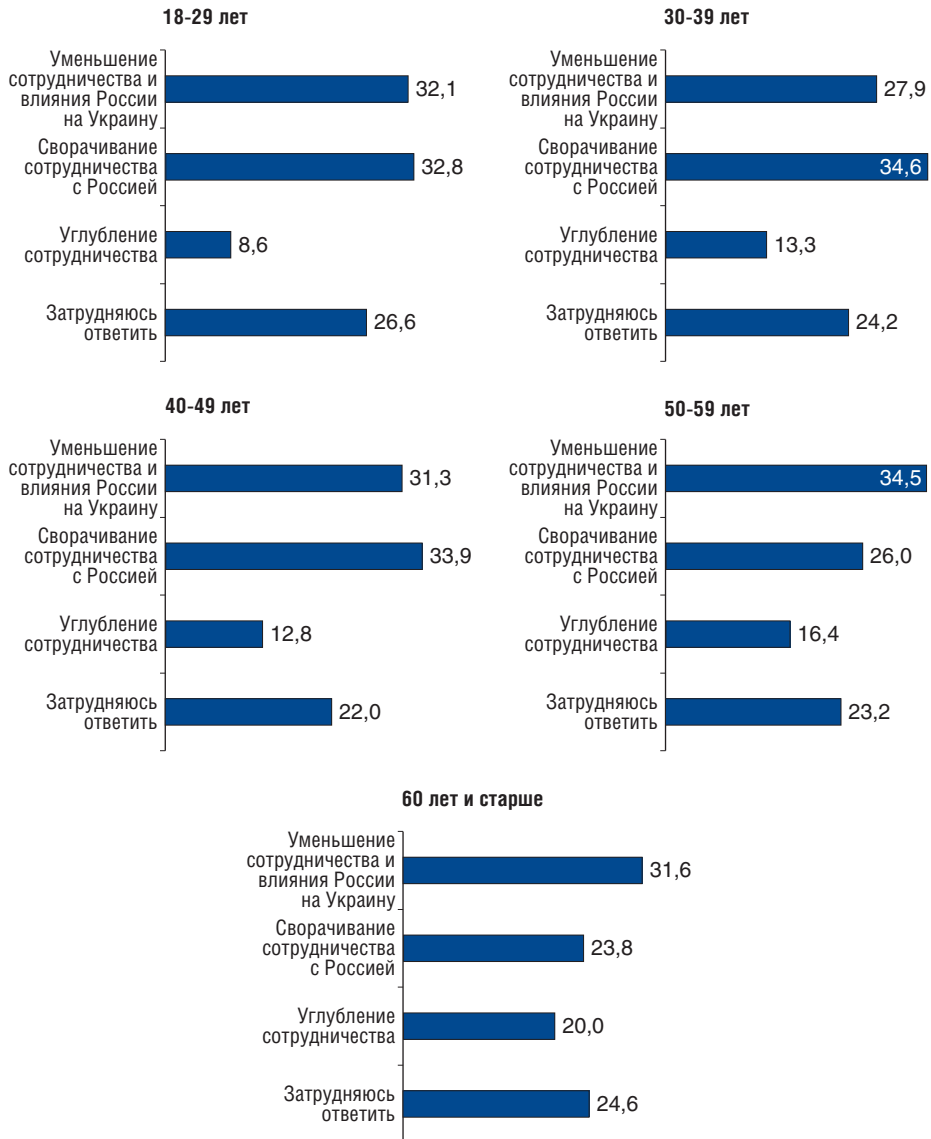


Июнь 2018г.

**Какой должна быть политика Украины по отношению к России?**

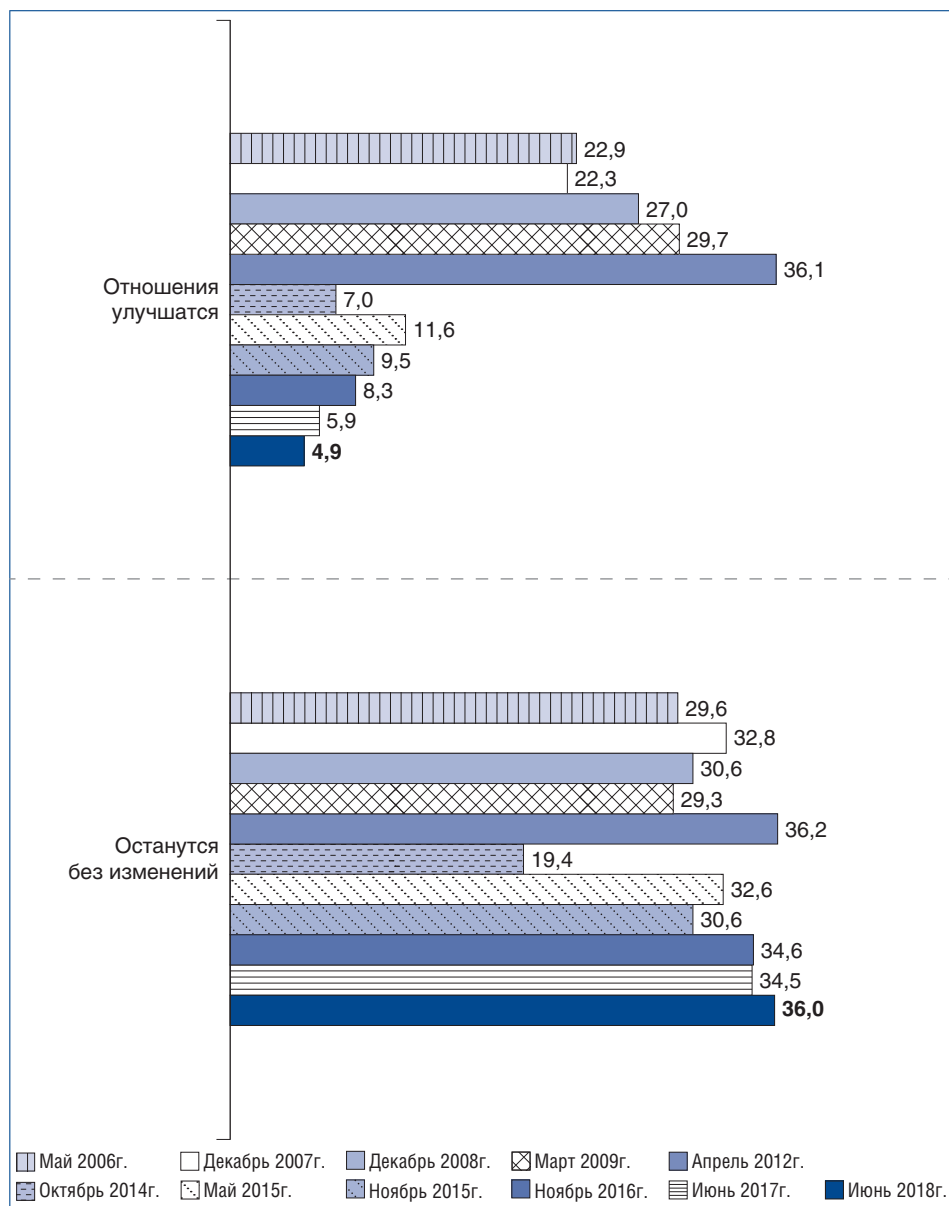
% опрошенных

(продолжение)

**ВОЗРАСТ**

Июнь 2018г.

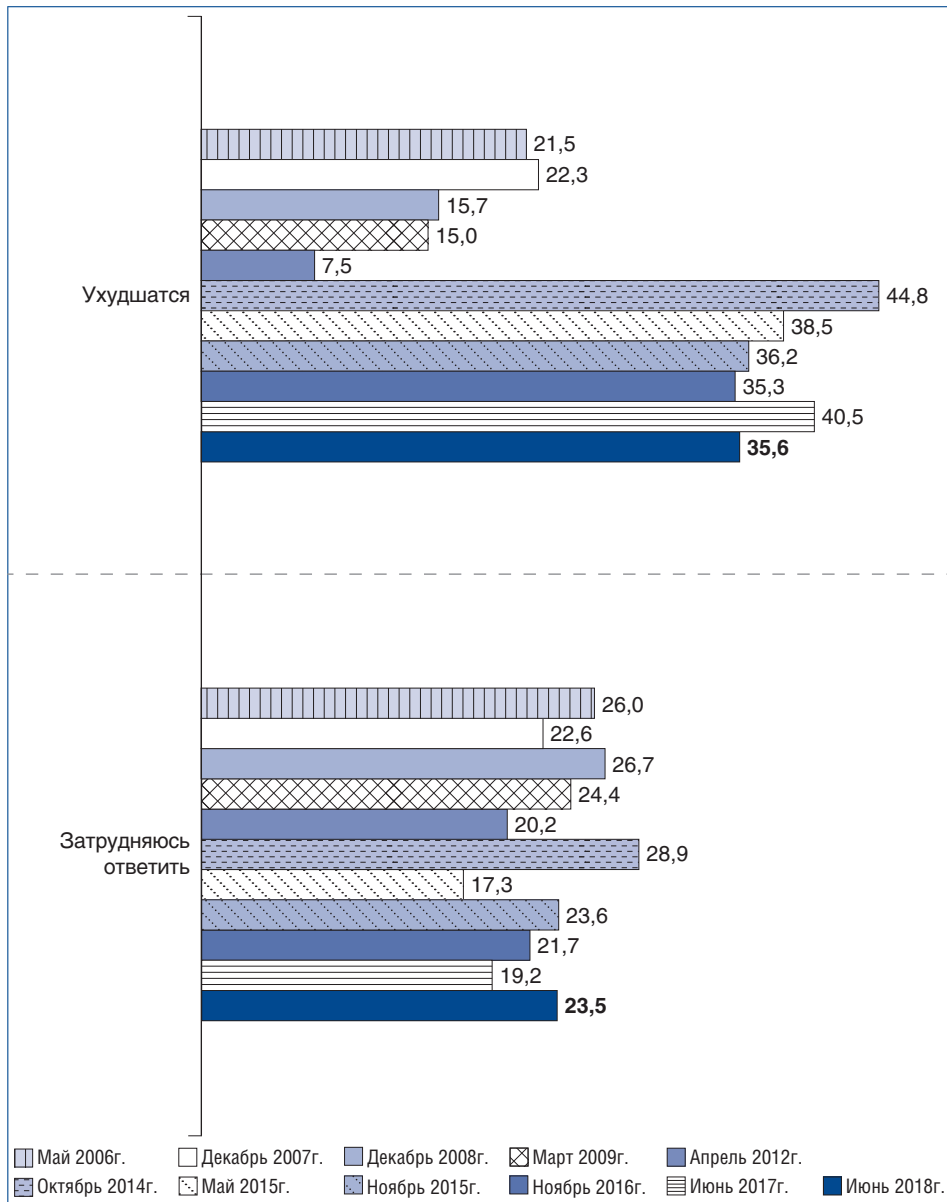
**Как бы Вы оценили перспективы развития отношений  
Украины и России на ближайшие годы?**  
% опрошенных



**Как бы Вы оценили перспективы развития отношений  
Украины и России на ближайшие годы?**

% опрошенных

(продолжение)



**Как бы Вы оценили перспективы развития отношений  
Украины и России на ближайшие годы?**

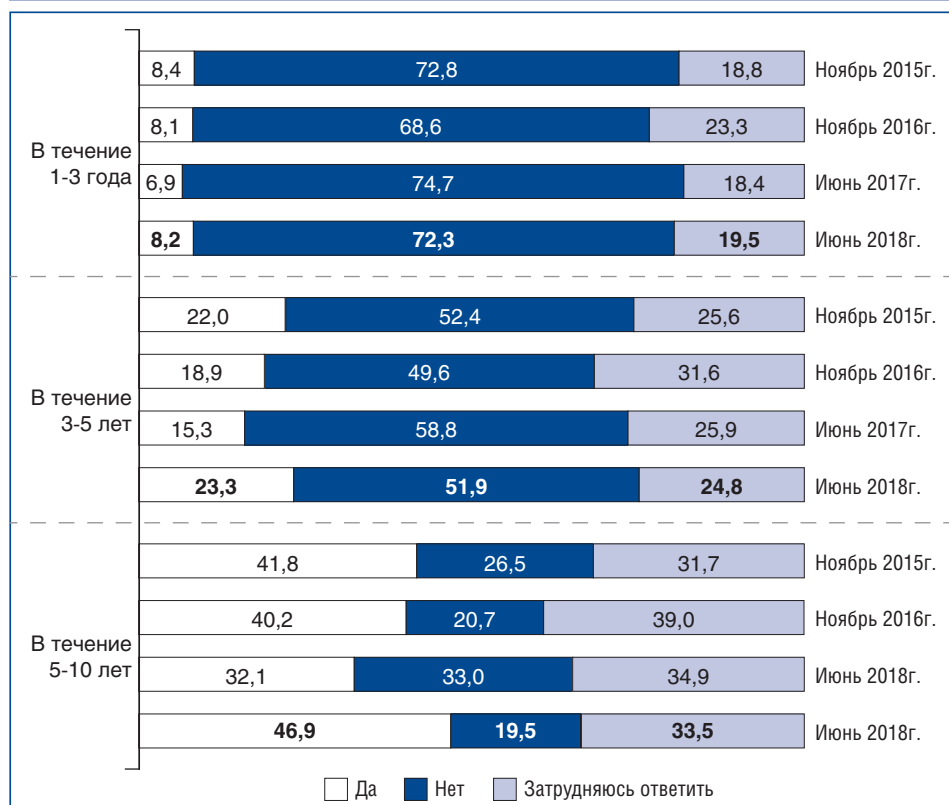
% опрошенных

(продолжение)

	РЕГИОНЫ (июнь 2018г.)				
	Запад	Центр	Юг	Восток	
Отношения улучшатся	2,7	5,3	4,5	6,6	
Останутся без изменений	31,1	33,9	46,3	38,6	
Отношения ухудшатся	46,9	36,6	22,7	30,0	
Затрудняюсь ответить	19,2	24,3	26,4	24,8	
	ВОЗРАСТ (июнь 2018г.)				
	18-29 лет	30-39 лет	40-49 лет	50-59 лет	60 лет и старше
Отношения улучшатся	2,6	3,9	6,0	5,1	6,8
Останутся без изменений	38,5	33,3	34,8	34,2	37,8
Отношения ухудшатся	36,1	37,5	40,2	37,9	29,3
Затрудняюсь ответить	22,7	25,3	19,0	22,9	26,0

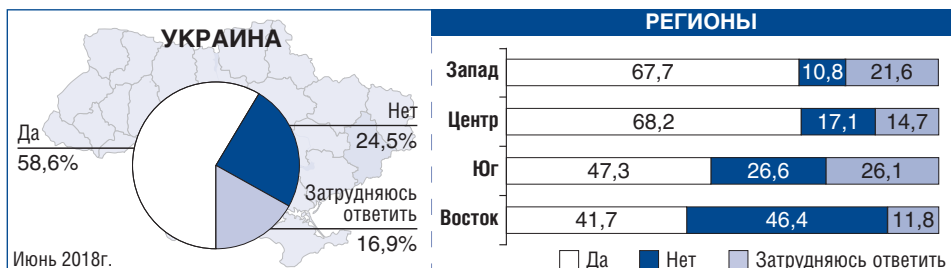
**Могут ли произойти изменения к лучшему в политике  
России по отношению к Украине?**

% опрошенных



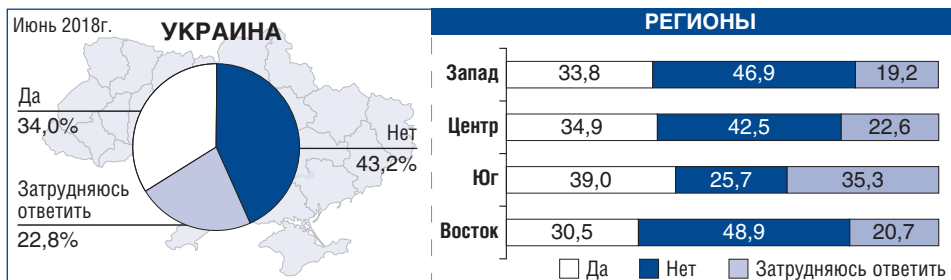
### Поддерживаете ли Вы введение миротворческих сил ООН на временно оккупированные территории в Донецкой и Луганской областях?

% опрошенных



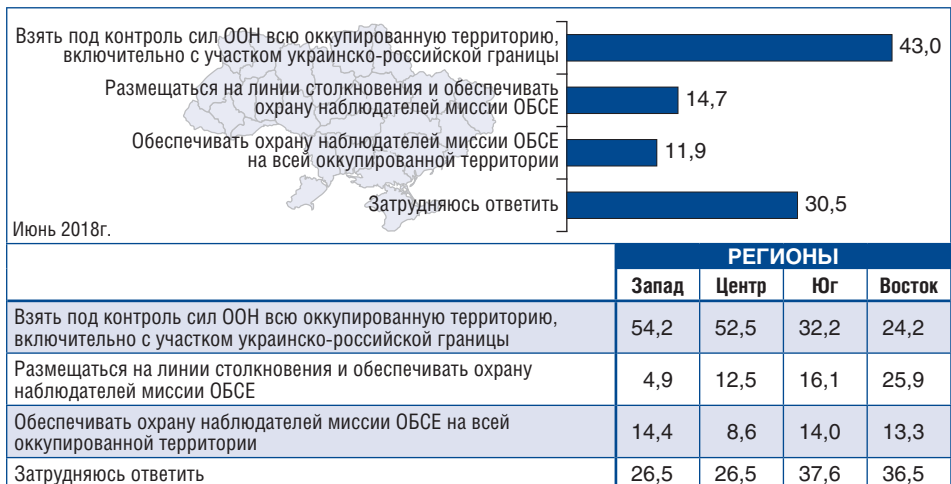
### Следует ли согласовывать введение миротворческих сил ООН на Донбасс с “ДНР” и “ЛНР”?

% опрошенных



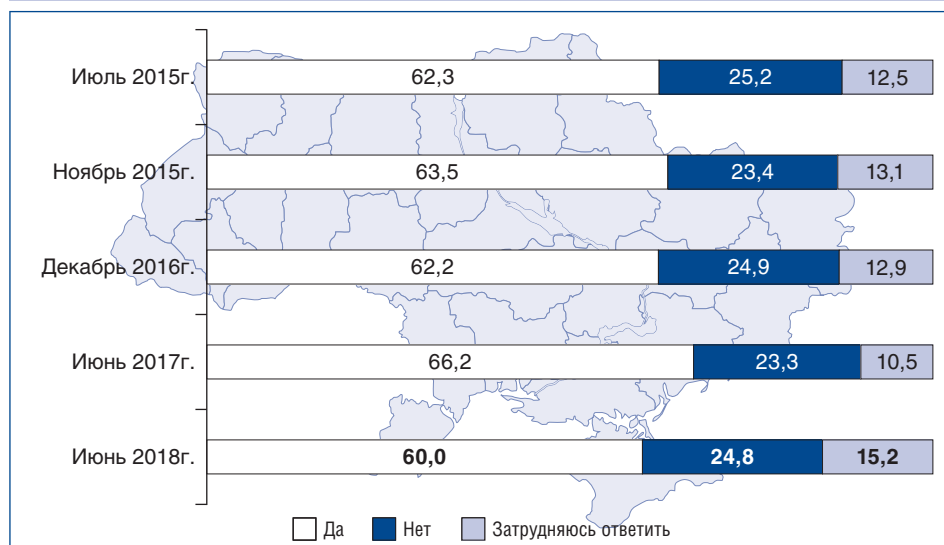
### Как должны действовать миротворческие силы ООН на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях?

% опрошенных

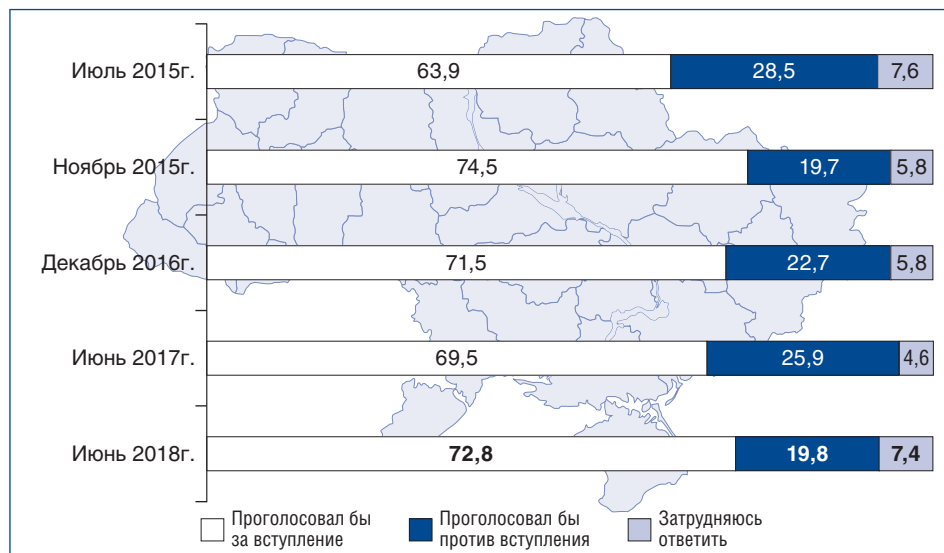




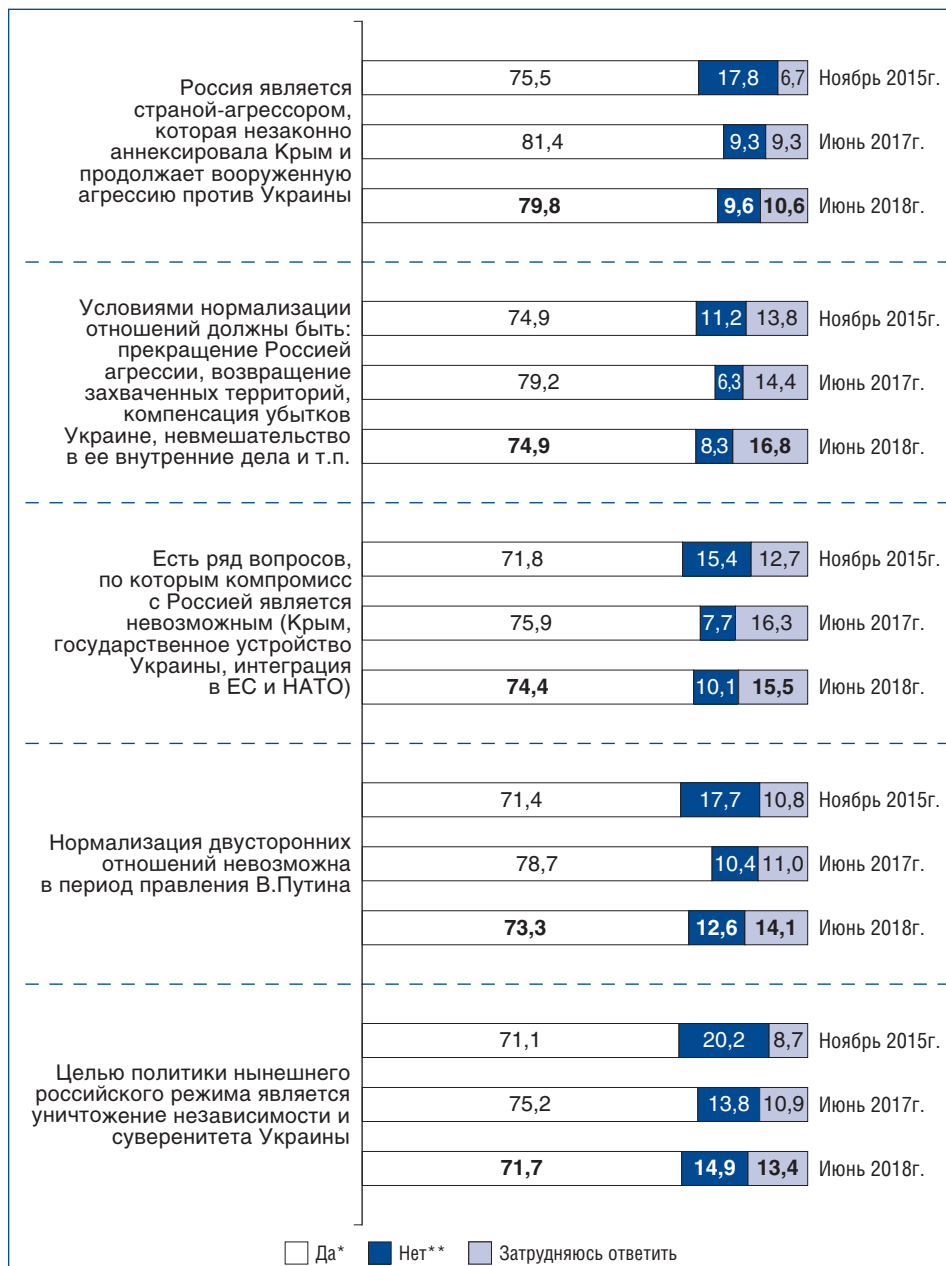
**Если бы в ближайшее время состоялся референдум по вопросу вступления Украины в НАТО, приняли бы Вы участие в голосовании?**  
% опрошенных



**Если бы Вы приняли участие в референдуме по вопросу вступления Украины в НАТО, то как бы Вы проголосовали?**  
% тех, кто принял бы участие в референдуме



**Согласны ли Вы со следующими утверждениями?**  
% опрошенных



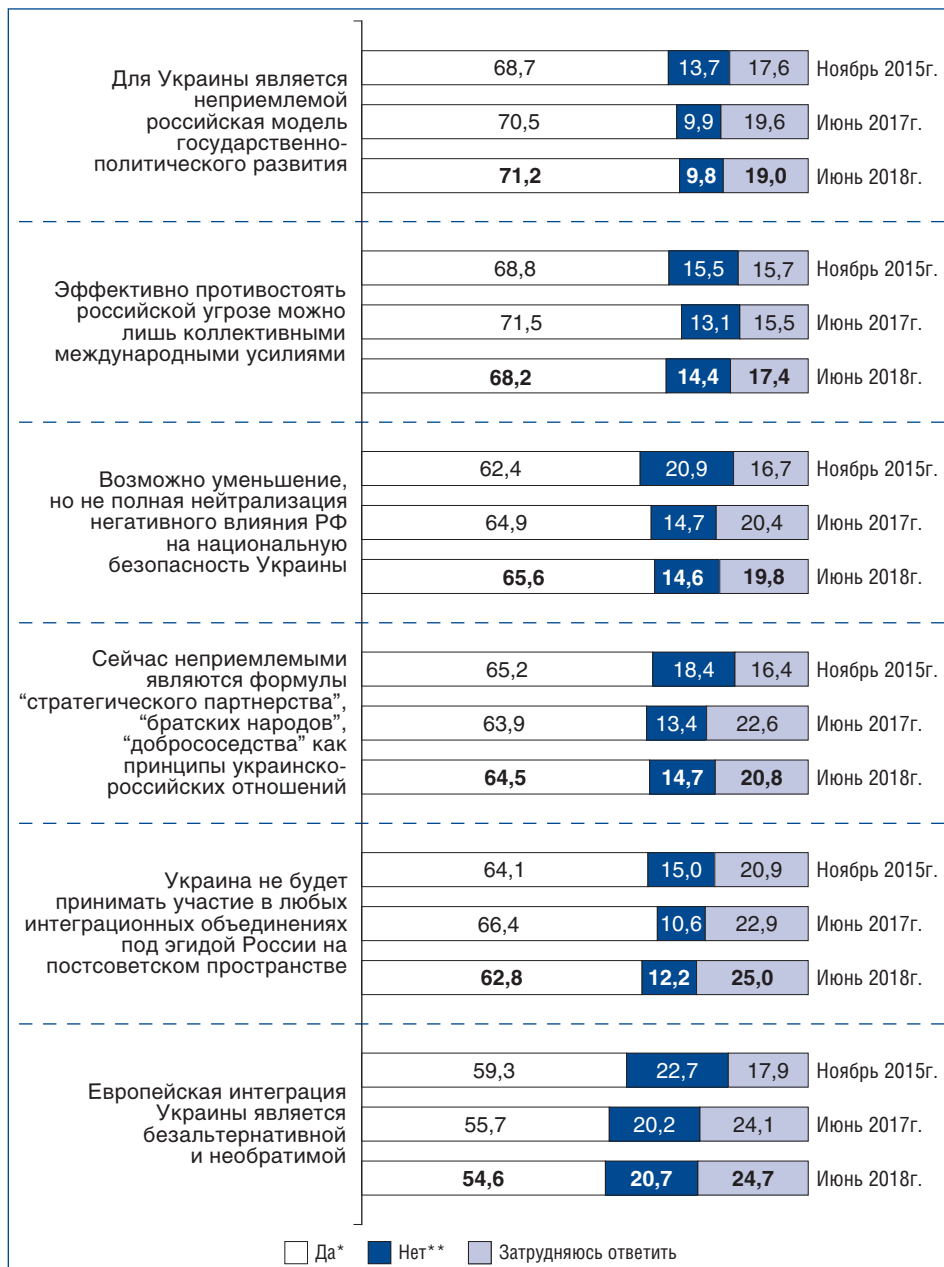
\* Сумма вариантов ответа "да" и "скорее да".

\*\* Сумма вариантов ответа "нет" и "скорее нет".

**Согласны ли Вы со следующими утверждениями?**

% опрошенных

(продолжение)



\* Сумма вариантов ответа "да" и "скорее да".

\*\* Сумма вариантов ответа "нет" и "скорее нет".

---

# **RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT: PROSPECTS AND PARAMETERS OF UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS**

---

Materials for the Trilateral Expert Meeting  
14-17 August 2018, Cadenabbia, Italy

This publication was prepared by the Razumkov Centre with the assistance and support of the Konrad Adenauer-Stiftung Office in Ukraine as part of the project for Russian-Ukrainian-German dialogue

Kyiv, August 2018

Project Manager – Mykhailo Pashkov  
Editors – Valeriya Klymenko, Anna Pashkova  
Photo Editor – Andriy Khopta  
Design and Layout – Oleksandr Shaptala

Kateryna Bilotserkovets and Yuri Silvestrow, employees of the Konrad-Adenauer-Stiftung Office in Ukraine, took part in preparation of this publication.

This publication was prepared by the Razumkov Centre with the support of the Konrad-Adenauer-Stiftung Ukraine Office as part of the Project for Ukraine-Germany-Russia Dialogue.

This publication, prepared by the Razumkov Centre with support of Konrad-Adenauer-Stiftung Ukraine Office, presents materials to be discussed at the regular 8<sup>th</sup> meeting between Ukrainian, Russian and German experts. Starting from 2015, Konrad-Adenauer-Stiftung has been holding regular trilateral expert discussions twice a year – in Germany (Berlin) and in Italy (Cadenabbia) – dedicated to the issues of Russia-Ukraine conflict settlement/minimisation. In four years, expert discussions have covered the following topics:

**“Conflict Resolution – Action Ukraine, Germany and the EU Need to Take”** (March, 2015)

**“EU-Ukraine-Russia Relations Amid the Protracted Conflict”** (August, 2015)

**“Ukraine Conflict Settlement, Post-Conflict Development Scenarios and the Impact of the Syrian War”** (February, 2016)

**“Paths, Scenarios and Prospects for the Russia-Ukraine Conflict Settlement”** (August, 2016)

**“Eastern Ukraine – the Forgotten War? Prospects of the Minsk Agreements and the Normandy Format”** (February, 2017)

**“The Russia-Ukraine Conflict in the Context of Global Change”** (August, 2017)

**“Development Amid a Protracted Crisis. The Fifth Year of the Russia-Ukraine Conflict”** (February, 2018)

**“The Russia-Ukraine Conflict – Will There Be a UN Peacekeeping Mission?”** (August, 2018)

This publication contains opinions, assessments and forecasts by German, Ukrainian and Russian experts on the prospects of a UN peacekeeping mission in Eastern Ukraine, and a summary of certain proposals and recommendations as to the parameters, composition and deployment area of the UN mission to Donbass.

Selected results of sociological studies conducted by the Razumkov Centre in the period of the Russia-Ukraine conflict (2014-2018) are also included herein.

The opinions and assessments stated during the interviews represent personal positions and do not necessarily correspond with the positions of the Razumkov Centre.

Please provide a proper reference to this publication when using the information contained therein.

Address of the Razumkov Centre: 16 Lavrska St., 2nd floor, Kyiv 01015

Phone: (044) 201-11-98

Fax: (044) 201-11-99

Website: [www.razumkov.org.ua](http://www.razumkov.org.ua)

Facebook: <https://www.facebook.com/therazumkov/>

ISBN 978-966-2050-15-8

© Razumkov Centre, 2018

© Zapovit Publisher, 2018

---

# CONTENT

## PARAMETERS OF THE UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS: EXPERT INTERVIEWS

*Summary of Interviews with German, Ukrainian and Russian Experts  
to be discussed at the 8<sup>th</sup> Expert Meeting (August 2018) . . . . .* 125

**THE CONCEPT FOR INTRODUCTION OF THE INTERNATIONAL PROVISIONAL  
ADMINISTRATION (IPA) IN THE TERRITORIES OF THE DONETSK AND LUHANSK  
OBLASTS OF UKRAINE, OCCUPIED BY THE RUSSIAN FEDERATION. . . . .** 136

## UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS: GEOPOLITICAL REALITY, CHANCES AND PROSPECTS

*Interviews with Ukrainian, Russian and German Experts (May-June 2018) . . . .* 143

### German Experts

Only a Strong Western Front Can Prevent Russia's Further Expansion  
and Start a Constructive Dialogue with the Russian Federation  
*Armin STAIGIS. . . . .* 144

The Mandate that Reduces the UN Mission to Protection of OSCE Observers  
Speaks of the Degree of Russia's Frivolous Attitude to This Matter  
*Gustav GRESSEL . . . . .* 148

Motivation of the Russian Side to Find a Compromise Regarding  
the Peacekeeping Mission Is Presumably Lower Than It Originally Was  
*Susan STEWART . . . . .* 150

There Is Zero Chance of a Real Peacekeeping UN Mission  
*Eckart STRATENSCHULTE . . . . .* 152

Deployment of a UN Peacekeeping Mission Would Provide Kremlin  
a More or Less Convenient Way Out of the Current Confrontation  
*Andreas UMLAND . . . . .* 153

### Ukrainian Experts

Positive resolution of the issue of deploying a UN peacekeeping mission  
to Donbass depends on Russia changing its position  
*Kostiantyn KONONENKO . . . . .* 158

Compromise regarding the UN peacekeeping mission in Donbass  
is impossible until after Ukraine's presidential and parliamentary elections  
*Volodymyr FESENKO . . . . .* 160

Due to the absence of visible possibilities for mutual concessions,  
it will be long before parties' positions are harmonised  
*Vitalii MARTYNIUK . . . . .* 164

---

## CONTENT

Main signal is the implementation of the first provision of Minsk agreements <i>Olena SNIHYR</i> . . . . .	167
---	-----

At the moment, a UN mission to Donbass is the only possible option for conflict resolution, albeit hard to implement <i>Mykhailo PASHKOV</i> . . . . .	172
--	-----

### Russian Experts

The Peacekeeping Mission Should Not Freeze the Conflict, but Facilitate Its Resolution <i>Andrey ZAGORSKY</i> . . . . .	177
---	-----

Any New Settlement Initiatives and Proposals Can Be Considered Only Within the Framework Formulated by Russia <i>Dmitriy DANILOV</i> . . . . .	184
--	-----

UN Mission Prospects Look Rather Vague <i>Tatiana PARKHALINA</i> . . . . .	191
---	-----

If Ukraine Does Not Attempt to Make Progress Towards Resolution, Other Stakeholders Will Adopt the Wait-and-See Approach <i>Sergey UTKIN</i> . . . . .	195
--	-----

Progress or Crisis in International Relations Will Affect Russia and Ukraine and the State of Conflict Between Them <i>Mikhail SUBBOTIN</i> . . . . .	199
---	-----

### Articles

Domestic Policy Processes in the Russian Federation: Dynamics and Prospects <i>Lev GUDKOV</i> . . . . .	202
---	-----

Conflict in Eastern Ukraine: Is There Any Hope for Coordinated Effort? <i>Vladislav INOZEMTSEV</i> . . . . .	208
--	-----

### THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT: ASSESSMENTS AND OPINIONS OF UKRAINIAN CITIZENS

<i>The Results of Sociological Studies</i> . . . . .	215
Kyiv-Moscow Relations, Causes and Consequences of the Conflict. . . . .	215
Prospects of Russia-Ukraine Contacts. . . . .	217
Peacekeeping Mission in Donbass. . . . .	218
Summary, or the Matrix of Attitude to Russia . . . . .	219



# PARAMETERS OF THE UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS: EXPERT INTERVIEWS

---

*Summary of Interviews with German, Ukrainian and Russian Experts  
to be discussed at the 8<sup>th</sup> Expert Meeting (August 2018)*

---

Discussions on a UN peacekeeping mission to Donbass became practical and take place on different platforms and in different formats. This topic has been discussed during Volker-Surkov meetings and the talks continue in the Normandy format. A number of countries have already spoken about the possibility of their participation in this mission. Yet, Ukraine and Russia's positions are drastically different.

