

---

# **КОНФЛИКТ МОСКВЫ И КИЕВА: ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ, СОХРАНЕНИЕ *STATUS QUO* ИЛИ НОВЫЙ ВИТОК ЭСКАЛАЦИИ?**

---

Материалы для Десятой экспертной встречи  
18-21 августа 2019г., Каденаббия, Италия

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

Киев, август 2019г.

Руководитель проекта – Михаил Пашков  
Редакторы – Алла Чернова, Анна Пашкова, Галина Баланович  
Бильд-редактор – Андрей Хопта

Дизайн и макет – Татьяна Овсяник, Александр Шаптала

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

В этом сборнике, подготовленном Центром Разумкова при содействии Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Украине, опубликованы материалы для обсуждения на очередной Десятой встрече украинских, немецких и российских экспертов. С 2015г. Фонд Аденауэра проводит регулярные трёхсторонние встречи, посвящённые проблемам урегулирования (минимизации) российско-украинского конфликта. За пять лет состоялись экспертные дискуссии по следующим темам:

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

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

**“Урегулирование конфликта на 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.)

**“Политические предпосылки обострения конфликта (шестой год развития конфликта между Россией и Украиной)”** (февраль 2019г.)

**“Конфликт Москвы и Киева: окно возможностей, сохранение *status quo* или новый виток эскалации?”** (август 2019г.)

В этом издании представлены позиции и прогнозы немецких, украинских и российских экспертов относительно перспектив российско-украинского конфликта в контексте смены власти в Украине. Представляют интерес предложения по минимизации противостояния Москвы и Киева, снижению напряженности на Донбассе. Также в издании опубликованы некоторые результаты социологических исследований Центра Разумкова, проведённых в период конфликта России и Украины (2014-2019гг.)

Мнения и оценки, высказанные в интервью и статье, 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)

---

# СОДЕРЖАНИЕ

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Вырабатывать подходы к урегулированию конфликта и нормализации украинско-российских отношений <i>Габриэле БАУМАНН</i> .....	5
---	---

## ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ЭКСПЕРТОВ .....

7
---

*Материалы Заочного круглого стола украинских, российских и  
немецких экспертов для обсуждения на Десятой экспертной встрече  
(август 2019г.)*

## КОНФЛИКТ МОСКВЫ И КИЕВА: “ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ”, СОХРАНЕНИЕ STATUS QUO ИЛИ НОВЫЙ ВИТОК ЭСКАЛАЦИИ? .....

15
----

*Материалы Заочного круглого стола украинских, российских  
и немецких экспертов (июнь 2019г.)*

### Позиции украинских экспертов

“Окно возможностей” – это скорее локальные и ситуационные компромиссы <i>Михаил ПАШКОВ</i> .....	16
--	----

Со стороны Киева приоткрывается “окно возможностей” для урегулирования, а Москва своё “окно” держит закрытым <i>Владимир ФЕСЕНКО</i> .....	21
--	----

В ближней перспективе не следует ожидать улучшения отношений между Украиной и РФ <i>Константин КОНОНЕНКО</i> .....	25
--	----

Новая власть в Украине не имеет потенциала завершить российско-украинский конфликт <i>Лидия СМОЛА</i> .....	28
---	----

Изменение власти в Украине само по себе не приведёт к решению конфликта <i>Михаил ГОНЧАР</i> .....	32
--	----

### Позиции российских экспертов

Движение в сторону реализации Минской модели содействовало бы нормализации атмосферы политического диалога <i>Сергей УТКИН</i> .....	36
--	----

Любые договорённости с Киевом будут увязываться с договорённостями с США и ЕС <i>Татьяна ПАРХАЛИНА</i> .....	39
--	----

Экономическое “окно возможностей” <i>Михаил СУББОТИН</i> .....	42
---	----

“Окно возможностей” существует, однако ни одна из сторон не торопится его использовать <i>Андрей ЗАГОРСКИЙ</i> . . . . .	47
<b>Позиции немецких экспертов</b>	
Пока существенного прогресса в урегулировании конфликта не предвидится <i>Андреас УМЛАНД</i> . . . . .	49
“Окно возможностей” есть в самой Украине <i>Сюзан СТЮАРТ</i> . . . . .	52
Конфликт будет тлеть, время от времени будоража международную общественность <i>Экерт Д.ШТРАТЕНШУЛЬТЕ</i> . . . . .	54
В целом российско-украинские отношения будут оставаться напряжёнными <i>Вильфред ЙИЛЬГЕ</i> . . . . .	56
<b>Статья</b>	
Конфликт на Востоке Украины: перспективы после выборов 2019г. <i>Владислав ИНОЗЕМЦЕВ</i> . . . . .	60
<b>ГРАЖДАНЕ УКРАИНЫ О КОНФЛИКТЕ МОСКВЫ И КИЕВА</b> . . . . .	68
<b>КОНФЛИКТ НА ДОНБАССЕ: МНЕНИЯ И ОЦЕНКИ УКРАИНСКИХ ЭКСПЕРТОВ</b> . . . . .	91
<b>“БАНК ПРЕДЛОЖЕНИЙ” ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ (МИНИМИЗАЦИИ) КОНФЛИКТА</b> . . . . .	102
<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ (МИНИМИЗАЦИИ) РОССИЙСКО-УКРАИНСКОГО КОНФЛИКТА</b> . . . . .	105
<i>Материалы заочного Круглого стола украинских, российских и немецких экспертов (июнь 2017г.)</i>	
I. Украинско-российские отношения в целом. . . . .	105
II. Ситуация на Донбассе . . . . .	111
III. Крым . . . . .	116
<b>ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ И ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ</b> . . . . .	118
<i>Материалы заочного Круглого стола немецких, украинских и российских экспертов для обсуждения на VIII экспертной встрече (август 2018г.)</i>	
I. Цели, задачи и функции миротворческой миссии . . . . .	119
II. Состав, территория и сроки деятельности миссии . . . . .	125

## ВЫРАБАТЫВАТЬ ПОДХОДЫ К УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА И НОРМАЛИЗАЦИИ УКРАИНСКО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Прошло уже более пяти лет с тех пор, когда Представительства Фонда Конрада Аденауэра в Киеве, Москве и Украинский центр экономических и политических исследований имени Александра Разумкова в феврале 2015г. начали организовывать трёхсторонние встречи экспертов из Украины, России и Германии. Мы исходили из того, что таким образом силами экспертного сообщества можно будет выработать подходы к разрешению конфликта и нормализации отношений между Россией и Украиной или даже достичь консенсуса по определённым вопросам.

Конфликт между Россией и Украиной начался ещё в 2013г., разгоревшись по-настоящему в 2014г. после аннексии Крыма и оккупации территорий на Востоке Украины, что де-факто привело к появлению новых псевдогосударственных образований под российским патронатом. Это означает, что до сегодняшнего дня Россия направляет в эти районы боевую технику и людей, а также полностью финансирует государственный сектор, в т.ч. и вооружённые силы сепаратистов.

За пять лет проведения трёхсторонних встреч с каждой стороны было сформировано ядро экспертов, готовых вести доверительную дискуссию и выносить своё мнение на открытое обсуждение в письменном виде, о чём свидетельствует данная публикация. Благодаря этому дискурс становится доступным для более широкого круга заинтересованных лиц. Налаживание доверительных отношений, обмен мнениями и результатами исследований (практически) без лишних эмоций – одно это превосходит ожидания, имевшиеся у нас поначалу. И даже волнение российских экспертов в связи с возможным преобразованием гласности их точек зрения через два года работы уступило место убеждению, что результаты дискуссий всё же должны стать достоянием общественности.



**Габриэле БАУМАНН,**  
руководитель  
Представительства  
Фонда Конрада  
Аденауэра в Украине

События пяти минувших лет способствовали постоянной актуализации наших дискуссий. Так, в 2015-2016гг. речь шла прежде всего об оценке реализации Минских договорённостей и о значении Нормандского формата для достижения мира, а с 2017г. проходило также обсуждение различных концепций возможного задействования миротворческой миссии ООН. И хотя вопрос Крыма в данном контексте не выходил на первый план, он всегда подразумевался и учитывался, в т.ч. и российской стороной. Особенно актуальным он стал в связи с конфликтом вокруг строительства и открытия Керченского (Крымского) моста в мае 2018г. и нападением на украинские суда и их экипажи в Азовском море в ноябре того же года.

Всё это происходило на фоне решающих выборов, особенно – выборов Президента России в начале 2018г. и Президента Украины – в начале 2019г. Поэтому при анализе отношений между странами мы всегда исходили из сложившейся внутривнутриполитической и экономической ситуации. В России она, хотя и могла показаться стабильной внешнему наблюдателю, что достигалось за счёт бессменного Президента и подчинённого ему Парламента, внутри становилась всё более взрывоопасной и напряжённой в связи с агрессивной пропагандой и государственными репрессиями.

В то же время Украина то и дело находила новые сценарии и меняла свою политику, что в апреле 2019г. вылилось в неожиданные трансформации со многими неизвестными, которые, тем не менее, могут обеспечить позитивную динамику развития в будущем.

Основной вопрос сегодняшнего дня заключается в том, произойдёт ли при Президенте Украины В.Зеленском перезапуск в поиске разрешения российско-украинского конфликта. Впрочем, свою готовность к этому должен, в конце концов, проявить и Президент России.

На мой взгляд, развитие событий последних 5-7 лет говорит, к сожалению, о том, что именно этого и не хватает. Россия могла бы, например, выполнить решение Международного трибунала по морскому праву и освободить 24 украинских моряка, подав тем самым определённый знак. Такие знаки позволили бы нашим экспертам говорить о конкретных шагах для разрешения конфликта. Ведь одно наши встречи продемонстрировали точно: в Украине и в России есть люди, имеющие ноу-хау и волю для разрешения конфликта. Осталось только дать им возможность принимать решения.

# ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ЭКСПЕРТОВ

*Материалы Заочного круглого стола украинских, российских и немецких экспертов для обсуждения на Десятой экспертной встрече (август 2019г.)*

Очередная Десятая экспертная встреча посвящена теме деэскалации российско-украинского конфликта. Некоторые достаточно осторожные ожидания позитивных перемен участники Заочного круглого стола связывают со сменой власти в Украине – с приходом нового Президента В.Зеленского, последующим обновлением состава Верховной Рады и с новым Правительством.

Поэтому этот пакет предложений, дополняющий предыдущие наброски, подготовлен с учётом как внутренних перемен, так и новых геополитических обстоятельств.

Однако, стоит учитывать колоссальную инерцию пятилетнего межгосударственного конфликта, “замороженность” в нынешних условиях ключевых проблем – Донбасса и Крыма. Собственно, поэтому предложения экспертов сосредоточены преимущественно на смягчении остроты противостояния, предотвращении углубления конфликта, локальных компромиссах, возможных в текущих условиях.

Изначально не планировалось подготовить некий единый, универсальный “рецепт урегулирования” российско-украинского конфликта с помощью экспертов, чьи позиции, по понятным причинам, во многом расходятся. Поэтому очевидно, что отдельные предложения носят трудно совместимый характер. Это – материал для обсуждения на очередной встрече представителей экспертных сообществ Германии, Украины и России.

Впрочем, обнадеживает то, что в этом материале, обобщающем предложения экспертов трёх стран, есть точки соприкосновения, что даёт основания предполагать возможность выработки в перспективе совместной позиции по проблемам минимизации (в дальнейшем урегулирования) российско-украинского конфликта.

Предложения и рекомендации экспертов публикуются в обобщённом виде.

## УКРАИНСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Обе стороны – Украина и Россия должны воздерживаться от действий, которые бы расширяли предмет конфликта, усложняли его решение. Необходимо проведение сбалансированной политики ослабления напряжённости в зонах противостояния.

❖ Необходимо предпринять новую попытку реального долгосрочного прекращения огня, с усилением мер контроля на проблемных участках и оптимизацией системы “горячей” связи через линию разграничения для оперативного прекращения спонтанных обстрелов.

❖ Российской стороне для выведения переговоров по Донбассу из тупика желательно поменять тактику – отказаться от первоочередного выполнения политической части Минских договорённостей и способствовать в первую очередь достижению полного прекращения огня, как решающей предпосылки для реализации политической части Минских договорённостей. Также необходимо приостановить выдачу российских паспортов для жителей ОРДЛО (либо резко ограничить масштабы этого процесса).

❖ Необходимо сосредоточить усилия на “замораживании” конфликта на Донбассе как начальной фазе урегулирования. Вычленив из Минских договорённостей первые три пункта (прекращение огня, отвод вооружений и эффективный мониторинг выполнения этих действий сторонами). Оформить эти пункты в отдельное Соглашение (Меморандум) о перемирии, принять в Нормандском формате и утвердить на СБ ООН.

❖ Индикатором доброй воли сторон к пересмотру “военной повестки дня” в двусторонних отношениях может стать безусловное освобождение всех узников и пленных. Причем, Россия имеет уникальную возможность дать позитивный импульс, освободив 24 военнопленных моряка ВМС Украины, 120 пленников, пребывающих в оккупированных районах Донбасса и 114 политических узников, удерживаемых в местах лишения свободы на территории оккупированного Крыма и в РФ (список Сенцова). Без этого шага вести речь о других действиях сторон по урегулированию отношений лишено смысла.

❖ Практические шаги России (прекращение огня, освобождение заложников и военнопленных, вывод с территории Украины войск) создадут необходимые предпосылки для начала конструктивного этапа урегулирования украинско-российского противостояния. Со своей стороны, Украина готова сделать всё от нее зависящее для снижения уровня напряжённости на Донбассе и в Азово-Керченской акватории при условии реальных гарантий выполнения Россией и подконтрольными ей незаконными вооружёнными формированиями соответствующих положений Минских договорённостей.



❖ Стоит содействовать интернационализации процесса урегулирования ситуации на Донбассе – т.е. используя международные механизмы и площадки, подключать к миротворческому процессу разных международных игроков. Расширять присутствие на Донбассе миссий ООН, ОБСЕ, ПАСЕ, ЕС, Красного Креста, репортёров без границ, международных правозащитных и гуманитарных организаций.

❖ Смена власти в Украине даёт хорошую возможность для возобновления переговорного процесса в Нормандском формате. Сегодня прямой диалог между Киевом и Москвой возможен только при условии международного посредничества. Переговорный процесс остро нуждается в новых импульсах и прорывных идеях, способных повысить его эффективность и подтвердить его жизнеспособность.

❖ Нужно наладить более инклюзивный диалог по широкому кругу вопросов, касающихся не только украинской проблематики, но и других актуальных вызовов региональной и глобальной безопасности. В этом случае позитивным шагом может стать расширение числа посредников за счет вовлечения в Нормандский формат новых акторов, – прежде всего США как одного из государств-гарантов безопасности Украины в рамках Будапештского меморандума.

❖ Важнейшей задачей обновленного Нормандского формата должна стать выработка в рамках международного права компромиссных решений, способных разблокировать процесс мирного урегулирования на основе Минских договорённостей. Они могут касаться согласования дополнительных инструментов, призванных обеспечить практическую деэскалацию и позволяющих реализовать Минский документ в той последовательности и в том варианте, которые устраивают все стороны.

❖ Нужно активизировать усилия по достижению компромисса относительно размещения на Донбассе полноценной многокомпонентной миротворческой миссии ООН, включающей международную временную администрацию.

❖ Требуется существенных корректив международная санкционная политика в отношении России. Она должна стать более эффективным инструментом принуждения агрессора к прекращению агрессивных действий. Санкции пока скорее символически, чем практичны. Они должны иметь конкретное влияние на финансовые, экономические и бизнес-интересы российского государства, с акцентом на угрозу личному благосостоянию его руководства. Речь должна идти в т.ч. о санкциях, направленных против российских проектов газопроводов типа “Северный поток-2”.

❖ Для украинской дипломатии останется актуальной задача не допустить выпадения из международной повестки дня проблемы аннексированного Крыма.

❖ Необходимо усилить работу с возможными союзниками Украины для достижения более ощутимых результатов в процессе урегулирования российско-украинского конфликта.

❖ Постепенно усиливать военную мощь Украины. Провести аудит ВПК и вооружений, находящихся в распоряжении ВСУ. За счет перевооружения снизить численность вооружённых сил и сделать их сугубо профессиональными. Формировать рациональную оборонно-промышленную политику с акцентом на привлечение частного капитала и иностранных инвестиций для создания работающего и развитого ОПК. Увеличить количество локальных тактических учений с армиями стран-партнёров Украины.

❖ Необходимо более активное посредничество ЕС и Германии в газовых переговорах между Украиной и Россией. Возможным компромиссным вариантом может быть временное соглашение о транзите российского газа через украинскую территорию.

❖ Целесообразно инициировать учреждение международной постоянно действующей конференции (возможно, под эгидой ООН, ОБСЕ) по миротворчеству на Донбассе. Её участниками могли бы быть представители государственных органов заинтересованных стран, международных организаций, неправительственных структур.

❖ Нужно создавать и поддерживать площадки для контактов между представителями гражданских обществ Украины и России на нейтральной территории при Германии и других стран ЕС. Это с одной стороны, сохраняет коммуникацию между представителями Украины и России, готовых к конструктивному диалогу. С другой – формирует потенциал для улучшения отношений в будущем. На таких площадках есть смысл подумать о реализации совместных трёхсторонних проектов (социальных, культурных, коммуникационных).

## РОССИЙСКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Наибольшую сложность представляет решение политической задачи – формирование в Украине устойчивой политической платформы в поддержку компромиссного решения конфликта на Донбассе и нейтрализация в Украине и России радикальных групп, которые могут помешать реализации договорённостей. Если процесс урегулирования (как предполагают некоторые опросы) в целом поддерживается большей частью украинского электората, – то по результатам парламентских выборов это предполагаемое молчаливое большинство должно обрести голос.

❖ Для разных политических сил как в России, так и в Украине конфликт стал одним из инструментов, используемых в политических баталиях. Нужно

прекратить дальнейшее движение по этому порочному кругу и проявлять большую риторическую сдержанность. Это будет возможно при условии, что сторонам удастся избегать новых серьёзных инцидентов в двусторонних отношениях и сосредоточиться на решении множества существующих проблем.