What are today's chances of blue helmets appearing in Eastern Ukraine? How do we reach a compromise on the mandate for a possible peacekeeping mission? Will this mission be a means to help settle the conflict or an instrument for freezing it?

In interviews, German, Ukrainian and Russian experts were asked to define certain parameters of a potential UN peacekeeping mission to Donbas, namely: **(a) goals, tasks and functions of a peacekeeping mission; (b) composition, deployment area and timeframe.**

But the purpose of the publication was not to prepare a single "peacekeeping solution" for Eastern Ukraine but to present the materials for discussion at a regular 8<sup>th</sup> meeting of experts from Germany, Ukraine and Russia. Therefore, some proposals are incompatible and mutually exclusive.

However, it is encouraging to see common points in the opinions of experts from the three countries, which gives reasons to believe that developing a joint position on the problem of conflict resolution in Eastern Ukraine is viable.

Summaries of expert proposals are presented below.

## 1. GOALS, TASKS AND FUNCTIONS OF THE PEACEKEEPING MISSION

### GERMAN EXPERTS

❖ The main objective of the mission is to ensure control and support for the peace process in Donbass in cooperation with the OSCE and in coordination with Ukrainian state institutions in line with Chapter VII of the UN Charter.

Mission tasks and functions:

- Support the OSCE mission in Ukraine in monitoring the situation;
- Control and sustain the ceasefire regime, first of all, along the line of separation;
- Ensure disengagement of the conflicting parties on both sides of the line of separation;
- Support and control withdrawal of heavy weapons according to Minsk agreements, as well as ensure monitoring and control of the pre-determined areas of forces concentration;
- Ensure dissemination and disarmament of all illegal armed groups in the conflict area;
- Provide support to OSCE observers and in the process of withdrawal of all foreign armed forces, military formations and mercenaries from the conflict area;
- Establish security throughout all of the conflict area in a coordinated effort of the OSCE mission and the Armed Forces of Ukraine;
- Ensure support for the units of Ukraine's State Border Guard Service in restoring full control over the border with Russia in close cooperation with the UN mission;
- Assist in the release and exchange of all hostages and prisoners on all sides of the conflict;
- Ensure support and execution of unimpeded access, supply, storage and distribution of humanitarian aid in the conflict area;
- Assist in restoring the Ukrainian authority, especially of law enforcement agencies, as well as independent judicial authorities in Luhansk and Donetsk oblasts, on the basis of the constitutional reform and decentralisation in these regions;
- Provide support in preparation for local elections and their implementation in close cooperation with Ukrainian institutions and OSCE.

❖ The first task of the mission is to ensure the ceasefire regime, withdrawal of heavy weapons and Russian troops, mercenaries and their weapons. In the territory controlled by the separatists, the mission should assume all executive government functions (administration, police, court, radio, television and public information), and after that – ensure formation of new institutions subordinate to representative local government, and provide them with the necessary support.

It is necessary to organise elections, ensure the security of such elections – from registration of parties and candidates to vote counting. This is a rather broad mission mandate. There is a risk of non-recognition of results. Ukraine will not accept a mission aimed only at “changing the label” of today’s “people’s republics”, their authorities and leadership. As for Russia, it is strongly against the re-integration of territories into Ukraine, especially the deployment of Ukrainian security forces. But particularly because local “security forces” are nothing more than “mafia with AK-74 in their hands”, security issues cannot be entrusted to anyone local. Therefore, security forces should get really broad powers, the so-called “broad mandate”.

❖ The goal of the mission is to make sure that all parties (Ukraine, Russia, separatists) comply with security-related provisions of the Minsk agreements (for instance, stable ceasefire, real withdrawal of heavy weapons), in order to prepare for the so-called political provisions of the agreements, such as conducting elections in the occupied territories in line with Ukrainian legislation and OSCE standards.

❖ There will be no peacekeeping mission in Donbass – a mission for Donbass at most. It is possible only within the framework of an integrated package of agreements on the future relations between the EU and Russia, since the US is no longer a predictable actor. In any case, the EU’s external policy is weak, especially in its relations with Russia and due to the lack of unity in EU’s Russia policy. As long as the situation remains like this, Vladimir Putin will not be willing to make any compromises, as he is getting more with his “divide and rule” strategy, while paying less.

## UKRAINIAN EXPERTS

❖ The peacekeeping mission in Donbass has to be an integrated mission that, in addition to the military, includes a police and civil administration components as well. This means the deployment of a multi-task UN International Provisional Administration (IPA) to Donbass that will be able to ensure full de-escalation in the conflict area and accelerate conflict resolution.

**The ultimate goal of the IPA will be the *re-integration* of the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts into Ukraine.** The re-integration means implementing a complex of measures aimed at reinstating Ukraine's sovereignty and territorial integrity, including (in line with 2015 Minsk Package of Measures):

- ensuring a stable security regime (complete ceasefire, demilitarisation of all illegal armed groups on the occupied territory, demining, restoring control over the Ukrainian border in the occupied territory);
- establishing a legal framework for socio-economic activity in the occupied territories in line with Ukrainian legislation;
- reinstatement of Ukrainian government institutions on the occupied territories, support of justice processes, transitional justice and reconciliation in line with Ukrainian legislation;
- ensuring the functioning of media (television, newspapers, radio, Internet media) in line with Ukrainian legislation;
- organising legitimate elections to local self-government authorities in the occupied territories in line with Ukrainian legislation.

❖ The purpose of the peacekeeping mission is to facilitate full resolution of the military-political conflict in Donbass. According to UN terminology, this should be a peacekeeping operation with the task of ceasefire facilitation.

The tasks of the peacekeeping mission are: to facilitate the suspension of hostilities in the conflict area (ensure control over truce and ceasefire conditions execution); disengage conflicting parties; assist in the withdrawal of heavy weapons, as well as foreign and all illegal armed formations from the conflict area; ensure the disarmament of all illegal armed formations in the conflict area; ensure control over the currently uncontrolled sections of the Russia-Ukraine border; assist in mine clearance operations in the conflict area; carry out humanitarian operations (if necessary); assist in the work of the International Provisional Administration on organising and holding local elections in the conflict area, restoring and maintaining order (until Ukraine's full sovereignty over the territories in the conflict area is restored); ensure security in the conflict area during the transitional period (until Ukraine's full sovereignty over the territories in the conflict area is restored, including during preparations and holding of local elections in certain districts of Donetsk and Luhansk oblasts), i.e., the execution of police duties.

❖ The UN peacekeeping mission to resolve the Russia-Ukraine conflict is possible only if Russia ceases to deny its obvious participation in it. Making a decision upon the mission's mandate, the UN should take into account its experience of previous and ongoing missions, but the focus should be on the unique nature of this artificial conflict orchestrated by a nuclear state – a permanent member of the UN Security Council – without any real reasons.

The goal of the mission should be the cessation of hostilities between Ukrainian and Russian forces in order to restore peace, security, law and order and the territorial integrity of Ukraine.

The list of tasks for the mission should include: prevent the resumption of hostilities and ensure ceasefire observance; demilitarise the conflict zone; ensure public safety and the rule of law on the territories of Donetsk and Luhansk oblasts temporarily uncontrolled by the Ukrainian government; create secure conditions and support the formation of international civilian presence, interim administration, humanitarian and other missions; provide assistance in demining activities; execute border control functions regarding the section of the Russia-Ukraine border temporarily uncontrolled by Ukraine; together with Ukrainian border guards, ensure control over the contact line until it ceases to exist; ensure freedom of movement for own forces, international civilian presence and international organisations' staff; create conditions to prepare for and conduct elections to local bodies of power according to Ukrainian law; execute main administrative functions on the temporary basis, until the Ukrainian government and the lawfully elected local authorities resume control of their territories; provide assistance in restoring key infrastructure facilities.

The mission's function should be to invest maximum effort in restoring law and order (in line with Ukrainian legislation), as well as to ensure the restoration of regular life for civilian population on the territories of Donetsk and Luhansk oblasts temporarily uncontrolled by the Ukrainian government.

❖ Ukraine and the EU countries need the UN peacekeeping mission to bring peace and security to Eastern Ukraine. In order to achieve this, conditions should be created for complete resolution of the conflict: fundamental human rights and freedoms should be guaranteed, and preconditions for full re-integration in the social, humanitarian and economic sectors – ensured. Elections and other elements of political life in the occupied territories will become possible only after these territories are back under Ukraine's legal and humanitarian framework. Otherwise, there is a risk of legitimising the existing occupation authorities and the order established by them, which will make the eruption of a new conflict just a matter of time.

## RUSSIAN EXPERTS

❖ A real resolution of the situation in the East of Ukraine is impossible without a full-fledged peacekeeping mission with a mandate extending over the entire territory of Donbass.

❖ The goal of the mission is to support the implementation of Minsk agreements. Mission tasks are:

- to support the ceasefire regime;
- to ensure smooth operation of the OSCE mission;
- to help ensure safety of civilian population (the police component);
- after elections are held and the main provisions of the Minsk agreements are implemented, to assist in mine clearance of the conflict area, withdrawal of heavy weapons, ammunition.

❖ The peacekeeping operation is intended to facilitate the implementation of the Minsk agreements, to ensure the cessation of armed clashes in the conflict zone. Not to freeze the conflict, but to facilitate its resolution.

As a first step, peacekeeping forces should be deployed on both sides of the contact line in the safety zone, from which heavy weapons are to be withdrawn in accordance with Minsk agreements.

❖ In UN practices, an official approval of the operation's mandate is required from DPR and LPR, as well as reaching standard agreements with them, in particular, on the issues of safety of international staff, cooperation in the course of operation deployment and execution of its mandate. The UN peacekeeping doctrine requires approval of all parties. Without signing a standard memorandum with representatives of DPR and LPR (and Ukraine), no state will send its forces into the conflict zone.

❖ Besides deploying a peacekeeping mission to consolidate the ceasefire regime, it would be appropriate to ensure broader international presence in the Eastern Ukraine to provide assistance in resolving the political aspects of the Minsk agreements (apart from those that depend exclusively on Kyiv, including the adoption of relevant laws and constitutional acts). The best option is a hybrid mission: a multicomponent international presence with division of duties between different international organisations, each solving their specific tasks.

❖ The peacekeeping mission must have the necessary and sufficient number of staff and armaments to carry out its mandate. Because its mandate should allow for a limited use of force, such operation can only be deployed by the decision of the UN Security Council. The mission must have the right and possibility to end violations of the ceasefire conditions on any side, prevent the return of heavy weapons into the safety zone, ensure the safety of civilians and critical infrastructure facilities, suppress attempts to prevent it from fulfilling its mandate.

❖ As the situation in the safety zone stabilises, the peacekeeping mission's geographical scope could be gradually expanded. It would be reasonable to synchronise such expansion with introduction of a larger international presence to serve as an international provisional administration and assist in implementing the political aspects of the Minsk agreements.

❖ The different stages of expanding the geographical scope of the peacekeeping mission must at the same time be synchronised with phased implementation of political provisions of the Minsk agreements. It is important that the sequence of mission deployment steps, up to the establishment of control over the Russia-Ukraine border in the conflict area, as well as specific criteria (military and political) of transitioning between stages are identified in the UN Security Council decision at once, without requiring any other special decisions of the SC. Expanding the peacekeeping operation area would allow to establish control over the Russia-Ukraine border after the elections and complete the formation of legitimate government agencies in the East of Ukraine.

❖ Such presence would be required for the entire special status period in separate regions of Eastern Ukraine. Its purpose is to coordinate the work of different international structures aimed at solving post-conflict reconstruction tasks, including preparation for elections and elections themselves, formation of legitimate government institutions, return of refugees and internally displaced persons, law enforcement, ensuring independent justice, economic recovery, delivery of humanitarian aid, re-integration of areas caught in the conflict zone into Ukraine and other tasks.

❖ The best scenario for expanding international presence in the conflict area involves various organisations, including the UN (peacekeepers), OSCE (SMM, ODIHR and, possibly, additional missions), the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, International Committee of the Red Cross and others. In this situation, the main task will be to coordinate the work of different organisations. Given that the UN and OSCE missions will be the basis of



international presence in the conflict zone, it is recommended that the positions of the special representative of the UN Secretary-General and OSCE Chairperson-in-Office be united into one.

❖ The UN peacekeeping mission should not undermine or blur the boundaries of the Minsk process, it can only be organised in the framework of Minsk agreements in order to support their full execution. This is why the Russian draft resolution submitted to the Security Council for consideration talks about deploying a mission to ensure the security of the OSCE monitors directly in the conflict zone, along the contact line.

❖ At the same time, parties could consider a compromise: adopting the Russian proposal, but with the prospect of further gradual mandate expansion – its geographical scope, political goals and practical tasks. If such actions on the Russian part were indeed possible, it would be on the terms that Kyiv strongly refuses to accept – recognising Donbass as a party to the conflict. Putin's position is perfectly clear and Kremlin will be persistent in upholding it: it is necessary to have representatives of Kyiv government and representatives of the unrecognised republics sit down at the negotiating table. Conflict resolution is impossible without a direct dialogue between the conflicting parties.

## GERMAN EXPERTS

### 2. COMPOSITION, DEPLOYMENT AREA AND PERIOD OF OPERATION

❖ The mission should be comprised of military units – land and air forces, with technical means for reconnaissance and surveillance; police forces, law enforcement and administrative personnel (without an executive mandate, to support local Ukrainian agencies).

Such units are to be staffed by European and Asian countries (mainly, by the EU countries, Russia's neighbouring countries, for instance, Belarus and Central Asian countries, but not by Russia!). The mission should be managed from the UN headquarters, with Germany and/or France forming the core of the management body with broad Russian representation.

Operation territory should cover Luhansk and Donetsk oblasts entirely, first of all, along the line of division. As with all peacekeeping missions, it is difficult to give a prognosis regarding its period of operation, but at least three years.

❖ The mandate should cover the entire territory of DPR/LPR, Russia-Ukraine

border, as well as monitoring territory 30 kilometres from the frontline on the Ukrainian side. Mission size – 20-60 thousand people of regular armed forces, including heavy mechanised divisions and well-armed militarised police units. Initially, there should be more military and less police, in time – vice versa. The mission should also include investigators, prosecutors, judges, administrative and economic experts, etc.

Countries that can potentially provide their units are preferably to include neutral and non-aligned states. But due to language requirements, this will be limited to post-Soviet and post-communist countries. An agreement could be reached between NATO and CSTO (Belarus and Kazakhstan). In case of Belarusian and Kazakh contingents, it would be necessary to ensure their regular territorial rotation in order to prevent them from building ties with local organised crime groups.

❖ The mission must cover the entire area of the occupied territories, as well as the areas adjacent to the contact line on the part of the territory controlled by the Ukrainian government. Members of the mission are to be armed and to have the right to access any buildings or areas in order to establish the fact and the extent of implementation of Minsk agreements.

The mission is to be headed by a country that is neither a NATO, Eurasian Economic Union, nor the Collective Security Treaty Organisation member. For example, Sweden or Austria. Candidates for other mission members are proposed by the heading country, which holds consultations with other future participant countries, and coordinates such decisions with the leadership of the Ukrainian and Russian states. Mission's duration – two years, with the possibility of extension if approved by all parties.

## **UKRAINIAN EXPERTS**

❖ It is proposed that the mandate of the peacekeeping mission extend over the entire occupied territory of Donetsk and Luhansk oblasts (including the section of the Russia-Ukraine border uncontrolled by Ukraine) and be effective until all tasks for these territories' re-integration have been accomplished. This said, the timeframe for each stage of mission's tasks implementation is to remain flexible and without prior definition. The mission should be headed by one of the neutral countries with the necessary experience – possibly, Finland, Austria or Sweden. It is expected that the mission will also include mainly neutral and non-aligned countries that are geographically remote from the military conflict area in Donbass, and do not have a conflict of interest in this situation. An important condition

in determining the mission's composition is that representatives of Ukraine's neighbouring states are not part of the military or police contingent of the international provisional administration in Donbass, and their presence within any civil or economic administration body cannot exceed 50%.

Experts estimate that in case of mission's success, the process can take from 3 to 5 years.

❖ The mission should include representatives of states with experience of participation in peacekeeping operations. As a party to the conflict, Russia cannot be part of the mission. Since Russia insists that there should be no representatives of NATO countries in the mission, – there should neither be representatives of CSTO member states and countries that are Russia's military allies.

Mission territory should include separate regions of Donetsk and Luhansk oblasts currently uncontrolled by the Ukrainian government that represent the conflict zone; sections of Russia-Ukraine border in the conflict area uncontrolled by Ukraine; territory along the contact line that is controlled by the Ukrainian government and that is part of the agreement on the withdrawal of heavy and medium weapons.

Mission length is to be determined by the time necessary to achieve the set goals and the period of work of the international provisional administration, – until Ukraine's full sovereignty over the separate territories of Donetsk and Luhansk oblasts is restored. The exact term will be determined by the mission mandate depending on the timeline for execution of its tasks.

❖ The mission should consist of contingents from United Nations member states, with the exception of parties to the conflict – Russia and Ukraine, as well as Russia's allies in the CSTO. The length of the UN peacekeeping mission's mandate should be set at 1 year with the possibility of annual extension. The conditions for mandate extension should be determined by mission's progress and the achievement of tasks assigned to it. UN mission territory should cover separate parts of Donetsk and Luhansk oblasts that remain uncontrolled by the Ukrainian government.

❖ Ukraine will accept a peacekeeping contingent that does not contain troops from Russia and its military allies – CSTO member states. Based on the territory, the proposed mission size is 20 thousand people. The timeframe for a peacekeeping mission has to be connected with Ukraine's exit strategy – Kyiv's definition of

political conditions and security markers that indicate the fulfilment of the mission's mandate. It is quite possible that the peacekeeping mission's presence on the territories uncontrolled by Kyiv will be required for a fairly long period – buffer time – to overcome and eliminate the negative and traumatic consequences of Russian occupation for the population of Donbass, before the start of discussion on holding elections and forming local authorities.

## RUSSIAN EXPERTS

❖ At the peak of its activity, the mission can consist of up to 20 thousand people with a gradual decrease in number along with stabilisation of the situation. A part of the contingent – international police forces. Possible participants – Finland, Austria, Switzerland, Ireland, Belarus, Kazakhstan, Serbia, Brazil, Bangladesh, etc.

Territory covered (with phased deployment) – contact line and further into the territory of Donetsk and Luhansk oblasts uncontrolled by Kyiv, up to the border with Russia.

❖ Mission operation should cover the entire Donbass territory. The mission cannot include representatives of interested parties (either NATO, or CSTO); it should exclusively consist of representatives of countries that have proved themselves impartial peacekeepers (for example, Uruguay).

❖ Russia would oppose including the US or other NATO countries' troops in the peacekeeping mission forces. Given the fact that it would be preferable to staff the mission with forces of the OSCE member-states, there are not many options left. Possibly, forces of Belarus, Kazakhstan, Serbia (if they agree to provide them), neutral European states, including neutral EU member states such as Austria, Finland, Sweden, could be perceived as unbiased peacekeepers by all parties.

We should not exclude the possibility of involving forces from other regions that have diverse experience of participating in UN operations, such as Brazil.

There is a possibility to include unarmed observers from Russia and Ukraine, and expand the mandate of OSCE Special Monitoring Mission to include monitoring of UN peacekeepers' performance of their tasks.

# THE CONCEPT\*

## for introduction of the International Provisional Administration (IPA) in the territories of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine, occupied by the Russian Federation

The group of experts from Ukrainian analytical centers, working in the framework of “The Future of Donbass” discussion club, defined the basic concept on introduction of the United Nations International Provisional Administration (IPA) in the territories of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine, recognized by the Parliament of Ukraine as temporarily occupied by the Russian Federation. In their work, the authors of the concept followed the provisions of the UN Charter, UN Security Council Resolution 2202 (2015), Budapest Memorandum and UN’s experience of resolving conflicts using the resources of peacekeeping contingents and International Provisional Administrations.

**By offering the concept of the International Provisional Administration as a solution to the conflict, the experts:**

**ACKNOWLEDGE, THAT** any clause of a set of actions envisaged by the Minsk agreements as of February 2015 has not been fulfilled in full; all the terms defined in it have long expired and were not extended.

**NOTE, THAT** not only the geopolitical situation, but also the political and legal evaluation of the events in the east of Ukraine has changed since signing of the Minsk agreements. The Minsk “set of actions” envisages mechanisms designed to resolve the internal civil conflict, which is an internal civil one neither in point of fact nor legally. The Law of Ukraine "On the peculiarities of the state policy of ensuring the state sovereignty of Ukraine over temporarily occupied territories

---

\* Introduction of the International Provisional Administration in the temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts as part of a peacekeeping strategy for Ukraine – Centre for Research of Donbas Social Perspectives, Kyiv, 2018.

The Concept was prepared and translated by Centre for Research of Donbas Social Perspectives.

of the Donetsk and Luhansk oblasts” recognized Russia as an aggressor state, and certain territories of the Donetsk and Luhansk oblasts as those occupied by Russia;

**NOTE, THAT** the Minsk agreements, reached after the military defeats of Kyiv, are perceived as unfair by the majority of Ukrainian society and parliamentarians, so their implementation as they are today **in the conditions of continuation of the Russian occupation of the Donbass and lack of international guarantees of restoring the territorial integrity of Ukraine** can lead to significant negative socio-political consequences for the whole state;

**RECALL, THAT** due to the lack of progress in implementation of the Minsk agreements, Ukraine daily faces negative impacts and great risks in the social, economic and environmental spheres, what carries more and more threats not only to the Donbass, but to the whole Ukraine and even Europe;

**NOTE, THAT** a total four-year anti-Ukrainian propaganda in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts creates serious risks of fear and rejection of the return of Ukrainian authorities for local population;

**UNDERLINE, THAT** under the conditions of Russia’s denying to be a party to the conflict, and the failure of Ukraine to recognize the so-called “DPR”-“LPR” as parties to the conflict, there is a high probability that any purely military or police mission will face the absence of the administrative authorities, recognized by both real parties to the conflict, in the territories of the mission’s mandate.

Taking all this into account, **for the creation of safety conditions and political settlement within the Minsk process, the experts OFFER** to establish an effective international mechanism for resolving the conflict, which will serve as a guarantee of restoration of peace and territorial integrity of Ukraine in the Donbass. Namely, the United Nations Mission, which will include both the peacekeeping contingent and temporary civilian administration (hereinafter referred to as the International Provisional Administration, IPA). Civilian authorities should consist of representatives of the countries – guarantors of the territorial integrity of Ukraine under the Budapest memorandum.

## DEFINITION OF TERMS

1) **The International Provisional Administration (IPA)** is a multi-profile integrated mission of the United Nations (UN), the ultimate goal of which is de-occupation and subsequent reintegration of the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts into Ukraine.

The IPA consists of a military and police contingent, as well as of civilian personnel involved in the socio-economic management of the occupied territories.

**De-occupation and reintegration** – are a set of measures to restore Ukraine's sovereignty and territorial integrity, namely:

- ensuring a sustainable security regime (complete cease-fire, disarming of all illegal armed formations on the occupied territory, demining, restoration of control over the area of Ukrainian-Russian state border on the occupied territory);
- providing a legal regime of social and economic activity on the occupied territory in accordance with the current legislation of Ukraine;
- restoration of the institutions of Ukrainian state power in the occupied territories, support of the processes of justice, transitional justice and reconciliation in accordance with the legislation of Ukraine;
- ensuring the functioning of mass media (television, newspapers, radio, Internet media) in accordance with the legislation of Ukraine;
- holding legitimate local government elections in the currently occupied territories in accordance with the legislation of Ukraine.

The IPA is guided by the mandate of the UN and legislation of Ukraine.

## **POLITICAL POSITION OF UKRAINE**

2) The members of peacekeeping and police contingents of the IPA in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts cannot include representatives of the countries having a state border with Ukraine.

3) Representatives of the state of Ukraine must be included into all structures of civilian control within IPA's validity area.

4) The number of representatives of the countries having a state border with Ukraine as part of any civil authority of the social and economic management of the IPA in the occupied territories may not exceed 50% of its structure.

5) De-occupation and reintegration of the currently occupied territories cannot be a condition for determining the foreign policy of Ukraine.

## **SECURITY**

6) The IPA's priority tasks in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts are disarming of all armed units and establishment of control at the state border of Ukraine and the Russian Federation within the occupied territory.

It is mandatory for representatives of the relevant state authorities of Ukraine to participate in the contingent of the IPA at the border of Ukraine and the Russian Federation.

7) The IPA controls the entry of civilian population and goods to the occupied territory of the Donetsk and Luhansk oblasts, functions as a migration and customs service in the presence of the OSCE monitoring mission.

8) During the work of the IPA, police forces in the occupied territory of the Luhansk and Donetsk oblasts are being formed in accordance with the resolution of the UN Security Council.

9) Police forces of the IPA in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts control the circulation of weapons among the population.

## **CIVIL MANAGEMENT**

10) The IPA takes social and economic management of the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts upon itself while instituting effective control over these territories prior to the holding of local elections in the specified territories.

11) After instituting effective control of the IPA, monetary and financial system of the occupied territories proceeds according to the legislation of Ukraine.

12) The IPA facilitates the return of the temporarily displaced persons to the occupied territories, restoration of all their material and immaterial rights.

## **MEDIA AND FREEDOM OF SPEECH**

13) The IPA maximally contributes to the technical and physical admission and functioning of the Ukrainian media (TV, newspapers, radio, Internet media and their representatives – journalists and technical staff) on the territory of the IPA's operation. All media in the occupied territory operate in accordance with the requirements of Ukrainian legislation after its transition to the IPA's control.



14) The IPA restrains the activities of political parties and political agitation in the occupied territory prior to the start of the local government's election campaign.

### **LEGAL SYSTEM**

15) The state of Ukraine, territorial communities of villages, settlements, cities located in the temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts, state authorities, local governments and other subjects of public law retain their right of ownership, other real property rights, which includes real estate (including land parcels located in the temporarily occupied territories of the Donetsk and the Luhansk oblasts).

The IPA guarantees the recovery of property rights that were violated in 2014, as of 2014.

16) The IPA is governed by legislation in force in relation to citizens living in the occupied territory of the Donetsk and Luhansk oblasts without Ukrainian citizenship. It regulates the rules of stay of citizens of other states and stateless persons on the territory of Ukraine.

17) The IPA contributes to the formation of pre-trial and judicial investigation agencies in the occupied territory in accordance with the legislation of Ukraine.

18) All crimes committed by members of illegal armed groups because of political, ethnic and religious hostility, war crimes and crimes against humanity in the occupied territory of Ukraine will be submitted to the UN Criminal Tribunal, which should be created separately.

19) All crimes committed in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts are investigated in accordance with the Criminal Code of Ukraine. All persons who have committed crimes will be prosecuted in accordance with the legislation of Ukraine and the norms of international law.

20) Ukraine passes special laws on amnesty and collaboration (on forgiveness), which will be applied in the occupied territory of the Donetsk and Luhansk oblasts.

21) Ukraine agrees to the amnesty for the citizens of Ukraine participating in illegal armed formations in the occupied territory of the Donetsk and Luhansk oblasts who did not commit crimes against humanity, war crimes and are not involved in the creation of illegal armed formations, provided that they did not commit other crimes provided for by the Criminal Code of Ukraine.

22) Ukraine passes the law on collaboration (on forgiveness), which restricts the right to participate in elections of all levels and be elected to the councils of all levels, the right to be appointed to positions in executive and law-enforcement, judicial and local government branches at all levels, the right to create non-governmental and political organizations for all citizens of Ukraine who held key positions in the quasi-public bodies in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts after April 14, 2014 and violated the oath of employees of the internal affairs bodies, prosecutors, judges, servicemen and government officials

### **ELECTIONS**

23) After achieving the goal of sustainable security, namely, the complete cessation of fire, getting overall control over the border area of Ukraine and the Russian Federation in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts by the IPA, disarming all illegal armed formations, as well as after the provision of the legal regime for socio-economic activity on the occupied territory and stable operation of the mass media in accordance with the legislation of Ukraine, the IPA organizes and holds the elections of local government in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts in accordance with the current legislation of Ukraine.

24) The date of the elections of local government in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts is appointed by the Verkhovna Rada of Ukraine.

25) After forming the statutory authorities of local government in the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts, the authority of the IPA is terminated and transferred to local government.

### **CONCLUSION**

According to experts of “The Future of Donbass” discussion club, the involvement of component of civilian control during the transition period is equivalent to a peacekeeping component, because:

- the legitimate institutions of state power in the temporarily uncontrolled by Ukraine territories of the Donetsk and Luhansk oblasts were completely destroyed in 2014;

- since 2014, the functions of administrative and socio-economic management on the occupied territory are executed by illegitimate military formations (controlled by Russia, but even not recognized by it) that do not have international subjectivity;

- the Russian Federation continues to disavow itself as a party to the conflict and disclaims its responsibility for managing the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts.

The experts believe that not only military issues' settlement, but also civilian management of the occupied territories by the UN Neutral Mission during the transition period will create real conditions for resolving the conflict, reconciliation and socio-psychological rehabilitation of residents of the affected areas of Ukraine.

### CONTRIBUTORS TO THE CONCEPT:

**Serhiy Harmash**, Head of the Centre for Research of Donbas Social Perspectives (CRDSP)

**Valeriy Kravchenko**, Director of the Centre for International Security;

**Yevhen Yaroshenko**, Political Scientist at the Democracy House;

**Oleksiy Semeni**y, Director of the Institute for Global Transformations;

**Hryhoriy Kaposlioz**, National Security Expert, Lead Expert at the National Security Academy non-governmental organisation;

**Lada Roslycky**, International Security and Strategic Communications Consultant, works together with the Center for Army, Conversion and Disarmament Studies;

**Oleksandr Ustymenko**, National Security Expert, Assistant Professor of the Department of Globalistics, European Integration and National Security Management of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

**Ruslan Kermach**, Political Analyst of the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation.

# UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS: GEOPOLITICAL REALITY, CHANCES AND PROSPECTS

*Interviews with Ukrainian, Russian and German experts  
(May-June 2018)*

---

**T**his publication is a prelude to the trilateral meeting between German, Ukrainian and Russian experts initiated by Konrad Adenauer Foundation in March 2015. The upcoming expert meeting in August 2018 in Italy is dedicated to the issues of peacekeeping in Donbass and the prospects of Russia-Ukraine conflict regulation/minimisation in general.

In interviews, presented in this publication, experts from three countries assessed the nature and special aspects of internal political processes in Russia and Ukraine (including the election results in Russia and the upcoming elections in Ukraine). Are changes (adjustments) possible in Russia's foreign policy during Putin's next term in office? How do the approaching presidential elections in Ukraine affect its foreign policy positions? How much and in what way does the domestic situation in both countries influence the process of Donbass conflict resolution?

The second part of the discussion corresponds to the first one, and focuses on the problems of peacekeeping. How real (in the current geopolitical situation) are the chances for the deployment of a UN peacekeeping mission to Donbass? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?

Experts' answers to these questions are varied, as well as their ideas on the tasks and functions of the proposed mission. They were also very sceptical about chances to reshape the opposing positions of Kyiv and Moscow. Yet, another thing is also clear – all discussion participants support the idea of a UN peacekeeping operation in the Eastern Ukraine in one way or the other. Otherwise, the uncertainty surrounding the situation in Donbass, where for the fifth consequent year, with varying degrees of intensity, the fighting continues and people are dying, risks escalating the conflict even further.

At the moment, the key task of the Normandy Four, as well as the Trilateral Contact Group is to minimise confrontation in the conflict area and, essentially, to handle a deteriorating relationship between Russia and Ukraine. Fundamentally, this is the primary topic of the upcoming discussion and a trilateral expert dialogue in general.

## GERMAN EXPERTS

### ONLY A STRONG WESTERN FRONT CAN PREVENT RUSSIA'S FURTHER EXPANSION AND START A CONSTRUCTIVE DIALOGUE WITH THE RUSSIAN FEDERATION

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

Domestic and foreign policy developments and decision-making are closely related processes. There is nothing new here, today this rule is even more relevant than it was before. In today's multipolar world, there is an ongoing struggle for supremacy – primarily between liberal and authoritarian states, but also among the authoritarian states. This struggle is marked by mutual mistrust, misguided assessments, vanity, expansionist trends and nationalist ideology.

This is the angle that we need to take when looking at Russia and Ukraine, as well as the ongoing since 2014 conflict surrounding the Crimea and Eastern Ukraine. Internal political processes in both countries undoubtedly affect the conflict, but at the same time, we need to look at it in a general European and global context.

***As a result of the presidential election held in March, President Putin has clearly strengthened his autocratic system, where everything revolves around Kremlin.*** However, controversial election results, restriction of fundamental rights and human rights, major interference with the work of opposition, media and civil society organisations signify government deficiency in domestic policy. All of this is happening amid a difficult economic situation. After his re-election, Putin proclaimed that one of his primary tasks in the next term is the development and modernisation of economy and raising the standard of living of the population. In order to achieve this in today's globalised world, it is important for Russia to have strong partners, especially in Europe. President Putin will be able to count on this only if he gets back to respecting the norms of international relations, thus becoming a predictable, credible and trustworthy politician.

However, today's Russia sees its future in isolation from the West, rather than in cooperation with it. Therefore, we need to wait and see how much Russia is



**Armin STAIGIS,**  
Retired Brigadier General,  
Chairman of the Association of  
Friends of the Federal Academy  
for Security Policy, Berlin

prepared to end its policy aimed at dividing the West, and take productive steps to resolve conflicts in Europe and in the Middle East.

In connection with the upcoming presidential and parliamentary elections, 2019 is expected to be a difficult year for Ukraine. And I am not talking about formation and further development of strong, independent and credible state institutions, or development of efficient political culture inside the country. As Federal President of Germany Frank-Walter Steinmeier said during his recent visit to Kyiv, this is about “preventing the destruction of the things gained during the Maidan”. ***Ukrainians must demonstrate courage and really implement the necessary reforms, especially those aimed against corruption, as well as resist any manifestations of aggressive isolationist nationalism.*** This is the only way to ensure stabilisation inside the country and its ability to resist external influences, which will be a prerequisite for Ukraine’s future as a part of Europe.

What does it all mean for the Russia-Ukraine conflict? There is no generic answer to this one. What we need here is “the pluralism of thought” and alternative approaches that can provide best possible answers to a range of different development schemes. That is why below we present three possible scenarios.

### **Scenario 1. Cooperation.**

President Putin adheres to the autocratic form of government inside the country, yet realises that in order to reinforce his power and strengthen Russia’s role as a global player, he needs partners that can help Russia keep up with the 21<sup>st</sup> century economically. Whether China is able to fulfil this role in the near future, and whether it is willing to do so, is yet to be seen. President Trump’s actions are based on the principle “America first”, so he will always be on the lookout for his own benefits. Europeans will certainly be ready to work together, if President Putin returns to the policy of cooperation in the security sector and becomes a reliable European neighbour. 2019 – the election year – will make Ukraine even stronger in the political, economic and social context. Then, joint initiatives will become possible – on the implementation of Minsk agreements, the deployment of a UN peacekeeping mission to Eastern Ukraine, and in search for solutions for the post-war reconstruction of Syria, where Putin will desperately need the support of Europe.