❖ Большое значение для создания способствующей урегулированию атмосферы будет иметь восстановление нормальной человеческой и экономической коммуникации между “отдельными районами Донецкой и Луганской областей” и остальной частью Украины. Люди по обе стороны линии разграничения должны первыми на практике почувствовать движение в сторону урегулирования.

❖ Реализация достигнутых в Нормандском формате договорённостей по разведению сил в ОРДЛО и фиксации “формулы Штайнмайера” может быть вполне реалистичным первым шагом в сторону урегулирования, не принуждающим ни одну из сторон к нарушению принципиальных для них “красных линий”.

❖ Проведение выборов в ОРДЛО может оказаться вполне реалистичным в случае, если по результатам выборов в Верховной Раде сложится большинство в поддержку компромиссных решений, основанных на Минских договорённостях.

❖ Движение в сторону реализации Минских договорённостей может потребовать согласования некоего более масштабного формата международного присутствия в зоне конфликта, чем это предполагает мандат Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ. Не следует исключать использования потенциала и опыта ООН в этом отношении.

❖ Участие международных структур, ОБСЕ или ООН, в процессе урегулирования, равно как и общая эффективность Нормандского формата, предполагает активизацию коммуникаций с зарубежными партнерами, прежде всего со странами Запада и с постоянными членами СБ ООН для чёткого понимания достигаемых договорённостей.

❖ Восстановление экономических и транспортных связей между Россией и Украиной могло бы стать одним из важных результатов реализации мирных инициатив и пошло бы на пользу гражданам и благосостоянию обеих стран.

❖ Практические меры по предотвращению эскалации связаны с возобновлением Минского формата и с конструктивной работой его групп. В любом случае (кто бы за ними ни стоял, кому бы они ни были подконтрольны) придется договариваться с сепаратистами. Мировые практики исключают иные сценарии и возможности. Возможно, имеет смысл начать с некой миротворческой миссии ОБСЕ, пусть и с ограниченными полномочиями.

❖ Важно формировать экономические инструменты взаимодействия между Украиной, Донбассом и Россией – это может постепенно создать почву для урегулирования. Не следует игнорировать механизмы публичной дипломатии – в т.ч. экспертные дискуссии с целью поиска путей выхода из кризиса.

❖ Нужно начинать с пусть символических, но шагов навстречу друг другу в экономике, культуре. Постепенно создавать взаимовыгодные проекты, возвращать уважение и доверие. Лучше, если это будет происходить на многосторонней основе, поскольку присутствие третьих участников позволяет легче удерживать сугубо прагматический характер отношений в каждом конкретном случае. Необходимо развивать институт посредничества, ибо нанесённую двусторонним отношениям рану легче лечить с помощью уважаемых обеими сторонами медиаторов.

❖ Нужна последовательная позиция мирового сообщества не столько по вопросу сохранения санкций или поиска формы наказания России, сколько по совместной с Россией выработке международных правил поведения, принятых всеми и урегулированных юридически.

❖ Следует видеть за решением частных вопросов решение глобальной проблемы урегулирования. От решений политиков очень многое зависит, но необходимо формировать экономические предпосылки для урегулирования конфликта. В частности, должны быть сформированы понятные, единые для всех правила игры:

- правовые механизмы санкций;
- механизмы безусловного возмещения нанесённого ущерба;
- определение условий участия государств-членов ЕС и других держав в восстановлении экономики Донбасса.

❖ Москве следовало бы освободить украинских военных моряков и военные корабли, задержанные во время инцидента на подступах к Керченскому проливу в ноябре 2018г. Оставляя в стороне международно-правовую сторону вопроса (военные корабли, безусловно, обладают иммунитетом, если только речь не идёт о войне), этот шаг мог бы выглядеть как жест доброй воли, ответом на публичные обращения Президента В.Зеленского к Президенту В.Путину. Он также имел бы позитивный международный резонанс.

❖ Одновременно Москве и Киеву следовало бы достичь договорённости (скорее – неформальной, чем официальной) о мерах, которые позволили бы в будущем избегать подобных инцидентов, не нанося ущерба противоположным юридическим позициям сторон в вопросе о принадлежности Крыма. Если наличие территориального спора не позволяет украинским государственным судам и военным кораблям следовать российским правилам

прохождения через Керченский пролив (в принципе – идентичным применявшимся до 2014г. украинским правилам), то сторонам следует согласовать особый порядок прохождения украинских прежде всего военных кораблей через пролив, который позволил бы, с одной стороны, украинским кораблям пользоваться своим правом свободного прохода в соответствии с положениями двустороннего договора 2003г. об Азовском море, а с другой – не давал бы российским властям повод рассматривать такой проход как провокационные действия. Тогда вопросы могли бы вызывать только случаи отклонения от соблюдения согласованных правил. Для снятия таких вопросов между российскими и украинскими компетентными органами целесообразно установить постоянную линию экстренной связи.

❖ Для снятия напряжённости в зоне Азовского моря России и Украине следовало бы договориться об основанных на сотрудничестве соответствующих служб мерах по обеспечению безопасности судоходства в зоне Керченского пролива. В целях минимизации времени ожидания гражданских судов на якорных стоянках перед прохождением через пролив украинские службы, обеспечивающие безопасность судоходства, могли бы осуществлять согласованные идентичные меры их досмотра в украинских портах, исключая возможность актов диверсии в зоне Керченского пролива, как это сейчас делается соответствующими российскими службами в российских портах. При этом надо иметь в виду, что готовность полагаться на эффективность мер по обеспечению безопасности судоходства, осуществляемых каждой из сторон, потребует налаживания взаимодействия и коммуникации между соответствующими российскими и украинскими службами.

❖ В интересах повышения предсказуемости обстановки в зоне конфликта на Востоке Украины и минимизации рисков непреднамеренной эскалации военных инцидентов необходимо возобновить деятельность созданного в сентябре 2014г. российскими и украинскими военными Совместного центра по контролю и координации (СЦКК), участие в работе которого российские военные прекратили в 2017г. Возобновление деятельности СЦКК способствовало бы усилению контроля за оперативной обстановкой в зоне конфликта, своевременному и более объективному оперативному информированию высшего военного и государственного руководства двух стран.

## НЕМЕЦКИЕ ЭКСПЕРТЫ

❖ Между ЕС, НАТО, ОБСЕ и другими соответствующими организациями должен быть сформирован скоординированный подход в отношении Азовского моря. Текущие меры (военно-морское присутствие, развитие инфраструктуры в районе Мариуполя и т.д.) должны быть оформлены в согласованный пакет, который предполагает кратко-, средне- и долгосрочные мероприятия. Одним из элементов такого подхода должно стать максимальное прояснение

ситуации с точки зрения национального и международного права. Кроме того, необходимо предпринять активные усилия, чтобы убедить Россию освободить моряков, взятых в плен после захвата российской береговой охраной украинских кораблей в ноябре 2018г.

❖ Германия и Франция должны пересмотреть результаты (или их отсутствие), достигнутые в Нормандском формате и Минском процессе как на двусторонней основе, с новыми украинскими Президентом и Правительством (когда оно будет сформировано), так и с ключевыми фигурами Парламента, который будет избран в июле 2019г. После этого пересмотра следует разработать план, как двигаться дальше – определить, являются ли нынешние форматы достаточными и должны быть продолжены или же имеет смысл организовать новые или дополнительные форматы. В этом контексте следует обратить внимание на то, что Россия является стороной конфликта, а не его посредником. Вопрос о преимуществах и проблемах украинской стороны, вступающей в прямую коммуникацию с т.н. “сепаратистами”, также должен обсуждаться в конфиденциальном порядке.

❖ Если Запад хочет урегулировать хотя бы донбасский конфликт (не говоря уже о крымской проблеме) – сегодняшний санкционный режим должен быть ужесточён, возможно, в значительной мере. Хотя это будет означать определённые убытки для некоторых стран-членов ЕС, но общие конечные потери для всей Европы, если такие меры не будут приняты, могут оказаться значительно выше. Большинство европейцев сегодня воспринимают донбасский конфликт как исключительно украинский вызов. Однако, продолжение или даже обострение российско-украинской конфронтации в Донском бассейне может плавно перерасти в общеевропейскую проблему с печальными последствиями не только для украинцев, но и для многих других европейцев.

❖ Украине можно посоветовать не слишком заикливаться на неразрешимом при нынешних условиях конфликте, а сосредоточиться на реформах и развитии страны. Чем привлекательнее станет Украина для своих граждан, тем более выгодную позицию она сможет занять в конфликте с РФ, который военным путём ей всё равно не выиграть. По большому счёту, это – конфликт за сердца и умы граждан. И чем больше они [граждане] будут довольны ситуацией в Украине, тем ниже будут падать акции В.Путина.

# КОНФЛИКТ МОСКВЫ И КИЕВА: “ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ”, СОХРАНЕНИЕ *STATUS QUO* ИЛИ НОВЫЙ ВИТОК ЭСКАЛАЦИИ?

*Материалы Заочного круглого стола украинских, российских и немецких экспертов (июнь 2019г.)*

Этот заочный Круглый стол является предисловием к Десятой встрече украинских, российских и немецких экспертов в рамках постоянно действующего триалога, инициированного Фондом Конрада Аденауэра в 2015г. Нынешний раунд дискуссии посвящён проблемам и перспективам урегулирования (минимизации) конфликта Москвы и Киева в контексте перезагрузки власти в Украине.

Как повлияет на динамику российско-украинского конфликта приход к власти в Украине представителя новых политических сил В.Зеленского и смена состава Верховной Рады? Открываются ли новые перспективы для хотя бы снижения конфликтности в двусторонних отношениях? Возможно, сохранится нынешняя ситуация или грянет очередной виток противостояния? Стоит ли ожидать компромиссов со стороны Москвы?

Эти вопросы обсуждались в ходе заочной дискуссии экспертов трёх стран. Также участники представляли краткосрочные сценарии (год-два) развития российско-украинских отношений с учётом как внутренней ситуации, так и геополитической динамики.

Нельзя не согласиться с тем, что реалии не дают оснований для излишне оптимистических прогнозов, с учётом как масштабной инерции противостояния Киева и Москвы, бескомпромиссной позиции Кремля, так и первых шагов нового украинского Президента на международной арене. Эксперты высказывали достаточно осторожные оценки, не предполагая неких кардинальных позитивных перемен в ближайшем будущем двусторонних отношений. По мнению некоторых участников дискуссии, возможны локальные, ситуационные компромиссы, скорее гуманитарного характера.

В большинстве своём эксперты сходятся во мнении, что в отношениях Москвы и Киева сохранится *status quo*, как, впрочем, и на Донбассе.

Однако, очевидно и другое, – усилия сторон должны быть сосредоточены на недопущении усугубления российско-украинского конфликта, минимизации конфронтации и прекращении процесса деградации отношений между Россией и Украиной.



## ПОЗИЦИИ УКРАИНСКИХ ЭКСПЕРТОВ

### “ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ” – ЭТО СКОРЕЕ ЛОКАЛЬНЫЕ И СИТУАЦИОННЫЕ КОМПРОМИССЫ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*



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

Вряд ли смена власти в Украине даёт основания прогнозировать кардинальные, поворотные перемены во внешнеполитическом курсе страны. Во всяком случае, начало президентской каденции В.Зеленского обозначено попытками обновления системы управленческого истеблишмента, клинча с уходящим парламентом и достаточно осторожным позиционированием на внешней арене в зафиксированных ранее координатах. Период адаптации и самоутверждения нового Президента включает и парламентские выборы, и многое будет зависеть от расстановки сил в Верховной Раде. Речь скорее будет идти о смене внешнеполитического стиля (что уже прослеживается), о пролонгации основных внешних векторов (ЕС, НАТО, США) и попытках поиска локальных компромиссов на российском направлении.

С другой стороны, в украинском континууме наличествует сильная социологическая динамика – противостояние со страной-агрессором, отпор гибридной интервенции Кремля являются скорее нормой и традицией политической жизни, подкрепленной действующим законодательством, доминантой общественных настроений. Об этом свидетельствуют и результаты социологических исследований, опубликованных в данном издании (впрочем, картина региональных настроений не столь однозначна).

Для Президента В.Зеленского, несмотря на социальный запрос и обозначенные в инаугурационной речи приоритеты, было бы ошибкой декларировать некие временные рамки урегулирования ситуации на Донбассе или определять основным критерием своей президентской эффективности установление мира на Востоке страны. Впрочем, он этого и не делает. У него есть внушительный карт-бланш доверия и пока нет плана конкретных обязательств. А вообще-то, в инаугурационной речи В.Зеленскому, с учетом сложившихся реалий, уместнее было бы повторить знаменитую фразу У.Черчилля, произнесенную им 13 мая 1940г. в Палате общин: “Я не могу предложить вам ничего кроме крови, тяжелого труда, пота и слез”.



При этом, перед новой украинской властью обозначен достаточно узкий “коридор возможностей” по урегулированию в целом российско-украинского конфликта и в частности – ситуации на Востоке страны. Препятствуют этому следующие факторы.

**Во-первых,** в силу многих причин курс на европейскую и евроатлантическую интеграцию не может быть блокирован или свёрнут новой властью. С одной стороны, перспективы членства в ЕС и НАТО закреплены в Конституции Украины. С другой, – в украинском обществе доминирует поддержка этого курса. Да и не будет новая власть взрывать страну, меняя внешний вектор с западного на восточный – с ЕС на ЕАЭС, с НАТО на ОДКБ. Красноречивым свидетельством стабильности евроатлантического курса новой власти является и то, что В.Зеленский предложил на пост главы МИДа кандидатуру В.Пристайко – постоянного представителя Украины при НАТО.

Очевидно, что при всех “отдалённых” перспективах украинской евроинтеграции, именно западный дрейф Киева – “корневой” раздражитель для Кремля, видящего постсоветское пространство зоной своих привилегированных интересов. Поэтому первый официальный визит нового Президента в Брюссель 4 июня 2019г. и его заявления во время брифинга с Генсеком НАТО Е.Столтенбергом о неизменности внешнеполитического курса на обретение членства в НАТО и ЕС вызвали соответствующую реакцию Москвы.

**Во-вторых,** Кремль демонстрирует явное нежелание и неготовность к каким бы то ни было компромиссам. Более того, российская сторона усиливает напряженность, давая понять, что будет разговаривать с Киевом исключительно в ультимативном тоне и с позиции силы. Примеры тому – “гуманитарный” указ В.Путина о раздаче российских паспортов жителям “ДНР-ЛНР”, ограничения на поставки нефтепродуктов в Украину, попытки экстренно собрать Совбез ООН для обсуждения украинского закона о языке и т.д.

Причем по отработанной российской практике все это происходит в критический для Украины момент смены власти, “оголенности” силового блока. Так же было с Крымом и Донбассом. А озвученные 5 июня 2019г. представителем Украины в Минской группе Л.Кучмой мирные инициативы привели наоборот к резкому обострению боевых действий на фронте. К сожалению, для нынешнего Кремля единственным компромиссом является капитуляция Киева на донбасском направлении – т.е. признание “ДНР-ЛНР” стороной конфликта и запуск официальных переговоров с т.н. “республиками”. Это даже сугубо технологически нелогично, учитывая российское гражданство руководства “ДНР-ЛНР” и их абсолютную марионеточную подчиненность Москве.

**В-третьих**, на старт парламентской кампании вышла достаточно активная “колонна”, претендующая на создание в Верховной Раде внушительной фракции “друзей Путина”. Кремль связывает определенные надежды с тандемом В.Медведчук-В.Рабинович-Ю.Бойко, имеющим серьезный информационный плацдарм в украинском медиа-пространстве и ориентирующемся на избирателя Юго-Востока Украины. Очевидно, этой политической группе Россией уготована роль модератора и инициатора шагов по минимизации конфликта на Донбассе, обмена пленными и др. А некие уступки, на которые, возможно, пойдет российская сторона, будут записываться в актив этой группе, для расширения её влияния и популярности. Кстати последним визитам В.Медведчука и Ю.Бойко в Москву и их “переговорам” по газу российская сторона обеспечила высокий уровень и преподносит едва ли не как официальную встречу с представителями украинской стороны.

**В-четвертых**, необходимо учитывать разные “весовые категории” военных потенциалов Киева и Москвы. На Донбассе воюет 30-тысячная, хорошо вооружённая группировка боевиков, из которых примерно треть – российские наёмники и кадровые офицеры РФ. Это сопоставимо с армией Венгрии или Словакии. Вдоль границы с Украиной Россия сосредоточила 80-тысячную группировку войск. На крымском направлении – усиленный военный контингент РФ. При этом и границу с Беларусью нельзя считать безопасной. Поэтому в нынешних условиях для Киева решение донбасской проблемы силовым путем малоперспективно и чревато масштабной эскалацией. Вследствие чего курс на переговорный политико-дипломатический марафон по урегулированию конфликта на Донбассе будет продолжен.

**В-пятых**, турбулентность и непредсказуемость геополитических процессов, с одной стороны, усиливают неопределенность и многовариантность российско-украинского конфликта, с другой – оттесняют на периферию темы Донбасса и аннексированного Крыма. При этом, именно представители стран Нормандского формата – Франция и Германия, демонстрируют в ПАСЕ циничный “прагматизм” – активно лоббируют снятие санкций с российской делегации, не обращая внимания на то, что РФ проигнорировала все предыдущие решения ГА относительно Донбасса и Крыма.

Думаю, смена власти в Украине (по состоянию на июнь 2019г. этот процесс не закончен) не приведёт к эскалации конфликта. Откроется ли окно возможностей? На мой взгляд, возможны некие локальные и ситуационные компромиссы, в первую очередь, гуманитарного характера, направленные на минимизацию напряженности на донбасском фронте. В частности, стоит ожидать подвижек по обмену пленными и мирных инициатив в трёх “пилотных точках” (в т.ч. в станице Луганская). Будут продолжаться попытки установить перемирие по всей линии соприкосновения в рамках Минской группы. Однако ключевые решения будут приниматься в Нормандском формате.

Судя по всему, пока конкретный материал для переговоров не наработан. Впрочем, в Администрации нового украинского Президента заявили о неких новых креативных наработках...

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

В мае 2019г. Центр Разумкова презентовал специальный выпуск журнала, посвящённого войне на Донбассе. Обобщая результаты социологических исследований, можно сделать вывод о том, что и граждане Украины, и представители экспертного сообщества весьма скептически оценивают перспективы украинско-российских отношений вообще и урегулирования ситуации на Донбассе в частности. Так, большинство граждан Украины считают, что в ближайшие годы отношения Киева и Москвы или ухудшатся (33%), или останутся без изменений (тоже 33%). Причём, большинство (59%) украинцев уверены, что в ближайшие 1-3 года позитивных перемен в политике Кремля относительно Украины ожидать не приходится. Очевидно, это связано с президентской каденцией В.Путина.

По мнению экспертов, на Донбассе наиболее вероятен вариант сохранения нынешнего *status quo*, т.е. продолжение вооружённого конфликта низкой интенсивности (вероятность – 4,2 балла)<sup>1</sup>. Причём, по мнению украинских экспертов, наибольшей угрозой для страны является предоставление оккупированным территориям “особого статуса” в составе Украины.

Давать прогнозы – дело достаточно неблагодарное. Однако в нынешней ситуации пока не наблюдается даже проблесков возможного комплексного урегулирования донбасского конфликта. Наоборот усиливается негативная динамика.

Украинская политика на донбасском направлении дуалистична: с одной стороны, идёт и будет идти борьба за Донбасс на всех площадках, исходя из понимания необходимости защиты территориальной целостности и недопущения “донбасского сценария” в других регионах Украины. С другой стороны, Киев не может распахнуть объятия для “ДНР-ЛНР”, понимая всю смертельную опасность имплантации в тело страны этого “полу-анклава русского мира”.

Упомянутый выше указ В.Путина о паспортизации “ДНР-ЛНР” по сути является шагом к абхазско-осетинскому сценарию. Т.е. создается необходимая масса “паспортизированных” российских граждан на оккупированных

<sup>1</sup> Оценки выставлялись по шестибальной шкале, где “1” – не вероятно, “5” – очень вероятно.

Более подробно результаты экспертного опроса изложены в материале “Конфликт на Донбассе: мнения и оценки украинских экспертов”, размещённом в этом издании.

территориях для: (а) признания независимости “ДНР-ЛНР”; (б) заключения с ними союзнического договора, предусматривающего как “взаимную защиту от внешних посягательств”, так и размещение на Донбассе российских военных баз. В таком случае о Минских договорённостях можно забыть.

Понятно, что российско-украинский конфликт не сводится к войне на Донбассе и аннексированному Крыму. За пять лет конфронтация охватила все стороны межгосударственных отношений – от дипломатических контактов до связей в сфере туризма. Украинское общество получило колоссальный травматический опыт от конфликта с Россией. Наиболее критичным является ментальное отчуждение и дистанцирование граждан двух стран. Результаты социологических исследований Центра Разумкова, представленные в данном сборнике, свидетельствуют о том, что в украинском социуме сформировалась стабильная матрица восприятия России как страны-агрессора, устойчиво негативное отношение к институтам власти в РФ.

С учётом этих обстоятельств, речь должна идти скорее о недопущении эскалации российско-украинского конфликта, минимизации конфронтации и снижении градуса противостояния.

Думаю, остаётся актуальным тезис о временном “замораживании”, предложенный на экспертной встрече в феврале 2017г. в Берлине<sup>2</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 без предварительных условий утвердить в Нормандском формате. Это позитивно скажется на атмосфере и продуктивности переговорного процесса как Минского, так и Нормандского.

Сценарий двусторонних отношений вряд ли предусматривает в ближайшее время полномасштабную встречу на высшем уровне. Какие-то контакты возможны пока в многостороннем формате (Нормандском). Но для этого нужны новые креативные инициативы, которые заинтересуют другую сторону. Однако, что может заинтересовать Кремль кроме односторонних уступок Украины?

С другой стороны, вакуум контактов, как и “сон политического разума”, порождает чудовищ. Поэтому диалог априори необходим, хотя бы пока на экспертном уровне. Многолетняя практика и результаты нашего трехстороннего экспертного диалога, инициированного Фондом Конрада Аденауэра, такую необходимость подтверждают.

---

<sup>2</sup> Подробно см.: Пашков М. Оптимальный в нынешней ситуации вариант – “замораживание” конфликта на Донбассе. – Российско-украинский конфликт в контексте геополитических перемен, 2017г., с.15.

## СО СТОРОНЫ КИЕВА ПРИОТКРЫВАЕТСЯ “ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ” ДЛЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ, А МОСКВА СВОЁ “ОКНО” ДЕРЖИТ ЗАКРЫТЫМ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*



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

Да, потенциально это скорее “окно возможностей” для частичного урегулирования конфликта на Донбассе (но не системного конфликта между Москвой и Киевом), чем повод для нового витка эскалации. Однако вряд ли стоит ожидать кардинального улучшения отношений с Россией после президентских выборов в Украине. Неразрешимой является крымская проблема. Украина не согласится на принадлежность Крыма России, а Россия не будет возвращать Крым Украине. По Донбассу интересы путинской России и Украины (в т.ч. при новом Президенте В.Зеленском) также противоположны, но всё-таки есть пространство для маневра и хоть какие-то шансы на поиск взаимоприемлемого компромисса. Но это зависит лишь отчасти от нового Президента Украины В.Зеленского и его команды, и в решающей мере – от Президента РФ В.Путина.

В.Зеленский искренне хочет достичь мира на Донбассе, но он не имеет ни политического опыта, ни мало-мальской компетенции по переговорной проблематике в Нормандском и Минском форматах, соответственно не имеет реальных представлений и практических сценариев для реализации своих добрых намерений по Донбассу. Очень противоречива в этом плане и ситуация в его команде.

В его окружении, в т.ч. и ближайшем, есть и сторонники “абстрактного мира” с Россией, и сторонники сохранения той политики по Донбассу, которая проводилась при Президенте П.Порошенко. Присутствуют там даже воинствующие патриоты. Есть понимание, которое появилось и у самого В.Зеленского, что существуют “красные линии”, за которые заступать нельзя, иначе в Украине возникнет острый политический кризис. В качестве таких “красных линий” рассматриваются согласие на российский план урегулирования конфликта на Донбассе (широкая автономия для сепаратистских республик Донбасса), либо, напротив, официальный отказ от оккупированных территорий. Однако главной проблемой является то, что на данный момент в Администрации Президента Украины нет человека, который бы функционально отвечал за урегулирование конфликта на Востоке Украины и

переговоры по Донбассу. На минском направлении этой темой занимается Л.Кучма, который возвращён на роль официального представителя Украины в Трёхсторонней контактной группе, за переговоры в Нормандском формате традиционно отвечает заместитель главы Администрации Президента по международной политике, которым в настоящее время является В.Пристайко. Впрочем, похожая ситуация была и при Президенте П.Порошенко.

Резюмируя, можно предположить, что при Президенте В.Зеленском будет предпринята попытка активизации переговорного процесса по Донбассу, но у нового украинского руководителя нет четкого и конкретного мирного плана урегулирования конфликта на Донбассе. Еще одна проблема – противодействие воинствующих патриотов, которые против любых компромиссов с Россией. И данные социологов, и результаты президентских выборов показывают, что представители таких политических взглядов в явном меньшинстве. Однако этот политический лагерь хорошо организован и на порядок более активен, и не только в социальных сетях, но и на улице. Даже робкие и несистемные инициативы Л.Кучмы по активизации переговоров в Минске вызвали волну резкой критики и шумную акцию под стенами Администрации Президента Украины.

Изменится ли политика России по отношению к Украине после избрания главой Украинского государства В.Зеленского? Пока можно лишь говорить о той тактике, которую использует сейчас Москва по отношению к новому украинскому Президенту. Это усиление давления и, одновременно, выжидание.

Усиление давления проявилось в том, что накануне второго тура президентских выборов в Украине, когда уже была весьма вероятной победа В.Зеленского, Россия ввела новые экономические санкции против Украины, в т.ч. эмбарго на поставки в Украину российских нефти и газа. А сразу после избрания В.Зеленского Президентом Украины российский руководитель В.Путин издал указ об упрощении процедуры предоставления российского гражданства жителям сепаратистских республик на Донбассе. Это решение вызвало крайне негативную реакцию в Украине, в т.ч. со стороны В.Зеленского. Самое главное негативное последствие российской паспор-

тизации жителей ОРДЛО – резкое снижение самой возможности политического урегулирования на Донбассе.

Демонстрация силы и жесткого давления – это традиционная тактика В.Путина. Сначала он пытается напугать и деморализовать своего оппонента по переговорам, а затем уже начинает с ним переговоры, но с позиции



силы. Он использовал такую тактику против предыдущих украинских президентов (В.Ющенко, В.Януковича и П.Порошенко) и некоторых европейских лидеров. Однако, применительно к Украине такая тактика далеко не всегда приносила успех В.Путину.

Тактика выжидания проявляется в том, что российское руководство не будет торопиться с возобновлением переговоров по Донбассу. *Во-первых*, в Москве пытаются понять, что собой представляет В.Зеленский, и какую политику он будет проводить. Поэтому не спешат выдавать ему политические авансы. К тому же заявления В.Зеленского, что он не пойдет на уступки по Донбассу и не будет предоставлять особый статус мятежным территориям, вызвали недовольство и критическую реакцию Москвы. *Во-вторых*, в Кремле ждут, чтобы инициатива о переговорах исходила от В.Зеленского. И тогда Москва начнет диктовать свои условия переговоров. Однако, скорее всего, инициатива возобновления переговоров в Нормандском формате будет исходить от Германии и Франции.

На данный момент со стороны Кремля не просматриваются признаки готовности к реальному компромиссу с Украиной. В этой связи очень показателен доклад российского Центра политической конъюнктуры – “Сценарии российско-украинских отношений после президентских выборов”<sup>3</sup>. Этот Центр возглавляет один из ближайших советников и помощников В.Суркова – А.Чеснаков, который выполнял по поручению В.Суркова контрольные и координирующие функции на Донбассе и на Минских переговорах. Таким образом, упомянутый доклад отражает позицию команды В.Суркова относительно дальнейшего развития украинско-российских отношений. Наиболее вероятным в докладе рассматривается сценарий “*Status quo*”, наименее вероятным, почти гипотетическим – сценарий “Компромисса”. Основной вывод этого доклада: “Пространство для компромисса как у Москвы, так и у Киева в ближайший год будет крайне ограниченным”. В докладе говорится и о том, что российское руководство не готово к каким-либо существенным уступкам Украине.

***Таким образом, со стороны Киева появляется, точнее приоткрывается некое “окно возможностей” для урегулирования конфликта на Донбассе и других кризисных проблем в отношениях с Россией. А вот Москва своё “окно” держит наглухо закрытым.*** Кремль хочет односторонних уступок со стороны нового украинского руководства. Но односторонних уступок не будет, в т.ч. и потому, что их не примет значительная часть украинского общества. Следовательно, возможность хотя бы

<sup>3</sup> Подробно см.: Сценарии российско-украинских отношений после президентских выборов. – Центр политической конъюнктуры, <http://cpkr.ru/analytiks/scenarii-rossiysko-ukrainskih-otnosheniy-posle-prezidentskih-vyborov>.



относительного урегулирования конфликта между Россией и Украиной по-прежнему почти полностью зависит от позиции и действий Москвы.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Из ответа на предыдущий вопрос очевидно, что в развитии украинско-российских отношений не стоит ожидать кардинальных изменений ни в лучшую, ни в худшую сторону. Парламентские выборы не приведут к реваншу пророссийских сил. А новый Президент Украины и его команда не готовы к разрешению конфликтных проблем на российских условиях.

Но и в рамках сценария “*Status quo*” возможны подварианты.

**Более оптимальный подвариант** – активизация переговорного процесса и некоторое снижение общего напряжения в двусторонних отношениях. Не будет прорывов, будет медленное движение вперёд в разгребании многочисленных завалов, возникших за последние 5 лет. Такое развитие украинско-российских отношений может благотворно сказаться и на ситуации на Донбассе. Там может произойти существенное снижение военной активности и, в идеале, полное прекращение огня, а также полный обмен пленными (по формуле – “всех на всех”). Но это, пожалуй, слишком идеалистичные ожидания.

**Менее благоприятный подвариант** сценария “*Status quo*” – продолжение негативной динамики в двусторонних отношениях, с возникновением новых конфликтных ситуаций, скорее всего, по инициативе Москвы. Такой новой проблемной ситуацией может стать прекращение транзита российского газа через украинскую территорию. Москва также может воспользоваться возможным обострением внутривнутриполитической ситуации в Украине для очередного вмешательства во внутриукраинские дела. На Донбассе это может привести к относительной и ограниченной в масштабах эскалации военных действий. Если процесс выдачи российских паспортов жителям ОРДЛО приобретёт массовые масштабы, то это окончательно похоронит возможность политического урегулирования конфликта на Донбассе на основе Минских договорённостей.

**Наиболее реалистичный подвариант** в рамках сценария “*Status quo*” – некоторая активизация переговоров (по Донбассу, по новому газовому соглашению, по обмену пленными и освобождению украинских политзаключённых, находящихся в российских тюрьмах), с последующим их зависанием и дальнейшей стагнацией, как в переговорах, так и в двусторонних отношениях. На Донбассе при этом все будет без особых перемен. Продолжится война малой интенсивности.



Так или иначе, главной, наиболее конфликтной и горячей, темой осени в двусторонних отношениях станет проблема нового газового соглашения между Украиной и Россией. От её решения (или провала в переговорах) будет зависеть и дальнейшее развитие двусторонних отношений.

## В БЛИЖНЕЙ ПЕРСПЕКТИВЕ НЕ СЛЕДУЕТ ОЖИДАТЬ УЛУЧШЕНИЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И РФ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*



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

Смена власти в Украине может привести некоторую новизну в переговорный процесс относительно разрешения конфликта – однако она не оказывает существенного влияния на глубинную сущность двухсторонних отношений Киева и Москвы. Вопросы урегулирования ситуации на Донбассе и дальнейших отношений с Россией не стали определяющими в ходе избирательной кампании 2019г. в Украине. Соответственно, нельзя воспринимать поражение П.Порошенко в качестве свидетельства непринятия населением его общей внешнеполитической стратегии – его преемник не получил кредит доверия для существенной ревизии курса в отношениях с Москвой.

В то же время новая украинская власть вынуждена реагировать на вызовы, связанные с необходимостью прекращения боевых действий на Донбассе – это является одной из основных задач её повестки дня. Скорее всего, на первом этапе стремление добиться успехов в урегулировании ситуации, которая в последние годы имела тенденцию к замораживанию, будет подталкивать ее к поиску взаимоприемлемых вариантов компромисса с Россией.

Собственно, своей риторикой последних дней Президент В.Зеленский демонстрирует готовность к диалогу и нахождению компромиссного решения. Высказывания главы украинской делегации в трехсторонней контактной группе Л.Кучмы по результатам последней встречи в Минске (5 июня 2019г.) могут считаться пробным шаром, заброшенным на российскую половину поля и приглашающим оппонентов к конструктивному обсуждению проблемных вопросов. Однако этот процесс, как уже видно, не будет быстрым и лёгким. Его успех не зависит исключительно от украинской стороны. Для этого необходима также готовность РФ к честному и открытому диалогу по всему комплексу вопросов мирного урегулирования на Донбассе,

статуса Крыма и построения новой постконфликтной архитектуры украинско-российских взаимоотношений.

Очевидно, что российское руководство к такому шагу пока не готово и предпочитает ему исключительно формат показного “диалога” с украинскими движениями откровенно пророссийского толка – такими как “Оппозиционная платформа – За жизнь” В.Медведчука-Ю.Бойко, которые последние годы пребывают на маргинесе современной украинской политики (хотя, по данным социологии, и имеют некоторые шансы увеличить своё присутствие в новом Парламенте).

Исходя из такой логики, новый Президент Украины, который заявляет о продолжении проевропейского курса, для Кремля является таким же неприемлемым партнером, как и предыдущий. Поэтому вряд ли стоит ожидать в скором будущем изменений в позиции России и рассчитывать на возможность достижения компромиссов. Наоборот, все говорит о том, что на фоне миролюбивой риторики Россия начинает вести себя более жёстко в отношении нового украинского руководства. Об этом свидетельствует в т.ч. усиление обстрелов украинских позиций и эскалация боевых действий в зоне конфликта в первые недели президентства В.Зеленского. Не исключено, что В.Путин хочет таким образом проверить нового главу Украинского государства “на прочность”. Очевидно, что пока Кремль не намерен договариваться и нацелен на продолжение деструктивного вмешательства во внутренние дела Украины – особенно в преддверии предстоящих парламентских выборов. Поэтому эскалация на Донбассе будет оставаться одним из инструментов давления на В.Зеленского с тем, чтобы, используя отсутствие у него управленческого опыта, попробовать добиться односторонних выгод и заключения мира на своих условиях.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Исходя из логики развития текущей ситуации, в ближней перспективе не следует ожидать улучшения отношений между Украиной и РФ, несмотря на смену высшего руководства в Киеве.

Если судить по первым заявлениям и внешнеполитическим шагам Президента В.Зеленского, политика Украины на российском направлении не претерпит существенных изменений. Подходы по ключевым вопросам украинско-российских отношений остаются прежними:

- нормализация двухсторонних отношений возможна лишь при условии восстановления территориальной целостности Украины, уважения неприкосновенности ее границ и суверенитета;

- Россия должна отказаться от вмешательства во внутренние дела Украины, признать её суверенное право выбирать пути своего цивилизационного развития, конституционного устройства и обеспечения собственной безопасности;
- императивной основой двухсторонних отношений должно стать международное право, а не односторонние, опирающиеся на право силы трактовки положений международных документов, как это практикует сегодня Россия в отношении Украины и других бывших республик СССР;
- в дальнейшем практика односторонних действий РФ, без согласования с партнерами, в вопросах, которые затрагивают их фундаментальные интересы, должна быть исключена из двухсторонних отношений;
- наиболее приемлемой для Киева платформой дальнейшего осуществления взаимодействия с Москвой видится использование принципа мирного сосуществования на базе прагматического подхода к каждому отдельному вопросу двусторонних отношений. Однако это возможно лишь после окончательного решения вопроса оккупированных территорий, включая статус Крыма.