### **Scenario 2. Confrontation.**

President Putin’s Russia, based on the overall vulnerability of the West, decides to use its chance and “destroy” the West. It uses all kinds of hybrid techniques to intensify dividing tendencies in the transatlantic relations, and exacerbate different crisis manifestations inside the European Union, in order to use them for its own benefit, descending to cyber attacks on Western institutions, support for populist

movements, and in extreme situations – to armed clashes. Ukraine, with its possibly aggravating domestic situation, will definitely fall one of the first victims to Russia's continued expansionist policy, as Russia continues trying to divide the world into the spheres of influence, and attempting to "become great again and wash away the shame of the collapse of the Soviet Union".

### **Scenario 3. Stagnation.**

In short, here we will hardly see any changes in Russia's attitude towards the West, Europe and Ukraine. President Putin thinks that his positions inside the country has strengthened after the elections, and operations inside Ukraine and Syria helped to restore the image of a global player. In Europe, over the past years, due to the so-called "protracted conflicts" in Nagorno-Karabakh, Transnistria, Georgia, and especially in Ukraine, Russia has built itself an image of a country with potential for escalation, while fluctuating between dominant autocracy and Western liberal idea. These are the important strategic goals the President Putin has achieved and wishes to maintain.

The question is, which of the scenarios is more likely, as well as what consequences it will have for practical policy. None of them can be ruled out with full confidence and with "pluralism of thought" – there is no need for this.

I would prefer the cooperation scenario, but its implementation requires a certain amount of time. Russia and other countries, for example, the USA and China, while determining their mid-term and long-term political and strategic goals, need to realise that at the time of economisation and technologisation of the world, as global players, they can exist only in the environment of active and trustful cooperation with others.

The confrontation scenario is clearly the worst of all options, but we cannot rule it out. Its likelihood may be reduced in the situation of the strong Western front with a functioning NATO alliance, a capable European Union and a stronger Ukraine. Unfortunately, such indicators are not present everywhere. Yet, only a strong Western front can prevent Russia's further expansion and start a constructive dialogue with the Russian Federation.

The third option – stagnation – is potentially the one with the highest likelihood. As demonstrated above, President Putin has already reached his goals and is now watching the further unfolding of events in the multipolar world – in the USA, the EU, as well as in China and Ukraine. We can hardly expect any concessions in the Russia-Ukraine conflict. Russia's approval of the UN peacekeeping mission is more than unlikely. It would already be a great success to start the prompt implementation of Minsk agreements in the part of ceasefire, in order to at least stop the ongoing everyday violence.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

The idea of introducing a UN peacekeeping mission has been in the works for several years – it was originally proposed by Ukraine and later picked up by Moscow. Yet, as of now, there are no signs of a consensus on the matter. What is the conflict of interests here?

For obvious reasons, after more than three years, Ukraine is very much interested in finally implementing the security provisions of the Minsk agreements – having major support from the UN and the OSCE missions. This concerns not only ceasefire and withdrawal of heavy weapons from the contact line, withdrawal of all foreign troops and disarmament of all illegal formations, but also the reinstatement of full control over the state border between Russia and Ukraine. In addition, Ukraine, despite all the lawful principles of sovereignty, must be interested in the UN and the OSCE missions ensuring and supporting the process of restoring legitimate state institutions in Luhansk and Donetsk oblasts, as well as elections and the related follow-up activities. Implementation of all of these activities will have to involve separatists as well, even though, for obvious reasons, it will be hard for the Ukrainian side.

Contrary to the signals it sent earlier, Russia's interest in a UN mission in Donbass is rather small. With consistent implementation of a broad mandate, such a mission will significantly limit the scope of activity for Moscow. And it is clear that Russia would prefer a mandate limited to ensuring OSCE observers' security along the contact line. In case of such a mandate, Russia-supported separatists and Russia itself can continue to enjoy the full freedom of action in the rest of the conflict zone, including the border area along the Russia-Ukraine border. Russia's position regarding the UN mission remains rather vague so far. This is why it was so important, when Federal Chancellor Angela Merkel urged President Putin to clarify Russia's views on this issue in the May meeting in Sochi. Anyway, we should not bring our hopes too high expecting Russia to agree to the introduction of a UN Donbass mission with a broad mandate.

Europeans' position in this regard is rather important. This conflict is unfolding on their continent, so they are particularly responsible for its resolution. The Normandy format was created and made Minsk agreements possible, as well as EU sanctions, OSCE measures, and NATO's actions aimed at implementing the decisions of the Alliance's Wales Summit developed together with Europeans. Deployment of the UN



mission will certainly place additional responsibility on Europeans, connected both with mission's operation, as well as with the distribution of forces. This especially goes for Germany and France, as Western representatives of the Normandy Four.

Rather critical question that we have to ask is how ready are these states, as well as other European countries, to directly participate in this complicated and dangerous large-scale mission and assume further political responsibility for its realisation.

Thus, Ukraine is very interested in the UN mission with a broad mandate. Kyiv is unlikely to give up this idea, as it does not want to preserve the on-going – and unacceptable for Ukraine – situation in Donbass after the introduction of the mission. Moscow's interests are completely the opposite. We can hardly expect Kremlin's consent to the broad mandate. And the Europeans understand the responsibility and burden they will have to assume in the event of further risks. So, overall, there seems little prospect of a real compromise.

**THE MANDATE THAT REDUCES THE UN MISSION TO PROTECTION OF OSCE OBSERVERS SPEAKS OF THE DEGREE OF RUSSIA'S FRIVOLOUS ATTITUDE TO THIS MATTER**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

Domestic policy obviously plays an important role in both cases. On the eve of elections, Poroshenko will surely act cautiously, insisting more than usual on the Ukrainian position. At the same time, we should not give in to the illusion that the conflict can be resolved in 2019. Poroshenko essentially finds himself hostage to his own policy. Minsk agreements are based on the plan proposed by him in the summer of 2014, consisting of 14 paragraphs, and signed by Poroshenko. However, after at least 10,000 dead and more than a million – internally displaced in connection with hostilities, Ukrainian society is much less ready to agree to concessions in favour of the aggressor than, for instance, in May 2014. And this situation is not an easy one to resolve. Nevertheless, I believe that if Russians demonstrated their earnest readiness to implement Minsk agreements, Poroshenko would be able to find an opportunity for a domestic policy manoeuvre.

In Putin's case, internal politics aspect is much more pronounced than many people think. This is not just about the fact that war accomplishments, militarism and confrontation with the West ensure short-term stabilisation of the Russian



**Gustav GRESSEL**,  
Senior Policy Fellow,  
European Council on  
Foreign Relations

regime. I think that in the long-term perspective, this war will have more significant consequences for the Russian leadership. Russia's use of its military since the fall of 2014 has no mandate, i.e. it is illegal even from the point of view of Russia's constitutional law. Could it be possible, that Russia's potential presidential candidate for the 2024 elections is using this situation to put an end to Putin's regime and his power?

The situation surrounding the shooting down of MH17 flight is looking even worse for Putin. As the ultimate authority, he is the one responsible for sending a high-precision anti-aircraft missile to Donbass, which became the cause of death of 300 people, with 200 of them being EU citizens. At the moment, Putin can influence the MH17 discussion in the Netherlands and neutralise it through fascist parties loyal to him. But how long will this last? And is it possible that after 2024, his successor will decide to sacrifice him in order to improve Russia's relations with the West?

The story of Slobodan Milosevic, who went from the national hero and defender of Serbia in 1999 to being deported to the Hague in 2001, shows that the situation can change very quickly. This is why, I think, it is premature to talk about Russia after Putin. I believe that Putin will find a solution to remain in power after 2024. It is possible he will bluntly change the Constitution, or abolish the restriction on the possibility of only two consecutive presidential terms, or raise the status of another government position to obtain special powers (for instance, he could become the Chairman of the Security Council of the Russian Federation), and many other options.

And before that, he will keep all the options in Ukraine open and use the conflict (including the situation of confrontation with the West) to give the main factions as little opportunity as possible to escape from under his control or create forces that could become his competition. This is why, in the near future, he will be suppressing any attempts to achieve significant progress in ending the war in Donbass.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

I think, this is unlikely. Russia's proposal regarding the introduction of a UN mission was mainly a preventive step. It was made in order to prevent Poroshenko from making a proposal with his own conditions at the UN General Assembly meeting. However, the proposed mandate that reduces the UN mission to protection of the OSCE observers speaks to the degree of Russia's frivolous attitude to this matter. Forsaking direct control over these territories is off the table here, even despite the regular difficulties in selecting suitable staff to fulfil the "warden" role at least somehow.

**MOTIVATION OF THE RUSSIAN SIDE TO FIND A COMPROMISE REGARDING THE PEACEKEEPING MISSION IS PRESUMABLY LOWER THAN IT ORIGINALLY WAS**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

It is unlikely that Putin's new term as president will bring any major changes with regard to the various conflicts between Moscow and Kyiv. There is no indication that the goals of the Russian leadership with regard to Ukraine have changed, thus we can expect a continuation of the current approach.

It is possible that domestic problems will force Putin and other Russian political leaders to spend more time and resources on addressing internal issues, which could mean that their attention to Donbass would wane. However, considering the importance of control over parts of Donbass for Putin's regime, with its goal of retaining a sphere of influence in neighbouring countries and preventing their further integration into western institutions and frameworks, it is hardly conceivable that Putin would be willing to pull out of the area entirely.

***More possible is that he could decide on an escalation of violence in order to serve domestic purposes, either to score points with part of the Russian population or to placate certain Russian political, economic and security actors with an interest in such escalation.*** However, such a development is very difficult to predict and will depend both on future developments in Russia and Putin's assessment of them. The most probable scenario remains a continuation of the status quo, to which those involved have largely become accustomed and from which a variety of elite actors and their subordinate networks are profiting.

As for the Ukrainian case, it is more complex. However, since the run-up to the presidential and parliamentary elections of 2019 has already begun, both the rhetoric and the actions of the various elite groupings will serve their respective campaign goals and tactics. For this reason, radical changes in the situation are unlikely, since they would involve risks the current ruling elite would hate to take in a pre-election context. Activities of the opposition criticising the current government with regard to the situation in Donbass will probably be confined primarily to rhetoric, so retention of the status quo is also the most likely option on the Ukrainian



**Susan STEWART,**  
Deputy Head of Eastern  
Europe and Eurasia  
Research Division,  
German Institute  
for International and  
Security Affairs, SWP

side. As for the Russian side, certain key actors are reaping profits from the existing situation and thus are reluctant to see it change significantly. Nonetheless, unexpected developments such as intervention by nationalist or populist groupings are possible, as it already happened during the trade blockade of the occupied areas of Donbass.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

The chances of reaching a compromise on a viable peacekeeping mission under the auspices of the UN are extremely low. If we assume that one of Russia's primary motivations for suggesting such a mission was to have an impact on the US debate and prevent further sanctions against Russia as well as the shipment of lethal weapons to Ukraine, this goal has obviously not been reached. Therefore, the motivation of the Russian side to find a compromise is presumably lower than it originally was. More fundamentally, the positions of the two sides are extremely far apart on key points such as the goals of the mission, the territory it should cover, and its composition. Even if Russia should be interested in transferring some responsibility for developments in the occupied areas to other actors, and may become more so if the domestic situation in Russia becomes more complicated, nonetheless it is hardly imaginable that the Russian leadership will develop a willingness to return control over the Russian-Ukrainian border in the occupied areas to Ukraine.

With regard to the geopolitical situation, it is also unlikely that actors external to the conflict, such as Germany, France and the USA, will be inclined to invest the necessary resources to force a change of approach on the Russian and/or Ukrainian side. This would require a show of military force against the Russian side, which Germany and France have made clear is not an option, and while the USA has been willing to sell certain defensive weapons to Ukraine, it is not likely to go further than that in the foreseeable future.

Inducing the Ukrainians to alter their position would involve both rhetorical and financial pressure which would require them to take further steps without guarantees that the Russian side will adhere to the Minsk agreements. This would not only appear to be an unjust approach due to its strong asymmetry but is also likely to cause political and societal turmoil in Ukraine and possibly even generate violence.

## THERE IS ZERO CHANCE OF A REAL PEACEKEEPING UN MISSION

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

I believe that regardless of who comes or stays in power in Ukraine – they have little room for manoeuvre. Unless it makes a bold, but hardly realistic in the political sense step and gives up Donetsk and Luhansk “People’s Republics”, concentrating on developing the rest of the territory. This would take away a major bargaining chip from Russia, as the real goal of Russia’s policy is not the potential expansion of its territory. Above all, it is using Donetsk and Luhansk as hostages to make Ukraine behave the way Russia wants.

In this regard, we can hardly expect any concessions on the Russian part. Russia is experiencing stable stagnation, major economic successes there are unlikely. This is mostly not due to the sanctions, but to the inability and unwillingness of the Russian system to implement reforms. As a result, this means that President Putin has to ensure his domestic legitimacy through implementing the policy of violence towards other countries. He is playing with fire, at the same time believing that his line of policy is rather good.

Causing pain to Ukraine (where people are dying every day), he crossed the line acceptable to the West, which, however, is becoming increasingly divided and unsystematic on the Russian issue. A good example is the recently created Italian coalition. Therefore, from Putin’s point of view, there is simply no reason to change his policy – hence, it is unlikely that anything will change here. Unless developments in other areas of tension compel Russia to stop ignoring the West, and accommodate its demands regarding Ukraine. Although, at the moment, this is not a scenario to be considered.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission’s mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

There are two types of peacekeeping missions – broad and mediation missions. Mediation missions’ role is to monitor stability of the situation that both parties



**Eckart  
STRATENSCHULTE,**  
Executive Director,  
Deutsche Nationalstiftung,  
Berlin

have agreed to. In this case, parties have to be ready to abide by the mediators' requirements, – just as in sports players abide by the judge's ones. OSCE monitoring mission currently present in Ukraine is such a mediation mission, although its work is ineffective – except for occasional articles in the “Neue Zürcher Zeitung” newspaper.

Another type of missions – missions with a broad mandate, i.e. in the situation of a breach of rules, such peacekeeping mission is allowed to use force. In this case, this would mean a direct armed confrontation with Russia's armed forces, for which such a mission would be neither capable nor ready, as you can hardly achieve anything with a couple of Pakistani soldiers in blue helmets.

Conclusion: there is zero chance of a real peacekeeping UN mission.

#### **DEPLOYMENT OF A UN PEACEKEEPING MISSION WOULD PROVIDE KREMLIN A MORE OR LESS CONVENIENT WAY OUT OF THE CURRENT CONFRONTATION**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

The 2018-2019 electoral seasons in Russia and Ukraine, i.e. the Russian presidential elections of March this year as well as the Ukrainian presidential and parliamentary elections in spring and autumn next year, will be changing Eastern Europe's political landscape. It may create new chances to end (or escalate) the war between Russia-led irregular separatists and Russian regular troops, on the one side, and Ukrainian governmental forces as well as some paramilitary units, in the Eastern parts of the Ukrainian Donetsk Basin, on the other. While the Russian and Ukrainian political leaders' behaviour is, in both cases, heavily guided by internal rather than external drivers, the domestic political implications of the war within Russia and Ukraine in both countries diverge. They contradict the widespread belief that the leaderships of Ukraine and Russia are equally big winners in the war, on both sides of the so-called “contact line”.

Vladimir Putin's Ukraine adventure since 2014 has been a principal source of his increased popularity ever since. It has even led sociologists to speak of a new “Crimea consensus” in Russian society – a largely manufactured, yet



**Andreas UMLAND,**  
Senior Fellow, Institute  
for Euro-Atlantic  
Cooperation in Kyiv

nevertheless widespread collective agreement, within large parts of Russia's population, about the rightfulness, justice and legitimacy of Moscow's various territorial, political, cultural and economic pretences towards Ukraine. The move of the 2018 Russian presidential elections to the date of the 4<sup>th</sup> anniversary of the signing of the Russian-Crimean annexation treaty on 18 March, and Putin's triumphant victory in the elections illustrate the importance of the aggressive anti-Ukrainian campaign to the support, cohesion and longevity of the Putinist regime.

This is in contrast to Ukraine, and the sudden rise of the once secondary political figure Petro Poroshenko, in spring of 2014, the prime contender for, and current holder of, the first post-Euromaidan presidency. Among other factors, Poroshenko's unexpected post-revolutionary prominence was connected to a political presumption, in large parts of Ukrainian society, that the experienced politician and negotiator would be the right choice to bring peace and security to the country, under the difficult conditions of increasing Russian aggressiveness towards and quick socio-economic decline of post-Euromaidan Ukraine.

Initially, the triumphant victory of the anti-oligarchic Revolution of Dignity in early 2014 had suggested a forthcoming new political era with statesmen and women from outside the old oligarchic system. Yet, this prospect changed under the impression of Russia's covert military annexation of Crimea and invasion in the Donets Basin or Donbass (a region named after its small Siverskyi Donets river, and neither after the city of Donetsk nor after the large Russian river Don, as sometimes wrongly assumed, in Western commentaries).

Under the shock of the loss of territory, escalating war in Eastern Ukraine, and resulting economic dislocations, the Ukrainian population gave its preference to an experienced former minister, long-term parliamentarian and industrial magnate. Poroshenko had and still has the principal defect of being one of Ukraine's leading oligarchs. Yet, he was, at least in spring 2014, widely assumed to be able to lead the Ukrainian state out of the quickly deepening foreign affairs crises, towards internal cohesion and industrial potential.

The recent steep fall in Poroshenko's popularity has more to do, to be sure, with the post-revolutionary President's failures in domestic affairs than with his inability to bring peace to the country and re-establish the government's full control, at least, over Eastern Ukraine (not to mention Crimea). Thus, Poroshenko is now seen very negatively by most Ukrainian voters mainly because of his ever more manifest unwillingness to fundamentally change the nature of Ukraine's oligarchic order – including his failure to fully disengage from his own business interests, in and outside Ukraine.



Yet, Poroshenko's political descent is also a function of his obvious incapability to fulfil the hopes of his 2014 voters to improve relations with Russia, end the war in the east, and bring back, at least, the territories of the so-called "People's Republics" in the Donetsk and Luhansk oblasts under governmental control.

Had Poroshenko delivered on this campaign theme, many voters may have been willing to partly forgive him the various inconsistencies in his conduct of domestic governance reforms. However, Poroshenko was neither able to solve the major foreign issue, i.e. Ukraine's bloody confrontation with Russia, nor sufficiently willing to push through a sufficiently deep domestic transformation.

As a result, Poroshenko seems now to be doomed to lose Ukraine's upcoming presidential and parliamentary elections. In the worst case, he may repeat the unglamorous fate of his former patron Viktor Yushchenko who, as an incumbent President, lost the 2010 presidential elections, in an embarrassing fifth place and with a miserable 5.45%.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

The anticipation is thus for 2019 that the imminent fundamental change of leadership within the Ukrainian executive and legislature could provide an international pretext for, and domestic impulse to, the solution of the Donbass conflict. In particular, it is hoped that a change in Ukraine's leadership will, in combination with cumulating effects of Western sanctions against Moscow, lead to a reset in Russian-Ukrainian relations, and motivate Putin to finally decide to pull out from the Donets Basin. In this connection, a UN peacekeeping mission – perhaps, aided by a EU civilian detachment to the Donbass – is a mechanism that provides opportunities for both, to either really implement or to merely fake a solution of the conflict – an ambivalence that all involved parties are keenly aware of.

For over four years now, there is lingering crypto-war between Europe's two largest countries, including almost daily shooting with heavy arms and weekly wounded or dead, in the immediate vicinity of Europe's largest nuclear power plant at Zaporizhzhia. In spite of the enormous stakes in either the solution or escalation of this consequential confrontation, European attention to this only seemingly



frozen conflict remains limited, and Western slack towards Moscow is the pre-eminent approach in the EU and most of its member states.

While some EU institutions and figures have invested considerable time and energy in the conflict's resolution, the majority of European politicians, diplomats and journalists suffer from a – what might be called a – post-geographical externalisation syndrome. The repercussions of a possible flaring up of the Russian-Ukrainian war and, in that case, likely collapse of the already battered Ukrainian state would be nothing less than catastrophic for the entire European continent.

Yet, Western political elites and public opinion remain surprisingly escapist or/and optimistic regarding Moscow's actions, instruments and intents in Ukraine. In the worst case, it may need another attention-grabbing major calamity on the Ukrainian-Russian "contact line", comparable to the July 2014 MH17 disaster, to finally let the EU become real about the explosive situation at its eastern border.

\*\*\*

In spite of the risks and complications of its realisation, the idea has been catching the imagination of many Western diplomats, politicians and experts dealing with Donbass conflict, since in September 2017 Putin expressed his willingness to discuss a UN involvement, in principle. The idea's pioneering as well as already surprisingly comprehensive and detailed public outline had been provided by the Nuremberg political analyst Andrej F. Novak already in November 2014. The Ukrainian government had submitted an official request for a UN peacekeeping mission in 2015. Since then, a number of prominent analysts of different countries have published more or less elaborate texts detailing the prospects and challenges of the plan. They included policy papers authored by, among others, Oleksiy Melnyk (Razumkov Centre, Kyiv) in 2016, Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Moscow) in 2017, as well as Richard Gowan (Rasmussen Global, New York) and Alexander Vershbow (Atlantic Council, Washington, DC) in 2018. These and some other analyses outline the various mechanisms and hindrances of an implementation of the plan.

The beauty of a transitional UN peacekeeping mission in, and international civilian administration of, the Donetsk Basin is twofold. The first advantage of the scheme is that it means the introduction of a neutral third force into the Donbass conflict and of a conversion period into the solution process, by way of establishing

an international temporary administration supplanted by sufficiently large and well-armed foreign peacekeeping troops as well as a provisional multinational police force. This arrangement seems to be the only feasible way to realise in practice the transfer of power, over the currently occupied Donbass territories, from Moscow to Kyiv, and the re-establishment of elementary socio-political order in the area of the current so-called “People’s Republics”.

The various Minsk agreements of 2014 and 2015 are, by themselves, curiously deficient in that they foresee an unrealistically smooth transition from the Kremlin’s current *de facto* rule over the covertly occupied and heavily militarised eastern areas of Ukraine’s Donbass, to Kyiv’s reacquisition of full control over its lost territories. It remains, without a transitional third-party intervention from the UN, OSCE and EU, into the region, unclear how this can happen after the Russian state’s presumed removal of its crypto-regular troops, political emissaries and financial support from Ukraine’s Donets Basin.

Even after such a hypothetical withdrawal, it would – without armed peacekeepers and a transitional administration – take a full-scale Ukrainian liberation war to eliminate, capture, disarm or/and chase away the remaining various anti-Ukrainian local or invited irregulars, mercenaries, extremists, adventurers and agents who, to this day, are being, in one way or another, actively financed, armed, supported, trained or/and led by Moscow.

The second advantage of the plan is that once a sustainable solution becomes the preferable option for Moscow, it can be used by the Kremlin to save its face before the nationalistically agitated parts of its misinformed society. In as far as Russia will have to give its approval to an international armed peacekeeping mission within the UN Security Council, it can internationally influence the *modus* of the mission and internally spin the undertaking as a Russian pacifist initiative to help the suffering Russian speakers of Eastern Ukraine.

While the latter interpretation would be a gross distortion of the origins and nature of the conflict in the Donets Basin, deploying UN peacekeeping forces would thus provide the Kremlin a more or less convenient way out of the current confrontation – if and when Moscow starts defining, for itself, such an exit as principally useful or even necessary. To reach such a change of mind in the Kremlin, Western sanctions related to the Donbass conflict will have to not only continue, but – in view of their limited success so far – to further increase and be better implemented.

## UKRAINIAN EXPERTS

### POSITIVE RESOLUTION OF THE ISSUE OF DEPLOYING A UN PEACEKEEPING MISSION TO DONBASS DEPENDS ON RUSSIA CHANGING ITS POSITION

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

Today it is already clear that the ongoing Russia-Ukraine confrontation is going to be long-term. The conflict is tied to the fundamental issues connected, on the one hand, with Ukraine's and Ukrainians' desire to sever the centuries-old dependence on Russia, leave Russia's zone of influence, and integrate into European institutions, including NATO and the EU. And on the other hand, – with Russia's attempts to prevent such progress at any cost. Until these contradictions between Kyiv and Moscow are resolved – the confrontation will persist. And this does not hold promise for finding political solutions for Donbass conflict settlement, de-occupation and re-integration of the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts in the near future.

In this connection, V. Putin's new term as president is unlikely to bring any immediate drastic changes in key foreign policy approaches, including policy towards Ukraine. The protracted war in Donbass is not beneficial for Russia's interests today: it prevents Russia from withdrawing from the escalating standoff with the West and having the sanctions against it relaxed. The 'Besieged Fortress' narrative chosen by the current Russian leadership allows for manipulating population in order to retain power, dictates the need to continue the anti-western course, even despite the fact of Russia's unpreparedness for a long-term confrontation with the West, and the economy that is not resilient enough. So, if Russia was indeed to change its position – this could only happen as a result of the West consolidating its effort aimed at pressuring Russia, including, through extending the anti-Russian sanctions package.

It seems that the issues of conflict settlement and future relations with Russia will become the defining factor in the course of the upcoming 2019 presidential and parliamentary elections in Ukraine. Yet, the anti-Russian sentiment that is



**Kostiantyn  
KONONENKO,**  
Deputy Director,  
National Institute  
for Strategic Studies

now dominant in the Ukrainian society and political environment will likely prevent the future president, whoever that might be, from stepping too far outside the boundaries of Ukraine's current position.

At the same time, the newly elected leaders will be bound to respond to challenges related to the need to resolve the Donbass conflict. And this will be an objective impulse for seeking a compromise with Russia with best possible conditions for Ukraine. Surely, it will not be a fast and easy process. Its success will to a large extent depend on Russia's readiness for a real open dialogue as well (not a fake one, as the current), which, apart from the issues of achieving peace in Donbass and the status of Crimea, also needs to cover a much broader scope of issues, including the creation of a new post-conflict architecture of the Russia-Ukraine relations.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

Taking into account the current geopolitical developments, a prompt UNSC decision on the deployment of a peacekeeping mission to Donbass is unlikely.

The main difficulty in resolving this problem is the existence of Minsk agreements – a partial, but the only existing internationally approved document for de-escalation in the region. It is this document that the current international sanctions against Russia are tied to, even despite Russia's positioning of itself as a third party (not a party to the conflict) along with other mediators in the Normandy format – Germany and France. And it is this document that Russia refers to, claiming that there is no formal legal basis for a UN peacekeeping operation in Donbass.

At the same time, Minsk agreements are regularly violated by the pro-Russian forces in Donbass (that are essentially not even signatories to this document) in their first and key part – ceasefire. New agreements of the trilateral contact group in Minsk on establishing Easter truce in 2018 have been broken by the militants with the use of heavy artillery. Effectiveness of the OSCE monitoring mission, which is often sought to be used as means of political pressure on Ukraine, is very much to be questioned.

Clearly, in many aspects, positive resolution of the issue of deploying a UN peacekeeping mission to Donbass depends on Russia changing its position. Yet,

at the moment, Russia is not abandoning its attempts to destabilise the situation in Ukraine using hybrid warfare, while still denying its presence in Donbass. Russia's purpose is obvious – to pressure Ukraine into agreeing to implement the Russian version of Minsk agreements, which means defeat for Kyiv.

It is also clear that there is no more trust in this rhetoric in the international community with new facts and evidence surfacing daily testifying to Russia's military presence in Donbass and its full control of financing and civil administration in the temporarily uncontrolled Ukrainian territories. Russia, fully content with the current situation, will continue this line of confrontation policy, even despite the sanctions, unless it is offered a satisfactory compromise.

A possible compromise could be to review Minsk Package of Measures, amend it to include the approved provisions on the UN peacekeeping mission deployment to Donbass, as well as its mandate. This document would also include a number of Moscow's suggestions as to the instruments giving it certain means for legal protection of the rights of Russian-speaking Ukrainians residing on the currently occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts in the course of these territories' re-integration into Ukraine. Moscow could agree to this scenario, hoping to gain additional levers for influencing the situation in Ukraine and preparing a pro-Russian revanche. Thus, Ukrainian government should be fully aware of the new challenges and calculate Ukrainian society's resilience to risks that may appear as a result of such compromise, as well as assess the law enforcement agencies' capability for effective counteraction.

#### **COMPROMISE REGARDING THE UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS IS IMPOSSIBLE UNTIL AFTER UKRAINE'S PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY ELECTIONS**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

Unless something extraordinary happens, domestic political processes in Russia will not have a major influence on the resolution of conflict between Kyiv and Moscow. Rather, negotiations may undergo tactical and stylistic changes, for instance, in case



**Volodymyr FESENKO,**  
Head of the Board,  
Centre for Applied  
Political Studies  
"Penta"

V. Surkov withdraws from the negotiation process and quits his position as the political coordinator for Donbass. Strategic decisions are made by President V. Putin exclusively, and his attitude to Ukraine and resolution of the conflict with Kyiv is unlikely to change. V. Putin's tactical actions regarding Ukraine will be influenced more by his relations with the West – the United States and European countries. Yet, here, rapid changes are also unlikely. In the USA, it seems, even Trump has been convinced that Russia is an adversary, towards which the US needs to take a hard line. Such hard-line policy will be supported by the new US Secretary of State M. Pompeo and National Security Advisor J. Bolton. After the Italian elections, Europe might get into the state of disarray once again, but A. Merkel and E. Macron's policy towards V. Putin is unlikely to make a 180-degree turn. ***There is a high likelihood that V. Putin will not undertake any extreme measures, even tactical ones, regarding Ukraine, until after our presidential and parliamentary elections.*** Various sources state that Russia's leadership is waiting for changes on Ukraine's political arena after the 2019 elections, and will be adjusting its tactics towards Kyiv depending on these changes.

Thus, Ukraine's domestic political processes can influence further relations between Moscow and Kyiv, and in particular, the resolution of the conflict in Eastern Ukraine. However, one should not expect any "tectonic shifts" here as well. Pro-Russian candidates' (Y. Boiko or V. Rabinovych) chances of winning in Ukraine's presidential elections are slim. In case Y. Tymoshenko is elected as Ukraine's president, she can attempt to reach an agreement with V. Putin regarding ending the war in Donbass, but she will hardly agree to Russia's conditions for the rebel region's re-integration into Ukraine or any other major concessions in Russia's favour, otherwise, she will have to face strong opposition against this course from both, the Parliament and society.

Assuming A. Hrytsenko's victory in the presidential elections, Ukraine's position in negotiations with Russia is sure to even tighten. In case P. Poroshenko stays in power, there will be no fundamental changes in foreign policy. The newly elected Verkhovna Rada will be polarised regarding the issue of Eastern Ukraine's conflict settlement, yet, judging by sociological research data, the majority in the Ukrainian Parliament will be gained by forces with hostile attitude to Russia. If Moscow bids on destabilising Ukraine's domestic political situation, this is bound to heat up the confrontation both in Donbass and the Russia-Ukraine relations.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

There is still a chance, although small, for a compromise regarding the UN peacekeeping mission in Donbass, but it is unlikely to be achieved in the nearest year and a half.

**First**, Russia is not planning to change its position. President V. Putin continues to insist that UN peacekeepers should only provide security for the OSCE monitoring mission, and not more than that. Such understanding of the UN peacekeeping mission's functions is unacceptable for Ukraine and insufficient for other negotiation participants.

**Second**, the search for compromise regarding the UN peacekeeping mission in Donbass will be hampered by the exacerbation of US-Russia relations that has occurred in the last months. In this situation, Putin is unlikely to agree to any concessions, as he will perceive it as a demonstration of weakness. His style is to respond with similar actions to hard-line actions of his geopolitical opponents. Yet, along with this, he has to demonstrate constructive behaviour to his European negotiations partners (Germany and France). So negotiations will continue, but without any major concessions on the part of Russia.

**Third**, (and most important), approval of any compromise for a UN peacekeeping mission in Donbass is impossible until after Ukraine's presidential and parliamentary elections. Ukraine's election campaign will not facilitate the search for compromise on the part of Ukrainian negotiators. Even small concessions to V. Putin in the negotiation process can undermine the electoral standing of the current Ukrainian President or his potential successor.

During the election campaign, it will be impossible to pass any compromise decision regarding Donbass through the Ukrainian parliament. In this connection, there can be major risks for extending the term of the Law "On the Special Order of Local Self-Government in Separate Regions of Donetsk and Luhansk Oblasts". This issue is scheduled to be voted on at the Verkhovna Rada of Ukraine in September - early October this year, with the presidential electoral campaign already under way. This situation, as well as elections to the highest government



bodies in the self-proclaimed DPR and LPR in the fall of 2018, which is in conflict with Minsk agreements, will be a major complication for the negotiation process aimed at peace settlement in Donbass.

The real negotiations will likely resume only after the announcement of the winner of Ukraine's presidential elections. Yet, before the end of the parliamentary election campaign, the potential new President of Ukraine will hardly go for any public deals with Putin. This is a risk in itself, and if these deals fail to bring peace, the situation could turn into an electoral catastrophe for the political force behind the new head of the Ukrainian state.



In order for the UN peacekeeping mission in Donbass to become reality, Moscow has to agree to the mission's deployment to the entire currently uncontrolled territory of Donetsk and Luhansk oblasts, including the sections of Ukraine-Russia border uncontrolled by Ukraine, as well as to the UN peacekeeping mission assuming law enforcement functions on these territories, which is necessary for the phased implementation of Minsk agreements.

In turn, Kyiv has to agree to separatist republics representatives' presence in provisional administrations, as well as to the full-scale implementation of the political part of Minsk agreements. The key idea of a compromise regarding the UN peacekeeping mission in Donbass that has to be approved by both parties is the agreement on establishing an international provisional administration. This administration's tasks should include: preparation of local elections in the conflict region (separate regions of Donetsk and Luhansk oblasts), law enforcement, and provisional administration on this territory prior to its return under Ukraine's control. International administration and its main divisions have to be headed by representatives of the international UN mission, but it has to also include representatives of Ukraine and the current government of the self-proclaimed republics in separate regions of Donetsk and Luhansk oblasts (i.e., it has to be trilateral in composition).



**DUE TO THE ABSENCE OF VISIBLE  
POSSIBILITIES FOR MUTUAL CONCESSIONS,  
IT WILL BE LONG BEFORE PARTIES'  
POSITIONS ARE HARMONISED**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

Since the first days of V. Putin's new presidential term, it became clear that Russian leadership has not changed its position regarding Ukraine, which will be defining the Ukrainian direction of Russia's foreign policy in the near term. Russian leadership will continue asserting the "legitimacy" of Crimea's annexation, and the opening of Kerch Strait Bridge by Putin is quite a demonstrative confirmation of this. Russia will not cease its armed aggression in Donbass.

Putin's statement during the meeting with German Chancellor A. Merkel on May 18 in Sochi confirmed this – according to him, UN peacekeepers' area of action should be limited to the contact line area and the function of ensuring security of OSCE SMM monitors. In reality, this will help preserve the presence of the Russian military and weapons in Eastern Ukraine uncontrolled by the UN mission. Thus, Russia is clearly not planning to give up its goal of retaining Ukraine within its zone of influence and preventing its movement towards EU or NATO membership.

The topic of resisting Ukraine's European and Euro-Atlantic integration will be actively used in the information space in the course of the upcoming election campaigns in Ukraine. Indeed, this is already happening, and not just in Ukraine's information space. Information is already being disseminated that it will be possible to stabilise the situation in Eastern Europe only through NATO and EU's total abandonment of their expansion plans and giving Russia the right to consolidate the post-Soviet space as its zone of influence.

But, let us not forget that the fact of Ukraine and Georgia being refused MAP (NATO Membership Action Plan) not only failed to prevent Russia's



**Vitalii MARTYNIUK,**  
Head of International  
Programmes, Centre  
for Global Studies  
"Strategy XXI"

aggression against Georgia in August 2008, but also stimulated aggression against Ukraine 6 years later.