Использование в украинско-российских отношениях общепринятых в цивилизованном мире традиционных дипломатических инструментов сегодня продолжает оставаться проблематичным из-за неконструктивной позиции России, которая не желает отказаться от имперского подхода и признать существующие реалии. Последние действия российской стороны, в частности решение о “паспортизации” жителей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, показывают, что Кремль не готов к реальным шагам по деэскалации конфликта на Донбассе – напротив, он продолжает использовать его для формирования угроз государственности Украины и давления на украинское руководство. России выгодно поддерживать этот конфликт в качестве инструмента дестабилизации Украины – исходя из этого, можно прогнозировать продолжение российской стороной нынешней политики.

Режим В.Путина, имея тотальный контроль над оккупированными территориями Донбасса, будет продолжать предоставлять ресурсы, минимально необходимые для поддержания жизнеспособности т.н. “ДНР/ЛНР”. Вряд ли следует ожидать широкомасштабной эскалации в зоне конфликта – в данный момент России выгоднее использовать больше гибридные методы воздействия, чем полагаться на военную силу. Впрочем, даже при таком сценарии замораживания ситуации говорить о перспективе полномасштабного урегулирования украинско-российских отношений представляется несвоевременным.

Не должны вводить в заблуждение и заявления, в последнее время часто звучащие из Кремля, о желании “перевернуть страницу”, начать отношения

с Украиной “с чистого листа”. В сложившейся ситуации предложение России выстраивать линию двусторонних отношений с Украиной в довоенной парадигме, “как ни в чём не бывало”, вынеся за скобки факты оккупации украинских территорий и ведения прокси-войны на Донбассе, – и укорять еще при этом Киев во враждебности – выглядит как полный нонсенс. Цель подобной провокации Москвы очевидна – загнать команду В.Зеленского в угол, поставив её перед тяжёлым выбором: или примирение на российских условиях и получение, в качестве бонуса, экономических преференций, или продолжение конфронтации с дальнейшей, ещё более острой эскалацией и новыми жертвами.

Вероятно, что и в обозримой перспективе Москва будет поочерёдно демонстрировать в отношении Киева как жёсткую прагматическую линию, так и жесты показного миролюбия, преследующие цель “задушить украинцев в объятиях братской любви”, параллельно торпедируя все попытки Украины интегрироваться в ЕС и НАТО и рассчитывая на скорый ренессанс пророссийских сил в Киеве. В то же время она будет стремиться ослабить поддержку Украины со стороны Запада с помощью различных инструментов и продолжит вести работу, направленную на отмену в отношении нее санкционного режима без выполнения ею обязательств в соответствии с Минским документом.

### НОВАЯ ВЛАСТЬ В УКРАИНЕ НЕ ИМЕЕТ ПОТЕНЦИАЛА ЗАВЕРШИТЬ РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЙ КОНФЛИКТ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

Смена власти всегда открывает “окно возможностей”. Однако, вероятность эффективного использования этого “окна” для урегулирования конфликта очень низкая. Прежде всего потому, что пять лет войны запустили процессы, инертность которых достаточно высока. Украина будет придерживаться прозападного пути, поскольку альтернатива сегодня не рассматривается. Торговые войны, российские санкции в отношении украинского бизнеса только усилят прозападные позиции.

По данным Министерства экономического развития и торговли Украины, экспорт товаров из Украины в РФ в 2018г. уменьшился на 7,2% (составил



**Лидия СМОЛА,**  
профессор Национального  
технического университета  
Украины “Киевский  
политехнический институт”

\$3,7 млрд.) Доля России в общем объеме экспорта товаров из Украины сократилась до 7,7%, по сравнению с 9,1% в 2017г., доля РФ в общем объеме импортных поступлений в Украину также уменьшается (в 2017г. составила 14,5%, а в 2018г. – 14,2%). При этом внешнеторговый оборот товаров и услуг со странами ЕС за 2018г. увеличился на 13,4% (\$49,3 млрд.) Доля стран ЕС в товарообороте по итогам 2018г. составляет 41,1%.

18 апреля 2019г. Правительство РФ ввело новые экономические санкции против Украины (запрещён ввоз из Украины в РФ таких товаров, как бумажная продукция, товары лёгкой промышленности, металлургическая продукция, продукция машиностроения, а также ограничены поставки из РФ в Украину нефти и нефтепродуктов). Тенденция падения товарооборота с Россией будет сохраняться. При этом будет усиливаться противодействие в информационной сфере и сфере кибербезопасности. “Окно возможностей”, вероятно, даст ощутимый результат только в отношении обмена пленными.

Экономические санкции ЕС и США наносят заметный ущерб российской экономике. Поэтому руководство России, в случае резкого ухудшения экономической ситуации, будет демонстративно провозглашать своё стремление к компромиссу, не совершая при этом реальных шагов. Москва будет полагаться на действия пророссийских сил в Украине во главе с группой В.Медведчука, который уже сконцентрировал значительные медиа-ресурсы. Возможно, также российское руководство рассчитывает на отсутствие политического и военного опыта нового Президента Украины, а также особенности психологии его мышления.

В ближайший период будет сохраняться *status quo* с отдельными моментами обострения на линии разграничения. Такая повестка дня будет продолжаться до формирования нового состава Верховной Рады и нового Правительства. Москва займёт выжидательную позицию, надеясь на усиление пророссийских позиций в украинской власти и возможную реализацию Минских договорённостей по российскому сценарию. В случае значительной поддержки избирателей на выборах группы В.Медведчука, Россия попытается реализовать “грузинский (абхазский) сценарий”.

По оценкам аналитиков, прогресс в выполнении Минских договорённостей сразу станет хорошим поводом для снятия с России части наиболее обременительных для неё экономических санкций ЕС, продолжение которых и так осуществляется “с боем”. Активное сопротивление действиям В.Медведчука или изоляция пророссийской фракции в Парламенте приведёт к новой эскалации конфликта. Можно также говорить о новых попытках дестабилизировать Украину изнутри.

На первом этапе, вероятно, это будет рывок с целью “продать” оформление автономии Донбасса. В случае неудачи, следующим шагом станет

попытка спровоцировать внутренний конфликт в Украине (через разного рода провокации и силовые акции), который будет трактоваться как “гражданский конфликт / война”. Ряд сообщений в информационном пространстве относительно возможности возникновения “нового Майдана” следует трактовать как “тестирование” общественных настроений и активных групп. Значительное накопление Европой дополнительных резервов газа свидетельствует о том, что “Газпром” готовится к очередной газовой войне. По мнению руководства “Нафтогаза”, “Газпром” собирается полностью прекратить транзит газа через украинскую газотранспортную систему, шантажируя Украину и Евросоюз газовым кризисом.

Если новая украинская власть будет двигаться в направлении активного реформирования и усиления Вооруженных Сил новыми видами оружия и техники (ракеты “Вильха”, ракеты “Нептун”, САУ “Богдана”, средства радиоразведки, модернизация Сил специального назначения и т.д.), то “замороженный конфликт” может перейти в горячую фазу. Объяснение тут довольно однозначное – Москва не заинтересована в восстановлении украинской субъектности, и такие действия могут трактоваться как доказательство ослабления позиций России в регионе.

Даже угроза введения особо чувствительных для России финансовых санкций в этом случае не сможет приостановить обострение конфликта. Новый виток эскалации возможен также в условиях резкого ухудшения экономической ситуации (экономический кризис, падение цен на энергоносители) и роста протестных движений в самой России. Стремление получить “маленькую победоносную войну” (по аналогии с 1904г., когда Министр внутренних дел России В.Плеве заявил: “...чтобы удержать революцию, нам нужна “маленькая победоносная война””) будет инициировать новую милитаристскую кампанию, тем самым отвлекая общество от кризисных явлений и возможного транзита власти.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Можно констатировать, что нет никаких предпосылок для качественной перезагрузки отношений между двумя странами. Поскольку конфликт имеет геополитические и ценностные причины, он будет продолжаться, приобретая различные формы, однако, не меняя своей сути. Пространство для компромисса будет крайне ограниченным. Москва, вероятно, попытается использовать пророссийски настроенных украинских политиков (В.Медведчук, Ю.Бойко), которые сделают всё возможное для того, чтобы лоббировать тему автономии Донбасса, распространяя нарратив о гражданском конфликте на Востоке Украины. Первые зарубежные визиты

новоизбранного Президента Украины, новые месседжи в риторике руководства Франции, Германии и США будут побуждать Москву надеяться на определенный карт-бланш, на активизацию действий в украинском направлении. Доминирующим трендом останется борьба в международных судебных инстанциях.

Сценарии развития украинско-российских отношений будут зависеть от ряда факторов. Весомыми из них будут: результаты выборов в Верховную Раду, социально-экономическая ситуация в Украине и сохранение уровня общественной поддержки нового Президента. Для России и Украины пока выгодно оставаться в рамках своих позиций, а это приведет к консервации текущей ситуации управляемого конфликта. Незначительная коррекция стратегии действий конфликтующих сторон несёт большие риски для политической стабильности внутри каждой из стран. Самыми вероятными в этом плане выглядят три сценария – условно военная эскалация, условно миротворческая операция, условно *status quo* с постепенным наращиванием военной мощи Украины и продолжением давления на РФ.

Условно военная эскалация в зоне конфликта довольно низкая, хотя политическая турбулентность и смена власти может мотивировать российское руководство к активизации действий в этом направлении. Более реальным является рост террористических угроз (минирование, резонансные убийства). Однако такой сценарий возможен в случае новых успехов на дипломатическом фронте (возврат РФ в ПАСЕ, договоренности с Францией и Германией). Конфликтующие стороны ещё имеют определенный арсенал санкций в отношении друг друга, поэтому попытка решительно действовать в плоскости своих интересов может также спровоцировать новую эскалацию конфликта.

Условно миротворческая операция или создание нейтральной полосы (5-6 км) по линии разграничения (как всегда, стороны будут бояться коварных действий от оппонентов) не устраивает Россию. Сейчас вероятность миротворческой операции невысокая, но со временем такая возможность может возрасти.

В рамках третьего, наиболее вероятного на сегодня сценария развития украинско-российских отношений – *status quo*, следует считать дальнейшую стагнацию региона Донбасса, периодические обострения и обстрелы, постепенное наращивание военной мощи Украины и продолжение давления на РФ международным сообществом.





Успешная реализация проекта “Люди к людям”, программа по восстановлению и реконструкции разрушенных регионов на освобождённых территориях Донбасса может иметь определённое психологическое воздействие на жителей оккупированных территорий.

## ИЗМЕНЕНИЕ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ САМО ПО СЕБЕ НЕ ПРИВЕДЁТ К РЕШЕНИЮ КОНФЛИКТА

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*



**Михаил ГОНЧАР,**  
президент  
Центра глобалистики  
“Стратегия XXI”

Поскольку конфликт на Донбассе является следствием агрессии гибридного типа РФ против Украины, то его окончательное урегулирование возможно только в случае отказа агрессора от продолжения войны. Такой отказ вряд ли возможен. Реальное, а не вербальное проявление доброй воли и конструктивный подход со стороны России отсутствуют, подтверждением чему является установление дополнительных ограничений на экспорт в Украину углеводородов и продуктов переработки нефти с 1 июня 2019г., угроза прекращения транзита газа через Украину с 1 января 2020г. и стартовавшая кампания выдачи паспортов РФ гражданам Украины. Необходимо серьезное усиление санкционного давления со стороны Запада – принуждение России к миру. Но политическая воля Европы к этому очень слаба, а готовности США недостаточно.

Изменение власти в Украине само по себе не приведёт к решению конфликта. Заявления кандидата в президенты В.Зеленского о том, что не мы начали эту войну, но нам её заканчивать, являются популизмом, уже разбившимся о реалии, которые он ощутил в первые 100 дней, будучи избранным на президентский пост. Поэтому не случайно, что во время встреч с представителями Администрации США, Европейской Комиссии В.Зеленский вёл речь о необходимости усиления санкций Запада в отношении России.

Компромиссы со стороны России невозможны. Упомянутая выше инициатива паспортизации жителей оккупированных территорий Украины через несколько дней расширилась до рамок паспортизации для всех граждан Украины. Это означает “эскалационный сценарий” и не только в отношении Донбасса. В целом это относится ко всей Украине, к подготовке запуска сценария “защиты соотечественников”.



А то, что в Москве будут называть компромиссом, на самом деле будет означать капитуляцию для Украины, что неприемлемо для украинского общества, как это было и в 2014г. Поэтому новый виток эскалации неизбежен. Тем более, что США не пошли на размен типа “Венесуэла в обмен на Украину”.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Продолжая действовать в рамках концепции войны гибридного типа, Россия будет пытаться начинать властные структуры в Украине своими ставленниками, вывести “квислингов” на высокие позиции в системе органов исполнительной власти, перезапустить отношения “с чистого листа”, как это было озвучено из Москвы. Это очень наглядно проявлялось в ходе предвыборных кампаний, когда произошло медиа-усиление ориентированной на Россию группировки Медведчук – Бойко – Лёвочкин. Также следует обратить внимание на действия России на “газовом фронте” – два визита в Россию тандема Медведчук – Бойко, предложения “дешёвого газа” и “мирового соглашения” со стороны Миллера с одновременным игнорированием выплаты \$2,8 млрд. “Нафтогазу” со стороны “Газпрома” по решению Стокгольмского арбитража 2018г.

Кремль уже сейчас готовит сценарий зимнего газового кризиса с тем, чтобы обвинить Украину в срыве транзита российского газа в Европу и навязать свою схему не только транзита, но и восстановления газовых поставок в Украину, чтобы снова заполучить украинский газовый рынок и восстановить традиционный газовый рычаг давления на центральную власть (с ноября 2015г. “Нафтогаз” не закупает газ у “Газпрома”).

Замысел Кремля состоит в том, чтобы перепрограммировать изменённую власть в Украине с алгоритма “прочь от Москвы!” на алгоритм восстановления *status quo ante* в двусторонних отношениях по российской схеме – Украина признаёт Крым российским, восстанавливает его водоснабжение, Россия признаёт “территориальную целостность Украины” без Крыма, уходит из Донбасса на условиях выполнения Киевом Минских договорённостей в российской интерпретации, что подразумевает амнистию боевикам, автономию Донбасса, преобразование армейских корпусов “ДНР-ЛНР” в “народную милицию”, выборы и появление представителей новообразованной автономии в Верховной Раде Украины. Фактически это не только модель федерализации Украины, но и сё “босниезации”, т.е. трансформация в дисфункциональное государственное образование, управляемое режимом “квислингов”. В соответствии с кремлёвским видением, Украина должна провести надлежащим образом подготовленный референдум по вопросу

членства в НАТО и ЕС с запрограммированным отрицательным результатом, что послужит основанием для отказа от курса на европейскую и евроатлантическую интеграции, закреплённые в Конституции.

Фактически, Россия, воспользовавшись трансформацией Европы после выборов нового Европарламента и формирования нового состава Еврокомиссии, будет пытаться “продать” Евросоюзу, как слабому звену коллективного Запада, своё традиционное видение конфликтов на постсоветском пространстве. Сущность этого видения – конфликты порождены внутренними проблемами таких стран, как Молдова, Грузия, Украина, а Россия выступает против иностранного вмешательства во внутренние дела, за сохранение суверенитета этих стран, их целостности и пытается всячески этому содействовать, играя роль посредника и миротворца, параллельно работая совместно с Западом над созданием новой архитектуры безопасности в Европе.

Стратегия России здесь неизменна с XIX ст. Стоит вспомнить знаменитую речь лорда Пальмерстона при обсуждении в британском Парламенте вопроса раздела Османской Порты накануне Крымской войны: “У русских всегда две реальности. На словах они за мир во всем мире и умеренность, и объявляют они об этом и в Петербурге, и в Лондоне. А вот на деле проводят активные спецоперации с помощью своих агентов”.

Сегодня можно констатировать, что Россия своими действиями в Молдове пытается создать параллельную реальность “конструктивного взаимодействия” с Европой и США. Это осуществляется с проекцией на Украину и, в частности, для создания иллюзии у Запада, что Россия готова на конструктивное решение “конфликта на Донбассе”, что она не является стороной конфликта, а лишь посредником в урегулировании, подобно Германии и Франции.

Поэтому действия России в ближайшие месяцы (период формирования новых структур власти как в центре, так и на местном уровне) будут направлены на работу изнутри Украины по ретрансформации её в Украину времён президентства В.Януковича, используя как СМИ, агентуру влияния и сети разнородных лоббистов, так и вопиющую некомпетентность новой власти, её пацифизм и незнание России.

Вооружённые действия против Украины также возможны, более того – становятся всё более вероятными, принимая во внимание запущенную кампанию раздачи российских паспортов гражданам Украины для последующей их “защиты”. В качестве предлога может послужить специально созданная провокация. Например, распространяемый фейк о том, что Вооружённые Силы Украины вышли из-под контроля власти и это представляет угрозу для всех.

Принимая во внимание более чем мягкую реакцию Европы и США на действия России в Азовском море по ограничению свободы судоходства, инцидент в Чёрном море вблизи Керченского пролива 25 ноября 2018г., бесконечно длящееся расследование уничтожения рейса МН17 российским комплексом ПВО “Бук-М”, а также содействие Германии и Франции возвращению РФ в Совет Европы, Москва воспринимает это как проявления слабости коллективного Запада и, следовательно, появление нового “окна возможностей” для продолжения агрессии гибридного типа с использованием военного компонента. Не зря начальник Генерального штаба ВС РФ В.Герасимов в своём февральском докладе на сессии Академии военных наук России акцентировал внимание на сирийском опыте. В случае эскалации военного сценария вероятными зонами действий России становятся Харьковская, Херсонская и Одесская области, а также украинское Приазовье.



Также в ближайшее время будут иметь место попытки надавить на Украину в части, касающейся одностороннего выполнения ею т.н. Минских договорённостей со стороны некоторых европейских стран. Вряд ли эти попытки увенчаются успехом, а в случае, если подобный подход будет одобрен со стороны украинской власти, это повлечет тяжёлый внутривнутриполитический кризис, что лишь усугубит положение.