Kremlin will expect a victory of a politician loyal to Russia in Ukraine's presidential elections in spring 2019, who will be paid off for his loyalty by the termination of military activity in Eastern Ukraine, which, in turn, will create the image of a "peacemaker" for the said politician. Favourable terms for Russia's new contracts for gas supply to Ukraine and gas transit to Europe can become additional "bonuses" that will be presented as "Russian guarantees" for retaining Ukraine's transit. In turn, Kremlin will require that Ukraine gradually withdraw from the European and Euro-Atlantic integration programme, and recognise the Russian status of Crimea.

It should be noted that any presidential candidate that distances himself from the topic of Crimea, and attempts to act using the "let us resolve the Donbass issue and then deal with Crimea" tactic, will fail. In Ukraine, the issue of releasing Donbass prisoners and Ukrainian citizens imprisoned in Crimea, Sevastopol and Russia has gained utter importance.

In case presidential office is taken by the candidate that is ready to fully stand up for Ukrainian national interests and its complete independence, Russia can decide to go for escalating the situation in Eastern Ukraine, demonstrating said candidate's "inability" to bring peace and stability to the country and Eastern Europe in general. At the same time, Russia will jeopardise the new gas arrangements with Ukraine, imposing unacceptable conditions to demonstrate Ukraine's "inability to reach agreements". Such actions will have a double goal – to discredit the newly elected Ukrainian president in the eyes of the EU and the global community, and strengthen Russia's position of power to influence the upcoming parliamentary elections in Ukraine, which are scheduled to take place in the fall of the same year.

Thus, it should be expected that the electoral period in Ukraine in 2019 will include escalations in Donbass, information campaigns to discredit Ukrainian leadership, Russia's attempts to bring politicians that are loyal to it into the president's office and Ukraine's parliament.

---

<sup>1</sup> Current agreements between Russia's OAO Gazprom and NAK Naftohaz of Ukraine were signed in 2009 expiring on 31 December 2019.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

The prospects of deploying a UN peacekeeping mission to Donbass were undermined back when the Russian President V. Putin proposed deliberately unacceptable conditions in September 2017. It was clear from the very start that peacekeepers deployed only to the contact line and only with the mandate of ensuring OSCE monitors' security would not be effective in conflict resolution. And hardly any country will agree to send its military into the active military action zone (with the use of the full range of weapons), armed only with light weapons insufficient even for self-defence, unable to control the routes of arms, ammunitions and soldiers transportation into the region and curb this supply, which can lead to deterioration of the situation at any moment.

The unchangeable position of Russian leadership on this issue diminishes the possibility of UN peacekeepers appearing in Eastern Ukraine in the near future. Notably, Putin confirmed the stability of his position already after the US Special Representative for Ukraine K. Volker, in their January meeting in Dubai, handed him over the Germany, France and Ukraine-approved proposals for the deployment of peacekeepers to Donbass. Since that time, negotiators were expecting Russia's answer to these proposals. Yet, in late May, signals about Surkov's dismissal started coming in from Moscow, and Putin's position expressed in the meeting with Merkel can be viewed as Russia's expected negative answer.

Putin will not agree to US proposals, even those approved by other parties. He cannot allow for a demonstration of "weakness". At the start of his new term, he needs new "victories", such as the commissioning of the Kerch Strait Bridge, and not "defeats" in the form of concessions in resolving the conflict waged by Russia against Ukraine.

In turn, Ukrainian leadership cannot agree to the peacekeeping mission deployment conditions proposed by Russia, having the support of the US, France, Germany, UK and many other countries in this matter. Russian conditions are unacceptable because the UN mission organised within their framework will only imitate resolution of the Russia-Ukraine conflict, instead of re-establishing territorial integrity of Ukraine. Neither President of Ukraine P. Poroshenko, who has already started preparing for the upcoming presidential election, nor other Ukrainian politicians will risk making concessions to Russia and accepting such conditions.

Despite a number of differences, both the USA and the EU continue demonstrating their united position regarding the peacekeeping mission in Donbass. The parties have no more illusions as to the fact that the conflict was started by Russia and is completely controlled by it. Therefore, it is only possible to resolve it through the peacekeepers, deploying them between the belligerent parties – Russia and Ukraine, i.e., to the entire territory of Donetsk and Luhansk oblasts currently uncontrolled by Ukraine's government. Agreeing to Russia's proposals may only prolong both, the conflict and the process of its resolution, as it will allow Russia to continue its hybrid war, the foundation of which is the concept of Russia's professed non-involvement in the military actions, and conflict management through escalation and de-escalation on Kremlin's signal. In this situation, instead of doing their job of establishing peace, peacekeepers will fulfil the role of observers, at best, and at worst – that of unwitting participants of actions planned by Russia and acted out by pro-Russian militants and Russian army under the direction of the latter.

Due to absence of visible possibilities for mutual concessions, the process of harmonising parties' positions will be long and rather inefficient. Russia's acceptance of the consolidated Ukraine-US-Germany-France position on the UN peacekeeping mission is possible only under the pressure of international sanctions and/or due to deterioration of domestic political or socio-economic situation in Russia to the level, where the Donbass conflict is pushed to the background as second or even third most important issue.

### MAIN SIGNAL IS THE IMPLEMENTATION OF THE FIRST PROVISION OF MINSK AGREEMENTS

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

The ongoing political processes in Russia are not contributing to Moscow changing its approaches to the Russia-Ukraine conflict resolution. Domestic political situation in Russia – presence of a strong vertical of power, broad mandate of the security forces, operational and legislative framework for persecuting political opponents and suppressing the activity of civil society, as well as rather strong support of the president's course from



**Olena SNIHYR,**  
Chief Analyst, Centre for  
International Studies,  
Hennadii Udoenko  
Diplomatic Academy  
of Ukraine

the Russian population, – the entire range of these factors create sufficient conditions for Moscow to continue its policy of confrontation with the allied West, and aggressive treatment of Ukraine and other neighbouring states.

The focus of Russia's foreign policy on confrontation with the West in general, and the US in particular, defined by President V. Putin in his address to the Federal Assembly on 1 March 2018, demonstrates the absence of preconditions for Russia changing its foreign policy strategy within V. Putin's current presidential term.

On the other hand, at the moment, sanctions are not a factor that can fundamentally change Russia's approaches to resolving the conflict with Kyiv. Currently, Russian government is dealing with the pressure of sanctions rather successfully due to Russia's social sector and oil market conditions. Additional stimuli for Moscow's continued aggressive expansion are expectations that: (1) Europe's unity will erode under the pressure of unfavourable political processes in separate EU countries; (2) ways to evade sanctions will be found and "impunity" conditions will be created for European partners (for instance, supply of Siemens turbines to the occupied Crimea); (3) in the medium term, additional instruments of influencing political processes in the EU countries will be gained as political forces loyal to Putin's policy come to power, and major European companies become more interested economically in expanding their cooperation with Russia.

Russia's strategy of maintaining military action in Eastern Ukraine and occupation of Crimea will remain unchanged in the next two years. Moscow will continue its attempts to legitimise the "done deal" of Crimean occupation through: (1) creating extended international horizontal ties; (2) pushing out Crimean Tatars and Ukrainians, who disagree with the occupation and annexation from the Crimean peninsula, and replacing them with newly arrived Russian citizens to create a homogenous socio-political environment, loyal to the Russian government.

The commissioning of the Kerch Strait Bridge has signified a new stage of Russia's aggression against Ukraine – driving Ukraine out of Azov Sea waters and blocking the work of Ukrainian ports in Berdiansk and Mariupol. In the future, Russia's domination in the Sea of Azov and the fading of activity of two

major Ukrainian ports will lead to a decline of economic activity in the region, a decrease in the Ukrainian citizens' standard of living, and increased social tension. All of this together, will lead to a drop in the level of stability and safety in Ukraine's South and may provoke Russia to make another attempt at occupying the region.

Russia's policy regarding the conflict in Donbass also remains unchanged, which means the continuation of low-intensity military activity. Along with this, lately, Russia-supported combatants have been using the tactic of displacing civilians from their places of residence in the territories next to the contact line currently controlled by Ukraine. This is evidenced by the increased frequency of attacks against civilian targets and civilians' houses in territories under Ukraine's control. Judging by previous experience of this conflict, such actions are a sign that illegal armed groups are preparing for further escalation and potential offensive action. ***There is a high probability of escalation during Ukraine's electoral campaign and at the time of elections. The beginning of intensive military activity in Eastern Ukraine is also possible in case Moscow decides to occupy the Ukrainian part of Azov Sea coast.***

Russia is anticipating changes in Kyiv's political position as the outcome of the future presidential and parliamentary elections in Ukraine. We need to expect Moscow's active interference with the electoral campaign in Ukraine aiming to push through its preferred candidate into the President's office and loyal political parties – into the Ukrainian Parliament. Given the high toxicity of contacts with Moscow for the reputation of any politician attempting to win over the majority of people in Ukraine, Russia will not openly demonstrate its support for any convenient politician or political party.

Another suitable scenario for Russia regarding Ukraine is internal destabilisation of the country. In the next two years, Moscow will focus its main efforts on supporting radical left- and right-wing movements in Ukraine, instigating armed clashes between representatives of opposing ideologies and between radical forces and police.

The lack of prospects of Russia ending its aggression against Ukraine will stimulate an increase of anti-Russian sentiment in the Ukrainian society. For Ukraine, an especially dangerous political scenario would be the election of a

president loyal to Russia and termination of the Allied Forces Operation amidst the continued Russian aggression. This scenario is bound to lead to internal destabilisation and civil strife. At the same time, this scenario is extremely advantageous for Russia, as it would create a reason for an armed invasion under the pretext of “humanitarian intervention”, which, in turn, would provoke a large-scale military conflict in Eastern Europe with all the catastrophic consequences.

Taking into account the results of latest sociological studies in Ukraine, a change of Ukrainian government’s policy regarding the resolution of the conflict in Eastern Ukraine is possible only in case the Russian aggression factor disappears, conflict de-escalates and comes to an end, and Moscow declares its readiness for the deployment of a full-scale international peacekeeping mission. That said, the issue of Crimea’s occupation will remain on the agenda and will require resolution in line with the norms of international law.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission’s mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

Involvement of a UN peacekeeping mission in the resolution of the Russia-Ukraine conflict was first proposed back in April 2015 by Ukraine. Ukraine’s official position involves mission deployment to entire territory of the conflict, including mission’s full control of the Russia-Ukraine border. A key requirement is prior withdrawal of all Russian armed forces from the occupied territories and no presence of the Russian military in the peacekeeping force.

For two years, Russia has been discarding the very idea of involving UN peacekeepers. Today, Moscow is using the topic of UN peacekeepers’ involvement in resolving the conflict in Eastern Ukraine as a bargaining chip to strike deals and conduct negotiations. The vision of the mission’s mandate currently proposed by Russia demonstrates its intention to implement its old scenarios of re-integrating the occupied territories back into Ukraine, and, consequently, continue its expansion and aggression against Ukraine.

Essentially, Moscow is offering to exchange its approval of the UN peacekeeping mission deployment to the East of Ukraine for Kyiv’s recognition of the so-called DPR and LPR as parties to the conflict, and the legitimisation of illegal government formations on the occupied territories through conducting elections. It is planned to achieve these tasks through phased mission deployment with the mandate

proposed by Russian political experts: (1) mission deployment is to begin from the contact line between the Ukrainian army and illegal armed groups; (2) phased (if necessary) mission deployment to the entire occupied territory, elections are to be held and “formation of legitimate government bodies in Eastern Ukraine to be completed”; (3) according to Russian politicians, deployment of the UN peacekeeping mission to the Russia-Ukraine border is possible “after all parties have executed Minsk agreements, as well as on condition of successful execution of the peacekeeping mission on the contact line between the warring parties and adjacent sections”.

It is clear that there is no way that such “phased” deployment of the mission and legitimisation of power of the illegal armed groups in Eastern Ukraine can lead to stabilisation and security in the temporarily occupied territories. To say nothing of the fact that the more frequent shelling, illegal armed groups redeploying heavy weapons to the contact line and Russia regularly providing them with arms demonstrate Russia’s true intentions to continue the low-intensity military conflict, where there is no place for an international UN peacekeeping mission.

Nevertheless, the peacekeeping mission as the subject of negotiations with Russia is currently almost the only direction Russia is willing to discuss. In all other issues, Kremlin has adopted a position of ignoring the proposals addressed to it, which is vividly demonstrated by the problem of political prisoners and captives.

We can assume with a high degree of probability that in the next two years it will be extremely hard to reach an agreement as to the mission’s mandate, as Moscow hopes for new possibilities in connection with presidential and parliamentary elections in Ukraine. It is very possible, that progress will never be reached regarding this issue, and Russia will continue using the peacekeeping mission topic to give the appearance of participating in negotiations and gain some additional time to strengthen its influence.

However, involvement of a UN peacekeeping force to end the conflict in Eastern Ukraine could be very real – this would be a perfect option for V. Putin, should he develop a desire to withdraw from Donbass and “save face” in doing so. In this case, Russia could present itself as a constructive party. The positive effect from partially lifted sanctions would be multiplied through reputational and political bonuses obtained by Russia on the international arena.

Unfortunately, at the moment, Russian leadership believes that it is more advantageous to continue its Besieged Fortress strategy and proving itself as a “super power” through aggressive expansionism. The first and main signal



that Moscow is changing its foreign policy strategy will be the execution of the first provision of Minsk agreements – cessation of mortar attacks on Ukrainian territory. In this case, UN peacekeeping mission in Eastern Ukraine will become a reality, not just a topic for discussion. Real talk about mutual concessions and the search for compromise can begin, when Moscow presents its vision of the mandate for a real UN peacekeeping mission in Eastern Ukraine (not the one supporting OSCE SMM).

**AT THE MOMENT, A UN MISSION  
TO DONBASS IS THE ONLY POSSIBLE  
OPTION FOR CONFLICT RESOLUTION,  
ALBEIT HARD TO IMPLEMENT**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

Presidential campaign in Russia has essentially become a prerequisite to the new cycle of confrontation between Russia and the West. Russian President's Federal Assembly address<sup>2</sup> that has exceeded even his Munich speech by its stringent and belligerent character, has dispelled any illusions as to potential liberal shifts in Russia's foreign and domestic policy (including those connected with the possibility of new government composition).

The overall tone and content of the Address, as well as the statements and actions of the Russian leadership that followed, generally answer the question, what Kremlin's foreign policy during Putin's next term in office will be. Overall, the following principles can be defined. **First.** Unequivocal readiness to stand against the West and readiness to pay the social price of this opposition. Russia has the capacity and resources for a rather long period of stagnation in the "solitude of a half-blood" mode. Moreover, according to Levada Centre data, as of March 2018, the level of protest sentiment in the Russian society is quite low. Only 8% of citizens expressed readiness to participate in protests. **Second.** Support of the Besieged Fortress philosophy and the Third Path ideology of a self-standing "civilisation state" of neither western, nor eastern type. (This ideology found its literary interpretation



**Mykhailo PASHKOV,**  
Co-director for Foreign  
Policy and International  
Security Programmes,  
Razumkov Centre

---

<sup>2</sup> Presidential Address to the Federal Assembly, 1 March 2018. – Official web-site of the Russian President, <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.

in the momentous article by V. Surkov “Solitude of a Half-Blood”<sup>3</sup>). Unfortunately, the anti-Western sentiment is essentially becoming the sign of patriotism, a marker of the sense of nationhood. Third. Further political-ideological and socio-cultural militarisation of the country with the focus on the “middle class with shoulder marks”, security agencies, government machine, large pro-government business and affiliated media.

In fact, the beginning of V. Putin’s new term was followed by the arrival of the entire flock of “black swans” (the Salisbury poisoning and the subsequent mass diplomatic demarche, American sanctions, missile strikes against Syria, etc.). All of this, together with the existing “briefcase of negativity” is deepening the Russia-West crisis of trust. However, the downward dynamic does not rule out the possibility of dialogue. Moreover, internal political tendencies inside the EU indicate increased activity among the supporters of dialogue with Russia. Yet, this dialogue will obviously be of different nature – without the previous illusions regarding Russia’s “Europeanisation” and “liberalisation”.

Ukraine is already getting drawn into the electoral campaign. The incumbent president P.Poroshenko’s standing is rather vulnerable – on the one hand, the “success story” in the European policy (visa-free travel, the launch of implementation of the EU Association Agreement) has not transformed into tangible social results in the daily lives of citizens. On the other hand, there is neither notable progress, nor any promising prospects regarding the annexed Crimea, or the military conflict in Donbass. As the elections approach, there will be appearing and already have appeared different plans, recipes and models of resolving the situation in Donbass (for instance, Avakov’s plan “The Tactics of Small Steps...”), plans for de-occupation of Crimea, concepts of policy towards Russia, etc. It is clear that the current political environment largely provides for populist, radical approaches.

Another thing is also clear, – prior to Ukraine’s presidential elections (or even prior to the parliamentary ones), any fundamental shifts in resolving the Donbass conflict are unlikely. (Recall the long pause in the Normandy process caused by the elections in Germany and France). So, the most likely situation is preservation of the status quo with any results being postponed until 2019. Also, we cannot exclude the threat of escalation with “severe consequences for Ukraine’s statehood in general”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> The article was published on 9 April 2018 in the “Russia in Global Affairs” journal, <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Odinochestvo-polukrovki-14-19477>.

<sup>4</sup> Direct Line with V. Putin on 7 June 2018. – Official web-site of the Russian President, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57692>.

There are reasons to believe that Russia's tactic towards Ukraine will boil down to: (a) absolute refusal to consider the topic of the annexed Crimea in any form; (b) maintaining the conserved conflict in Donbass with "neither war, nor peace" and imitating peacekeeping initiatives while insisting on absolutely unacceptable conditions; (c) preparation and creation of conditions for a hybrid strike at "H-hour" – during Ukraine's presidential election campaign (and the subsequent parliamentary one).

**Kremlin will hardly remain a passive bystander in the fight for the presidential office in Ukraine.** The entire lengthy history of the Russia-Ukraine conflict allows to predict that the period of the late 2018 – early 2019 will be the time when Russia launches its campaign of comprehensive, targeted measures of interfering with Ukrainian elections. Unlike in the USA, or, for instance, in France, Kremlin has much more extensive and effective range of levers to influence Ukraine's elections. The main instruments of the "pre-election" phase of Russia's expansion will likely include:

- eroding and undermining the stability of domestic political situation via information operations, including, through the network of "agents of influence". Provoking separatist sentiment in the regions. Conducting large-scale cyberattacks (which have already taken place on numerous occasions) against critical infrastructure facilities – administration, energy, banking, transport;
- political, informational, financial support of pro-Russian political forces, media, civil society organisations, religious groups, individual activists;
- launching an information campaign aimed at discrediting Ukrainian government, pro-European and Euro-Atlantic course, internal reforms in Ukraine's media environment, social networks. Implanting the values and content of the "Russian world" ideology in people's consciousness.

These actions can have a critical effect given the complicated socio-economic situation in Ukraine and extreme vulnerability of national information space.

It can be assumed that the Russia-Ukraine conflict has not reached its absolute bottom yet.

**Out of the entire range of types of intergovernmental relations, currently, the only possible option is hostile confrontational co-existence with the threat of permanent escalation.** At least, in the medium term.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

At the moment, a UN mission to Donbass is the only possible, although hard to implement, option for resolving the conflict in Eastern Ukraine. This year, organisation of a peacekeeping operation in Donbass is unrealistic, next year – problematic, due to a number of reasons. **First**, as noted above, presidential and parliamentary elections in Ukraine are an obstacle to this process. Russia and the West will be solving peacemaking issues already with the new Ukrainian government.

**Second**, the very procedure of analysis, assessment, planning and organising a UN operation is rather complicated and multi-phased. We are talking about preparation of an overall strategic assessment, deployment of an advance technical assessment mission, drafting cost estimates, preparation of UNSC Resolution, UN General Assembly approval of operation budget, development of operation roadmaps by UN departments, staff recruitment, etc.<sup>5</sup> By the way, the financial element is quite important here, as, according to different estimates, Ukraine will need a large-scale operation involving at least 20 thousand people as part of the military, police and civil contingent.

**Third**, the chances for organising this mission will greatly depend on the state of affairs between Russia and the US. In the event of a hypothetical warming of ties between Moscow and Washington D.C., a UN mission in Eastern Ukraine could become one of the mutual concessions in the package of compromises. Yet, this option does not seem to realistic.

**Fourth**, parties' positions are drastically different. Russia's proposed option of using UN blue helmets as escort for OSCE monitoring mission is essentially a scenario for freezing the conflict, as guarding the mission that does not resolve anything – is a road to nowhere. On the other hand, phased deployment of a multi-functional mission into the occupied territory in exchange for political decisions made by Kyiv is only possible on condition of lasting and irreversible ceasefire, demilitarisation of the entire conflict area (withdrawal of foreign troops and mercenaries) and establishing of control over the border. Thus, political steps will be implemented by Kyiv within the framework of the current Constitution and national legislation.

Russia's demand for direct negotiations between Ukrainian government and DPR/LPR leaders seems unacceptable. That is as good as coming to a puppet

<sup>5</sup> As of the 1<sup>st</sup> quarter of 2018, 15 peacekeeping operations are led worldwide by the UN, with the total budget of \$6.8 bln.

theatre and making agreements about producing a play with puppets, instead of the puppeteer. However, as a compromise, a trilateral contact group model could be chosen for the discussion of peacekeeping issues, with involvement of official UN representatives.

There are reasons to believe that DPR/LPR militants are, to put it mildly, not interested in broad international presence on the occupied territories, as this will uncover the facts of their crimes: from unnamed burial grounds and flooded mines, to pillaged and displaced factories (by the way, Crimea is also closed off for international observation missions and human rights organisations).

Today, the prospects of peacemaking in Donbass are uncertain. It seems that all parties support the idea of peacekeepers' deployment to Eastern Ukraine, yet, as the saying goes, "the devil is in the detail" of the hypothetical UN mission's mandate. There are grounds to talk about at least year-long negotiation marathon taking place on different platforms with an uncertain outcome. So far, the conflict has resulted in 10 thousand dead, 24 thousand wounded, and approximately 1.5 mln displaced persons. A year-long "pause" means new victims and new losses for civilians. The first urgent task of key importance is to stop the "assembly line of death" in Donbass.

**So we should be talking about swift action to minimise tensions, dial back the confrontation, prevent the escalation of aggression.** This is the obvious minimum. The five years of war is a rather convincing proof that there is no "express solution" to the Donbass conflict.<sup>6</sup>

I believe that the idea of temporarily "freezing" the conflict proposed by the author of this material in the expert meeting in February 2017 in Berlin is still relevant.<sup>7</sup> The idea is to single out the first three provisions of the Minsk agreements (ceasefire, withdrawal of arms and effective monitoring of the warring parties' compliance with these provisions), compile them as a separate peace agreement (memorandum), and approve it in the Normandy format, without any additional political requirements or conditions. Goals – termination of military activity, disengagement of conflicting parties, establishment of a 400-km buffer zone along the frontline. Stable lasting ceasefire will definitely influence the atmosphere, tone and character of negotiations in both formats, Minsk and Normandy. On the other hand, this is a key condition for the peacekeeping operation.

---

<sup>6</sup> As an illustration, let us remember the four conflicts in the post-Soviet space that have been "frozen" for a quarter of a century. The control panel for these conflicts that regulates their temperature and intensity is in Kremlin's office No.1.

<sup>7</sup> See: Russia-Ukraine Conflict in the Context of Geopolitical Change. Kyiv, 2017, p.15.

## RUSSIAN EXPERTS

## THE PEACEKEEPING MISSION SHOULD NOT FREEZE THE CONFLICT, BUT FACILITATE ITS RESOLUTION

### 1. Background Factors

I would not exaggerate the importance of election cycles in Russia and Ukraine. Not because they do not affect the resolution process, – of course, they do. Here, as always happens in political affairs, there are crossroads, different options to choose from and points of no return. But there is no determinism or fatalism in this regard. Resolving this conflict, if deemed possible and desirable, may well become a strong prospective programme of the incumbent political leader, if he is confident in the success of this undertaking.

Lack of confidence in the possibility of settlement, unwillingness or even fear of reaching it, will clearly work against such settlement in the pre-election period, and, consequently, will increase tensions in the course of the election campaign. Both alternatives are possible.

But I believe that another aspect is more important. Resolution of the Ukrainian crisis is now increasingly affected by other complications and obstacles that are not related to domestic political processes, including the elections in Ukraine and Russia. While in the past four years, Russia's relationship with the West in general, and the US in particular, has been a hostage to the unresolved conflict in Ukraine, currently the situation is exactly the opposite: *settlement of the conflict is becoming increasingly dependent on relations between Russia and the West, which are deteriorating for various reasons that are not related to the conflict* (the alleged Russian interference in the US elections, mystical "Skrripal case", disputes over Russia's and US's compliance with the 1987 Treaty on intermediate-range and shorter-range missiles, the Syrian knot, etc.).

These disputes overshadow the Ukrainian issue, and push it further to the background of the US-Russia relations. New American sanctions against Moscow are no longer connected with implementation of the Minsk agreements and resolving the conflict in the East of Ukraine. A year ago it seemed that a



**Andrey ZAGORSKY**,  
Head of the Disarmament  
and Conflict Resolution  
Department,  
Primakov National Institute  
of World Economy and  
International Relations,  
Russian Academy of  
Sciences

distinct progress in establishing an effective ceasefire in Donbass could become the first step towards a gradual improvement of relations between Russia and the West. This is what prompted interest in deploying a UN peacekeeping operation there.

At the moment, this solution will not prompt the US to relax sanctions on Russia, and only partially – the EU. This cannot but reduce the incentive to resolve the conflict and deploy a peacekeeping operation. While a year ago, a progress in conflict settlement could contribute to improving Russia's relations with Western countries, *today, it becomes increasingly more dependent on the improvement of relations between Russia and the West, mainly – the US-Russia relations.*

As a result, the chances of reaching an agreement on the deployment of a UN peacekeeping operation in the East of Ukraine and the establishment of an effective ceasefire regime here, seem even more unrealistic than six months ago.

## 2. Peacekeeping Operation

Nevertheless, if we consider a potential deployment of such an operation in the future, we need to bear the following aspects in mind.

Concept-wise, the available scenarios for a peacekeeping operation<sup>1</sup> have a lot in common. Even though they have some discrepancies, they are not fundamental. They propose, among other things, reasonable and workable compromises between the initial positions of Kyiv and Moscow, which seem to directly contradict each other. In the course of discussion of these proposals, bottlenecks have also emerged that require further elaboration.

Almost all schemes are based on two fundamentally important ideas. **First**, the peacekeeping operation is not meant to substitute the 2015 Minsk agreements, but to facilitate their implementation, unlock the stalemated Minsk process and secure its further progress by ensuring the cessation of hostilities in the conflict zone.

---

<sup>1</sup> See, i.a.: Arbatov A., Voitlovskii F., Dynkin A., Zagorskii A., Trubnikov V. Peace for Donbass. Russian Newspaper. Federal Issue No. 7470, 2018, 16 January. URL: <https://www.rg.ru/2018/01/15/kak-prodvinutsia-v-uregulirovanii-konflikta-na-yugo-vostoke-ukrainy.html>; Kortunov A. The Price of Peace: Parameters of Possible Donbass Compromise//RIAC (Russian International Affairs Council), 2017, 27 September. URL: <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/tsena-mira-parametry-vozmozhnogo-kompromissa-v-donbasse/>; Kortunov A. Will Donbass Finally See UN Peacekeepers?//RIAC, 2017, 6 December. URL: <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/dozhdyetsya-li-donbass-mirovortsev-oon/>; Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? Washington, D.C.: Hudson Institute, 2018.



*Second*, the peacekeeping operation should be planned in such a way that it does not lead to freezing the conflict, instead of its settlement. Freezing the conflict and turning Eastern Ukraine into another (larger) Transnistria for an indefinite period is not in Russia's interest.

### **Mandate**

We believe that the primary task of the peacekeeping operation should be to guarantee the implementation of the Minsk agreements on the ceasefire that are constantly violated by both sides. Therefore, as a first step, it seems reasonable **to deploy peacekeeping forces on both sides of the contact line in the safety zone**, where heavy weapons should be withdrawn in accordance with the Minsk agreements. Special attention should be paid to disengaging the parties' forces in the areas, where armed clashes occur most often and where critical infrastructure facilities are located, the disabling of which could further aggravate the humanitarian crisis.

In order to effectively achieve these tasks, it will not be enough to simply deploy military observers or disengage the forces, which, on numerous occasions in the UN history, had to helplessly watch the outbreaks of confrontation and, in the best case scenario, register them, as is currently done by the OSCE Special Monitoring Mission.

Apart from investigating armed incidents in the safety zone and maintaining channels of communication between parties to the conflict in order to prevent further escalation of such incidents, the mission must have the right and possibility to end ceasefire violations on any side, prevent the return of heavy weapons into the safety zone, ensure, if necessary, the safety of civilians and critical infrastructure facilities, suppress attempts to prevent it from fulfilling its mandate. Starting from 1999, these elements, which are based on provisions of Chapter VII of the UN Charter, are included in the mandates of most of the UN peacekeeping operations.<sup>2</sup>

The peacekeeping mission must have a sufficient number of staff and armaments to carry out its mandate. Since its mandate should allow for a limited use of force, such an operation can only be approved by a decision of the UN Security Council. OSCE documents do not provide for it to carry out operations with such a mandate. This is why shifting the discussion on a peacekeeping mission in Eastern Ukraine to the UN Security Council is a step in the right direction.

<sup>2</sup> For more information on the doctrine and international peacekeeping practices, see: Zagorsii A.V. *Peacekeeping and International Management of Regional Security*. M.: IMEMO RAN (Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences), 2015.



## Composition

The United Nations peacekeepers should be impartial. They cannot show support for any of the parties to the conflict, although they can and should curb any attempts to disrupt ceasefire or actions that threaten the security and life of civilians.

Moscow's desire to guarantee the security of the population in the Eastern Ukraine by deploying its own peacekeepers under the UN flag makes sense. But it is unlikely to succeed in convincing the UN Security Council of the impartiality of Russian peacekeepers. Moscow's sympathy for Donetsk and Luhansk and animosity towards Kyiv authorities are too obvious. Moreover, the most probable outcome of deploying Russian peacekeeping forces would be the "transnistriation" of the conflict in Eastern Ukraine, which, as we believe, is not in Russia's interest and does not contribute to the settlement of the conflict.

It would be equally unacceptable for Russia to have the United States or other NATO countries' troops included in the peacekeeping mission. Given the fact that it is preferable to staff the mission with the forces of OSCE member-states, the choice is not too large. *Possibly, forces of Belarus, Kazakhstan, Serbia (if they agree to provide them), neutral European states, including neutral EU member states such as Austria, Finland, Sweden, could be perceived as unbiased peacekeepers by all parties.*

However, it should be borne in mind that neutral European states, as a rule, abstain from participating in peacekeeping operations that provide for the possibility of even limited use of military force, and, moreover, have limited number of troops that can be made available to the UN.<sup>3</sup> Due to this, we should not exclude the possibility of involving forces from countries located in other regions that have diverse experience of participating in operations under the UN flag, such as Brazil. The ability to expand geography in order to generate forces for the operation is another comparative advantage of the UN.

In order to compensate for the shortcomings associated with the inability of Russian and Ukrainian forces to participate in the peacekeeping operation, additional measures could be incorporated that would ensure that all interested parties are sufficiently satisfied with the transparency of the said mission's work and guarantee its impartiality. *For instance, there is a possibility of including unarmed*

---

<sup>3</sup> According to different, yet largely coincident preliminary assessments that require further confirmation, the size of the peacekeeping mission that needs to be deployed in Eastern Ukraine is approximately 20 thousand people. See: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? pp. 4, 24.

*observers from Russia and Ukraine into the mission, expanding the mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to include monitoring of UN peacekeepers' performance of their tasks.* There is also an option of cooperation between the peacekeepers and the Russia-Ukraine Joint Centre for Control and Coordination created in the fall of 2014, which work however is currently at a standstill.

### Parties Essential to the Agreement

Russia and Ukraine have directly opposite views on Donetsk and Luhansk joining the discussion on defining the framework of UN peacekeeping operation. While Moscow insists on their inclusion, Kyiv stands against it and considers Russia (not DPR and LPR) a party to the conflict. *At the same time, the peacekeeping operation, which is based on the existing UN doctrine and practices, requires official approval of the operation's mandate by DPR and LPR leaders,* and reaching standard agreements with them, in particular, on the issues of safety of international staff, cooperation in the course of operation deployment and execution of its mandate.<sup>4</sup>

We believe that given sufficient political will, this issue can be resolved without waiting for Russia and Ukraine to agree on this matter. The UN Security Council is responsible for drafting the mission's mandate, whereas involving DPR and LPR representatives at this stage is not required. Neither is any new agreement between parties. Minsk agreements alone are enough for the Security Council to make a decision on the deployment of a mission, as they contain ceasefire provisions, which are to be ensured by the future mission.

Ukraine's approval alone (as the host country) is also not sufficient. UN peacekeeping doctrine requires approval of all parties concerned, especially those, who ensure the security of mission staff. *Without signing a standard memorandum with representatives of DPR and LPR (and Ukraine), no state will send its forces to the conflict zone.*

To deploy the operation, signing a memorandum with DPR and LPR (and Ukraine) will suffice the UN representatives. Such memorandums should capture all parties' agreement with the peacekeepers' mandate, as well as the necessary guarantees. Otherwise, DPR and LPR will not be bound by any obligations towards the peacekeepers. According to international practices, the signing of such memorandums does not mean the recognition of the self-proclaimed republics.

<sup>4</sup> See: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine?

## Further Steps

As the ceasefire regime sets in and the situation in the safety zone stabilises, the peacekeeping mission's geographical scope could be gradually expanded. This could be accompanied by a growing international presence that *would serve as an international provisional administration, and whose task would be to assist in implementing the political aspects of the Minsk agreements*. Expanding the peacekeeping mission, one of the tasks of which is to ensure the security of its personnel, would help to establish control over the Ukrainian-Russian border after the elections and complete the process of forming legitimate government agencies in the East of Ukraine.

Expanding the geographical scope of a peacekeeping mission should run parallel to a phased implementation of the Minsk accords.

In order to avoid creating a “frozen conflict” after a peacekeeping operation is deployed along the contact line, it is important that the UN Security Council decision incorporates a sequence of steps to ensure the process including the establishing of control over the Ukrainian-Russian border in the conflict area, and specific criteria (military and political) for transitioning between the stages. A special representative of UN Secretary-General and OSCE Chairperson-in-Office (see below) should be responsible for monitoring the compliance with the relevant requirements (in consultations with interested parties).

## International Provisional Administration

Besides deploying a peacekeeping mission to consolidate the ceasefire regime, it would be appropriate to increase international presence in the Eastern Ukraine to assist in resolving the political aspects of the Minsk agreements (apart from those that depend exclusively on Kyiv, including the adoption of relevant laws and constitutional acts).

We believe that such presence would be required for the entire special status period of separate regions in the Eastern Ukraine. Its purpose is to coordinate the work of different international structures aimed at solving post-conflict reconstruction tasks, including preparation and conduct of elections, formation of legitimate government institutions, return of refugees and internally displaced persons, law enforcement, ensuring independent justice, economic recovery, delivery of humanitarian aid, reintegration of territories affected by conflict into Ukraine and other tasks.

Several options for deploying an international provisional administration in the conflict zone are possible. Option one: a comprehensive multifunctional United Nations peacebuilding mission could be deployed to the area on the basis of a UN peacekeeping mission, replacing the OSCE.

Option two: deploying an OSCE peacebuilding mission, the security of operation of which would be ensured by UN peacekeepers.

Option three (hybrid): a multicomponent international presence with division of duties between different international organisations, each of them serving a special purpose.

Option three seems to be the best one due to a number of reasons. First, we believe it is undesirable to remove the OSCE from resolving a wider range of peacebuilding tasks. OSCE's advantage is that it is already stationed in the conflict area, knows the situation from the inside, and has established contacts with the opposing sides. This experience should be used to the maximum, not to mention the fact that deploying a multicomponent UN peacebuilding mission would require a lot of time, both from a financial perspective and in terms of its staffing.