Российская дипломатия будет продолжать действовать изнутри ЕС, через Германию, Францию и Италию, пытаясь проталкивать создание новой архитектуры европейской безопасности и сотрудничества в формате **[(ЕС + ЕАЭС) – (США + Канада + Великобритания)]**, игнорируя интересы стран Центрально-Восточной Европы. Такой подход со стороны некоторых европейских стран вряд ли встретит поддержку США. В этих условиях Украине, Польше, Румынии, странам Балтии, Молдове и Грузии не останется ничего другого, кроме как ориентироваться на трансатлантический формат (США и Великобритания) сотрудничества.

Поэтому вероятность сохранения существующего *status quo* на Донбассе остается высокой, если ближайшие полгода не приведут к тектоническим сотрясениям в отношениях Запад – Россия вследствие событий вне региона ЦВЕ (Ближний Восток, Латинская Америка, Юго-Восточная Азия).

## ПОЗИЦИИ РОССИЙСКИХ ЭКСПЕРТОВ

### ДВИЖЕНИЕ В СТОРОНУ РЕАЛИЗАЦИИ МИНСКОЙ МОДЕЛИ СОДЕЙСТВОВАЛО БЫ НОРМАЛИЗАЦИИ АТМОСФЕРЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИАЛОГА

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

В Украине сменился Президент, но пока не вполне понятно, как именно это скажется на перспективах урегулирования конфликта. Часть ответа на этот вопрос могут дать результаты парламентских выборов и характер отношений между Президентом и Парламентом, который сложится по их результатам. Президент В.Зеленский в ожидании парламентских выборов остается на осторожно-выжидательных позициях в отношении переговорного процесса, во многом повторяя сложившуюся в Украине мейнстримную трактовку национальных интересов в конфликте. Даже если Президент предполагает возможность эволюции этой позиции в дальнейшем, осуществить такую корректировку будет непросто, поскольку сформулированная в период президентства П.Порошенко политическая линия имеет своих сторонников, в т.ч. весьма радикально настроенных.

Вполне вероятно, что по результатам парламентских выборов ни одна партия не получит большинства, и прошедшие в Верховную Раду силы будут вынуждены формировать коалицию, преодолевая существенные расхождения во взглядах. В худшем случае ситуация может приобрести патовый характер, когда ни одна политическая партия, равно как и Президент, не смогут реализовывать свою повестку, блокируя друг друга. Президент, конечно, заинтересован провести в Парламент максимальное число своих сторонников, а российские власти надеются на хороший результат тех, кто видится им “партией компромисса”, олицетворяемой В.Медведчуком. На практике можно предполагать, что успех “партии компромисса” лишь спровоцировал бы ожесточённое сопротивление со стороны её ярых противников, и в конечном счёте привел бы к той же патовой ситуации и/или очередной дестабилизации и триумфу уличной политики. Напротив, победа сторонников В.Зеленского помогла бы ему почувствовать себя более уверенно и фактически означала бы “карт-бланш” Президенту на осуществление его идей.



**Сергей УТКИН**,  
руководитель группы  
стратегических оценок  
Центра ситуационного  
анализа Национального  
исследовательского  
института мировой  
экономики и  
международных отношений  
им. Е.Примакова  
Российской академии наук

При всех вопросах относительно перебалансировки украинского политикума, которые пока остаются без ответа, перемены в украинской политической жизни формируют динамику, которая при определенных условиях могла бы способствовать урегулированию конфликта на Донбассе. Масса избирателей очевидно посчитала борьбу с коррупционными явлениями и застоем в политической системе важнее предложенной П.Порошенко триады национального строительства “армия, язык, вера”. Президент, который не считает для себя зазорным традиционное для Украины двуязычие, умеет говорить с молодёжью и перетряхивает управленческую команду, может более спокойно восприниматься как на Донбассе, так и в России.

Москва по-прежнему считает Минские договорённости сутью компромиссного урегулирования, не устраивающего радикалов ни с одной из сторон, но, по крайней мере, не отвергаемого мейнстримом, как в Украине, так и в России. В то же время, очевидно влияние на процесс принятия решений сил, видящих российский интерес в укреплении связей с Донбассом и предоставлении его жителям гарантий поддержки, главным образом, через облегченный порядок получения российского гражданства. Ограничителем в предоставлении гражданства обычно выступает нежелание государства слишком легко брать на себя обязательства в отношении новых граждан. В случае, если государство всё же демонстрирует готовность предоставлять гражданство, а потенциальные граждане – желание его получать, то воспрепятствовать этому процессу непросто.

Представить себе отмену российским руководством принятых в этом отношении решений или, тем более, аннулирование выданного гражданства вряд ли возможно. Ситуация наличия параллельного украинского и российского гражданства сама по себе легко представима и не критична, но существенная часть украинских политиков рассматривает её как крайне нежелательную и будет всячески противодействовать её укоренению. Прямо противоположное восприятие смысла и значения одних и тех же действий, конечно, не упрощает поиска компромиссных решений, но и не исключает полностью возможности стабилизации в зоне конфликта с последующим движением в сторону политического урегулирования.

Увязывание воедино вопросов о Донбассе и Крыме как украинскими политиками, так и некоторыми западными партнерами, фактически загоняет ситуацию в тупик. Российское руководство, по-видимому, оценивает сценарий, при котором российско-украинское взаимодействие застревает в таком тупике на многие десятилетия как реалистичный и наиболее вероятный, хотя и не оптимальный.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Хотя Президент В.Зеленский очень осторожно подходит к изменению украинской переговорной позиции в контексте продолжающегося конфликта, он осознает запрос со стороны избирателя, как минимум, на прекращение военного противостояния и решение остающихся непростых вопросов за столом переговоров. Очевидно, он попытается воспользоваться сложившимся Нормандским форматом для движения в этом направлении.

Российская позиция в этом отношении известна – Москва апеллирует к ранее согласованному в Нормандском формате решению о разведении сил в районах Станицы Луганской, Петровского и Золотого и фиксации на бумаге т.н. “формулы Штайнмайера”, предполагающей в день проведения в отдельных районах Донецкой и Луганской областей соответствующих украинскому законодательству выборов вступление в силу для этих территорий особого статуса на временной основе, и придание такому статусу постоянного характера в случае оценки выборов со стороны БДИПЧ ОБСЕ как удовлетворяющих основным требованиям.

С учетом заявлений В.Зеленского о необходимости скорейшего обеспечения полного прекращения огня, прогресс в этом направлении нельзя исключать. Это могло бы существенно снизить риски в зоне конфликта, но не означало бы немедленного движения по пути политического урегулирования. Даже в случае фиксации “формулы Штайнмайера” ключевым остаётся вопрос о согласовании правил проведения выборов, соответствующих Минским договорённостям. Переформатирование украинской политической сцены в ходе выборов в Верховную Раду, когда создаваемые почти с нуля новые политические движения получили шансы на успех, потенциально может упростить эту задачу – представить себе участие в выборах на Донбассе представителей новых сил проще, чем победителей Майдана-2014.

С течением времени шансы на реализацию Минских договорённостей, по меньшей мере, не увеличиваются. Если продвигаться в этом направлении в ближайшие годы не удастся, и “отдельные районы” будут всё дальше дрейфовать в сторону от Украины, это чревато углублением и без того чрезвычайно серьёзных проблем в российско-украинских отношениях, равно как и негативными последствиями более широкого плана – для отношений России со странами Запада и т.п. Расчёты на то, что такая удручающая перспектива приведет к пересмотру сложившейся российской политики, в обозримой перспективе, как представляется, не имеют под собой достаточных оснований. В случае же, если движение в сторону реализации Минской модели наметится, даже до появления существенных результатов можно было бы

предположить частичное восстановление экономического взаимодействия между Россией и Украиной и некоторую нормализацию атмосферы политического диалога.

При всей разнице политического и экономического веса существенные неприятности друг другу способны доставлять как Россия, так и Украина, с учётом устойчивой поддержки последней западными партнерами. В конечном счете, такое нанесение взаимного ущерба не способствует решению глубоких социально-экономических проблем, на которых обеим странам объективно следовало бы сосредоточить усилия.

### ЛЮБЫЕ ДОГОВОРЁННОСТИ С КИЕВОМ БУДУТ УВЯЗЫВАТЬСЯ С ДОГОВОРЁННОСТЯМИ С США И ЕС

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

Теоретически смена власти в Украине могла бы стать “окном возможностей” для урегулирования конфликта. Но обращает на себя внимание тот факт, что сразу после победы В.Зеленского на президентских выборах Москва принимает решение об упрощённой выдаче российских паспортов жителям “Д/ЛНР”, объясняя это гуманитарными соображениями. Иначе как акт давления на новое руководство Украины подобную инициативу объяснить нельзя. Создана ситуация, когда новому Президенту Украины как бы посылается сигнал, что Москва готова к дальнейшей эскалации в случае, если он будет вести себя неконструктивно с точки зрения российского руководства.

Имея в виду, что у В.Зеленского нет сильной команды, что, по всей видимости, у него ещё не оформились взгляды на проблему урегулирования, что Запад подталкивает его (пока не явно) к изменению подхода, демонстрируя “усталость” от украинского кризиса, – Москва посылает новому руководству Украины сигнал, что обладает потенциалом эскалации.

Пока ещё неопытному Президенту Украины приходится решать три очень сложные проблемы: урегулирование на Донбассе, проведение реформ внутри страны, подготовка к парламентским выборам. Но даже назначения людей В.Зеленского блокируются нынешней Верховной Радой.



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



В Москве очень хорошо понимают объективную и субъективную сложность положения В.Зеленского, и поэтому не собираются идти на уступки в урегулировании на Юго-Востоке Украины.

Уступки возможны не по линии Москва-Киев, а по линии Москва-Вашингтон, Москва-Брюссель, Москва-Берлин, Париж и т.д. Относительная победа правых популистов (на 35 мест больше) на выборах в Европарламент даёт Москве надежду, что санкционная политика ЕС может быть скорректирована. И хотя состояние российской экономики оставляет желать лучшего, протестного потенциала в стране нет.

Да, действительно, как показывают опросы, российские граждане стали уваливать связь между нынешним типом внешней политики и своим экономическим положением. Однако этого явно недостаточно для давления на власть с целью изменения внешнеполитического курса, как в отношении Украины, так и Запада.

Через продолжающуюся дестабилизацию Юго-Востока Украины Москва решает главную для неё проблему – “не-интеграцию” Украины в НАТО, продолжение негативного влияния на ситуацию в регионе Восточной Европы, в рамках геополитического соперничества с США и Западом. И Западу посылается сигнал, что постсоветское пространство по-прежнему является зоной особых интересов России, а конфликт в Украине демонстрирует ограниченность возможностей евро-атлантических союзников.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

В ближайшие 2-3 года, на мой взгляд, возможны следующие сценарии развития российско-украинских отношений:

- **первый сценарий** предполагает, что в случае, если в Минском формате Украина пойдет на выполнение Минских договорённостей в той последовательности, в какой они прописаны, Россия будет настаивать на федерализации, на особом статусе районов “ДНР” и “ЛНР” с тем, чтобы они могли оказывать влияние на процесс принятия внутри- и внешнеполитических решений, и прежде всего на нейтральном статусе Украины и отказе от курса на интеграцию в НАТО и ЕС. В этом случае возможна военная деэскалация ситуации в Донбассе;
- **второй сценарий** связан с т.н. “газовой дипломатией”. На Санкт-Петербургском экономическом форуме “Газпром” устами А.Миллера предложил Украине начать переговоры о прямых поставках газа на 25% ниже нынешней цены. Предложение было сделано в присутствии



Ю.Бойко и В.Медведчука. В случае достижения соглашения, Россия получит рычаг экономического воздействия на ситуацию в Украине, а пророссийские силы получают больше голосов на парламентских выборах, что впоследствии также может привести к деэскалации конфликта.

В этом сценарии есть еще один аспект. Накануне российско-европейских переговоров о транзите газа через Украину Правительство РФ в качестве условия заключения нового контракта с Киевом назвало “отказ от бесконечных судебных споров”. В Киеве ответили на это обещаниями очередных судебных разбирательств. Но европейские покупатели газа не оставляют попыток склонить Москву и Киев к компромиссу. Предполагается запустить новый формат газовых переговоров “Россия – ЕС – Украина” по транзиту российского газа в страны Европы. В случае заключения прямого договора о поставках российского газа в Украину цена на газ для украинских потребителей может снизиться на 25% по сравнению с нынешним реверсным газом из ЕС.

В “Нафтогазе” предположили, что условием скидки на газ может стать прощение долга “Гапрома” “Нафтогазом”, отказ от любых арбитражей и неприменение европейских правил в газовой сфере. Такой сценарий означал бы для России дополнительные прибыли, а для Украины – потери и полную зависимость от Кремля.

В Еврокомиссии предлагали сторонам заключить контракт сроком более 10 лет, а объемы прокачиваемого газа сделать привлекательными для инвесторов, которых будут приглашать для модернизации украинской ГТС. Но пока из действий сторон – т.е. России и Украины – не создается впечатления, что они готовы договариваться по поводу нового транзитного контракта, поскольку нет готовности к компромиссам. Вряд ли Украина пойдет на отказ от старых исков, но при наличии договоренностей может отказаться от предъявления новых. Возможно какое-то временное решение, которое может повлиять на поиски развязок в решении конфликта на Востоке Украины;

- **третий сценарий** связан с решением нового украинского руководства начать деблокирование экономических механизмов, которые использовались в последние годы: а именно выплату пенсий и социальных выплат жителям “Д/ЛНР”, открытие отделений украинских банков, пропуск гуманитарных грузов и т.д. Эти действия будут иметь последствия, если случатся договоренности России с США и ЕС, в ходе которых Москва получит ослабление санкционного режима;
- **четвертый сценарий** может быть обусловлен решением нового украинского руководства продолжать боевые действия в Донбассе и даже

интенсифицировать их. Раздача российских паспортов представителям различных группировок будет означать, что Россия может использовать активизацию боевых действий для т.н. “защиты” российских граждан, которые подвергаются опасности уничтожения. В этом случае неизбежна эскалация конфликта с неизвестными последствиями типа очередного “котла”, когда надо будет спасать украинскую армию, как это было после Иловайска и Дебальцево;

- **пятый сценарий** связан с появлением политической воли у российского руководства договариваться с целью прекращения конфликта. На Санкт-Петербургском экономическом форуме российский Президент в ответ на вопрос ведущей заявил, что не возражает против встречи с В.Зеленским, если поступят соответствующие сигналы от украинского коллеги, которых пока нет. Но каковы условия этих договоренностей? Нельзя исключить, что условием будет особый статус Донбасса, ряд экономических преференций для российских компаний. Но любые договоренности с Киевом будут увязываться с договоренностями с США и Евросоюзом.

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ “ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ”

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

Поиск политических решений существующих проблем в межгосударственных отношениях (в т.ч. между Москвой и Киевом) всегда учитывает экономическое положение договаривающихся сторон, а их сильные и слабые стороны неизбежно принимаются во внимание и используются. “Мы готовы вести переговоры с Россией, мы готовы реализовывать Минские договоренности, но прежде всего **мы должны иметь возможность защитить себя и стать сильнее в экономическом, политическом и военном плане**”, – говорил Президент Украины В.Зеленский в Германии<sup>4</sup>. В свою очередь, решение текущих и перспективных экономических вопросов предполагает не только конкуренцию, но и взаимовыгодное сотрудничество с Россией, как важный этап налаживания двусторонних отношений в более широком контексте.



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

<sup>4</sup> Цитируется заявление Президента В.Зеленского во время встречи с Генеральным секретарем НАТО Й.Столтенбергом в Брюсселе 4 июня 2019г. – *Ред.*

При этом особое значение имеет **энергетическая сфера**. “Сохранение транзита российского газа через Украину, его аккумулирование в украинских хранилищах – это гарантия энергетической безопасности и Украины, и Европы”, – подчеркнул В.Зеленский на встрече с А.Меркель<sup>5</sup>. И добавил, что после того, как в 2020г. завершится контракт на транзит российского газа через Украину, он уверен, будут достигнуты новые договорённости. В свою очередь, А.Меркель заявила, что реализация проекта “Северный поток-2” и сохранение транзита газа через Украину тесно связаны друг с другом.

**Газовый транзит во взаимоотношениях России и Украины** остается постоянно действующим раздражителем на протяжении многих лет. До 31 декабря остается все меньше времени. Видимо, “Северный поток-2” и “Турецкий поток” к этому моменту еще не будут работать на полную мощность – так что российским и украинским партнерам по бизнесу придётся договариваться.

Пока стороны только приступают к таким переговорам и, скорее, занимаются “перетягиваем каната”, периодически ещё и пугая европейских потребителей опасностью нового газового кризиса. Те начинают нервничать, хотя на фоне низких европейских цен на газ ситуация не выглядит слишком драматичной. И при этом все прекрасно понимают, что еще один транзитный кризис может нанести тяжелый удар не только по взаимоотношениям двух стран, но и по позициям рынка газа в Европе.

А эти позиции вовсе не безусловны. В своем свежем прогнозе “Газ 2019” Международное энергетическое агентство констатирует, что **рынки газа сейчас переживают целый ряд глубоких изменений**. Спрос на газ в 2018г. вырос на 4,8% – это практически половина прироста мирового энергопотребления, и в период до 2024г. основным драйвером мирового роста газопотребления будет Азиатско-Тихоокеанский регион, на который придется более 60% прироста спроса, а Китай и Индия станут крупнейшими импортерами СПГ (сжиженный природный газ) наравне с Европой.

**Альтернативой российскому трубопроводному газу, а заодно и украинскому транзиту, является СПГ**. Мощность всех европейских СПГ-терминалов составляет 200 млрд. м³. И планируется строительство новых. Страны Европы пытаются в той или иной степени покрыть свои потребности за счёт импорта СПГ из Норвегии, США, из стран Персидского залива, но, как ожидается, помимо Катара в мире будет доминировать трио главных поставщиков – США, Австралия и Россия. **Проблемы с экспортом российского газа – это автоматически и ограничение его транзита**

<sup>5</sup> Цитируется заявление Президента В.Зеленского во время совместного брифинга с канцлером Германии А.Меркель 18 июня 2019г. – *Ред.*



**в Европу.** При этом Австралия обойдет Катар по объемам уже в 2022г., а США – в 2024г. Сланцевая революция в США открыла совершенно новый этап для страны, чья газовая политика сводится во многом к продвижению собственного СПГ.