At the same time, we believe it is ill-advised to simply expand the mandate of the OSCE Special Monitoring Mission (SMM) – not only because certain tasks even within the organisation are being addressed by its specialised units (the issues of observing elections and their conduct in any case will be dealt with by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), not the SMM), but also because any attempt to open the SMM mandate and renegotiate it, under current conditions, can result in the closure of this mission.

For this reason, the best scenario for expanding international presence in the conflict area most likely involves various organisations, including the UN (peacekeepers), OSCE (SMM, ODIHR and, possibly, additional missions), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, International Committee of the Red Cross and others that are, as a matter of fact, already carrying out their activity in the conflict zone. In this situation, the main task will be to coordinate the work of different organisations. Given that the UN and OSCE missions will be the basis of international presence in the conflict zone, it is recommended to merge the positions of the special representative of the UN Secretary-General and OSCE Chairperson-in-Office into one.

**ANY NEW SETTLEMENT INITIATIVES  
AND PROPOSALS CAN BE CONSIDERED  
ONLY WITHIN THE FRAMEWORK  
FORMULATED BY RUSSIA**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

After Putin's re-election for the next presidential term (2018-2024), given the high voter turnout and the President's rating, basic characteristic of Russia's foreign and security policy will be its consistency and a step-by-step promotion of long-term interests and priorities. We will continue working on consolidating Russia's foreign policy positions embedded in the overall strategic line defined by Putin earlier, which has a general support of the Russian society, despite the existing domestic issues. Not even a proof of it, rather – an illustration, is the fact that key leadership positions in Russia are occupied by the same people, first of all, D. Medvedev as the Prime Minister as well as the head of security forces.

For Russia's partners/opponents this means two things.

**First** – sanctions did not force the “regime” either to surrender or to change. If the sanctions indeed are working, – from the point of view of their goals, – they are working in the opposite direction. Sanctions not only failed to make Kremlin change its course, but made Russia ever more focused, activating the support of the Russian society. At the same time, anti-Russian sanctions are becoming an increasingly problematic issue in internal European and transatlantic relations, eroding the Western camp fighting against Russia's “aggression” and “revisionism”.

**Second** – the newly elected Russian president will rely on this foundation and defend Russia's positions even more rigorously. Changes in the external environment, even if they are viewed as unfavourable and anti-Russian, will be an additional motivation to strengthen Russia's endurance – deterring opponents and adversaries, on the one hand, and strengthening government's internal socio-political platform, on the other. Readiness for compromise in the new electoral cycle is increasing, but only within the limits of sovereignty as outlined by Moscow, key concerns and fundamental positions, including “red lines” in relations with the West.



**Dmitriy DANILOV,**  
Professor of MGIMO  
University of the Ministry  
of Foreign Affairs of the  
Russian Federation, Head  
of the European Security  
Department of the Institute  
of Europe, Russian  
Academy of Sciences

In this connection, the conditions of the “Ukraine conflict” equation look unalterable in its Russian part. **Any new settlement initiatives, proposals and potential progress in the South-East can be considered only within the framework of the constants that have been formulated by Russia: Crimea is an inseparable part of the Russian Federation; full implementation of the Minsk agreements in line with the algorithm they provide for; Russia is not a party to Ukraine’s internal crisis; political settlement cannot happen until Kyiv fulfils previously reached agreements, and, particularly, until the lawful interests of DPR and LPR are taken into account, including a direct dialogue between the conflicting parties in the South-East; a UN peacekeeping mission is only possible as a support operation for the OSCE mission.**

In other words, chances for the Russian position to change depend not on the mission’s key parameters, but on a political and diplomatic tactics in a changing environment.

One of these changes is the start of a new electoral cycle in Ukraine, i.e. the upcoming 2019 presidential and parliamentary elections. Russia has confirmed that it views Kyiv’s reluctance and inability to implement Minsk agreements as the main barrier to a conflict settlement. In this connection, Moscow is not expecting any breakthrough or change during the campaign period in Ukraine that is narrowing down the ruling party’s range of options and ability to negotiate a crisis settlement.

Thus, Ukrainian elections in 2019 are turning into a stumbling block in exploring options to resolve the conflict on the one hand, and a problem that complicates maintaining the status quo in the conflict zone and the Minsk process itself, on the other.

In this situation, Moscow will affirm its position, according to which the settlement process should not depend on the struggle for power aggravating inside Ukraine, and it is necessary to contain potentially destabilising effects of the electoral factor. According to State Secretary, Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia Grigory Karasin, “Minsk agreements should be fully executed regardless of what happens in Ukraine”.<sup>5</sup>

Seeking (and finding) a Russian hybrid “footmark” in the course of Ukrainian elections can hardly have any objective grounds, although the use of such political

---

<sup>5</sup> Interview of State Secretary, Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia Grigory Karasin to RBK news agency on 1 June 2018 – PБK, <https://www.rbc.ru/politics/01/06/2018/5b1001269a79477217facd35>.

technologies for the sake of propaganda is very likely. Conspiracy schemes about Kremlin's meddling with future Ukrainian elections clearly contradict the actual motivation Moscow has. Moscow is interested in demonstrating, and, moreover, preserving its detached restraint and waiting for the outcomes of Ukraine's domestic political developments and election results.

*First*, after the Russian elections, Kremlin is making an effort to improve its positions in relations with foreign partners at this new stage, and lay the foundation for positive dynamics. Moscow does not need new problems. It will work on cementing and promoting the achieved results and preventing any accusations of "provocative behaviour".

*Second*, the main thing for Russia, and, apparently, for other foreign stakeholders as well, is the Ukrainian government's willingness to negotiate. In this regard, P. Poroshenko is already seen as a president that is "going down"; he has proved unable to "live up to expectations", that is why his current ratings are low not just inside the country, but also on the international scene.

*Third*, playing the "Russia's interference" card (or levers of influence) in elections is not only pointless, but also counterproductive, as this could only exacerbate Ukraine's domestic political struggle and significantly complicate the position of any future government and its ability to achieve relative stability in the next five years.

Under current conditions, Moscow is obviously not likely to show preference for any political forces in Ukraine; rather, it expects a future Ukrainian government to have a more realist approach and to restrict the influence of radical forces. The change of government and arrival of new leaders will start a new political and diplomatic cycle opening a new window of opportunities, and it is important that Kremlin, as well its future partners, takes up an advantageous position.

Moscow does not rule out the possibility of P. Poroshenko's re-election, despite his small chances of getting to the second round, and minimal chances of actually winning the election. Tellingly, V. Putin is prepared to maintain direct contact with the Ukrainian President – they had a telephone conversation prior to the Normandy Four meeting on 11 June 2018. The unlikely option of "rising from the dead", if Poroshenko's declining ratings for some reasons do not prevent his re-election, is a challenge for Ukraine, not Kremlin. In this situation, Kyiv will become even weaker, as the internal strife will intensify and absorb all the energy of competing political groups and factions.

It is likely that we need to consider other potential risks connected with Poroshenko's attempts to remain in power. According to latest public opinion, the incumbent president does not possess sufficient electoral resources to win the



2019 elections – Poroshenko Bloc is behind Y. Tymoshenko’s “Batkivshchyna” and slightly ahead of the two or three “catching-up” parties. This means that Poroshenko has to work hard to retrieve the situation. However, the “domestic front” remains unchanged, reforms are stalled, and there is nothing to offer the constituents. Therefore, it is essential to demonstrate a successful foreign policy by securing the support of foreign partners; and to continue resisting the “aggressor” as well as ensuring that “de-occupation” and “re-integration” policies are effective.

Yet, securing foreign support has been problematic. Many Western partners have shifted their focus: even though the West still disapproves of Russia, this no longer means showing a consolidated support for Ukraine and even less so for Poroshenko. The hardest line is still that of the US government, but the worsening relationship between the US and Europe does not allow Kyiv to count on America’s leading role in terms of Western policy on Ukraine.

Relying on the “frontline success” has been even more problematic, although, it would seem – even more motivated – after the adoption (on 18 January 2018) of the Law “On the peculiarities of state policy on ensuring Ukraine’s state sovereignty over the temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk oblasts” and the subsequent transformation of the SSU anti-terrorist operation (on 30 April 2018) into the allied forces operation under the command of Ukraine’s Armed Forces. Such a transformation has to be supported by results and military achievements. Moreover, the Supreme Commander is now directly responsible for the situation in the conflict area and activity of the Armed Forces. It was P. Poroshenko (to whom the Supreme Allied Commander is accountable) who has set the task for “allied forces to be capable of not only defending, but also liberating the occupied territories”. So far, this has been demonstrated by increasing combat readiness and manoeuvrability, not only as part of local tactical actions, regrouping and strengthening positions, including in the “gray areas”, but also via allied forces exercises in Donbass, including aviation exercises (on May 28) – “to achieve high-level operational interoperability between aviation units and allied armed units”. Starting from May 15, the allied forces are already operating based on the “active defence” principle that contains execution of strategic tasks and goals.

However, at the time, when Ukraine’s Normandy format partners are investing significant effort in strengthening the political dimension of conflict resolution (i.e. in the framework of Normandy Four meeting on 11 June 2018); when the Security Council has agreed on and approved the Presidential Statement on June 6 (Russia – on 1 June 2018); when parties have been successful in avoiding the politicisation of the World Cup held in Russia that the UN Secretary-General



is planning to attend the event, etc. In these conditions, any attempts to resort to force or take any destabilising steps that contradict efforts of the Security Council and Normandy format would be viewed as irresponsible and provocative.

Such actions would not only be disastrous for P. Poroshenko, but, as V. Putin has warned, would also jeopardise the Ukrainian statehood. In turn, DPR leaders talk about a possible response to the allied forces' actions i.e. to cancel the withdrawal of troops and weapons to one out of three pilot areas, and their overall readiness to provide an adequate military response. Simultaneously with Ukrainian Armed Forces' exercises in the Azov Sea (with a number of sea basin areas closed off until September 1), DPR has organised first large-scale 11-day military exercises. The exercises involved over 20,000 military and administrative personnel and were aimed at practicing defensive and counter-offensive actions and ensuring the security of civilians. V. Putin assured that Russia will continue to support the self-proclaimed republics, and the Minsk agreements have been the only way to resolve the conflict.

P. Poroshenko is fully aware that the situation has changed and has already declared that the idea of a reckless allied forces offensive in Donbass is "unacceptably extreme", and "will take lives of millions of Ukrainian heroes" and is not "the way to peace" (as well as the other extreme option – capitulation and "surrender of the Ukrainian land").

An alternative scenario for Ukraine is "Avakov's plan" on conducting a police operation without the involvement of the armed forces. However, this scenario is closely tied to the deployment of a UN peacekeeping mission that is viewed as a support operation for Kyiv's integrated police, border and legal measures to ensure a phased "de-occupation" of TOTDLO – "temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts", in line with the law on reintegration.

Clearly, this algorithm is unacceptable, first of all, for DPR/LPR. Such proposals create additional obstacles to a productive discussion on the UN peacekeeping mission. Russia, which in fact has initiated the talks on the deployment of a UN mission in September 2017, is not ready to support "the overall discourse on launching an operation for 'peace enforcement' and forceful 'return' of Donbass republics using UN 'blue helmets' with broad military administration powers (including border control) on top of everything".<sup>6</sup> According to Grigory Karasin, "this is being done amid Kyiv declaring its plans for a 'clean up' operation in Donbass as a priority task preceding political regulation".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Interview of State Secretary, Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia Grigory Karasin to RBK news agency on 1 June 2018 – <https://www.rbc.ru/politics/01/06/2018/5b1001269a79477217facd35>.

<sup>7</sup> Ibid.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

The above-mentioned statement by Grigory Karasin represents Russia's position quite clearly: the UN peacekeeping mission should not undermine or blur the boundaries of the Minsk process, it can only be organised in the framework of Minsk agreements in order to support their full execution. As V. Putin said in the meeting with A. Merkel on 2 May 2017, "we cannot make new plans without having achieved at least some basic results in what we have agreed to in the previous years". This is why the draft resolution that Moscow sent to the UN Security Council for consideration says that the mission would protect the OSCE monitors on the contact line.

Until now, Germany's and the United States' attempts to convince Moscow that a UN mission should cover the entire territory of Ukraine, including parts of the border that are not controlled by Ukraine, have not yielded any results. V. Putin disagrees with A. Merkel's position, which is to "ensure that Ukraine has access to its state border that is also a part of the Minsk agreements, and then ensure a political settlement aimed at holding local elections". Moscow is aware of unacceptable risks, including for civilians, connected with Kyiv's attempts to use a UN mission to block Russia's support for DPR and LPR and to implement a "military operation" scenario.

Potentially, there is a possibility to discuss options for a phased operation, with each of its stages being tied to the progress and results of political settlement, and requiring a separate mandate approval for each phase. For instance, EU's naval Operation Sofia in the Mediterranean is organised in this way. It includes a step-by-step implementation of goals and objectives in three phases.

Yet, again, this would be extremely difficult in the face of significantly different or antagonistic interests of the "developers", as tying together the settlement process and the process of negotiating a UN peacekeeping mandate, instead of contributing to the settlement, would become another powerful obstacle for the Minsk process. At the same time, parties could consider a compromise: adopting the Russian proposal, but with the prospect of further gradual mandate expansion – its geographical scope, political goals and practical tasks.

If such actions on the Russian part were indeed possible, it would be on the terms that Kyiv strongly refuses to accept – recognising Donbass as a party to the conflict. Putin's position is perfectly clear and Kremlin will be persistent in upholding it: it is necessary to “make representatives of Kyiv government and representatives of these unrecognised republics sit down at the negotiating table. It is impossible to achieve conflict resolution without a direct dialogue between the conflicting parties. This has never happened. And I hope that one day it will”.<sup>8</sup>

On the other hand, Moscow believes that recognising DPR/LPR as a party to the conflict is impossible exactly because Kyiv is not willing to implement the Minsk agreements and, consequently, the necessary conditions for organising a peacekeeping mission will not be created. As Grigory Karasin said, “Kyiv authorities must be ready to start a productive dialogue with Donetsk and Luhansk. As soon as Kyiv realises that implementing the Minsk Package of Measures does not mean Ukraine's capitulation, but rather its chance to emerge from a prolonged crisis, we can hope for progress”.<sup>9</sup>

So when Moscow stresses that it is ready “despite obvious differences in approaches to the UN role in Donbass, [...] to continue with consultations in order to find mutually acceptable solutions”, it is throwing the ball to the Ukrainian side of the court. After the meetings between V. Putin with A. Merkel and E. Macron in May 2018, the discussion of the UN peacekeeping mission was set as one of the key issues on the agenda of the Normandy Four meeting (along with the exchange of “detainees” and “ceasefire”). Kyiv probably realises that recognising DPR/LPR as a party to the conflict, which is a challenge for Ukraine's current leadership, is a necessary precondition for adopting a UN mission mandate, but not a sufficient one. In case Kyiv is unprepared to start a dialogue with today's ORDLO (separate districts of Donetsk and Luhansk oblasts), there should be guarantees regarding this for the introduction of the UN peacekeeping operation to support the settlement (re-integration) process.

Without going into the organisational and technical detail of establishing a UN peacekeeping mission, we should also take into account the “electoral” constraints that we have discussed above. It is hardly realistic to expect that Moscow and Kyiv will invest political capital and diplomatic resources in resolving the

---

<sup>8</sup> Materials from V. Putin and A. Merkel's meeting in Sochi on 2 May 2017. – <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54430>.

<sup>9</sup> Interview of State Secretary, Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia Grigory Karasin to RBK news agency on 1 June 2018.

issue that will outlive the incumbent leadership in Ukraine, which in turn treats the topic of a UN peacekeeping mission as part of the upcoming elections and the on-going electoral campaign.

In connection with this, the participants of the June “Normandy Four” meeting in Berlin have mismatched expectations. E. Macron believes that without progress in the matters of security, policy, in the humanitarian sector and economy, the credibility of the current peace process becomes questionable. On June 8, French foreign affairs ministry reported in a briefing that during the June 11 Berlin meeting “France and Germany will present Ukraine and Russia with options for actions in each area in order to stimulate the positive dynamics of progressing towards full implementation of Minsk agreements”.

Shortly before that, the head of Russia’s MFA Sergey Lavrov noted that the “Normandy four” meeting in Berlin will be a “caricature” meeting unable to solve the two issues – withdrawal of troops from Stanytsia Luhanska and the discussion of the “Steinmeier formula”. His deputy A. Grushko made it clear that Moscow does not have high expectations for the upcoming meeting: “Our expectations are always connected with the fact that such meetings, especially high-level and summit meetings, have to bring specific results. They have to lead to specific steps towards the execution of Minsk agreements, even if these steps are small”.<sup>10</sup>

### UN MISSION PROSPECTS LOOK RATHER VAGUE

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin’s new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

The domestic political situation in Russia and Ukraine does not compel the two sides to resolve the conflict.

The outcome of the presidential election in Russia has once again demonstrated that Russian people support this type of foreign policy that President Putin has conducted since 2014, and that the majority of Russian population do not see



**Tatiana PARKHALINA**,  
Deputy Director,  
Institute of Scientific  
Information for  
Social Sciences,  
Russian Academy of  
Sciences

<sup>10</sup> Grushko: Russia expects the “Normandy four” meeting to bring specific results. TASS, 4 June 2018 – , <http://tass.ru/politika/5262192>.

the connection between foreign policy aimed at confrontation with the West and bringing Russia's neighbours back into the Russian zone of influence, and the current economic situation in the country that directly affects the life of citizens. According to different surveys, politicians with steadily high ratings besides Putin include Minister of Defence S. Shoygu and Minister of Foreign Affairs S. Lavrov. According to the majority, these are the politicians that take a hard line in advancing Russia's interests in the world.

Thus, at the moment, there are no political motives to change the situation in the South-Eastern Ukraine, and if such a possibility does present itself due to a slight reformatting of the political landscape – it may only happen in a distant future.

Of course, the sanctions (especially the latest US sanctions) have a rather serious impact on the Russian economy, essentially, impeding its growth. The term “stable stagnation” is now being used even by the newly appointed government, which is a sign that despite any declarative and populist claims that Russian economy is improving, the real situation (previously, according to A. Kudrin, sanctions reduced Russia's GDP by 0.2% of the GDP, and the latest ones will take another 0.5%)<sup>11</sup> is a matter of concern for public officials and experts still more or less capable of thinking realistically.

The new US sanctions can have even more significant effect on the state of the Russian economy, in case they are extraterritorial, and joined in by the Europeans. This matter is not definite yet. Given the current nature of transatlantic relations, it can be expected that EU members will attempt to change Trump's mind. Yet, so far, their undertakings to dissuade the US from making this step (Macron's and Merkel's visits to Washington have not yielded any positive results for European industrial companies and financial structures, in this sense) have failed.

As for Ukraine, the start of the electoral campaign is also not creating any motivation for resolving the conflict, as the incumbent President Poroshenko has no alternative but to demonstrate a hard line in relations with Russia due to domestic policy circumstances. Both, Kyiv and “DPR/LPR” accuse each other of increasing aggression, using artillery, tanks, and multiple rocket launchers prohibited by the Minsk agreements, while the OSCE monitors cannot determine who began firing first in each specific situation. The situation looks very much like in 2014-2015.

---

<sup>11</sup> Speech at St. Petersburg International Economic Forum (SPIEF). Cited from: “Nezavisimaya Gazeta”, 25 May 2018.

On 3 January 2018, US Special Representative for Ukraine K. Volker referred a number of proposals to Russian Special Representative V. Surkov that contained a compromise: they talked about a possibility of combining the deployment of peacekeepers to the entire territory of Donbass – potentially, phased introduction – with implementation of Minsk agreements, and not necessarily in the order, on which Kyiv insists: i.e. military agreements first, political decisions – afterwards. Yet, as we know, there has been no answer from Russia so far. It is possible, that Russia has decided to pause until the presidential elections in Ukraine. We can assume that until then, the Russian leadership will be carefully listening to what is proposed in the Normandy Four and Minsk contact group, and by whom.

As of now, several “settlement plans” were made public in Ukraine: Tymoshenko’s plan, Avakov’s plan, “Opposition Bloc” plan. All of them include the deployment of a UN peacekeeping mission and a phased execution of Minsk agreements. Yet only “Opposition Bloc” representatives have expressed readiness to enter into direct negotiations with “DPR/LPR” representatives.

Obviously, in order to resolve the conflict, an ongoing dialogue is required that is not there so far. There is no dialogue in either the Normandy Four (the latest meeting of the leaders of states was in 2016), the Minsk group, or the Surkov–Volker format.

For different reasons, at the moment, neither Russia, nor Ukraine are interested in maintaining a dialogue required for resolving the conflict.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission’s mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

Outside of the conflict, the problem is that Germany and the EU have essentially transferred their peacemaking responsibilities regarding Ukraine to Washington. This is explained by a number of factors: the fact that Europe is tired from a protracted conflict and a current state of transatlantic affairs, when Europeans have no idea what to expect from the most unpredictable US president in each situation (i.e. complicated situation with Iran’s nuclear profile) that affects major European business interests, and a number of other factors.

Along with this, both Europe and the US support Poroshenko's proposal on the deployment of UN peacekeeping forces to Ukraine. The problem is that the Russian and the Ukrainian President have different views regarding this process. Russia's position is that the UN peacekeepers' mandate should be limited to ensuring safety of OSCE Special Monitoring Mission staff, and the peacekeepers should be deployed to the contact line between Kyiv and Donetsk/Luhansk forces. Although later, the Russian President agreed with Merkel, who noted that OSCE monitors move around the entire territory of the conflict and must have protection wherever they go. V. Putin always insists that Kyiv must come to an agreement with Donetsk and Luhansk, claiming that never in the world's history have such conflicts been resolved exclusively through intermediaries.

Kyiv leadership insists on a full-fledged UN peacekeeping mission in Donbass, stressing that its ultimate goal is not to freeze the current situation, but to ensure stable peace in separate regions of Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine, as well as restoring Ukrainian state's territorial integrity. Kyiv believes that the UN mission should be deployed to the entire territory of Donbass, including the uncontrolled section of the Russia-Ukraine border.

At the moment, these approaches contain irreconcilable differences as to conflict origins, as well as resolution mechanisms. It is clear that Ukrainian proposals supported by the US and Europe will be vetoed by Russia at UNSC. Russian proposals will not bring anything new to the process of the region's demilitarisation and moving forward in the context of Minsk agreements (even in their Russian interpretation). Russia is unlikely to moderate its position even if threatened by additional sanctions by the US (with the EU being against them). It is possible that Kremlin is waiting for a different president to be elected in Ukraine (e.g. Tymoshenko), with whom it will be psychologically easier to negotiate.

Until the presidential election in Ukraine, chances for successful negotiations on the peacekeeping mission are slim, as, ultimately, for various reasons, no one is interested in resolving the Ukrainian conflict. Thus, the prospects for a mission are rather faint. Both, the US and Russia have their reasons for being interested in preserving the smouldering conflict as is. Europe will not risk having another conflict with Washington D.C. over Ukraine. As for Kyiv, the main task that the current elite is trying to accomplish is to remain in power after the elections.



**IF UKRAINE DOES NOT ATTEMPT TO MAKE  
PROGRESS TOWARDS RESOLUTION,  
OTHER STAKEHOLDERS WILL ADOPT  
THE WAIT-AND-SEE APPROACH**

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

The new political cycle in Russia essentially remains the extension of the previous one. No group, either public or secret, is disputing V. Putin's central role in the political system. Thus, the President has wide discretion in the matters of domestic and foreign policy. The limits of this discretion are determined not so much by external factors, as by the perception of Russia's national interests as seen by the nucleus of the Russian political elite, as well as economic and social boundaries.

The president seems to be satisfied with the ongoing foreign policy course, although this does not mean that all international developments were to his liking. The combination of circumstances and deliberate decisions have created a certain momentum in a number of areas, a kind of a track, which Russia will try not to diverge from without a particular need, even if the above-mentioned leader's wide discretion allows for such actions.

In the context of the Ukrainian crisis, such "track" is obviously the Minsk agreements and the negotiations connected with them. Similar to a number of other conflict situations, having defined its position, Russia is not trying to make it any more acceptable for partners, assuming that this highlights the futility of any external pressure. Minsk agreements, given the variety of opinions on conflict regulation in the Russian and Ukrainian political rhetoric, are seen as a compromise, a middle ground, which does not satisfy any of the parties, but is potentially acceptable for both.

The rejected by Ukraine's government official Russian thesis regarding the internal character of Ukraine's conflict, forms a framework for resolution, as seen in the Russian political discourse. Ukraine's sovereignty over Donetsk and Luhansk is not officially contested. Thus, because harmonisation of positions of all stakeholders is key to the settlement process, the end result – a political resolution model – has to be approved by Kyiv, Donetsk and Luhansk.



**Sergey UTKIN,**  
Head of Strategic  
Assessment Section at  
Primakov National Institute  
of World Economy and  
International Relations,  
Russian Academy of  
Sciences



A common point in the discussion is the recognition of significance of the upcoming 2019 presidential and parliamentary elections in Ukraine. Although Moscow does like to talk about Ukraine as an actor that is completely dependent on its Western partners, realistically, the evolution of the Ukrainian political scene is the process that can create or block the possibilities for moving towards resolution. In turn, this evolution is affected by the events in the conflict area.

Whatever the dynamics of the conflict – escalation, stagnation or progress towards resolution – there will be attempts to use the situation in their interest by the Ukrainian government, as well as moderate and radical opposition groups. As usual, the distance between the pre-election promises and real actions of the winner, as well as their effectiveness, will be an important factor. Given the fatigue with the old political faces and personas, newcomers are potentially likely to succeed.

Thus, a year before the elections, they remain the uncertainty factor, which is quite healthy for a democratic system, but rather worrisome in the situation of the ongoing conflict. If the Ukrainian leadership does not come forward with initiatives to make progress towards resolution, other stakeholders will likely adopt the wait-and-see approach, intending to work with political forces and leaders that come to power in Ukraine after the elections.

*– How real are the chances of organising a UN peacekeeping operation in Donbass taking into account the geopolitical dynamics and the positions of stakeholders? Is there a possibility of a compromise regarding the main parameters of the potential peacekeeping mission's mandate, and what concessions can Moscow and Kyiv make?*

Russia's current official position regarding the use of the UN forces is defined by three ideas:

1. The forces are to ensure the safety of the OSCE monitoring mission;
2. A mission that would assume administrative and security responsibilities in the uncontrolled territories would violate Minsk agreements, which provide for these responsibilities to be assumed by the local governments formed on the basis of elections;

3. Parties that do not agree with the content of the Russian proposal, but support the very idea of using the UN forces, should submit official amendments to the Russia-drafted UNSC resolution.

The proposal on ensuring security of OSCE monitors by the UN forces is presented by Russia as the response to concerns raised by other negotiation partners about the safety of OSCE mission's working conditions. This wording leaves broad possibilities for a compromise. Ultimately, almost any form of UN presence can be interpreted as ensuring safe working conditions for the OSCE monitoring mission.

From the point of view of preventing incidents, using “blue helmets” for accompanying mobile teams of observers could be purely symbolical. The danger for both, observers and the local population mostly comes from land mines and the unexploded shells, as well as long-distance shots fired with low precision. In order to resolve these issues, the UN mission would require broad powers for control and, possibly, expropriation and liquidation of weapons and ammunition.



Russia is worried that replacing armed groups in Donetsk and Luhansk with international forces may create conditions for a unilateral resolution of the conflict by force on the part of Kyiv. Potentially, deploying peacekeepers to the contact line could provide certain guarantees against a forced resolution. Kyiv's argument against such decision was the potential consolidation of this line as the de facto border. Yet, the dead-end situation that persists for a number of years is turning this line precisely into the latter. A major argument against such deployment is the length of the contact line, which makes efficient control of the entire territory by the peacekeeping force problematic.

It is unlikely that parties can be convinced that deploying a symbolic mission can be a step towards resolution. Whatever the mission's mandate, it should be sufficiently large to ensure real presence in the entire conflict zone. This, in turn, means major expenses for its maintenance and complications with staff recruitment. These issues can be solved for a rather brief period of time, in case mission

deployment and withdrawal are tied to Minsk agreements. If progress towards resolution is not guaranteed, approval of a UN mission for an indefinite period of time risking to remain in the region for decades, is extremely unlikely.

I believe that for Ukraine, participation of the Russian military in the mission would be unacceptable. A possible compromise could be Russia's participation in the work of mission administration bodies. In turn, Russia will try to prevent on-the-ground presence of staff from NATO countries, even those, with whom Russia still has a trusting relationship. A number of experts have already made reasonable remarks that in this connection, neutral countries that are not part of any military bloc and representatives from other regions of the world can play a special role. Participation of CSTO countries, with the exclusion of Russia, can be a topic of political discussion. There is a possibility that CSTO membership per se would not be regarded as unacceptable in Ukraine, and CSTO countries could be interested in playing a major role in strengthening regional security.

Given the need for the mission's approval by the UNSC, a special role belongs to the Russia-US dialogue. A situational merger of the Normandy Four with the Russia-US format is not completely out of the question, but it is less important than the targeted cooperation of the Russian and American negotiators. In the early 2018, many observers were under the impression that K. Volker and V. Surkov's negotiations reached a dead end, due to Russia's conservative position and excessive public presence of K. Volker, who essentially assumed the role of Kyiv's advocate on the international stage.

Both, mission deployment and its coordination with the Minsk agreements require Ukrainian Parliament's support. Until now, Ukrainian law-makers have been drifting towards abandoning Minsk agreements and explicit definition of the conflict as confrontation with Russia. Definitions captured in the Ukrainian legislation obviously cannot be used in UNSC decisions that require Russia's approval as the Council's permanent member.

Even if after the 2019 Verkhovna Rada elections there was a majority of moderate forces that support Minsk agreements, the process of approval would be extremely difficult and would almost inevitably suffer attacks by radical forces. Negotiators would need to provide substantial guarantees, possibly tied to international assistance programmes for Ukraine in general and restoration of Donbass in particular, that would create incentives for Ukrainian politicians.

## PROGRESS OR CRISIS IN INTERNATIONAL RELATIONS WILL AFFECT RUSSIA AND UKRAINE AND THE STATE OF CONFLICT BETWEEN THEM

*– In your opinion, how will (do) domestic political processes in Ukraine and Russia (Putin's new presidential term, future presidential elections in Ukraine) affect the Moscow-Kyiv conflict resolution?*

History has numerous examples when a change of power did not change anything in the country's foreign policy, or vice versa, the “unchanging leader” made a dramatic turn in his foreign policy due to different circumstances. Ultimately, politics is nothing more than the art of possibility.

Domestic political processes are always tied to external political and external economic events, to formation of different political and economic coalitions in the world. Both, Ukraine and Russia are experiencing major international pressure. One is expected to deliver on the promised reforms and alignment with the EU standards, the latter is under sanctions that are becoming increasingly more stringent. The resolution of the conflict between these two countries directly depends on the nature of world's top countries' actions and how coordinated these actions are. There is a question of time required to determine the appropriate means of pressure, which, on the one hand, have to be effective, and on the other, have minimal impact on the countries that apply them. Essentially, this is what we are seeing.

Current international political-economic situation concerning Moscow and Kyiv was summarised by the German Chancellor A. Merkel in the joint press conference with US President D. Trump on 27 April 2018 in Washington D.C.: “No one is interested in not having good relations with Russia. But wherever there are conflicts, wherever there are things happening, as for example in Ukraine, we have to call a spade a spade... We discussed Ukraine and here we worked very closely against the illegitimate actions of Russia... I am very pleased to say that we work very closely with the American administration complementing the Minsk format, and will continue to do so... As for the sanctions, we work together with the representatives of the administration, in particular, with the Treasury. We exchanged views on what sort of secondary effects they [sanctions] may have”.<sup>12</sup>



**Mikhail SUBBOTIN**,  
Senior Fellow,  
Primakov National Institute  
of World Economy and  
International Relations,  
Russian Academy of  
Sciences

<sup>12</sup> Merkel: “No One Is Interested in not Having Good Relations with Russia, but the Differences Need to Be Discussed.” – TASS, 27 April 2018, <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5166026>.

This is not a new issue – countries that are introducing sanctions or counter-sanctions need to be aware of the “shoot oneself in the foot” effect. In 2014, President of France F. Hollande warned that the *BNP Paribas*<sup>13</sup> precedent could be a threat to the entire European financial system’s stability: “Everyone should be conscious of the risks of unfair and totally disproportionate sanctions that could have consequences reaching beyond the problems of just one French bank. There are other banks that could also be targeted, creating a risk and a doubt over the solidity of the European financial system”.<sup>14</sup>

Then again, the matter reaches beyond economics and finance. The Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA, PL 115-44) adopted on 2 August 2017, defines Russia as an adversary to the United States, which should be actively opposed through the use of sanctions. The Act made the existing sanctions more stringent, introduced new restrictions and a more complex procedure for lifting the sanctions; also, PL 115-04 made it incumbent on the US government to act as a protector of the sovereignty and security of all Eurasian countries that are or may become “victims” of Russian influence. The Department of State is the key agency responsible for this group of issues.

Notoriously, Russia was included in the CAATSA, PL 115-44 Act along with Iran and DPRK, therefore, sanctions against these two countries cannot but be perceived as a sort of training, field-testing of different ways to apply sanctions, including, against Russia.

Sanctions are dangerous due to three main consequences: the very threat of sanctions and the uncertainty as to the timeline of their introduction, toxicity, i.e. their impact on the unlimited scope of economic entities, and the possibility of their further escalation. The sanctions policy and the numerous problems caused by it (political, economic) demand a new set of international rules. They are being developed and adopted in the search for acceptable solutions, yet revised straight after that, and sometimes, dropped altogether. A simulation of a possible attack is being demonstrated along with its consequences for the country’s economy, separate companies and persons, against whom these sanctions are introduced.

“The war of sanctions keeps isolating the Russian economy, solidifies its technological backwardness and low growth rate”.<sup>15</sup> The events concerning

---

<sup>13</sup> French Bank BNP Paribas to Pay a Record \$9 Billion Fine to the US over Sanctions Violations. – RBC, 23 June 2014, <https://www.rbc.ru/economics/23/06/2014/57041e939a794760d3d3f81e>.

<sup>14</sup> Deutsche Bank Is Looking at Multi-Billion Dollar US Penalties for Iran and Syria Deals. – Interfax, 4 July 2014, <http://www.interfax.ru/business/384071>.

<sup>15</sup> Lomskaya T., Bazanova E. Higher School of Economics Experts Evaluated Russian Economy Losses Due to Sanctions. – Vedomosti, 16 April 2018, <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/04/16/766814-iz-za-sanktsii>.

O. Deripaska and V. Vekselberg with the “rollercoaster” of their companies’ share prices depending on the version of US sanctions legislation is a typical example of recent developments. At the same time, stories like Rusal’s can redirect Russian government’s focus to economic issues and have it adjust its foreign policy accordingly.

Once the sanctions are imposed, it is extremely hard to come out of their shadow, even if all the necessary actions have been taken and a corresponding agreement has been reached. Thus, on 8 May 2018, US President D. Trump announced America’s withdrawal from the Iran deal and the reimposing of economic sanctions against this country.

The unilateral decision to stop US participation in the Iran “nuclear deal”, as well as recent developments concerning DPRK, can prove to be much more than just another failure or triumph of major powers in resolving specific nuclear issues, such as multipolarity, transatlantic relations, America’s isolation, European integration, etc. Already on May 9, the EU has expressed its regrets regarding the United States withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Action, and confirmed its commitment to the UNSC Resolution 2231 and willingness to fulfil its obligations as long as Iran fulfils its obligations.

After the White House talked about the possibility of introducing restrictive measures against European companies that continue working with Iran after the US withdrawal from the nuclear deal, the EU has started preparations for counter-measures. As a result of the meeting of European leaders on May 16 in Sofia, a decision has been made to ensure support and protection for European companies working with Iran, and the European Commission President Jean-Claude Juncker mentioned the need to update the list of US sanctions affected by the Blocking Regulation No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting companies against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country.

Progress or crisis of international relations in connection with Iran’s and North Korea’s nuclear programmes, Syrian war, practical application of the US sanctions legislation and many other global political and economic events – all of this will imminently affect the world’s attitude to Russia and Ukraine and the state of the conflict between them. Regardless of political changes (or lack thereof) in both countries.

## DOMESTIC POLICY PROCESSES IN THE RUSSIAN FEDERATION: DYNAMICS AND PROSPECTS



**Lev GUDKOV,**  
Director of Levada Centre

*Russian presidential election in March 2018 can essentially be called “Putin’s acclamation” – a demonstrative approval of a dictator without an alternative. The goal of “elections” was not Putin’s “victory” as such, which no one doubted, but the demonstration (as in the Soviet times) of the “overall nation’s support” for Putin and the expression of approval of Putin’s political course by an absolute majority of Russians.*

The propaganda-moulded image of Putin as a charismatic politician would be impossible to create without **“patriotic” mobilisation** and the euphoria (2014-2016) caused by chauvinistic anti-Western and anti-Ukrainian propaganda and the annexation of Crimea. Each time his rating reached its peak was during the military campaigns (1999, 2004, 2008, 2014). Having dropped by the end of 2013 to 60-63% after large street protests, the rating hit 87% after Crimea, and have not gone down below 76% since then. Frustration and social discontent are being channelled to other tiers of government; responsibility for the domestic situation is transferred from “the nation’s leader” that represents the symbolic values of grandeur and power of the “Russian State” – to the government, Duma, “bureaucracy”, “enemies”, etc.

The Crimean mobilisation wave has consolidated the cycle of institutional changes in 2012-2017, which followed as a response to mass protests in major



cities and the weakening of Putin's legitimacy. Toughening of legislation, court and enforcement practices are aimed against any forms of self-organisation within the society, suppressing civil society initiatives and independent non-profit organisations that are not controlled by the Kremlin and regional authorities. Increasing the powers of political police was combined with tightening of censorship (Roskomnadzor – Russian service for supervision of communications) and establishing monopolistic control of presidential administration over the information space, turning media into a powerful and efficient machine for propaganda and manipulating public consciousness with the use of latest developments in social sciences. Today, 20 of 22 federal TV channels have been united into three media holdings and are pursuing a coordinated propaganda policy. Alternative information outlets cover only 5-7% of audience.

The regime of “managed democracy” or manipulating electoral processes (control of vertical mobility and selection for government jobs) developed over the four electoral cycles (1999-2012) has created a closed corrupt political class that ensures an exclusive character of institutional dominance, immunity from any attempts of civil society to control the government, and subordination of economy to the interests of the ruling class. The ideological framework for this kleptocratic authoritarian regime was developed only in the past 4-5 years, although its separate principles and ideas were voiced already in the early 2000s. The new political course was announced by Putin in Munich in February 2007: confrontation with Western states, “stability”, “managed” or “sovereign democracy”, fighting the “export of colour revolutions” to Russia. This means that the key message is the rejection of values such as the rule of law, democracy, human rights and free market economy that are perceived as alien to Russian culture; the need for stability and protection of the state.

Public consciousness is very realistic about the nature of the Russian government: according to the majority of Russians, Putin's power rests on security forces (mostly, political police, special forces, generals), oligarchs, top-level bureaucrats, and represents interests of these particular institutions. The image that Russians have of different tiers of government accurately represents a combination of repressive structures and oligarchy, hierarchic government. The intensifying ideological exploitation of the idea of being part of a Grand nation (or uniting with the Grand Nation) removes, destroys any idea of the need to represent interests of various groups, and thus, the very idea of “society”,



democracy, accountability of authorities for their actions and policies, and the need for civil control over the government. The anti-Western rhetoric (enemies, militarism, the glory of the Russian Empire and its colonial wars, discrediting western values) is displacing the notion of inalienable human rights in the public consciousness, the idea of a law-based state and the possibility for a small ordinary man to resist the abuse of state authority, is neutralising or discrediting any values and ideas that contradict the spirit of the authoritarian rule.

The enemy concept is a constitutive element of understanding the policy and ideology of the state. If in 1994 (before the start of the First Chechen War), 41% believed that Russia had enemies, in the spring of 2014 – this number was 84%, but along with decreasing mobilisation, this indicator gradually decreased – reaching 66% in 2017. Keeping the population in the state of permanent agitation and readiness for mobilisation not only eliminates liberal or democratic, and rule-of-law ideas from the public consciousness, but also strengthens the protective isolationism.

As Putin's regime takes root, these ideas ("Russia is a special civilisation" exceeding the West in terms of its spirituality and morality; "our path is special"; Western democracy is not suitable for us, etc.) have gathered the support of an absolute majority of Russians. Starting from the mid-2000s, the public opinion supported the statement that "Russia is not a country of European culture". Yet, this isolationism is rather ambiguous – when it comes to their everyday lives, elements of youth culture, family morale and sexual behaviour Russians align themselves with European lifestyle.

Distancing and alienation from developed countries was achieved through imposing ideas that the West (developed democracies) treats Russia with contempt and fear (the latter is allegedly due to Russia's "growing power"). Propaganda has accentuated the old layer of stereotypes and myths deeply rooted in the Russian culture: the ideas of Russia being underdeveloped and barbarian. The trick of the anti-Western demagogy, however, was in attributing Russia's own insecurities, typical of any "catch-up modernisation" country, to European countries. Besides, a cultivated patriotic pride for the "rising Russia" neutralises a depressing awareness and shame for the state of affairs inside the country, a clear realisation of state corruption, selfishness and greed of the ruling class. There are no illusions as to the morality and decency of the political class, but there is also no particular indignation about its actions.

The U-turn from a weak proto-democracy to secondary totalitarianism should be viewed as the regime's reaction to desire of the former Soviet republics and Eastern European countries – former members of the socialist camp to integrate into EU and NATO structures. Georgia's desire to follow this path, followed by manifestation of similar plans in Ukraine caused a strong negative reaction from the Russian leadership, which was reflected in corresponding campaigns and measures aimed at discrediting these countries. After 2004, the Baltic States, Georgia, Poland, and later – Ukraine and the US top the list of enemies. Anti-Ukrainian and anti-Georgian propaganda tends to increase during electoral cycles in these countries.



We are dealing with a revival of totalitarianism. The anti-Western rhetoric has not yet been able to completely destroy the significance of Western values (associated with modern culture, civilisation, consumption); despite all the confrontation, Russian public consciousness preserves readiness to “normalise” relations with the West, weaken the confrontation and tensions in relations between Russia and Western countries (the US, EU).

What can be expected in the nearest future after the elections?

1. The most likely scenario is that in the nearest future the government will operate by inertia. Domestic policy will be reduced to strengthening of repressions (against the elite dissatisfied with Putin's line of action, against civil society and the opposition), tightening of censorship, and continuing army and police modernisation. The approved composition of the new “old” Medvedev government is only reinforcing this opinion. There are no grounds to believe that Putin, having received a majority approval, will introduce any institutional reforms or change his policy. For his regime, any changes of democratic nature would be a political suicide and contrary to his ideology and way of thinking. Any reforms in Russia can

be conducted only in a situation when the dictator is forced to implement them, under the pressure of circumstances. At the moment, there are no such circumstances.

2. Foreign policy will continue to combine confrontation with leading countries, blackmail and incitement of regional conflicts, maintaining permanent instability and tensions in Ukraine, the Middle East, break-up attempts and support for the ultra-right, anti-democratic forces and movements in Europe; at the same time, Russia will seek opportunities to ease sanctions, and to stop the escalating risk of international isolation. Kremlin is ready for a trade-off, but with an obligatory condition to preserve its conquered positions, and consideration for its claims to influence and participate in resolution of global problems. It is crucial for Putin to retain the significance of a symbolic Grand State status as the basis for his legitimacy.

The situation can drastically change in two cases: (a) a new global economic crisis that will have a much greater impact on Russia's weak economy, than on the economies of other developed countries; a sharp or prolonged decline in living standards of the Russian population that will undermine Putin's legitimacy; (b) unpredictable development of an accidental local conflict into a confrontation between Russia and the West leading to a military and diplomatic defeat of Russia, which will have the most negative impact on the legitimacy and support for the regime.

In the situation of a long-term crisis (a prolonged decline of daily consumption or loss of hope for an improvement of living standards, military failure), an isolated incident is enough to cause irreversible processes of regime erosion and its collapse. It can be a major technological or social accident with a strong reaction from the public. In any case, events can develop quickly and uncontrollably only if they split the elites, which Putin is trying hard to prevent, intensifying repressions against top government officials, as the increasing number of court trials against the elite show.

Domestic political processes in Russia will not affect the resolution of Kyiv-Moscow conflict. The sanctions-related deterioration of the situation for large businesses affiliated with Russia's government will not make Putin exit a clandestine war. On the contrary, any, even weak attempts to express discontent

or concern regarding Russia's growing isolation and the continued economic stagnation will lead to immediate repressions against their initiators. The existing regime is characterised by primitiveness and rigidity, which will only increase due to "sclerotisation" of the system.

I am not fully aware of the balance of political forces in the upcoming presidential election in Ukraine, but I am sure that Kremlin will pay close attention to them, accompanied by extremely negative and hostile coverage in the Russian media. In any case, I believe that the outcome of elections will not have a significant impact on Russia's policy in Donbass, as it is determined by the interests of the most conservative and revanchist groups in the country's top leadership.

In my opinion, top military leadership does not support an open military action and direct involvement of the Russian army, being aware of the huge risks this gamble entails and resorting to quiet sabotage of such plans. Yet generals cannot oppose the geopolitical preferences of security officers. I would like to be mistaken, but I fear that the most likely scenario has been a simmering micro war on the contact line in Donbass, interrupted by recurring shellings and escalations, which however does not translate into large-scale clashes.

The chances of deploying a UN peacekeeping operation to Donbass are slim. Russia will be creating an illusion and semblance of being interested in negotiations on these matters, while at the same time carefully building insurmountable obstacles to real conflict resolution. EU will not risk its interests, fragile stability in Europe and its relations with Putin's regime.

Ukraine's problems mainly concern European countries due to their long-term consequences, and, besides, the EU does not possess real means to influence the Russian government. Putin will try to wear everyone down, hoping that his opponents and adversaries get tired of constant tensions and futility of the conflict, and give it the status of a "frozen" one.

A compromise on basic parameters of a UN peacekeeping mandate is possible in theory, but it is unlikely that such an agreement will be made and will not be broken under some pretext. The source of the conflict is in Moscow and it is Moscow that will define its outcome. Yet, so far, nothing indicates that any change is likely there.

## CONFLICT IN EASTERN UKRAINE: IS THERE ANY HOPE FOR COORDINATED EFFORT?

**Vladislav INOZEMTSEV,**  
*Director of the Centre for Research  
on Post-Industrial Societies*



*When in 2014, Russian-backed separatists in Eastern Ukraine proclaimed independence of the so-called “Donetsk” and “Luhansk” “people’s republics”,<sup>1</sup> which has resulted in a conflict with a death toll of over 10 thousand people, many thought that the involvement of international observers in conflict settlement would put out the fire of war. Now, four years since then, hopes to implement the infamous “Minsk scenario” are hardly alive; most politicians and experts realise that this format is unlikely to ensure peace in the region that has been turned into a chaotic borderland between Ukraine and Russia.*

Precisely because hopes for a resolution are gradually melting, each new initiative attracts commentators’ attention. As we know, in February 2015, Petro Poroshenko had proposed an idea to deploy UN peacekeepers or EU police mission to Donbass<sup>2</sup> but no real action followed. Two years after that, Kremlin explained that it will not oppose such an operation, if international peacekeeping forces are deployed to a contact line between the separatists and Ukrainian army, with any other locations limited to “places, where the OSCE is conducting its inspection visits in line with the Minsk Package of Measures, and establishing control over the entire territory of “new republics” is out of question.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> See: *Report on the Human Rights Situation in Ukraine*, 16 August to 15 November 2017, Geneva: UNHCHR, p.29.

<sup>2</sup> For more information, see: [www.president.gov.ua/ru/news/rnbo-na-choli-z-prezidentom-prijnyala-rishennya-pro-zaproshe-34760](http://www.president.gov.ua/ru/news/rnbo-na-choli-z-prezidentom-prijnyala-rishennya-pro-zaproshe-34760).

<sup>3</sup> See: <https://kremlin.ru/events/president/news/55593>.

Nonetheless, the format of peacekeepers' involvement is still being discussed (a year after V. Putin's statement, former NATO Secretary General discussed the possibility to deploy peacekeepers from non-NATO allies to Donbass<sup>4</sup>) – and I believe this phased “dialogue” requires a sober view of the Russia-Ukraine conflict.

The original goal that Moscow pursued in 2014 is now hard to determine. At the time, creating the so-called “Novorossiia” extending from Luhansk to Odessa had been an option, but in my opinion, only very inadequate people could have hoped to implement this scenario. The start of the Minsk process signified that Kremlin has abandoned the attempts to seize a major part of Ukraine's territory and limited itself to creating a situation that turned Ukraine into an incapacitated state, prevented it from joining NATO and the EU, and is constantly undermining the effectiveness of its institutions.

Minsk agreements that ended the most intense phase of the conflict have been, in my opinion, unacceptable for Ukraine from the very start as they entail a loss of sovereignty after incorporating quasi-states run from Moscow into its political framework, while agreeing to these quasi-states' right to veto key issues that determine the country's future. I am not even talking about the fact that “re-integration” of Donbass under the “Minsk” conditions would drain the Ukrainian budget, restore the influence of pro-Russian, Donetsk oligarchs on Ukrainian politics, and severely damage the domestic political situation as this de facto surrender to Moscow will infuriate the right-wing forces and ATO veterans. In other words, Kremlin has orchestrated an ideal situation which Ukraine cannot resolve without major losses, – and has been creatively using it for the past four years.

The reason for all of this is quite clear. Kremlin is not interested in preserving peace, and even less so in the restoration of Ukrainian statehood (note: Moscow has been using such a policy of “managed instability” since the beginning of the post-Soviet period in many countries: from Moldova to Georgia, from Ukraine to Syria – but right now, it is not just the implementation of its geopolitical aspirations that is at stake, but using enemy image for the purpose of brainwashing its own citizens).

However, the fact that current Ukrainian leadership does not want peace in the East of the country only exacerbates the problem: the military operation allows

<sup>4</sup> See: [https://www.nrk.no/urix/fogh-rasmussen\\_-\\_vil-ha-20.000-fredsbevarende-soldater-til-ukraina-1.13912030](https://www.nrk.no/urix/fogh-rasmussen_-_vil-ha-20.000-fredsbevarende-soldater-til-ukraina-1.13912030).

to position the country as the victim of aggression and put aside any positive elements on the agenda (the fight against corruption, formation of an efficient law enforcement system, market reforms, progress on the path to European integration, not to mention the fact that the ongoing war is generating profits for many representatives of Kyiv's current ruling elite).<sup>5</sup> Despite a high death toll and huge economic losses, the conflict in Eastern Ukraine benefits both Moscow and Kyiv, and the situation is unlikely to change in the near future.

I think that the war in Donbass is not a “negative-sum game” worthy of experts’ attention,<sup>6</sup> but a clash between captured states, each run by an elite group, whose task is to maximise their benefits from regulating budget finances and to create special preferences for businesses affiliated with its members.<sup>7</sup> In Russia, this group is less inclined to resort to democratic procedures, while in Ukraine it has a more democratic appearance. In Russia, everything revolves around one authoritarian leader, who has ruled the country for almost twenty years; in Ukraine, leaders are changing without significantly modifying the essence of the established regime.

I think this situation is the key reason why there are no chances for finding a mutually acceptable solution to the Russia-Ukraine conflict in the near future. Western observers and politicians, unfortunately, cannot fully grasp this very particular nature of power in both countries and keep generating new initiatives for conflict resolution that are all equally pointless.

None of the proposed initiatives on the deployment of peacekeeping forces to Eastern Ukraine look very promising.

***On the one hand***, the upcoming presidential and parliamentary elections in Ukraine undoubtedly will require the political elite not only to toughen its rhetoric, but also to conduct a demonstrative and possibly some real military activity in the ATO area to convince voters that everything possible is being done to resolve the situation. Neither making peace with Russia, nor seeking an agreement with puppet leaders of the “people’s republics” is not on the agenda of any Ukrainian politician. Thus, the Ukrainian side will either seek opportunities to intensify the military operation in the ATO area, or will insist on unrealistically broad mandate and scope

---

<sup>5</sup> See, e.g.: [https://censor.net.ua/news/459080/pronizannaya\\_korrupsieyi\\_vlast\\_najivaetsya\\_daje\\_na\\_voyine\\_batkivschina\\_o\\_zaderjaniyah\\_v\\_minoborony](https://censor.net.ua/news/459080/pronizannaya_korrupsieyi_vlast_najivaetsya_daje_na_voyine_batkivschina_o_zaderjaniyah_v_minoborony).

<sup>6</sup> See: Charap, Samuel and Colton, Timothy. *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*, London: Routledge, 2017.

<sup>7</sup> See: Inozemtsev, Vladislav. Russia's Loss, Whos Gain? – The American Interest, <https://www.the-american-interest.com/2017/07/26/russias-loss-whos-gain>.



of powers for a peacekeeping mission. In other words, the electoral campaign period is obviously a bad time to look for compromise.

*On the other hand*, the informational space that is being formed around Russia will not stimulate Kremlin to make deals. The UN does not support Russian position on Syria; international courts and organisations also blame Russia for downing of the Dutch Boeing over Donbass; the EU and NATO continue developing joint plans and scenarios for counteracting Moscow's aggressive plans. In this situation, it will be hard for Kremlin to reach a compromise with international organisations: agreeing to peacekeepers with a serious mandate will mean "surrender" and, just as importantly, will reveal too many details of what was and is happening in the regions controlled by pro-Russian separatists in front of the international community.

It seems that the deployment of UN peacekeepers or other forces with an international mandate to Donbass can be implemented only in one of the two cases.

**Firstly**, efforts to ease tensions between Russia and the West (that do not involve Ukraine) can be an adequate "background" to launch a new initiative. If as a result of some events (something similar to 9/11, unexpected actions by other actors, etc.) Moscow and Washington will decide to improve relations and all types of dialogue and cooperation, then Ukraine will become a serious obstacle on this way, and Donbass will be used as a "bargaining chip" that Moscow can easily ditch as part of the bigger game. In this case, Kremlin will have to find a way out that would allow it to save face and stop participating in the conflict. Unfortunately, so far, this option seems very unlikely: deteriorating relations between Russia and the West continue; Moscow is not prepared to admit to any previously made mistakes or cooperate on investigating the crimes attributed to it; sanctions are being tightened, etc. In my opinion, it would be difficult for Kremlin to explain any softening of its anti-Western rhetoric to its own people – therefore, it seems that the earliest such a scenario can be implemented is after 2024, if Putin is no longer a Russian leader (which I personally doubt).

**Secondly**, an alternative opportunity may be available in a situation, if for some reason Russia suffers several major foreign policy losses; the global economic situation causes a drastic drop in export earnings, which will result in a deteriorating national economy; at the same time, the West intensifies its support for Ukraine, and Ukraine itself demonstrates significant progress in developing both, its economy and army. If all of these circumstances enable Ukrainian forces to start the offensive in Donbass, while annihilating Russia's ability to counterstrike, a peaceful resolution



under the control of international forces can become the only acceptable option for Moscow. Unfortunately, this option does not look overly realistic: Russia's economy has sufficient reserves to cope with serious economic problems for at least a few years; the international community has no intentions to take a hard line against Russia's foreign policy escapades; Ukraine is more absorbed by the in-fighting between oligarch groups at the moment rather than promoting its accelerated economic growth and deep integration with Euro-Atlantic structures. So, in the next five to ten years, this scenario remains strictly hypothetical.

Besides, all those supporting the deployment of a peacekeeping mission to the conflict area need to realise that the Donbass case is very atypical for international relations of the past decades. After 1991, peacekeeping forces have been deployed 52 times – 16 cases of deployment to the contact line in interstate or ethnic wars, and 36 cases of establishing control over the entire territory of the conflict. In all 36 cases, international peacekeeping forces were deployed to countries that were plunged into chaos (e.g. 6 missions in Haiti from 1993 to 2017, two in Sierra Leone in 1998 and 1999, Liberia from 1993-1997, etc.) or to the territories of separatist formations trying to achieve independence from the metropolis and demanding the introduction of such forces for protection from the central government (Bosnia and Herzegovina in 1995, East Timor in 1999 and 2002, Eritrea in 2000-2008 and Kosovo from 1999).

Today, there are only two cases in the world more or less similar to the Donbass case: Northern Cyprus and Nagorno-Karabakh. There, we are dealing with a conflict between a separatist ethnic group and central government, followed by fast interference of an ethnically related third party that supported the separatists and the formation of a “quasi-sovereign state” with a different degree of recognition by those, who supported the separatist movement (Turkey and Armenia, respectively). In both cases, the peacekeepers failed to establish control over the entire territory of the conflict – even in the situation when neither side was a nuclear state, or had veto power in the UN Security Council (unlike Russia).

Another aspect that seems even more important: international experience shows that *deployment of international peacekeeping forces to disputed areas has never led to their re-integration into the state*, from which they sought to break free (or from which they were seized). International presence is mostly supposed to achieve humanitarian goals (responsibility to protect<sup>8</sup>), not political tasks of reinstatement

---

<sup>8</sup> See: The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: IDRC, 2001.

of the violated border (in the latter case, we are talking not about a peace keeping force approved by conflict parties, but about an armed operation with a UN mandate aimed to punish the aggressor – here, as a failed attempt, we can remember the Korean War of 1950-1953, and a successful one – the liberation of Kuwait campaign in 1990, yet, neither of them have anything to do with the situation in the Donbass). All of the above leads me to believe that deployment of international peacekeeping forces to Donbass, as seen by Kyiv, is not only unrealistic, but also hardly desirable.

Assessing the situation that has developed in Crimea and Donbass after 2014, I would like to turn to other analogies provided by the events that have emerged in the course of wars and annexations of previous decades. I am talking about a temporary recognition of occupation or separation of territory while retaining the official sovereignty over it and providing for the procedure of its re-integration in constitutional laws and international agreements. A classical example would be the situation caused by Germany's division into occupation zones by the Allies, formation of GDR, followed by adoption of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 146 of which legitimised the possibility of including lands, which were temporarily a part of GDR into the Federal Republic.

The scenario of 1949 was eventually implemented 41 years later after the collapse of the Communist regime in Central Europe. A similar but more rapid process took place in 1918-1921, when Soviet Russia, unable to resist an offensive launched by German troops had agreed to sign the Brest-Litovsk peace treaty, which was followed by collapse of the German Empire and RSFSR returning a significant part of its alienated territories in the course of a civil war, and later – almost all of them. Since the first days of the critical stage of the Donbass conflict, I said on numerous occasions both in Russia and Ukraine<sup>9</sup> that in the current situation, the best thing for Ukraine is to unilaterally recognise the separatist republics and amend the Constitution by analogy with the Basic Law of the FRG with the possibility of their unreserved re-integration if appropriate conditions present themselves.

This solution, as opposed to the introduction of peacekeeping forces, would help achieve two goals.

On the one hand, a definitive segregation of separatist regions would turn them into Moscow's client states, causing considerable expenses for Russia and shifting the responsibility for their future to the aggressor state. At the same time,

<sup>9</sup> See: Inozemtsev Vladislav. "Loss of Eastern Regions – A Chance for Ukraine" in: *RBK-Daily*, 2014, May 12, p. 5; Inozemtsev, Vladislav. "Donbass Secession from Ukraine Is Unacceptable for Kremlin" in: *Country*, 2014, May 20, No. 20, pp. 6–5, et al.

Russia would have to seriously think about neutralising a significant number of rebel fighters and ensuring basic security on its Southwest border. In this case, official definition of a new interstate border would put an end to the rhetoric of the so-called “civil war” in Ukraine, and would turn any armed provocation on the part of separatists into aggression against the sovereign state with a possibility for an adequate response (note, that this time, it would not be restricted by the “humanitarian” considerations, which limit operations against “civilian population” on your own territory). In this case, deploying UN troops on the new border could become an additional peace guarantee.

On the other hand, Ukraine would gain obvious advantages, including: consolidation of its nation state due to the loss of a significant part of the Russian-speaking population sympathising Moscow; reduction of expenses for subsidising eastern territories; undermining the positions of pro-Russian oligarchs; removing preparations for a military re-integration operation from the agenda and, as a result, discontinuing the present emergency situation, and – most significantly – turning attention to sustainable economic development, and promoting the rule-of-law and European integration as the main goals of the Ukrainian society and Ukrainian elite. The aggression that Russia waged against Ukraine brought an important result: it expressly disengaged Russian and Ukrainian development trajectories. Yes, so far, it was unable to ensure the fulfilment of another, more important goal – it has not turned Ukraine from a post-Soviet state into something that can be defined without the “post-” prefix.

Russia’s annexation of Crimea, and the seizure of parts of Ukraine’s eastern oblasts is a major challenge for a young Ukrainian statehood, and a Ukrainian nation in the making. De facto, Russia has defeated Ukraine in a military and partially, political sense, in retaliation for the Revolution of Dignity and a clear pro-European choice that Ukraine and the people have made. At the moment, the overwhelming majority of Ukrainian politicians and intellectuals are concerned about ways and means to compensate for this defeat. I think that in the near future this task is impossible to achieve – either through a military response, political sanctions, or a peacekeeping operation. Ukraine should accept this defeat (as, for example, Japan and Germany did<sup>10</sup>) and concentrate on multiplying its achievements instead of trying to diminish Russia. Because these achievements, not the UN voting, will determine the destiny of Ukraine’s alienated territories...

---

<sup>10</sup> See, e.g.: Dower, John W. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, New York, London: W.W.Norton & Co., 1999.

# THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT: ASSESSMENTS AND OPINIONS OF UKRAINIAN CITIZENS

The results of Razumkov Centre's sociological studies conducted in 2014-2018 provide grounds to talk about a rather stable tendency among Ukrainian citizens of not trusting Russia, alienating and distancing themselves from it.<sup>1</sup> These changes in the respondents' opinions and attitudes became apparent in 2014 in connection with Russia's aggression – annexation of Crimea and military expansion in Donbass. For more than four years of war, Ukrainians have developed a stereotypical thinking about Kremlin's policy towards Kyiv, Russian government institutions, and prospective contacts with Russia.

Overall, Ukrainian citizens' opinions and assessments can be summarised as follows: Russia is an aggressor state unable to accept an independent Ukraine moving towards the EU and NATO; Ukraine must distance itself from Russia, limiting any possible contacts. During Putin's next term in office, normalisation of ties with Russia is unlikely. It is predicted that this "mental alienation" will be a defining factor in bilateral relations, at least in the medium term.

In the most recent sociological survey (June 2018), citizens assessed the state of relations between Russia and Ukraine, determined the causes of Kyiv-Moscow conflict and its repercussions, evaluated Russia's policy towards Ukraine, expressed their opinions on the UN peacekeeping mission in Donbass, and forecast future development of relations between the countries.

## KYIV-MOSCOW RELATIONS, CAUSES AND CONSEQUENCES OF THE CONFLICT

Since April 2014, a stable majority of Ukrainian citizens assess Ukraine-Russia relations as hostile or bad. Almost every seventh respondent (15%) believes that they are unstable, and only a small portion classified them as

<sup>1</sup> Razumkov Centre study results of several years are being used here. Most recent study was conducted by the sociological service of the Razumkov Centre together with the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation on 1-6 June 2018 in all regions of Ukraine, except Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. Number of respondents – 2018, age – from 18 y.o. Theoretical error does not exceed 2.3%.

good. Western and Central regions were the most critical of bilateral relations.<sup>2</sup> The reason for such negative perceptions are the annexed Crimea, no prospects for the settlement of the armed conflict in Donbass, and the overall state of relations between Kyiv and Moscow entering the fifth year of an undeclared war.

**The main causes of the Russia-Ukraine conflict, according to the respondents, are: Ukraine's attempt to leave Russia's zone of influence, Moscow's inability to accept Ukraine as an independent state and its willingness to head towards European and Euro-Atlantic integration.** (Note that it was Russia's aggression that resulted in a growing number of European and Euro-Atlantic integration supporters in Ukraine. For instance, 60% of the country's citizens would have taken part if a referendum on joining NATO were to take place, and 73% of them would have voted for joining the Alliance).

Only each fifth respondent sees a connection between the Russia-Ukraine conflict and the coming to power of nationalist forces in Ukraine, while an insignificantly small share believes that the cause of the conflict is violation of rights of the Russian-speaking population in Eastern Ukraine. Although in the Eastern region this reason is mentioned more often, it is not the main explanation of the confrontation between Kyiv and Moscow.

**Traditionally,** citizens name the destruction of economic ties, deterioration of political contacts and negative relations between Russian and Ukrainian citizens **as the most negative consequences of the Russia-Ukraine conflict.** This is the situation typical for all regions and all age groups.

**The relations between Ukrainian and Russian people have deteriorated over the last year.** The majority of respondents note this deterioration for the fifth year in a row. Moreover, the number of those, who say that these relations (which are currently hostile or bad) have not changed, is increasing. Percentage of citizens, who believe that relations have improved is statistically insignificant and does not exceed 1%.

**Most Ukrainians have experienced alienation between the citizens (societies) of Ukraine and Russia.** About a third of the respondents have an opposite opinion. The feeling of alienation between Ukrainians and Russians is predominant in the West, Centre, and East of Ukraine, while in the South – a relative majority (44%) of the respondents do not feel such alienation.

---

<sup>2</sup> Regional distribution is as follows: **West:** Volyn, Zakarpattia, Ivano-Frankivsk, Lviv, Rivne, Ternopil, Chernivtsi oblasts; **Centre:** Kyiv City, Vinnytsia, Zhytomyr, Kyiv, Kirovohrad, Poltava, Sumy, Khmelnytskyi, Cherkasy, Chernihiv oblasts; **South:** Mykolayiv, Odesa, Kherson oblasts; **East:** Dnipropetrovsk, Zaporizhzhia, Kharkiv, Donetsk, Luhansk oblasts (except for the occupied territories).

**During the 2014-2018 conflict, Ukrainian citizens have developed a stable negative attitude towards the Russian leadership and its government institutions.** In June 2018, the share of the respondents with a negative attitude towards the Russian President was 76% (in June 2017 it hit 79%). Similar negative dynamics is also observed in relation to other state institutions – the Russian Government and the State Duma.

**The attitude towards Russian citizens is more reserved, mostly neutral.** However, in June 2018 (compared to April 2014), the number of Ukrainians with positive attitude towards Russians has dropped from 45% to 29%, while negative attitude has increased from 17% to 23%, and the share of respondents with neutral attitude grew from 33% to 37%. Overall, such a dynamics can be perceived as tendency towards distancing, mistrust and alienation between Ukrainian and Russian peoples.

The regional distribution of assessments is rather predictable. The most critical assessments of the Russian leadership were expressed in the West and the Centre (in Western Ukraine, the level of negative attitude towards V. Putin has reached its peak – 91%).

## PROSPECTS OF RUSSIA-UKRAINE CONTACTS

**Most often, Ukrainian citizens predict stagnation or deterioration of the bilateral relations in the near future.** Equal shares (36%, each) of respondents believe that relations will either remain unchanged (which cannot be viewed as a positive sign in the context of the Russian aggression), or will deteriorate, as respondents foresee the possibility of conflict escalation. Since the beginning of the Russia-Ukraine conflict, the level of optimism has dropped. (While in April 2012, 36% of the respondents expected Kyiv-Moscow relations to improve, in June 2018 – this share was 5%). The most pessimistic predictions are in the Western region; the South and the East of the country are more reserved.

**The majority of Ukrainians do not expect Russia's policy towards Ukraine to change for the better in the near future.** 72% of respondents do not believe in positive changes over the next three years, and 52% – in the next 3-5 years. In the long term (5-10 years), almost half (47%) of the respondents expect positive changes in Kremlin's foreign policy. Apparently, Ukrainians associate the possibility of positive changes in Russia's foreign policy with the end of V. Putin's presidential term.

**Most citizens expressed their support for reducing or curtailing contacts with Russia.** In the pre-war period, the majority of respondents supported enhancing cooperation with Moscow. Since the beginning of the conflict,

public sentiment has fundamentally changed. In June 2018, 32% supported the reduction of cooperation with Russia and 30% – curtailing contacts. In the West and Centre of Ukraine, a significant number of people prefer to reduce contacts with Russia, while in the South and the East – the situation is less definite – there, compared to overall numbers for Ukraine, slightly more respondents support enhancing cooperation with Russia (22% and 25%, respectively).

## PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS

Recently, the idea to deploy a UN peacekeeping mission to Donbass has been widely discussed in the Ukrainian media space. Peacekeeping has been presented as the best possible political and diplomatic option for settling the protracted conflict in Eastern Ukraine. Ukraine and Russia, however, strongly disagree on the parameters of the UN mission mandate – its goals, tasks, functions, composition and deployment area.

**Most (59%) of Ukrainian citizens support the deployment of a UN peacekeeping force to the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts.** A quarter of the respondents consider peacekeepers' presence in Donbass inappropriate for various reasons.

There are some regional differences. In the West and the Centre, the majority (68%, each) of citizens support the deployment of a peacekeeping force to Donbass. In the South, 47% of residents support this idea (27% are against it). And in the East, the region adjacent to the conflict zone, people's positions are mixed – 42% support the deployment of UN's "blue helmets", and 46% oppose the mission.

**Most Ukrainian citizens believe that there is no need to seek "DPR/LPR's" approval to deploy the UN peacekeepers.** 42% of respondents are against such consultations with the "republics", 34% – support this idea. Note that negotiations between Ukrainian government and "DPR/LPR" are what Russia has been insisting on. A significant part of respondents (23%) found it hard to answer this question. Residents in the West, Centre and East mostly believe that there should be no negotiations with the "republics" regarding the peacekeepers. Moreover, the largest number of those opposed to the idea is in the East – 49%. In the South, 39% of respondents support coordination with DPR/LPR, and 26% – oppose it. 35% were undecided.

**UN forces should take the entire occupied territory under their control, including the Ukrainian-Russian border.** This idea is supported by the majority (43%) of respondents. 15% agree with the Russian position – UN mission should be deployed to the contact line and ensure safety of OSCE monitoring



mission. 12% believe that peacekeepers should ensure the safety of OSCE monitors across the entire occupied territory. About a third (31%) of respondents found it hard to answer this question.

In the West and Centre, the majority of citizens support the idea of UN control over the entire occupied territory and the section of Ukraine-Russia border, while in the South and East – the positions diverge.

## SUMMARY, OR THE MATRIX OF ATTITUDE TO RUSSIA

Russia's intervention has drastically changed the attitude of Ukrainians towards the neighbouring country, its policy, leadership and citizens. One can hardly consider it a situational mood swing. Without a doubt, the general pattern of assessments (particularly, in the regional perspective) is complex and controversial. Yet, the surveys conducted by the Razumkov Centre in 2014-2018 give reasons to talk about certain relatively stable trends in the public opinion.

Summarising the respondents' opinions and assessments, one can identify a number of principal components, a conditional matrix of the respondents' attitude towards Russia (Table "*Do you agree with the following statements?*", pp.239-240). Generally, this matrix can be summarised as follows:

**One.** Russia is the aggressor state. Its goal is to liquidate Ukraine's independence and sovereignty. Normalisation of relations with Russia during Putin's presidency is impossible.

**Two.** Realistically, it is possible to minimise Russia's threat, but not completely neutralise it. In this situation, it is only possible to resist Russia's aggression through a coordinated international effort.