Быстро развиваются **возобновимые источники энергии (ВИЭ).** Пример

Китая показателен: Китайская комиссия по национальному развитию и реформам (NDRC) уже приняла решение снизить льготные тарифы для наземных ветроустановок в июле 2019г., и в 2020г. и полностью отказаться от *feed-in tariffs* для подобных проектов с 1 января 2021г. – с этого момента будет достигнут сетевой паритет. Аналогичные меры были приняты в прошлом году для солнечной энергетики. Таким образом, Китай последовательно сокращает субсидирование ВИЭ, потому что эти проекты становятся все более конкурентоспособными и могут “постоять за себя” – развиваться без господдержки.

Еще одной проблемой для транзита газа через Украину может стать готовность стран ЕС ужесточить свои долгосрочные **климатические цели.** Первоначально планировалось к 2050г. сократить выбросы парниковых газов (ПГ) на 80%. А теперь большинство стран ЕС, включая Германию и Францию, высказывается за то, чтобы к 2050г. выйти на уровень климатической нейтральности (нетто-выбросы ПГ равны нулю). Ранее такую цель объявило Правительство Великобритании.

Конечно, нужно отделять краткосрочные и долгосрочные цели. Недавно Оксфордский институт энергетических исследований выпустил исследование, посвященное перспективам спроса на газ по всем подотраслям промышленности в условиях политики декарбонизации. В работе отмечено, что в низкотемпературных процессах 43% промышленного спроса на газ достаточно легко можно заменить ВИЭ и тепловыми насосами уже в ближайшее десятилетие. Напротив, высокотемпературные процессы и использование газа в качестве сырья декарбонизировать сложнее – это потребует значительных инвестиций и технологических инноваций, так что влияние этих процессов на спрос станет заметно, скорее, в 2030-2040-х годах.

До тех пор, пока “Газпром” отвечает на все вызовы увеличением инвестиций в проекты европейского направления, у Украины есть предмет для торга, но что если под давлением обстоятельств трубопроводный газ из России в Европу проиграет в конкурентной борьбе ВИЭ и СПГ? Это и есть основа для выработки совместной российско-украинской стратегии действий...

– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?

В.Зеленский в своём интервью немецкой газете *Bild* заявил, что приоритетными направлениями для Украины остаются сотрудничество с МВФ, интеграция в Евросоюз и членство в НАТО. И “подчеркнул, что экономическими приоритетами Украины являются установление правопорядка, либерализация и приватизация, земельная реформа, налоговое администрирование и управление кризисами, снижение административной нагрузки на бизнес и создание стимулов для малого и среднего бизнеса”<sup>6</sup>.

Этот выбор приоритетов не случаен: **Украина заняла 83 место из 140 стран в рейтинге глобальной конкурентоспособности** Всемирного экономического форума (ВЭФ) за 2018г., уступая РФ (43 место), Казахстану (59), Грузии (66), Азербайджану (69), Армении (70), опережая только Молдову (88), Киргизию (97) и Таджикистан (102). При этом проблемы связаны в основном с:

- **государственными институтами (110 место из 140 стран)**, что обусловлено высоким уровнем преступности и угроз терроризма, низким уровнем независимости судебной системы, неэффективностью законодательной рамки, нестабильностью правил и политик для ведения бизнеса, непрозрачностью принятия решений органами власти, высоким уровнем коррупции, низким уровнем защиты прав собственности и т.д.;
- **макроэкономической стабильностью (131 место)** из-за высокой инфляции и высокого уровня госдолга;
- **финансовой системой (117 место)**, устойчивость которой была существенно подорвана банковским кризисом 2014-2017гг. Украина занимает 6-е место с конца из 140 стран по оценке бизнесом устойчивости банковской системы.

Во время своего визита в Германию В.Зеленский сообщил, что **Украина уже сейчас готовит проект развития Донбасса**. “И здесь Европа может помочь”. На самом деле Донбасс мог бы стать более обширным международным проектом. И не только потому, что велики масштабы затрат для его экономического восстановления, но и как опыт преодоления последствий “гибридных войн” и размораживания замороженных конфликтов, которых в мире накопилось немало.

При этом для правильного лечения нужна точная диагностика, т.е. умение видеть проблему в целом, понимать, что она сложно построена и уметь

<sup>6</sup> МВФ, ЕС и НАТО: Зеленский назвал приоритеты для Украины. – Буквы, 18 июня 2019г., <https://bykvu.com/bukvy/120341-mvf-es-i-nato-zelenskij-nazval-prioritety-dlya-ukrainy>.

расчленять ее на элементы. Сегодня много говорится о нефтегазовых войнах, о том, что они носят подчас подчеркнуто политический или даже геополитический характер. Однако история проекта “Северный поток-2” позволяет выделить по меньшей мере три основных элемента:

1. **политика** (прежде всего, это режим санкций и причины их породившие). Хотя в случае с углеводородами именно Россия первой ввела режим санкций против иностранных компаний в 2007г. в форме Закона о т.н. “стратегических отраслях” и поправках в законодательство о континентальном шельфе, а режим санкций после 2014г. – по сути, оказался режимом контрсанкций... За последние шесть лет США приняли множество санкций против России. Пять лет назад, в марте 2014г. были приняты первые санкции, связанные с аннексией Крыма, а ряд санкционных инициатив по самым разнообразным поводам появился уже за последние несколько месяцев;
2. **монополия** (в ЕС идет выстраивание системы законодательных и правоприменительных практик, универсальных, но вполне прагматичных, учитывающих меняющуюся экономическую конъюнктуру). В далеком 1878г. *Standard Oil* отреагировала на решение о строительстве трубопровода “*Riverside pipeline*”, который мог разрушить монополию Дж.Рокфеллера, построив четыре собственных трубопровода. Четыре! В обход и параллельно “*Riverside pipeline*”! И при этом – никакой политики...;
3. **коррупция и неэффективные корпоративные решения** (в мире быстро развивается антиклеро-кратическое и антикоррупционное законодательство). В мае 2018г. в компании *Sberbank CIB* произошел громкий скандал с увольнением аналитика А.Фэка, который в своем отчете раскритиковал руководство компании “Газпром” за неэффективные решения и предсказал “Газпрому” огромные убытки из-за строительства газопроводов: речь шла о проектах “Сила Сибири” (в Китай), а также “Северный поток-2” и “Турецкий поток”.

Ранее, в октябре 2016г. к В.Путину обращался директор *Prosperity Capital* (миноритарный акционер “Газпрома”) А.Бранис на форуме “ВТБ Капитала”: “Возникает такое впечатление, что компания почему-то работает не на акционеров, не на потребителей, не на государство, а фактически на подрядчиков, которые строят различные объекты для них”. Тогда В.Путин признал, что это “очень серьезный вопрос”, и пообещал встретиться с представителями крупнейших компаний с госучастием и после этого дать “оценки эффективности деятельности той или иной компании”. Ещё раньше газета “Ведомости” (29.07.2015г.) писала, что “Газпром” мог потратить на нево-стребованные проекты как минимум 2,4 трлн. руб., что примерно равнялось тогда капитализации “Роснефти”.

Понятно, что предпринимательские риски в нефтегазовой сфере высоки, и когда принимались решения об увеличении добычи, трудно было предсказать, что самые разные новые факторы будут действовать одновременно: изменение правил регулирования европейского рынка, появление новых поставщиков, сланцевая революция в США, прогресс ВИЭ, конкуренция с независимыми производителями в России, обострение политической ситуации в мире. Столь же плохо прогнозируется будущее и теперь...

Вместе с тем, России нужно продать свой товар в Европу, но отношения с транзитными странами всё время не складываются: Белоруссия, Украина, Турция... Это предмет для серьёзного анализа и стимул для выстраивания отношений на новых принципах. Впрочем, это касается и таких более общих вопросов, как энергетическая безопасность Европы или отмена антироссийских санкций, которые напрямую связаны с урегулированием отношений между Россией и Украиной.

В последнее время экономика Украины находится не в лучшем состоянии. Но и Россия последние 10 лет росла темпом менее 1% ВВП в год... Политика нанесла разрушительный удар по экономике, но так будет не всегда...

### **“ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ” СУЩЕСТВУЕТ, ОДНАКО НИ ОДНА ИЗ СТОРОН НЕ ТОРОПИТСЯ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАТЬ**

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

Смена власти в любой стране, как правило, открывает “окна возможностей” для перемен как во внутренней, так и во внешней политике при условии, что в обществе и в политическом истеблишменте (политических элитах) существует запрос на такие изменения. Однако здесь нет автоматизма, и открывающиеся “окна возможностей” далеко не всегда используются с успехом. Для их эффективного использования зачастую необходимы энергичные действия новых властей, готовность и способность идти на порой непопулярные в политическом истеблишменте компромиссы, а также, что немаловажно, готовность зарубежных контрагентов принять предлагаемые компромиссы.

Представляется, что “окно возможностей” в российско-украинских отношениях существует после президентских выборов в Украине. Однако ни



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



одна из сторон не торопится его использовать. Президенту В.Зеленскому ещё только предстоит утвердить свои позиции в политическом раскладе страны и доказать свою дееспособность в условиях, когда “старая власть” может саботировать его решения и ставить палки в колёса при их исполнении, или просто продолжать прежнюю линию.

Способность Президента В.Зеленского осуществлять свою политику, которая, судя по всему, находится в стадии формирования, во многом будет зависеть от поддержки в Верховной Раде. Предстоящие парламентские выборы должны внести ясность в этот вопрос. Как и его предшественники на посту Президента Украины, В.Зеленский отдаёт предпочтение не прямому диалогу с Москвой, а интернационализации переговорного процесса урегулирования на Востоке Украины. Это тоже не способствует открытию новых “окон возможностей” в российско-украинских отношениях.

Москва заняла выжидательную позицию. Ей пока не понятен В.Зеленский и не ясно, с кем вести диалог, кто сможет провести в жизнь совместные решения, если они будут достигнуты. До прояснения политического расклада в Украине по итогам парламентских выборов Президент В.Путин вряд ли определится в этих вопросах, скорее всего не будет торопиться с возобновлением встреч на высшем уровне в рамках Нормандского формата, ожидая, какие политические сигналы будут поступать из Киева.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

На ближайшую перспективу (ближайшие месяцы) наиболее вероятным остается сценарий сохранения *status quo* в отношении конфликта на Востоке Украины. На более отдаленную перспективу не исключается локальная эскалация противостояния в ответ на какие-либо действия Киева, которые Москва будет воспринимать как недружественные. В то же время Москва вряд ли заинтересована в существенном обострении ситуации на Востоке Украины, хотя сторонники такого развития событий в России есть, как, наверно, и в Украине.

В этих условиях в обозримой перспективе трудно рассчитывать на какие-то прорывные решения в деле урегулирования конфликта в Украине и вокруг неё. Но стороны могут хотя бы частично воспользоваться пока ещё не закрывшимся окном возможностей для того, чтобы минимизировать потенциал для опасных инцидентов, усиления контроля за обстановкой в зоне конфликта, повышения уровня ее предсказуемости, восстановления и укрепления двусторонних коммуникаций.

## ПОЗИЦИИ НЕМЕЦКИХ ЭКСПЕРТОВ

**ПОКА СУЩЕСТВЕННОГО ПРОГРЕССА В  
УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТА  
НЕ ПРЕДВИДИТСЯ**

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*



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

Когда весной 2019г. стало ясно, что руководство Украины вскоре кардинально изменится, это дало основания надеяться, что конфликт на Донбассе может быть близок к разрешению. И связано это не только с завершением президентского срока П.Порошенко, который к концу своей каденции заметно поправел (так же, как и бывший Президент В.Ющенко 10 лет назад). Стали очевидными и скорые радикальные смены Парламента и Правительства. Похоже на то, что Украина вскоре преобразится с помолодевшей, менее “анти-московской” и более космополитической элитой.

Ожидание, конечно, не столько в том, что Украина принципиально изменит свою позицию и курс по отношению к России. Учитывая четкие рамки и железную логику конфликта на Донбассе, В.Зеленский мало что может сделать иначе, чем это делалось П.Порошенко. Несмотря на пожелания Кремля, В.Зеленский не может ни отдать украинскую территорию, ни пожертвовать украинским суверенитетом на Донбассе и в Крыму, как средство достижения мира с Россией.

Вопрос о децентрализации, обозначенный в Минских договорённостях в феврале 2015г., как предполагаемое решение проблемы Донбасса, также не является действенным инструментом для урегулирования. С апреля 2014г. Киев, независимо от конфликта на Донбассе, проводит комплексную всеукраинскую децентрализацию, не связанную с переговорами с Москвой. Продолжающийся транзит власти от центра к органам местного самоуправления не помог П.Порошенко урегулировать конфликт на Донбассе, – не помогут этому и аналогичные попытки В.Зеленского.

Очевидно, В.Зеленский будет предпринимать усилия по решению конфликта на Донбассе. Впрочем, надежда была скорее на них и на то, что В.Путин воспользуется более дружественным для России имиджем поствыборной Украины, чтобы объяснить своей разношерстной внутренней аудитории менее

конфронтационный подход по отношению к Киеву. Такое ожидание базировалось на предположении, что санкции ЕС, возможно, уже сделали своё дело. Москва, как предполагалось, путём урегулирования конфликта на Донбассе будет стремиться к перезагрузке отношений с Западом, причём меньше из-за симпатии к украинскому суверенитету или из-за заботы о европейской стабильности.

Скорее, можно было надеяться, что Кремль станет более сговорчивым из-за собственных долгосрочных интересов, а именно, учитывая его потребность в ЕС как в иностранном инвесторе, партнёре по модернизации и торговле с Россией. Предполагалось, что с новым русскоязычным Президентом в Украине это было бы легче сделать, чем с резко “антипутинским” П.Порошенко. За 5 лет риторика бывшего Президента Украины П.Порошенко всё более ожесточилась. Его репутация среди россиян сильно пострадала от неустанной клеветы в подконтрольных Кремлю СМИ. А вот В.Зеленский, напротив, является известной и узнаваемой персоной не только в Украине, но и в России, где бывший шоумен и актёр выступал в многочисленных российских популярных телевизионных программах и снимался в кинофильмах.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Несмотря на, казалось бы, обнадеживающие новые обстоятельства после президентских выборов в Украине, пока существенного прогресса не наблюдается. Напротив, Москва, вскоре после победы В.Зеленского с эффектным отрывом, объявила о существенном смягчении правил получения российского гражданства для населения отдельных районов Донбасса. Такая ирредентистская стратегия под названием “паспортизация” уже апробирована Москвой на подконтрольных ей территориях Грузии. Это резкое и демонстративное ужесточение политики Кремля в период выборов является не только вызовом для Украины и её нового Президента. Оно также подрывает логику согласованного с Германией и Францией плана возвращения оккупированных территорий под контроль Киева, как это предусмотрено в Минских договорённостях от 2014г. и 2015г.

Более того, новую ситуацию, при которой значительная часть населения украинского Донбасса могут стать гражданами России, следует рассматривать в контексте наступательной внешнеполитической доктрины Москвы. Различные официальные российские документы прямо разрешают или даже предписывают активную поддержку Москвой своих граждан за рубежом. Жёсткая позиция России по “защите” предполагаемых интересов своих иностранных “соотечественников” будет также в полном объёме применима к новоиспечённым российским гражданам в Украине.

Таким образом, даже при самом лучшем сценарии успешного выполнения Минских договорённостей, остаётся неясным, сможет ли Кремль действительно полностью признать территориальную целостность и политический суверенитет хотя бы материковой Украины, в случае если многие жители оккупированных восточно-украинских территорий станут гражданами России. То, что такое далеко идущее изменение *status quo* произошло, когда уже было ясно, что П.Порошенко и его Правительство скоро уйдут, не сулит ничего хорошего для будущего урегулирования конфликта на Востоке Украины.

В лучшем случае это означает, что Кремль просто хотел поднять ставки и улучшить свои позиции, прежде чем идти на переговоры с новым Президентом Украины. В худшем случае Москва решила в дальнейшем либо неофициально, либо официально аннексировать территории вокруг Донецка и Луганска. Таким образом, она будет следовать одному из уже известных и использованных ранее сценариев оккупаций Приднестровья, Абхазии, Южной Осетии и Крыма. Какими бы ни были точные намерения Кремля, стоящие за этим шагом, уроки для Запада должны быть очевидны: действующие санкции, связанные с Минскими договорённостями, малоэффективны.

Очевидно, что ограничения для России, введённые ЕС летом 2014г., не предупредили кровавую эскалацию в Иловайске в сентябре 2014г. и Дебальцево в феврале 2015г. Кроме того, они не прекратили последующий конфликт низкой интенсивности. В ноябре 2018г. санкции не предотвратили опасную эскалацию конфликта в Азовском море и арест Россией 28 украинских моряков. Наконец, санкции не смогли предотвратить начавшуюся недавно “паспортизацию” Донбасса.

Ещё более агрессивному подрыву Кремлём европейского порядка, установленного в период после холодной войны, видимо мешают не только и не столько ограниченные санкции ЕС, сколько всё более сдержанное отношение простых россиян к внешним авантюрам Москвы, а также неоднозначная реакция восточных украинцев к предложению В.Путина о выдаче российских паспортов. Согласно опросам общественного мнения, многие россияне не поддерживают идею аннексии Донбасса и не одобряют выдачу паспортов РФ якобы “пророссийским украинцам”. Это явно связано с тем, что российское гражданство предусматривает также получение социальной поддержки из госбюджета РФ, например, пенсионное обеспечение. Многие россияне, видимо, подозревают, что дополнительные обязательства российского Правительства снизят их собственные поступления из российского пенсионного фонда и сократят их доступ к другим государственным субсидиям.