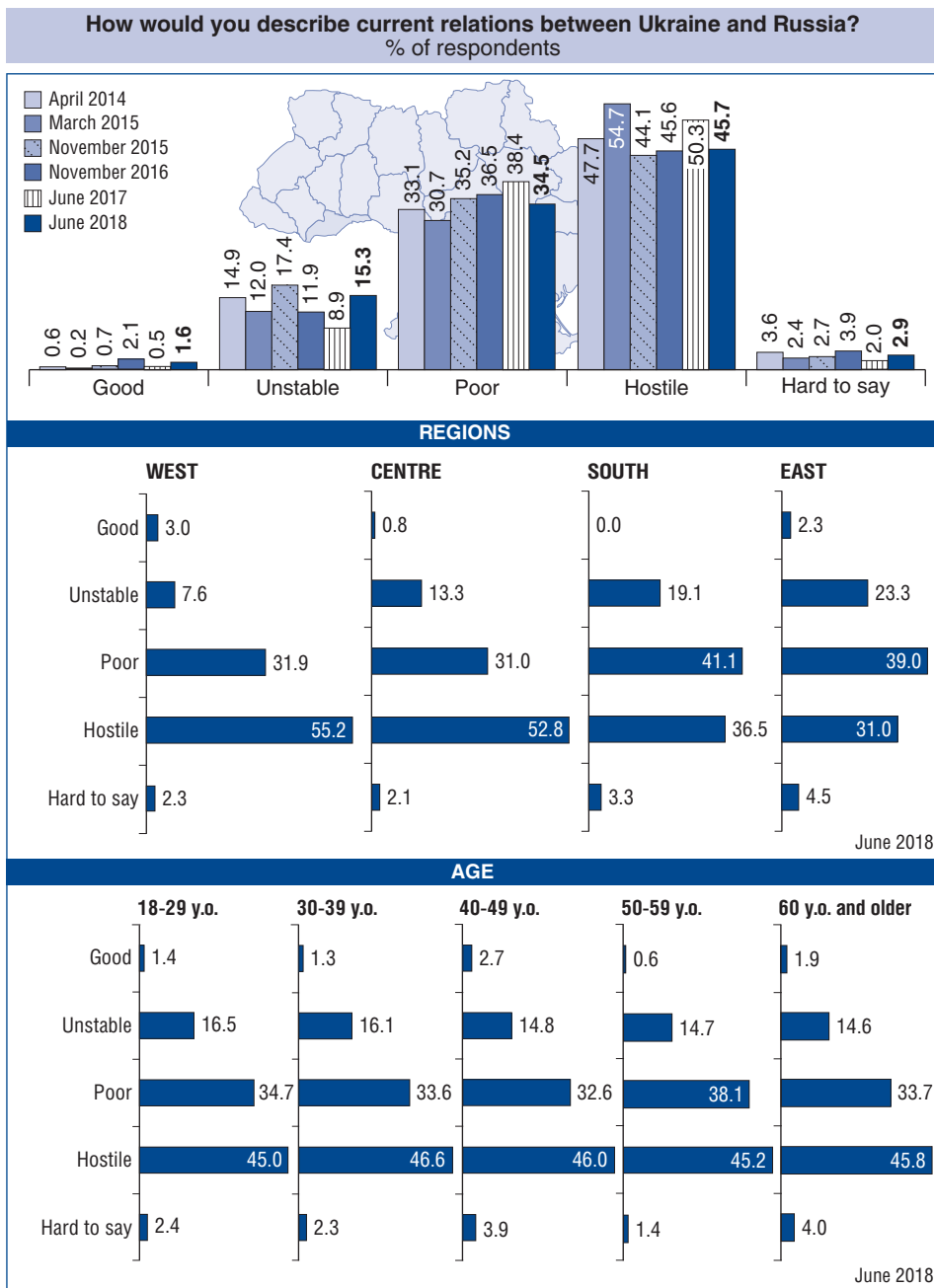
**Three.** Ukraine will not take part in integration projects in the post-Soviet space led by Russia. European integration has no alternative and is irreversible.

**Four.** "Strategic partnership", "good-neighbourly relations", "sister nations" concepts are currently not acceptable for Ukraine, neither is the Russian model of political system.

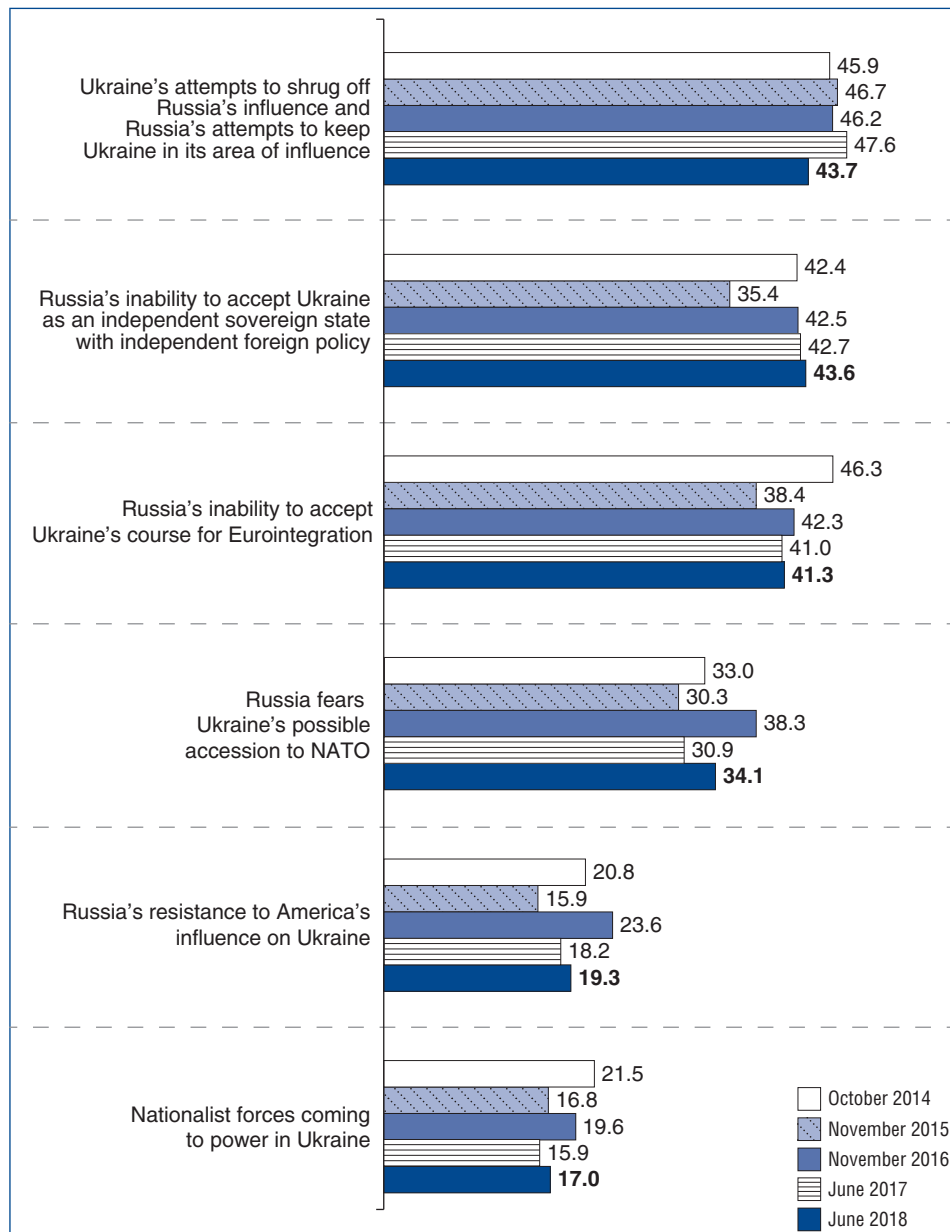
**Five.** There are a number of issues, where a compromise with Russia is impossible. These include the issue of Crimea, Ukraine's state structure, its European and Euro-Atlantic integration.

**Six.** The conditions for normalisation of relations between Kyiv and Moscow should include: termination of Russia's aggression against Ukraine, de-occupation, compensation for damages incurred during the annexation and military action, Russia abandoning its practices of interfering in Ukraine's domestic affairs.





**What are the main reasons for the Russia-Ukraine conflict?\***  
% of respondents

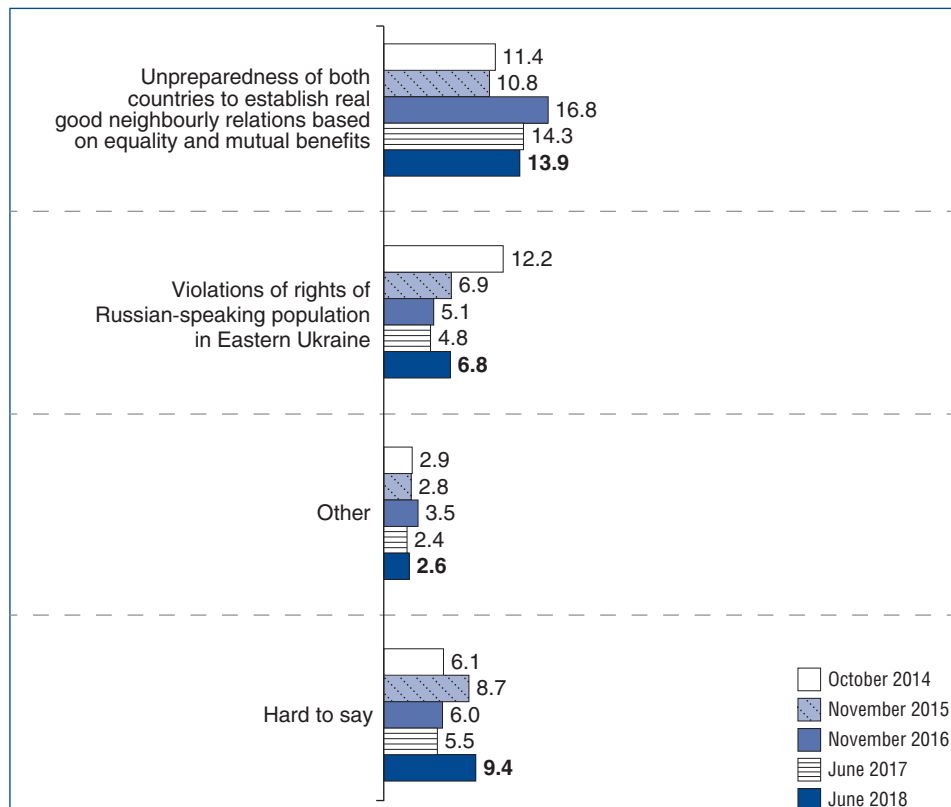


\* Respondents were asked to select all acceptable answers.

**What are the main reasons for the Russia-Ukraine conflict?\***

% of respondents

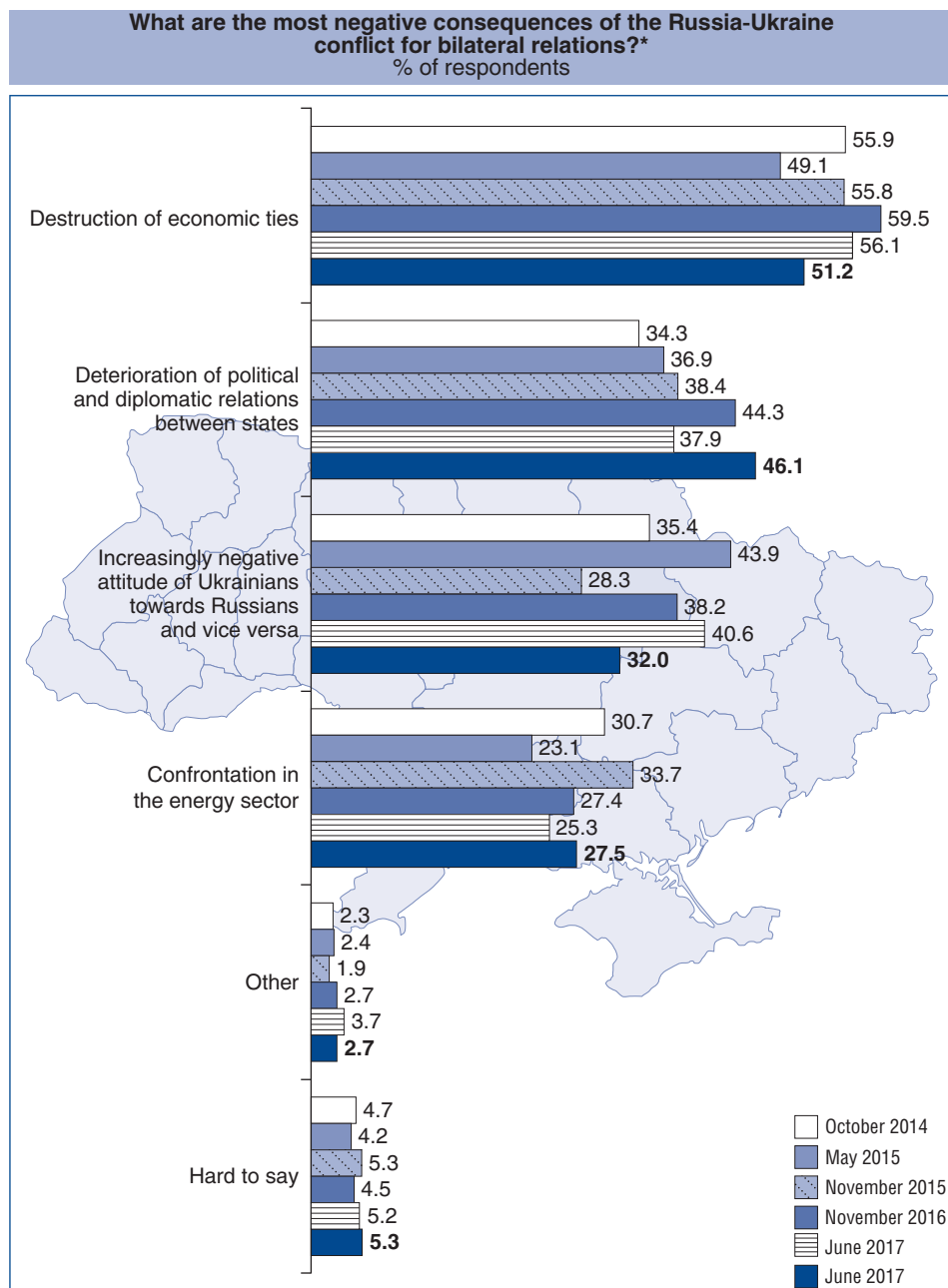
(Continued)



**REGIONS (June 2018)**

	West	Centre	South	East
Ukraine's attempts to shrug off Russia's influence and Russia's attempts to keep Ukraine in its area of influence	56.7	49.4	32.0	29.3
Russia's inability to accept Ukraine as an independent sovereign state with independent foreign policy	60.7	51.0	29.5	24.1
Russia's inability to accept Ukraine's course for Eurointegration	49.9	46.0	24.0	35.0
Russia fears Ukraine's possible accession to NATO	31.3	37.5	39.3	29.3
Russia's resistance to America's influence on Ukraine	11.4	24.6	19.1	18.8
Nationalist forces coming to power in Ukraine	7.6	11.8	30.7	26.5
Unpreparedness of both countries to establish real good neighbourly relations based on equality and mutual benefits	6.6	13.2	26.1	16.0
Violations of rights of Russian-speaking population in Eastern Ukraine	1.9	2.9	8.7	15.9
Other	0.8	4.0	3.3	1.5
Hard to say	6.6	7.9	10.4	13.3

\* Respondents were asked to select all acceptable answers.



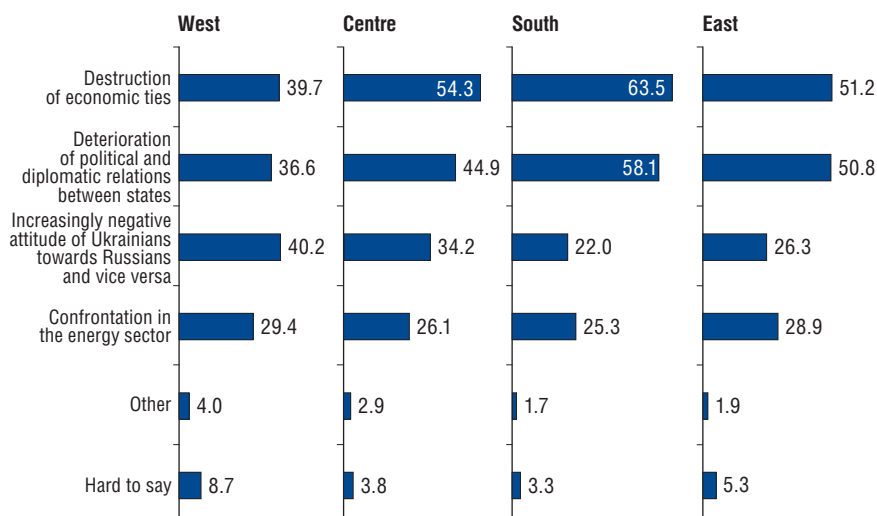
\*Respondents were asked to select two acceptable answers.

**What are the most negative consequences of the Russia-Ukraine conflict for bilateral relations?\***

% of respondents

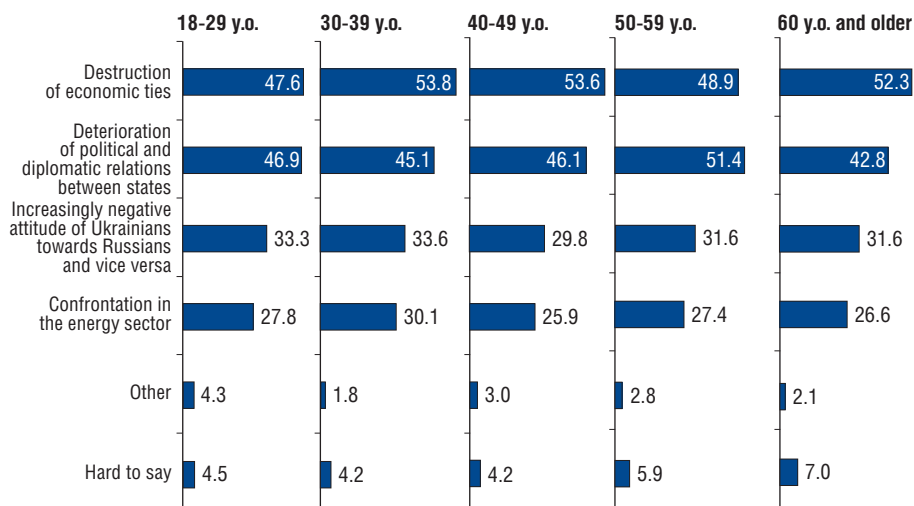
(Continued)

**REGIONS**



June 2018

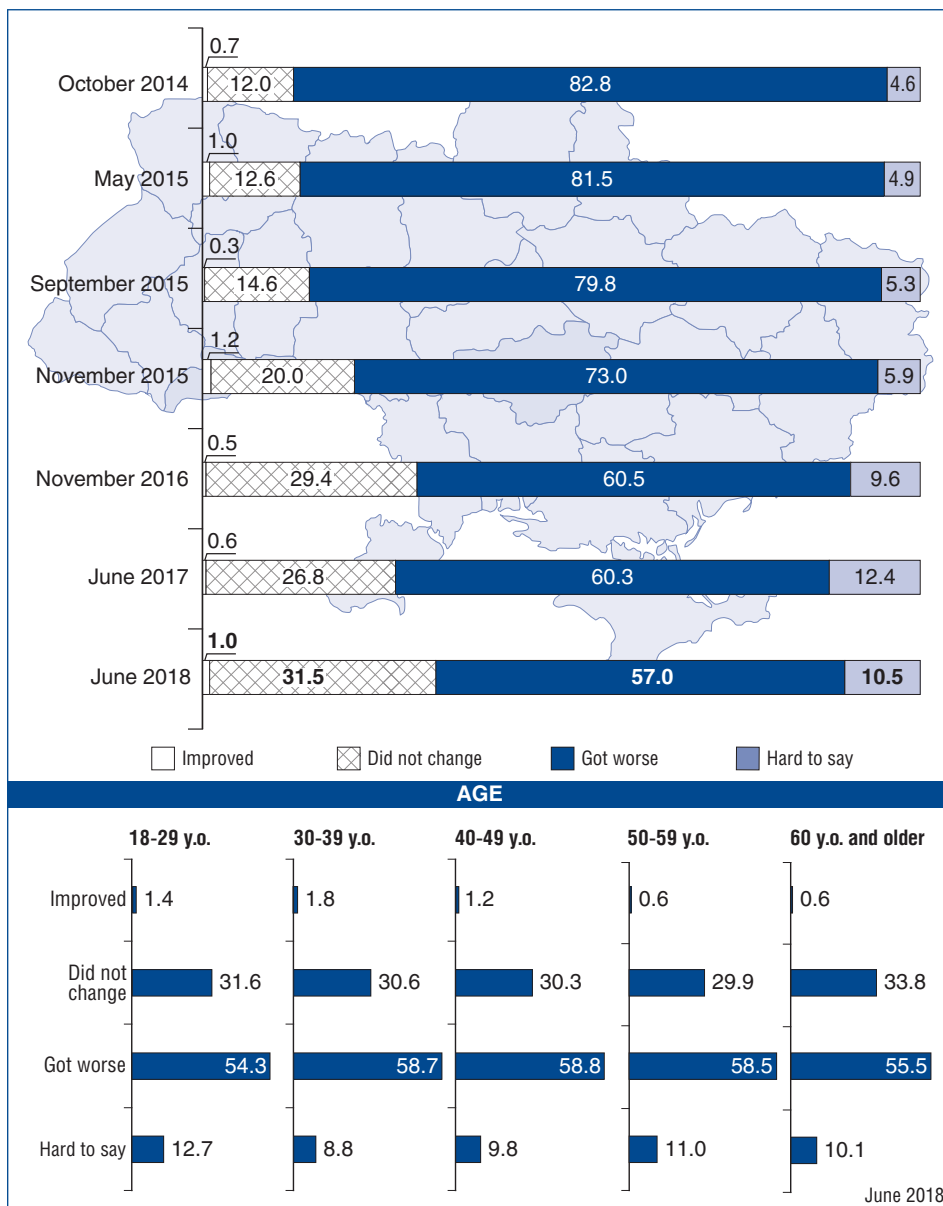
**AGE**



June 2018

\* Respondents were asked to select two acceptable answers.

**How did relations between the peoples of Ukraine and Russia change in the past year?**  
% of respondents

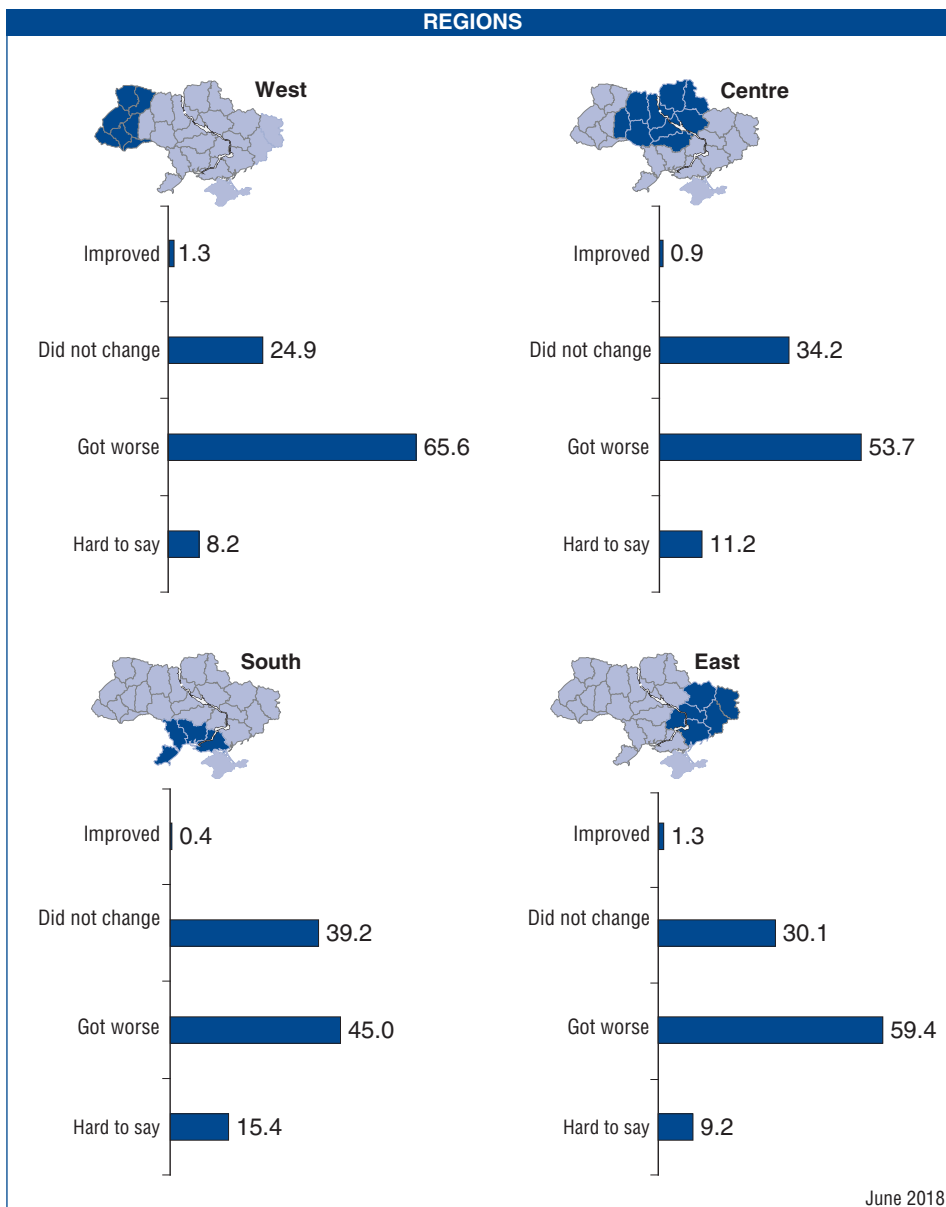


# How did relations between the peoples of Ukraine and Russia change in the past year?

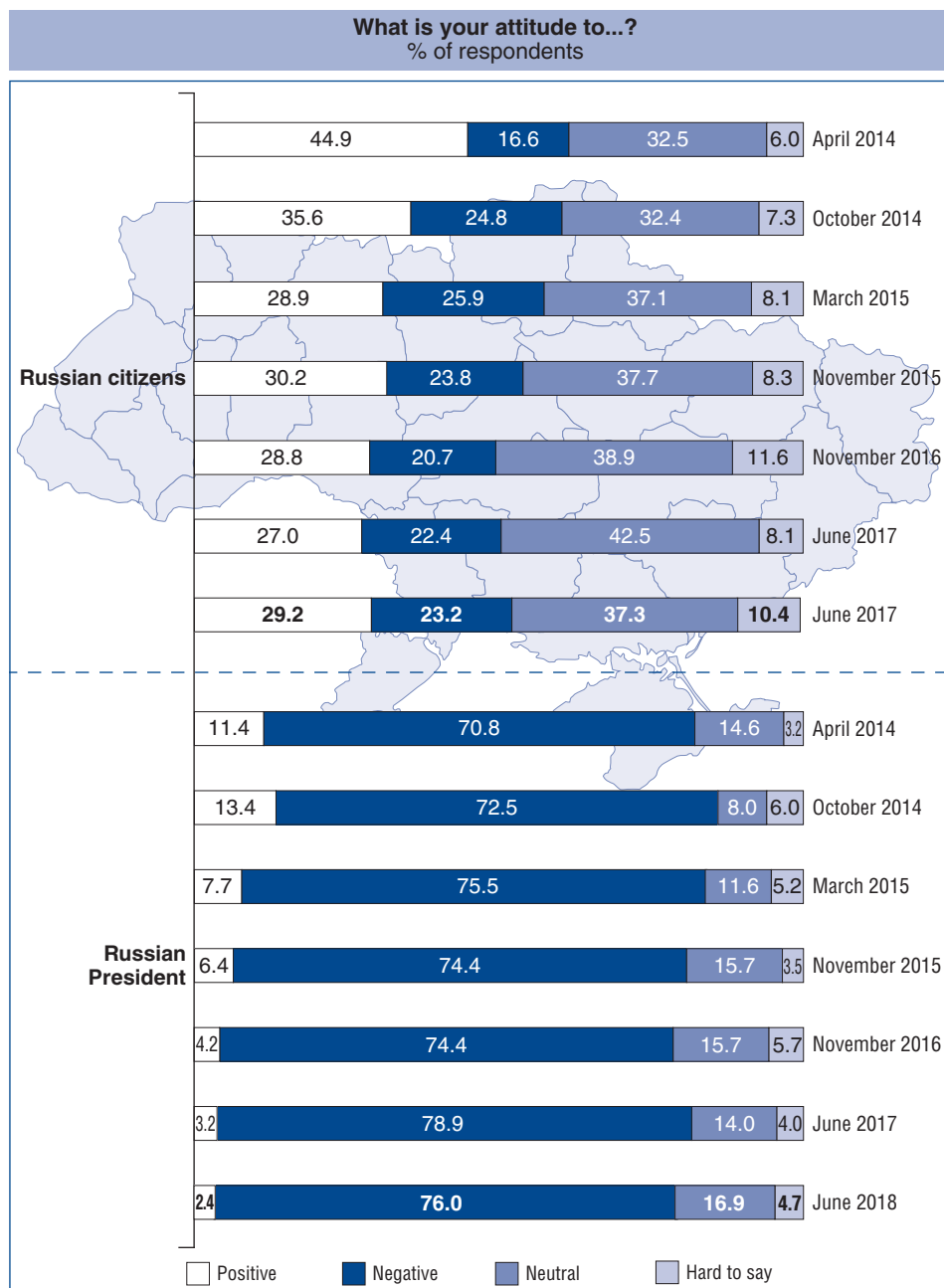
% of respondents

(Continued)

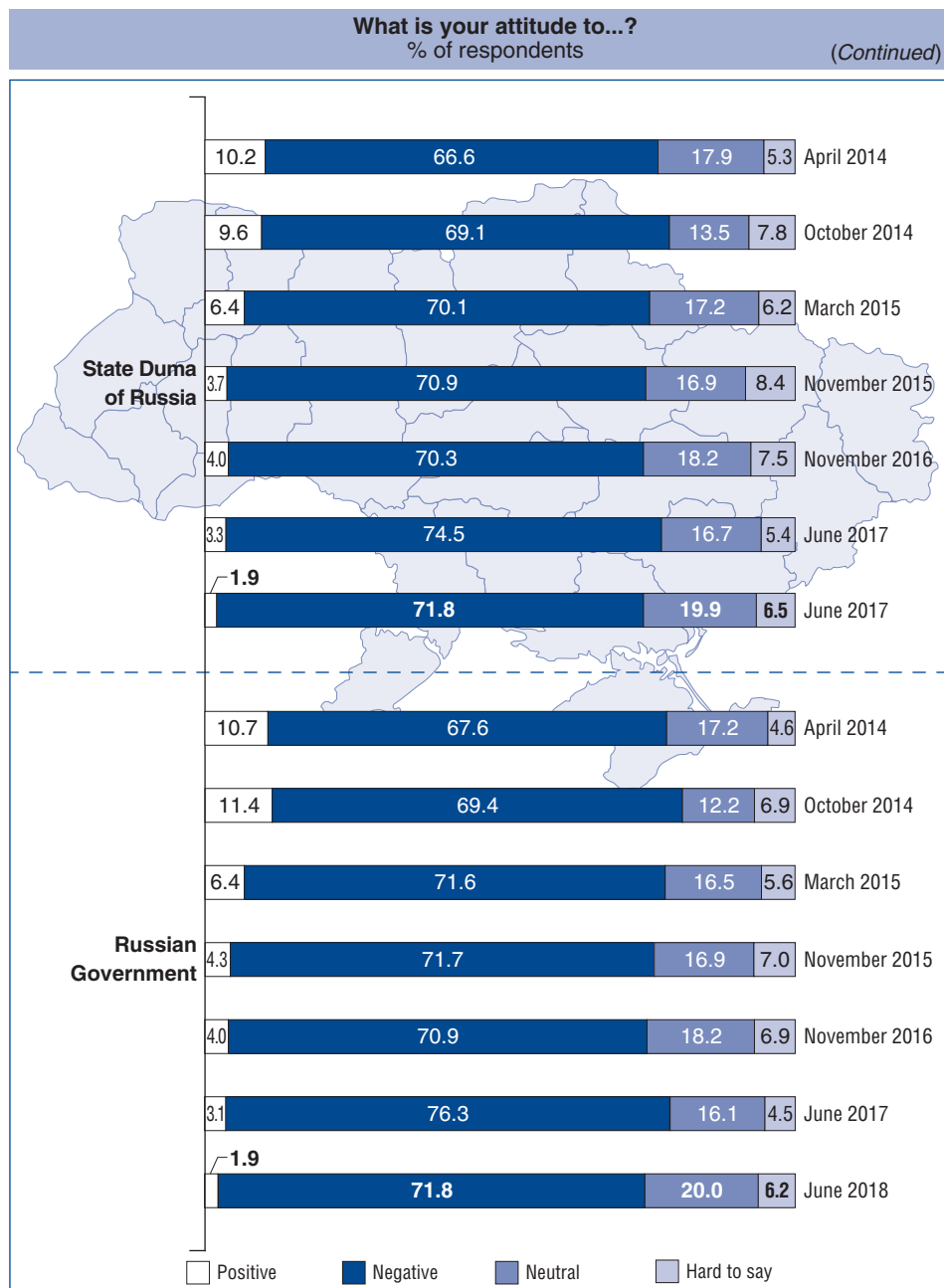
## REGIONS



June 2018



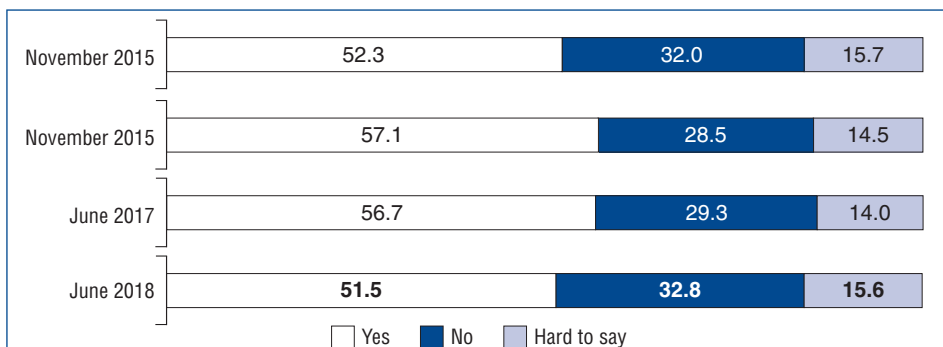




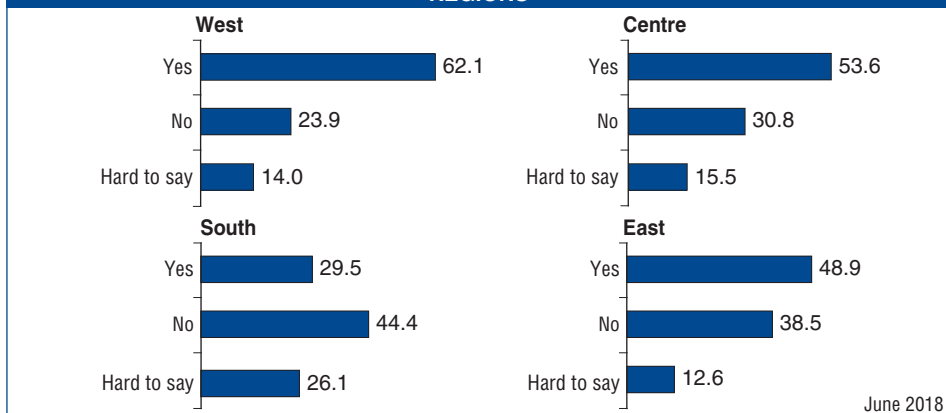
What is your attitude to...? % of respondents <span style="float: right;">(Continued)</span>				
REGIONS (June 2018)				
Russian citizens				
	West	Centre	South	East
Positive	15.2	25.6	36.0	43.7
Negative	32.3	25.6	9.9	17.6
Neutral	41.9	38.5	39.3	30.4
Hard to say	10.6	10.2	14.9	8.3
Russian President				
	West	Centre	South	East
Positive	1.1	1.4	1.2	5.5
Negative	90.9	87.5	65.1	50.9
Neutral	5.7	8.2	26.6	35.3
Hard to say	2.3	2.9	7.1	8.3
State Duma of Russia				
	West	Centre	South	East
Positive	1.1	1.4	0.0	4.1
Negative	86.9	83.1	58.9	47.9
Neutral	7.6	12.2	29.5	37.4
Hard to say	4.4	3.2	11.6	10.5
Russian Government				
	West	Centre	South	East
Positive	0.6	1.7	0.0	4.1
Negative	86.7	83.0	60.2	48.0
Neutral	8.2	12.1	29.0	37.9
Hard to say	4.4	3.2	10.8	9.9