Более того, пока что, на публичное предложение В.Путина откликнулись лишь около 8 000 украинцев<sup>1</sup>. Возможно, многие жители Донбасса боятся

<sup>1</sup> Вперед в РФ за вождённым паспортом: первые 30 жителей Донбасса уехали в Ростовскую область. – Главред, 15 июня 2019г., <https://glavred.info/ukraine/10077230-vpered-v-rf-za-vozhdelennym-pasportom-pervye-30-zhiteley-donbassa-uehali-v-rostovskuyu-oblast.html>. – Ред.

потерять свои, с точки зрения свободы международного передвижения, гораздо более ценные украинские паспорта в случае, если украинское государство узнает, что они получили российское гражданство. В настоящее время украинское законодательство запрещает двойное гражданство для обладателей паспорта Украины. Пока ЕС не предоставит гражданам России безвизовый режим в Шенгенской зоне, как это было сделано для украинцев в 2017г., многие жители Донбасса могут потерять больше, чем выиграть при получении российского паспорта.

Продолжение российской низкоинтенсивной войны против Украины и недавнее решение о предоставлении российского гражданства свидетельствуют о том, что нынешний режим санкций ЕС неэффективен. Поддерживаемые Кремлём замороженные конфликты в Приднестровье, Абхазии и Южной Осетии остаются неурегулированными в отсутствие каких-либо западных санкций. На этом фоне нет оснований полагать, что Москва станет более сговорчивой, если санкции ЕС против России будут сокращены или отменены.

### “ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ” ЕСТЬ В САМОЙ УКРАИНЕ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

На данный момент это больше всего похоже на сохранение *status quo*, прежде всего потому, что российская сторона не изменила своих основных целей. Хотя Россия и хотела бы вкладывать меньше ресурсов в оккупированные районы Донбасса, однако, руководство РФ по-прежнему готово и далее поддерживать т.н. сепаратистов для того, чтобы иметь возможность дестабилизировать Украину изнутри. Можно также предположить, что российская элита не хотела бы создавать ситуацию, при которой новый Президент Украины был бы представлен в выгодном свете. Скорее, они хотят сохранить возможность демонизировать украинское руководство, как это было с П.Порошенко, и при необходимости использовать это в будущем для определённых целей.

Так что, хотя российская сторона по-прежнему пристально изучает В.Зеленского и ждёт результатов досрочных парламентских выборов в Украине, она, тем не менее, вряд ли кардинально изменит свои позиции в



**Сюзан СТУАРТ**,  
заместитель руководителя  
группы по исследованию  
Восточной Европы и Евразии  
Фонда науки и политики

ближайшее время. А без желания российской стороны какие-либо серьёзные подвижки в этой ситуации представляются крайне маловероятными.

Тем не менее, “окно возможностей” есть в самой Украине. Судя по риторике В.Зеленского в период избирательной кампании и после вступления в должность Президента, он рассматривает население оккупированных территорий Донбасса иначе, чем П.Порошенко. Очень важно, чтобы этот посыл, с которого начал В.Зеленский, был продолжен. Т.е. люди на этих территориях являются гражданами Украины, украинское государство заботится об их благосостоянии, и будут приняты меры для улучшения их жизни.

Это посыл может быть подкреплён расширением возможностей вещания украинских СМИ на оккупированных территориях. Кроме того, следует активизировать усилия в рамках подгрупп Трёхсторонней контактной группы в Минске, с тем, чтобы внести возможные изменения в некоторых областях. Таких, например, как количество и состояние контрольно-пропускных пунктов, инфраструктура на контролируемых и неконтролируемых территориях, процедуры при получении украинских документов и пенсий. Речь должна идти, как предлагает Я.Кобзова<sup>2</sup>, о создании единых административных центров на контролируемой Украиной территории вблизи линии соприкосновения для решения бюрократических вопросов. Так же следует продолжать попытки организовать дальнейший обмен пленными.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Это зависит от ряда факторов. Если Россия продолжит выдавать паспорта все большему числу людей в т.н. “народных республиках”, то эмиграция с этих территорий в Россию для работы и учёбы может существенно увеличиться, в результате чего там останется ещё меньше людей и они станут более уязвимыми. Если же социально-экономическая ситуация там усугубится, а украинская сторона сможет донести населению свои сигналы поддержки и осуществить гуманитарные акции, то отношение населения в этих районах может стать более позитивным к Киеву и более критичным к т.н. “сепаратистским” лидерам.

Также будет важен расклад сил в новом Парламенте Украины. Он может быть более “примирительным” в отношении Донбасса, чем в Парламенте 2014-2019гг. Не исключено также, что в Раде будет существенное количество более-менее пророссийских сил и их влияние в политике и обществе несколько возрастет. Наконец, представляется вероятным, что нынешнее стремление общества к мирному урегулированию, которое подстёгивалось предвыборной риторикой В.Зеленского, будет продолжаться. Однако такие

<sup>2</sup> Jana Kobzova Zelenskiy in Donbas, 11<sup>th</sup> June, 2019, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_zelenskiy\\_in\\_donbas](https://www.ecfr.eu/article/commentary_zelenskiy_in_donbas).

усиливающиеся ожидания могут привести к глубокому разочарованию в случае, если никакого существенного прогресса в мирной повестке дня достигнуто не будет.

Эти предположения и тенденции отчасти взаимодополняют, а отчасти противоречат друг другу, поэтому из них трудно сделать выводы. В сочетании с вышеприведённым анализом российской повестки дня, вполне вероятно, что спрос на какой-то механизм урегулирования конфликта между Украиной и Россией будет возрастать. Однако, весьма опасным является давление со стороны некоторых сегментов украинского политикума и общества, чтобы принять этот механизм на определённых российских условиях, которые могут быть вредны для Украины в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Такое развитие событий, несомненно, вызовет сильную протестную реакцию среди тех сил в Украине, которые против любых договорённостей с Россией. А это, в свою очередь, негативно повлияет на социальный консенсус. В этой ситуации желание ЕС и НАТО предложить Украине конкретную перспективу интеграции в западные структуры (на основе членства или в другом формате) может стать решающим фактором при принятии ключевых решений украинскими политиками и обществом. Уровень поддержки, которую ЕС и НАТО готовы оказать Украине в краткосрочной перспективе, особенно в том, что касается отношений Украины с Россией, несомненно, повлияет на этот выбор.

### КОНФЛИКТ БУДЕТ ТЛЕТЬ, ВРЕМЯ ОТ ВРЕМЕНИ БУДОРАЖА МЕЖДУНАРОДНУЮ ОБЩЕСТВЕННОСТЬ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

И да, и нет. Конфликт между Россией и Украиной не решить силами этих двух стран, разве что Украина откажется от своих евроинтеграционных амбиций и вступит в Евразийский экономический союз. А вероятность такого поворота крайне мала. Донецк и Луганск не являются целями российской политики, они выступают в качестве средства для того, чтобы РФ оставалась в игре.



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



Для разрешения конфликта существует несколько возможностей.

1. Запад предоставляет Украине поддержку в виде воинских формирований, помогая отвоевать у России оккупированные территории и Крым. На это не пойдёт никто, даже если бы в этой связи предусматривалось участие всего альянса НАТО, в т.ч. и США.

2. С помощью санкций Запад делает цену конфликта для России настолько высокой, что продолжение открытой и скрытой агрессии теряет для РФ всякий смысл. Именно этим путём и идёт Запад в настоящее время. Впрочем, его правильность всё более ставится под сомнение. Вопрос в том, как долго ЕС (и Германия) ещё смогут придерживаться этой политики, остаётся открытым. Возможно, В.Путину просто следует запастись терпением.

3. Запад предложит России нечто иное, что по своей значимости окажется более ценным, чем удержание Украины в сфере своего влияния. Сейчас тяжело сказать, что бы это могло быть. В первую очередь, можно было бы подумать о каких-то экономических стимулах, например, о перенаправлении санкций. Иными словами, Россия ничего не платит за своё вмешательство, а наоборот – получает что-то за свой отход. Но цена за такой отход должна быть настолько высокой, что Россия не сможет отказаться от предложения, а В.Путин получит шанс снова значительно повысить свой авторитет среди населения.

Но всё это не касается нового Президента Украины. Заинтересовать Россию он сможет лишь в том случае, если позволит ей изменить свою политику, не потеряв при этом лица. Типа: “С Порошенко нельзя было договориться, но зато сейчас...”.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Вероятнее всего, ничего из ряда вон выходящего не произойдёт, и конфликт будет тлеть, время от времени будоража международную общественность (и почти ежедневно унося человеческие жизни). Россия и Украина будут жить в условиях “замороженного конфликта”, который на самом деле не замороженный, а очень даже горячий.



## В ЦЕЛОМ РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ БУДУТ ОСТАВАТЬСЯ НАПРЯЖЁННЫМИ

*– Смена власти в Украине – это “окно возможностей” для урегулирования конфликта Москвы и Киева, сохранение status quo или новый виток эскалации? Возможны ли компромиссы со стороны Москвы?*

С одной стороны, избрание В.Зеленского президентом Украины может оказаться окном возможностей, если политика президента имеет целью сдерживание военных действий на линии размежевания и поэтапный выход на прекращение огня и стабилизацию ситуации, а также постепенную реализацию конкретных инициатив по снятию экономических барьеров между оккупированными и контролируемыми Киевом территориями на Донбассе, что зависти от Украины и не приведёт к дефициту безопасности или угрозе суверенитету страны. В случае, если Россия будет блокировать решения, касающиеся безопасности и политических процессов (и далее противодействуя в т.ч. и гуманитарным инициативам Украины), её политика лишь улучшит дипломатические позиции Украины, так как она сведёт на нет осуществляемую не только в России, но и на оккупированных территориях российскую пропаганду о “репрессиях” против русскоязычного населения Украины после Революции достоинства.

Во время избирательной кампании В.Зеленский получил существенную поддержку электората на востоке и юге Украины. В то же время в период избирательной кампании он заявлял, что при его президентстве Киев будет рассматривать людей на оккупированных территориях как полноценных граждан Украины – независимо от их политических взглядов, а также что им будет сделан ряд предложений. Также он заявил, что гражданам на оккупированных территориях необходимо выплачивать пенсии. Но при этом Зеленский и его команда должны чётко понимать, что “дьявол кроется в деталях”. И даже небольшие промахи или непродуманные уступки при реализации заявленных мероприятий (например, при снятии экономических барьеров между оккупированными территориями и областями, контролируемыми Киевом) могут повлечь за собой риски в сфере безопасности и внутренней политики.

Но, с другой стороны, устойчивого мира без политического разрешения конфликта, то есть без возвращения оккупированных территорий суверенной Украине – как это записано в Минских договорённостях – и контроля Киева на своих границах, в ближайшее время ожидать не следует. Прогресс по важным вопросам, выходящим за рамки прекращения огня, невозможен без политической воли Москвы и конструктивного влияния Кремля на сепаратистов.



**Вильфред ИЙЛЬЕ,**  
эксперт Фонда  
им. Роберта Боша  
по Центральной  
и Восточной Европе,  
России и Центральной Азии

Без ответа остаётся вопрос о том, насколько Россия заинтересована в полном выполнении Минских договорённостей, ведь это означает возвращение территорий Украине.

Нынешняя ситуация выгодна Кремлю. Она создаёт все условия для продолжения политики дестабилизации. Москва не хочет присоединить Донбасс, она желает просто контролировать его, используя регион как рычаг для оказания влияния на политику Украины. И пока Киев не согласится на предоставление широкой автономии оккупированным территориям, Москва будет осуществлять такой контроль через присутствие своих подразделений, поддержку сепаратистов и контроль российско-украинской границы на Востоке Украины. Пока Киев не пойдёт на серьёзные уступки, целенаправленная эскалация и агрессивные действия, как, например, события в Азовском море или выдача российских паспортов, будут служить развитию конфликта и мешать конструктивному продолжению Минского процесса.

Очевидно, что развитие ситуации вокруг конфликта после смены власти сложно прогнозировать. Прогресс в отдельных гуманитарных вопросах и прекращении огня могут сочетаться с проявлениями перманентной эскалации со стороны Москвы по другим направлениям.

В отношении Украины Кремль преследует три основных цели. *Во-первых*, он даёт понять новому президенту, что **Москва готова говорить с Киевом только с позиций силы**, а также что Москва не собирается идти ни на какие уступки для мирного урегулирования ситуации. Наоборот – ожидает уступок от Киева. Но это не исключает небольших компромиссов в рамках Минских переговоров (например, недавнее разведение войск в станице Луганской), особенно если они связаны с гуманитарными аспектами, и Москве сложно отказаться от их реализации.

Наряду с выдачей паспортов гражданам Украины Путин послал ещё два “силовых” сигнала Украине. Между двумя турами выборов Президента Украины российское руководство распорядилось остановить экспорт нефти и нефтепродуктов в Украину, покрывающую свои потребности на 40 % за счёт поставок из РФ. Кроме этого, в конце апреля Путин поделился мыслями о том, что при прекращении транзита газа Украина может оказаться полностью отрезанной от поставок газа. Тем самым он дал понять, что продление контракта по поставкам российского газа, истекающего в конце 2019г., также может стать причиной для усиления напряжённости между Россией и Украиной.

*Во-вторых*, описанные выше сигналы говорят о том, что в отношении Украины Кремль и далее будет **придерживаться реализации своей политики “русского мира”**, которую он использовал для легитимизации аннексии Крыма и агрессии на Донбассе. “Паспортизация” продолжает политику “заботы” о соотечественниках, которая является составляющей частью концепции “русского мира”. Кремль на основании соответствующего закона РФ

выступает защитником своих (русскоязычных) соотечественников в “ближнем зарубежье”. А это позволяет ему вмешиваться в политику суверенных государств, если соотечественникам якобы грозит ущемление их прав. Особенно это касается лиц с российскими паспортами. В 2008г. Россия отправила свои войска в Грузию в целях защиты российских граждан, предварительно проведя выдачу российских паспортов в мятежных регионах.

Поэтому указ о выдаче паспортов представляет собой агрессивный акт, он нарушает закон Украины (о запрете двойного гражданства) и таким образом направлен против суверенитета Украины и против Минских договорёностей. В то же время этот указ подчёркивает позицию Москвы по отношению к Киеву: Украина – суверенное государство второго класса, а украинцы – неполноценная нация. В контексте дебатов о выдаче паспортов Путин в очередной раз повторил тезис, звучавший неоднократно с 2014г., о том, что украинцы и россияне по сути – “единый народ”. Данный тезис призван оправдать основную цель “русского мира” – удерживание Украины в сфере своего влияния и недопущение её продвижения в направлении европейской и трансатлантической интеграции.

**В-третьих,** целью политики Путина является усиление **российского влияния на внутреннюю политику Украины.** Этой цели служит и поддержка пророссийских политических партий в Украине. Прежде всего, выразителем российских интересов в Украине в настоящее время является созданная в декабре 2018г. “Оппозиционная платформа – за жизнь”. Руководителем является близкий Путину Виктор Медведчук, в руководство входят политики и олигархи, являвшиеся ключевыми фигурами при режиме Януковича. Согласно результатам опросов, на парламентских выборах платформа может получить 10 – 11 % голосов, а пророссийские партии в целом – 12 - 15 %.

По Донбассу “Оппозиционная платформа” занимает позиции, идентичные требованиям Кремля, это – предоставление широкой автономии оккупированным территориям Донбасса, что выходит за рамки согласованного в Минске “особого статуса”, переговоры Украины непосредственно с “народными республиками”, а также переговоры в формате “Украина-Россия-“ДНР”-“ЛНР”, что обесценит Нормандский формат и ослабит позиции западных партнёров – Франции и Германии, а значит – и позиции Украины; полное возобновление экономических отношений с Россией.

Путин и близкие к Кремлю политики ещё во время президентской кампании выступали с положительной оценкой этого “плана Медведчука”, ведь в случае его принятия Кремль обещал пересмотреть цену на газ для Украины. Одновременно своей политикой “паспортизации” Путин заставляет нового – русскоязычного президента – выступать с позиции силы, отчего риторика Зеленского становится всё больше похожа на риторику Порошенко. Это может стоить ему потери голосов живущих на Востоке, истосковавшихся по миру избирателей.

В случае, если Зеленскому не удастся выполнить свои предвыборные обещания, его восточный и южный электорат могут отвернуться от него, переориентировавшись на “партию мира” – “Оппозиционную платформу – за жизнь” на местных выборах в 2020г.

Усиление “Оппозиционной платформы” не обязательно должно привести к “антизападному” пророссийскому рваншу. Но сильный оппозиционный блок или усиление позиций пророссийских сил может затормозить осуществление проевропейских реформ и их политическую легитимизацию в восточных регионах.

*– Какой сценарий развития украинско-российских отношений наиболее вероятен в ближайшей перспективе (год-два)? Как будет развиваться в этот период ситуация на Донбассе?*

Учитывая описанные выше цели российского руководства в отношении Украины, ожидать радикального прогресса в политическом разрешении конфликта не следует. Москва не будет готова серьёзно проводить переговоры по основным спорным вопросам до окончания избирательной кампании в Украине и до формирования нового украинского правительства. Кроме этого, Кремль хочет выждать, чтобы понять, какие возможности влияния открываются перед ним в свете переформирования пророссийских сил. В связи с тем, что местные выборы, которые состоятся весной 2020г., благодаря реформе децентрализации имеют большее значение, нежели раньше, Москва может быть заинтересована в дальнейшей “инструментализации” конфликта на Востоке Украины в целях усиления пророссийских партий. В целом же российско-украинские отношения будут оставаться напряжёнными и в связи с предстоящими сложными переговорами о новом газовом контракте, поэтому ситуация вокруг конфликта на Востоке Украины будет оставаться довольно хрупкой.

Определённое изменение в поведении России возможно в перспективе, в случае, если решение внутренних экономических проблем больше нельзя будет откладывать на потом, а недовольство россиян своим руководством, которое можно наблюдать уже сегодня, будет усиливаться.