What is your attitude to...? % of respondents <span style="float: right;">(Continued)</span>					
AGE (June 2018)					
Russian citizens					
	18-29 y.o.	30-39 y.o.	40-49 y.o.	50-59 y.o.	60 y.o. and older
Positive	20.8	25.7	30.4	32.5	35.3
Negative	26.1	27.8	22.3	21.2	19.7
Neutral	41.9	37.1	37.5	36.2	34.2
Hard to say	11.2	9.4	9.8	10.2	10.8
Russian President					
	18-29 y.o.	30-39 y.o.	40-49 y.o.	50-59 y.o.	60 y.o. and older
Positive	1.0	2.1	3.3	2.8	2.9
Negative	78.3	78.9	75.7	75.1	73.0
Neutral	15.8	15.4	16.6	18.1	18.3
Hard to say	5.0	3.6	4.5	4.0	5.9
State Duma of Russia					
	18-29 y.o.	30-39 y.o.	40-49 y.o.	50-59 y.o.	60 y.o. and older
Positive	1.2	1.6	1.8	1.7	2.5
Negative	73.7	75.5	73.5	70.0	67.9
Neutral	17.9	18.2	19.0	23.2	20.9
Hard to say	7.2	4.7	5.7	5.1	8.7
Russian Government					
	18-29 y.o.	30-39 y.o.	40-49 y.o.	50-59 y.o.	60 y.o. and older
Positive	1.0	1.8	2.1	1.7	2.5
Negative	75.8	75.5	72.5	70.5	66.9
Neutral	17.0	18.3	19.4	23.2	21.9
Hard to say	6.2	4.4	6.0	4.5	8.7

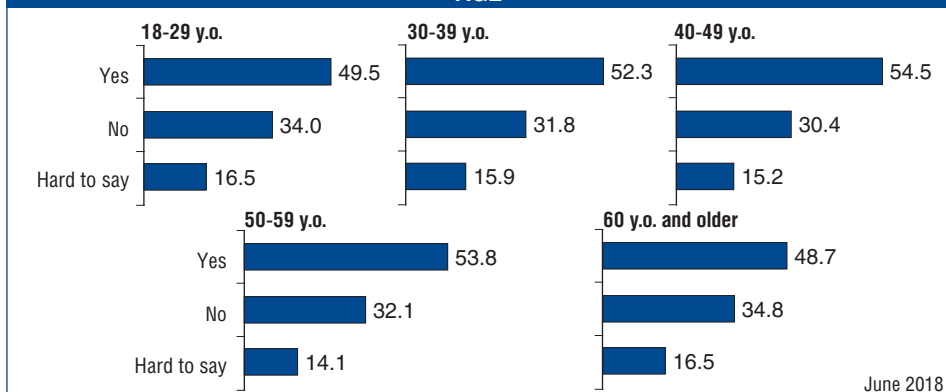
**Do you feel the alienation between the citizens (societies)  
of Russia and Ukraine?**  
% of respondents



## REGIONS

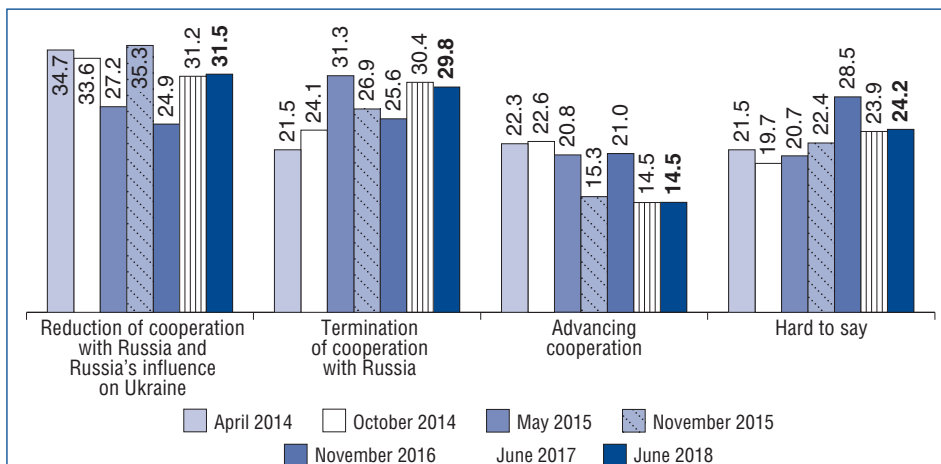


## AGE

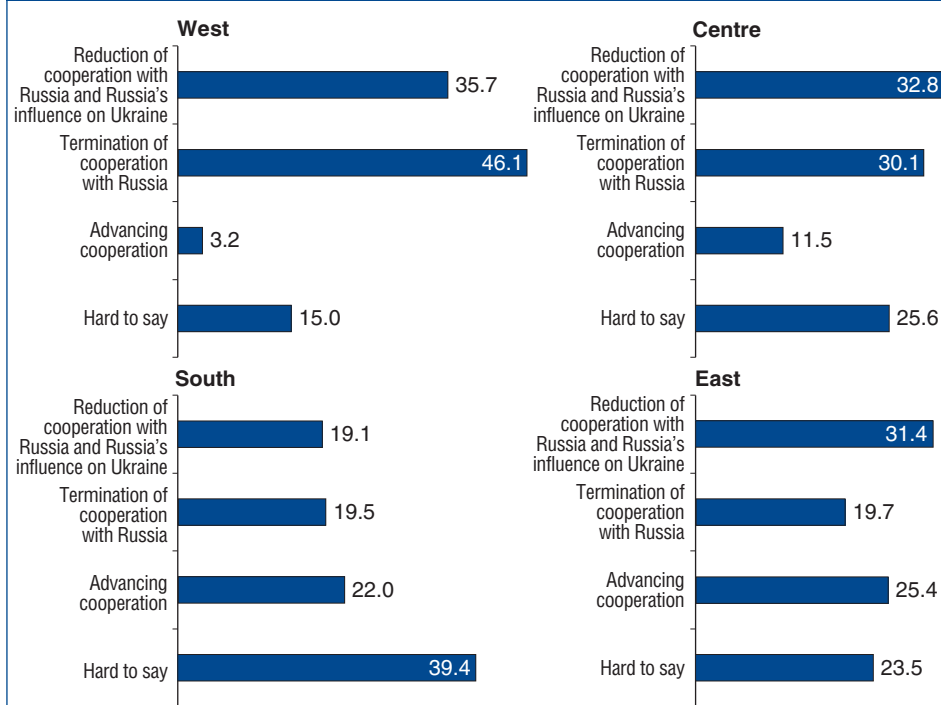


### What should be Ukraine's policy towards Russia?

% of respondents



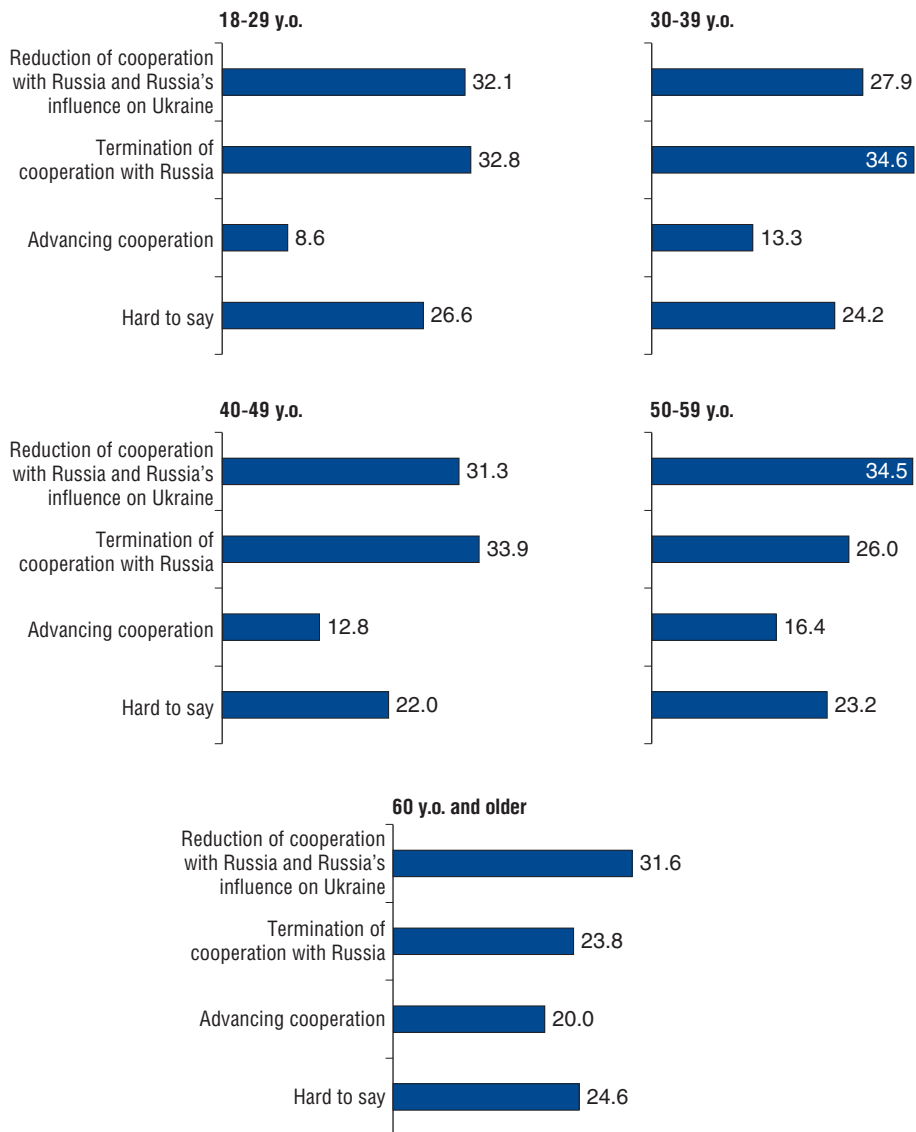
### REGIONS



June 2018

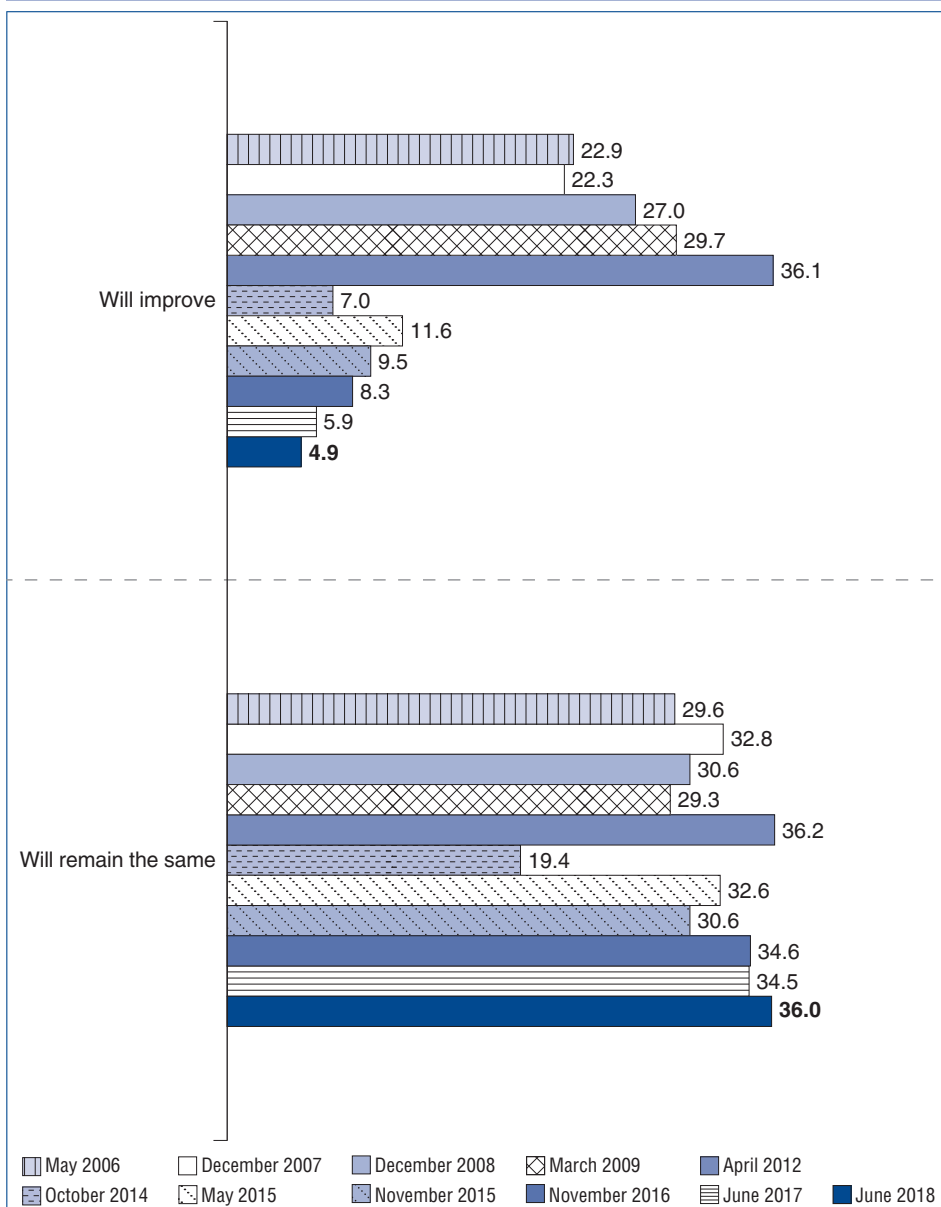
**What should be Ukraine's policy towards Russia?**

% of respondents

*(Continued)***AGE**

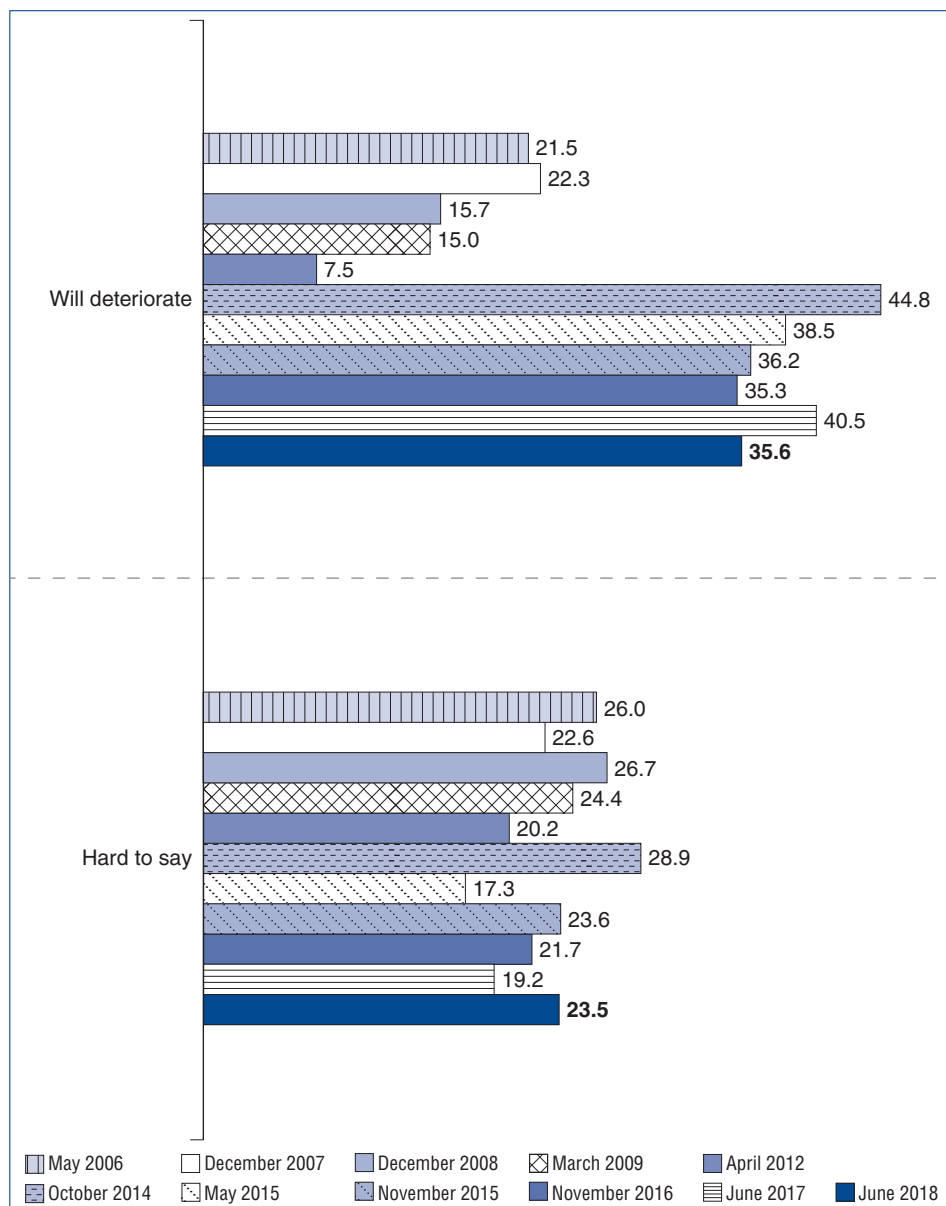
June 2018

**How would you assess the prospects of  
Russia-Ukraine relations in the nearest future?**  
% of respondents



**How would you assess the prospects of  
Russia-Ukraine relations in the nearest future?**  
% of respondents

(Continued)





**How would you assess the prospects of  
Russia-Ukraine relations in the nearest future?**  
% of respondents

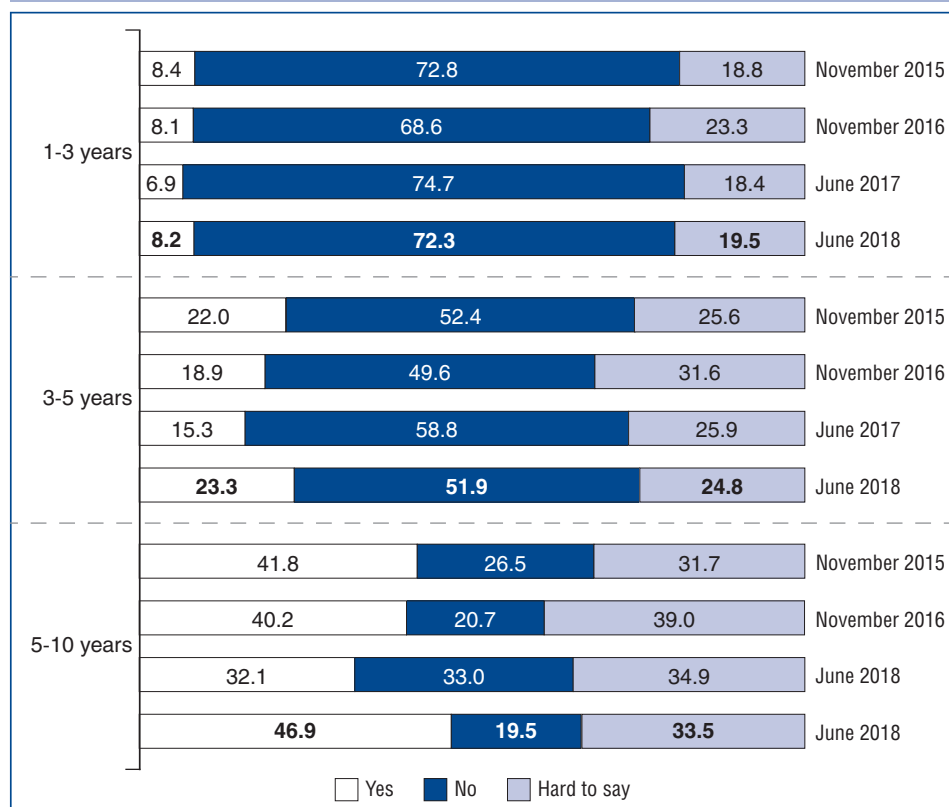
(Continued)

	REGIONS (June 2017)			
	West	Centre	South	East
Will improve	4.9	5.3	11.2	5.3
Will remain the same	31.5	35.0	26.6	40.0
Will deteriorate	44.2	45.0	31.5	34.6
Hard to say	19.5	14.7	30.7	20.1

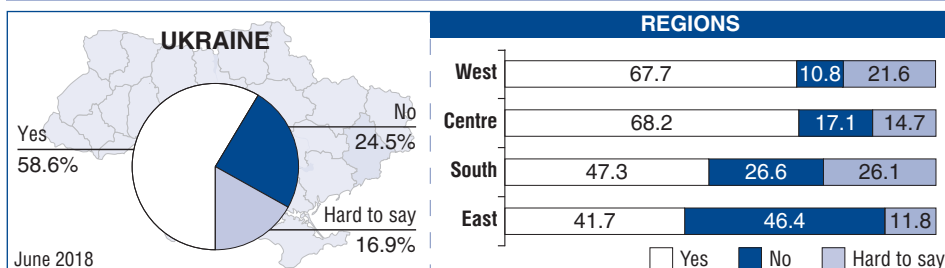
	AGE (June 2017)				
	18-29 y.o.	30-39 y.o.	40-49 y.o.	50-59 y.o.	60 y.o. and older
Will improve	5.7	5.5	5.8	4.7	7.2
Will remain the same	36.6	35.4	28.5	32.4	37.2
Will deteriorate	38.9	41.2	46.6	41.6	36.5
Hard to say	18.9	17.8	19.0	21.2	19.1

**Can there be changes for the better  
in Russia's policy towards Ukraine?**  
% of respondents



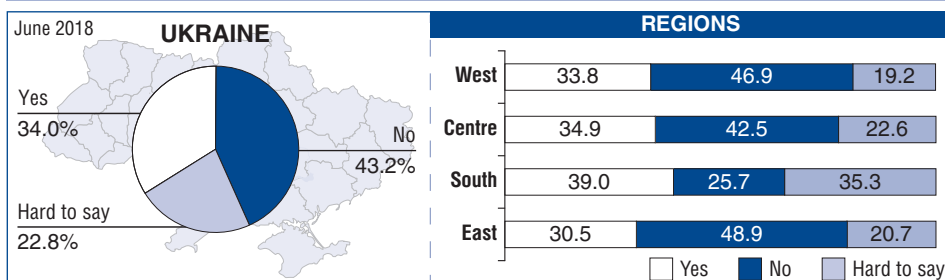
### Do you support the deployment of a UN peacekeeping forces to the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts?

% of respondents



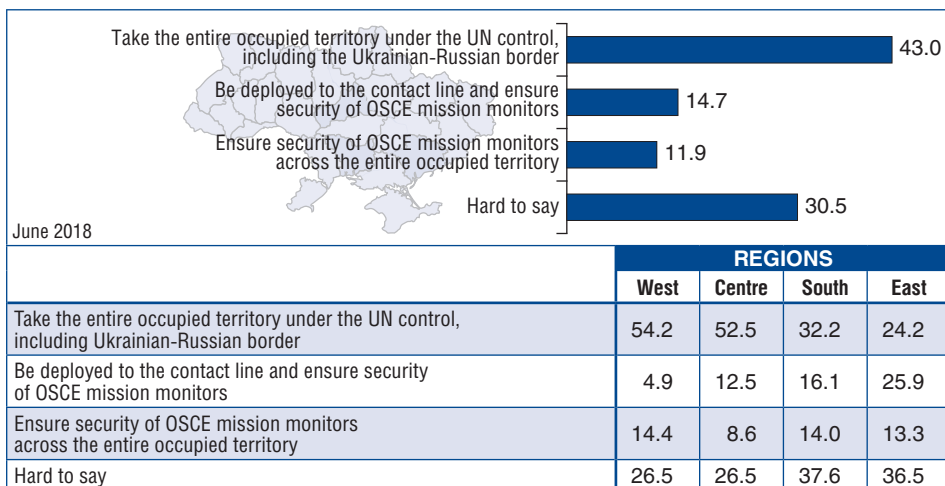
### Should the deployment of a UN peacekeeping mission to Donbass be approved by DPR and LPR?

% of respondents

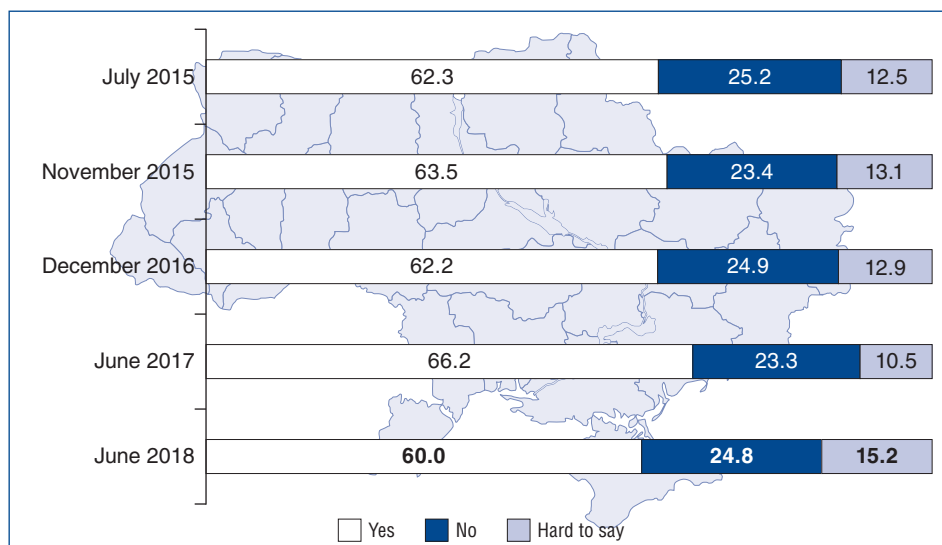


### How should the UN peacekeepers operate in the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts?

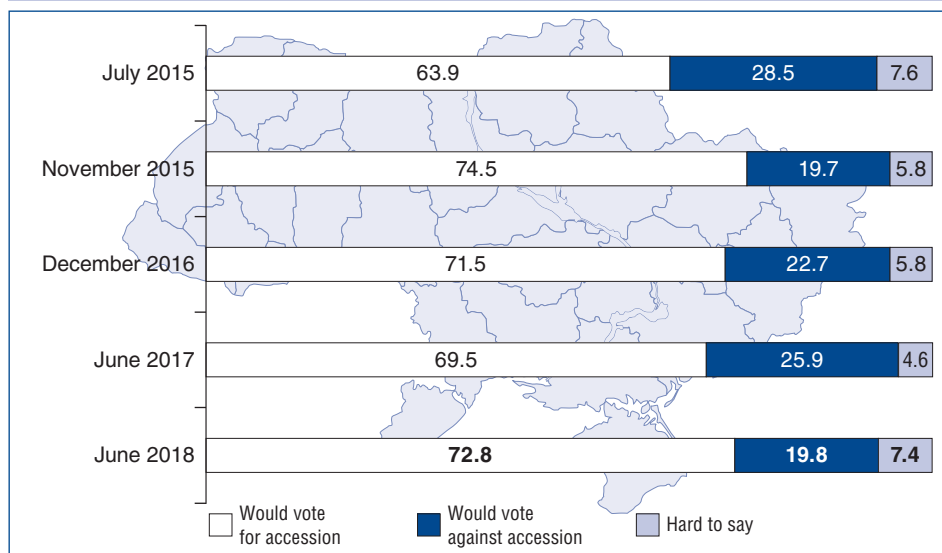
% of respondents



**If a referendum on Ukraine's accession to NATO  
were to be held in the near future, would you participate in it?**  
% of respondents

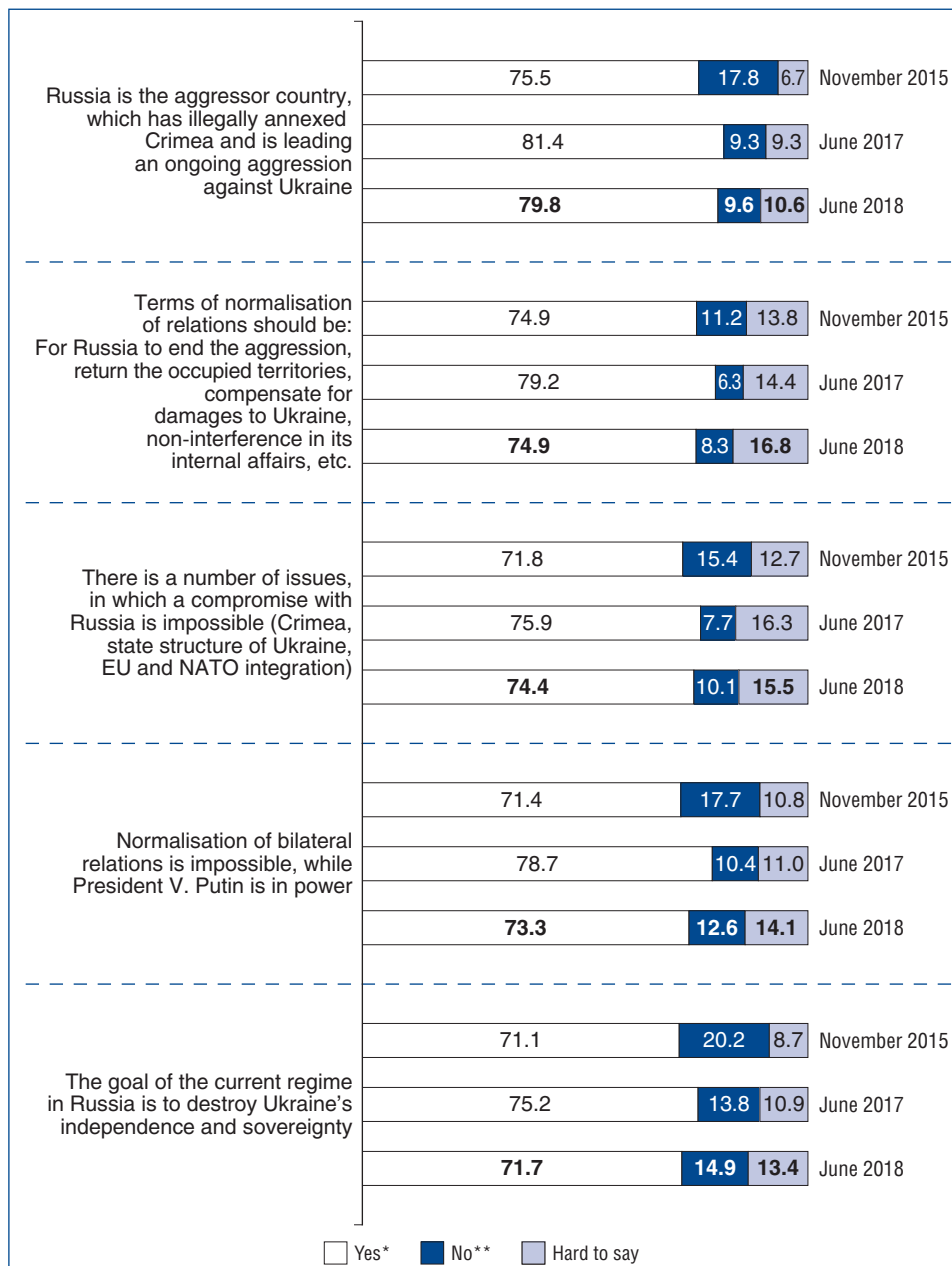


**If you were to take part in a referendum on Ukraine's accession to NATO,  
how would you vote?**  
% of respondents who would participate in the referendum



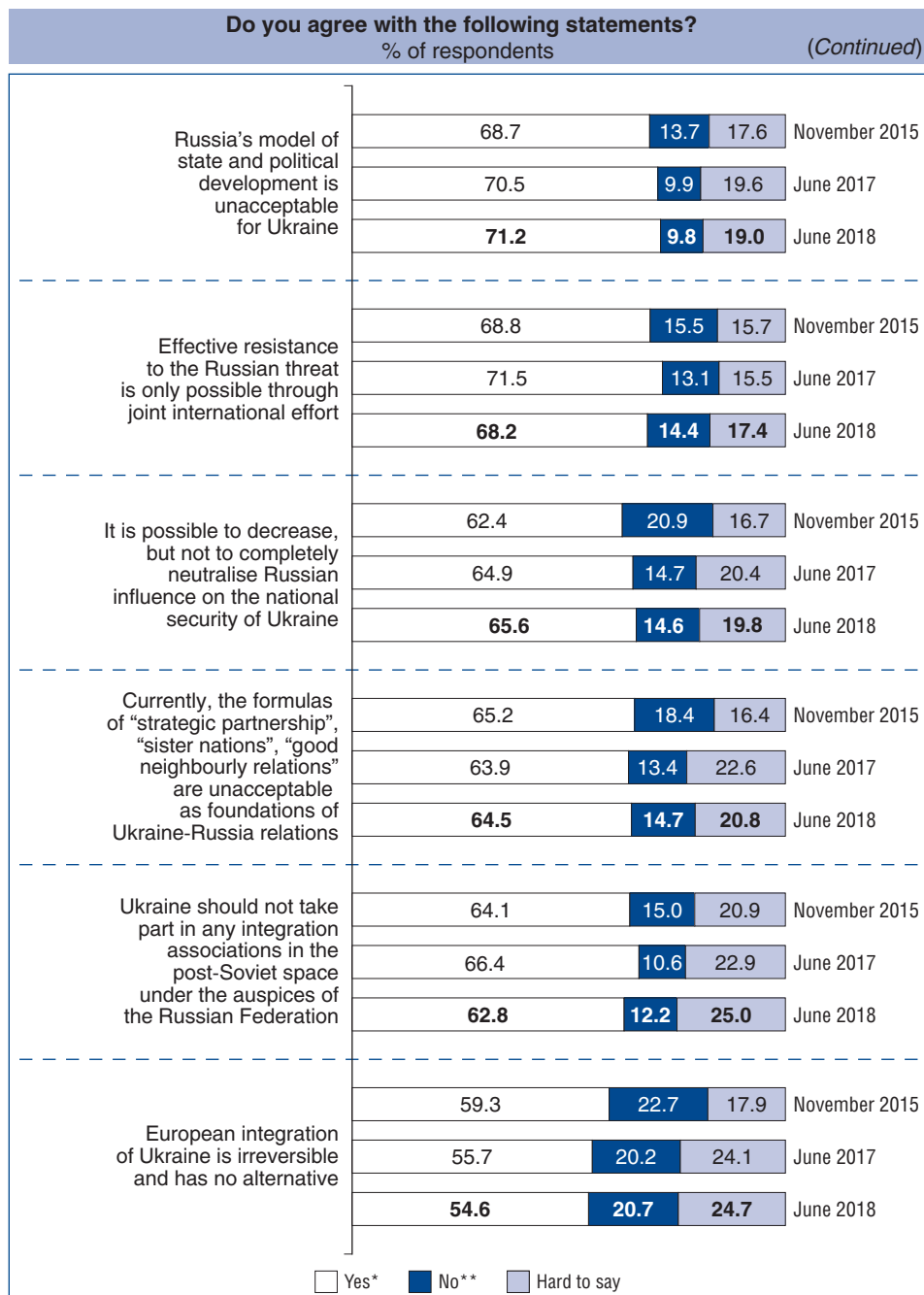
## Do you agree with the following statements?

% of respondents



\* Sum of answers "yes" and "rather yes".

\*\* Sum of answers "no" and "rather no".



\* Sum of answers "yes" and "rather yes".

\*\* Sum of answers "no" and "rather no".