Но на данный момент Россия практически не чувствует себя вынужденной изменить своё поведение в отношении Украины в связи с позицией западных партнёров. Германия продолжает выступать за завершение проекта “Северный поток – 2”, решительных заявлений по поводу выдачи паспортов или эскалации в Чёрном море со стороны европейских партнёров Украины тоже не прозвучало. Кроме того, большинство европейских государств вместе с Германией и Францией выступило за возвращение России в ПАСЕ, при этом Москва – несмотря на продолжение агрессивной политики – не должна будет выполнять какие-то условия или идти на определённые уступки. Поэтому в настоящее время мало оснований ожидать, что российское руководство существенно изменит свою политику в отношении Украины.

# КОНФЛИКТ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ 2019г.

**Владислав ИНОЗЕМЦЕВ,**  
доктор экономических наук,  
директор Центра исследований  
постиндустриального общества (Москва, Россия)



*Весной 2019г., на фоне разворачивавшейся в Украине президентской избирательной кампании, инспирированному Россией кровавому конфликту в Луганской и Донецкой областях исполнилось пять лет. Несмотря на массу соглашений и перемирий, добиться урегулирования так и не удалось – я бы даже сказал, что ситуация окончательно “стабилизировалась”, перейдя в состояние, способное не изменяться годами. Подобный сценарий, как я уже отмечал<sup>1</sup>, легко “прочитывался” со времени заключения Минских договорённостей, выполнять которые ни одна из сторон не намеревалась.*

Разумеется, две избирательные кампании 2019г. в Украине не могли не рассматриваться как участниками конфликта, так и внешними наблюдателями в качестве важнейшего фактора, способного изменить направление развития событий (по крайней мере, чего-либо более значимого в период до 2024г. ожидать не приходится). Сегодня, когда президентские выборы уже прошли, а итоги досрочных парламентских – довольно предсказуемы, можно сделать первые прогнозы дальнейшего развития событий. В них я исхожу из того, что за проблемами Донбасса стоит глубинный конфликт Москвы и Киева, а расположенные на его территории “народные республики” не обладают самостоятельной субъектностью.

<sup>1</sup> См.: Иноземцев В. Конфликт на Востоке Украины: есть ли надежда на скоординированные усилия. – Российско-украинский конфликт: перспективы и параметры миротворческой миссии ООН на Донбассе, Центр Разумкова, 2018г., с.88-94.

В течение последнего года Москва демонстрировала жёсткую позицию по вопросам отношений с Украиной, в которых Донбасс был главной картой (и возможным “призом”). Кремль легко принял вызов, брошенный проходом украинских военных катеров через Керченский пролив – вплоть до игнорирования решений международных судов<sup>2</sup>. Он отказался от контактов с прежним украинским Президентом П.Порошенко<sup>3</sup>, ввёл в несколько этапов новые экономические санкции против Украины<sup>4</sup>, демонстративно поддержал пораженческих и сепаратистских кандидатов на президентских выборах<sup>5</sup>, а в апреле 2019г. начал раздачу в Донбассе российских паспортов<sup>6</sup>. Как можно предположить, Москва требует “соблюдения Минских договорённостей”, понимая катастрофические последствия их выполнения для Киева. В.Путин демонстрирует готовность ждать, т.к. хотя украинская тема и вызывает сейчас в России куда меньший интерес, нежели прежде, она сохраняет своё значение в общем контексте антизападного курса властей и создания у рядовых россиян ощущения жизни в “осаждённой крепости”. Вопреки мнению многих украинских аналитиков, затраты России на содержание Крыма и экономическую помощь Донбассу не оказывают существенного влияния на хозяйственную ситуацию в стране (часто говорят о \$6 млрд. в год, которые тратятся на поддержку “народных республик”<sup>7</sup>, но эта цифра представляется мне существенно завышенной). Довольно индифферентное в последнее время отношение россиян ко всему происходящему вокруг Украины и Донбасса позволяет Кремлю затягивать решение соответствующих вопросов без каких-либо негативных последствий для поддержки своего политического курса.

Напротив, в Украине данная проблематика несомненно обладает критическим значением и была одной из наиболее значимых в период предвыборной кампании, т.к. если тема Крыма во многом уходит на периферию общественного внимания, продолжающийся конфликт в Донбассе ни один из политиков не может игнорировать. На мой взгляд, поражение П.Порошенко не следует трактовать как провал сил, ориентированных на жёсткое противостояние

<sup>2</sup> Керченский инцидент: Россию ведут под трибунал. – Газета.ру, 25 мая 2019г., <https://www.gazeta.ru>.

<sup>3</sup> Комаров А. Путин официально отказался от контактов с Порошенко. – Дни.ру, 3 декабря 2018г., <https://dni.ru>.

<sup>4</sup> Чунова А., Петлевой В., Бочарова С. Медведев ввёл новые санкции против Украины накануне выборов. – Ведомости, 18 апреля 2019г., <https://www.vedomosti.ru>.

<sup>5</sup> Медведев встретился с украинскими политиками Медведчуком и Бойко. – РИА Новости, 23 марта 2019г., <https://ria.ru>.

<sup>6</sup> Дергачев В, Химшиашвили П. Донбасс встал на путь Приднестровья. – РБК-Украина, 15 апреля 2019г., <https://www.rbc.ru>.

<sup>7</sup> Кремлёвский безБашенник. – Telegram, <https://t.me/kremlebezBashennik/7546>.



России (как это часто изображается в Москве<sup>8</sup>): пророссийские кандидаты получили в общей сложности не более 16% голосов<sup>9</sup>. Избиратели отвергли прежнего лидера из-за неэффективности решения многих внутренних проблем и из-за его предполагаемой коррупционности – но никто не уполномочивал нового Президента капитулировать перед Кремлём. В этих условиях первые заявления В.Зеленского – о наличии у него плана возврата Крыма<sup>10</sup>, о неизменности курса Украины на интеграцию в ЕС<sup>11</sup>, о сближении страны с НАТО<sup>12</sup>, вкупе с резкими оценками роли России в конфликте<sup>13</sup> – дают основание считать, что Киев вовсе не собирается идти на серьёзные уступки Москве. Какой сценарий развития событий выглядит в подобных условиях наиболее реалистичным?

На мой взгляд, Кремль намерен в ближайшее время несколько “повысить ставки” в своей игре вокруг Донбасса. Вслед за раздачей российских паспортов Москва, скорее всего, начнёт педалировать вопрос о возможности признания “ДНР” и “ЛНР” в качестве независимых государств. Такой шаг выглядит сейчас довольно логичным – Кремль тем самым даст понять Киеву, что не стоит затягивать решение вопроса, если Украина не хочет окончательно утратить контроль над оккупированными территориями; при этом формальное признание новых “государств” со стороны одной только России не изменит их международного положения, но поможет Москве утверждать, что консультации в Минском формате идут между Украиной и новыми независимыми государствами, а не между Украиной и Россией. При этом повторение крымского сценария выглядит совершенно невероятным: России нужны марионеточный режим в Донбассе, расширение “русского мира” через раздачу своего гражданства и даже новые независимые государства – однако брать регион “на довольствие” Кремль не собирается, как не намерен он и навлекать на себя дополнительные санкции со стороны международного сообщества (что касается уже введённых санкций, я полагаю, что они не будут ужесточены без серьёзных военных [даже не политических] провокаций со стороны Москвы).

Донбасс сегодня представляет для Москвы ценность в двух аспектах. С одной стороны, неурегулированность ситуации вокруг него позволяет

---

<sup>8</sup> Ленин А. Порошенко провалился на выборах из-за антироссийской политики. – Российская газета, 25 апреля 2019г., <https://rg.ru>.

<sup>9</sup> Результаты выборов Президента 2019. – 24 канал, [https://24tv.ua/ru/rezultaty\\_viborov\\_tag3412](https://24tv.ua/ru/rezultaty_viborov_tag3412).

<sup>10</sup> Мисник Л. “Будет стратегия”: как Зеленский вернёт Крым. – Газета.ру, 4 июня 2019г.

<sup>11</sup> Зеленский в Брюсселе подтвердил неизменность курса Украины на Евросоюз. – РБК-Украина, 4 июня 2019г.

<sup>12</sup> Курс в НАТО остается неизменным: о чем говорил Зеленский после встречи со Столтенбергом. – 5 канал, 4 июня 2019г., <https://www.5.ua>.

<sup>13</sup> Зеленский публично назвал Россию агрессором. – ТСН, 23 мая 2019г., <https://ru.tsn.ua>.

шантажировать украинское руководство, которое не может отказаться от претензий на возврат данной территории; Кремль надеется “вернуть” Донбасс в Украину на своих условиях, “федерализировав”<sup>14</sup> страну и переложив на украинский бюджет затраты на восстановление разрушенной экономики региона. С другой стороны, в его нынешнем виде Донбасс представляет собой экономическую “чёрную дыру”, которая приносит огромные барыши тем, кто причастен к использованию его в качестве “таможенного окна”, через которое проходит огромный объём контрабанды. В течение 2017г. Россия закупила на этих территориях продукции более чем на \$1 млрд.<sup>15</sup>; через “народные республики” продолжает идти торговля и с Украиной. Я бы даже сказал, что как непризнанный со стороны России статус этих образований, так и провозглашённый (но не так чтобы соблюдаемый) Украиной режим их “блокады” способствуют криминализации хозяйственной жизни этих территорий, которая приносит огромные выгоды как российским, так и украинским предпринимателям, близким к руководству обеих стран.

Оба обстоятельства, на мой взгляд, будут подталкивать Москву к возможно более долгому сохранению *status quo*. Никакие политические решения проблемы Донбасса за исключением готовности Украины “федерализироваться” и заплатить за восстановление данных территорий, остающихся под руководством их нынешних хозяев, не просматриваются. Военного решения проблема пока также не имеет. Если Президент В.Зеленский намеревается каким-то образом “раскачивать ситуацию”, самым правильным решением было бы снятие введённой в 2017г. блокады<sup>16</sup> с оккупированных частей Луганской и Донецкой областей и попытка реинкорпорировать их в экономическое пространство Украины (что несомненно вызвало бы интерес у значительного числа украинских предпринимателей). Важнейшей задачей в данном случае стала бы легализация товарных и финансовых потоков, упрочение контактов и связей между различными частями Украины и декриминализация части донбасского бизнеса. Замечу: для этого не требуется даже полный разрыв экономических связей “народных республик” с Россией: достаточно вспомнить, что в течение 2010-х годов Москва ежегодно поставляла более 1,5 млрд. м<sup>3</sup> газа в адрес потребителей Приднестровья<sup>17</sup>, несмотря на то, что накопленный ими и не признаваемый Молдовой долг превышает

<sup>14</sup> Петров В. Федерализм – это не болезнь, а лекарство (Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко о федерализации как оптимальном пути развития для Украины). – Газета.ру, 6 мая 2014г.

<sup>15</sup> Куц А. Предательская статистика. Как в ДНР почти легализовали поставки металла в РФ. – Деловая столица, 10 июня 2019г., <http://www.dsnews.ua>.

<sup>16</sup> Порошенко ввёл транспортную блокаду Донбасса. – Vesti.ua, 16 марта 2017г., <https://vesti-ukr.com>.

<sup>17</sup> Приднестровье увеличило в 2014 году потребление российского газа почти на треть. – Point.md, 26 февраля 2015г., <https://point.md>.

\$6 млрд.<sup>18</sup> – однако всё это не мешает приднестровским компаниям осуществлять экспортно-импортные операции в качестве резидентов Республики Молдова и пополнять её бюджет.

Молдавская ситуация в целом требует, на мой взгляд, тщательного изучения со стороны Киева, т.к. вероятность замораживания российско-украинского конфликта на десятилетия намного более возможна, чем это принято полагать. Между тем именно экономические контакты Кишинёва и Тирасполя привели в конечном итоге к довольно прочному миру в регионе, взаимопроникновению политических элит и свободному перемещению граждан. Снятие блокады, украинское руководство может постепенно лишит восточные области Украины статуса “чёрной дыры” и положить конец нелегальному бизнесу собственных олигархов с представителями страны-агрессора. Я убеждён, что такое развитие событий способно серьёзно снизить внимание российских властей к Донбассу, ныне подогреваемое близкими к Кремлю коммерсантами, имеющими в регионе свои финансовые интересы. Инициативы В.Зеленского в данной сфере<sup>19</sup>, пусть и не оформленные ещё надлежащим образом, я рассматриваю как совершенно правильный шаг.

Важнейшей причиной этому, я считаю, заведомую невозможность достичь успеха на многосторонних переговорах с российским участием. Отстранение В.Медведчука от Минского процесса и возврат в него Л.Кучмы<sup>20</sup> можно приветствовать как проявление политической воли украинской стороны избавиться от предателя в собственных рядах (участие В.Медведчука в бизнесе не только в России<sup>21</sup>, но и в аннексированном Крыму<sup>22</sup>, не говоря о его восхищении В.Путиным и Россией<sup>23</sup>, широко известны), но я не стал бы связывать с этим шагом больших надежд, т.к. Москва по-прежнему ждёт от Киева уступок, на которые никакое украинское руководство не готово будет пойти. Неоднократно звучавшие предложения изменить состав участников переговоров и даже расширить его с “нормандского” до “будапештского” формата выглядят малореалистичными: ни Великобритания, которая ближайшие 4-5 лет будет разбираться с последствиями *Brexit*, ни США, где чуть больше

---

<sup>18</sup> Газпром” и Приднестровье: 2018-й – год перемен. – ИА “REGNUM”, 28 декабря 2017г., <https://regnum.ru>.

<sup>19</sup> Снять блокаду с Донбасса: у Зеленского назвали условие для “Л/ДНР”. – Обозреватель, 6 июня 2019г., <https://www.obozrevatel.com>.

<sup>20</sup> Зеленский назначил Кучму представителем Украины в Минске. – ТАСС, 3 июня 2019г., <https://tass.ru>.

<sup>21</sup> Медведчук о нефтегазовом бизнесе жены в России: Управляю им я. – Гордон, 18 сентября 2018г., <https://gordonua.com>.

<sup>22</sup> Оккупанты отдали захваченное в Крыму газовое месторождение связанной с Медведчуком фирме. – Без табу, 26 октября 2018г., <https://beztabu.net>.

<sup>23</sup> Путин рассказал о друге России Медведчуке. – Ведомости, 15 июня 2017г., <https://www.vedomosti.ru>.

чем через год состоятся новые президентские выборы, не имеют причин и возможностей серьёзно вовлечься в решении проблем Украины. Более значимым, однако, является другой факт: я могу ошибаться, но готовность В.Путина вовлечь в переговоры Германию и Францию была в своё время обусловлена пренебрежительным отношением российского лидера к этим странам, которые, по его мнению, давно утратили свой суверенитет в рамках ЕС и превратились в пигмеев на геополитической карте мира. На этом фоне “подключение к процессу” США вероятнее всего будет воспринято в Кремле как попытка главной мировой сверхдержавы вмешаться в ситуацию в российской “зоне влияния”, что способно привести к дополнительным обострениям.

Поэтому, если подвести некий промежуточный итог, следует отметить, что ситуация в Донбассе сейчас характеризуется тем, что у России есть огромная свобода манёвра (В.Путин может как “вернуть” эти территории Украине, так и окончательно оторвать их от неё), но при этом нет никакой стратегии, которая определяла бы дальнейшие шаги. Т.е. Москва практически всё может, но ничего не хочет. У Украины всё наоборот: свобода манёвра у политиков в Киеве очень ограничена возможными обвинениями в пораженчестве и предательстве, но при этом украинская сторона готова пойти на многое, если только сможет заручиться гарантиями выполнения Россией тех обязательств, которые стороны могли бы на себя принять. Иначе говоря, в данном случае имеется желание испробовать многие варианты, но нет реальной возможности этого сделать. В результате оккупированные территории будут политически отдаляться от Украины, и Киеву стоит надеяться только на их частичную экономическую реинтеграцию.

Если выходить за пределы ситуации в Донбассе, то отношения между Украиной и Россией в ближайшие годы сохранят свою критическую значимость как для Киева, так и для Москвы. После 2014г. в России, на мой взгляд, сложилась крайне специфическая повестка дня, которая по сути сделала её заложником ситуации в Украине. За последние годы российская пропаганда привыкла говорить о соседней стране чуть ли не больше, чем о событиях, происходящих в самой России. Более того; такая риторика вовсе не ограничивается смакованием неудач Украины или её “ненужности” Западу – в куда большей мере она призвана убедить россиян в том, что “зигзаг” украинской политики был случайным, и в конечном счёте страна вернётся в сферу влияния России. Однако прошедшие пять лет многое изменили в самой России, став периодом неуклонного снижения уровня жизни и роста политического беспредела – в таких условиях публика вряд ли будет ждать “возвращения блудного сына” вечно. Кремль сделал очень, и даже слишком, большую ставку на возвращение Украины – и возлагал серьёзные надежды на возобновление диалога после выборов 2019г. Хотя сейчас ещё рано делать окончательные

выводы, но у меня складывается впечатление, что победа В.Зеленского для Москвы может оказаться похожей на победу Д.Трампа на выборах 2016г.: первоначальная эйфория (которая в данном случае даже не проявлялась открыто) довольно быстро сменится пониманием того, что ничего не изменилось.

В таких условиях важнейшей задачей для Украины в её противостоянии России я бы назвал игру “в долгую”: вместо того, чтобы пытаться убедить своих друзей в Брюсселе и Вашингтоне в необходимости наложить более радикальные санкции на Россию или торпедировать проект “Северного потока-2”, украинским властям следует сосредоточить силы на более активной интеграции в ЕС и НАТО, реформировании экономике и борьбе с коррупцией, утверждению правового государства, независимого от олигархов и развитию гражданского общества. На мой взгляд, в относительно скором будущем во многих европейских столицах вполне может возобладать “прагматический” подход к выстраиванию дел с Россией, который потребует расширения экономического взаимодействия с Москвой. В ближайшие год-два для Киева критически важным является обнародование чёткой программы сближения с Европой, которая могла бы принести значимые результаты и сделать интеграцию если не окончательной (о вступлении в ЕС в ближайшие 15-20 лет я бы не мечтал), то необратимой и самоподдерживающейся<sup>24</sup>. Иначе говоря, я бы рекомендовал Киеву сконцентрироваться на развитии Украины, а не на противодействии России силами своих союзников.

Такой подход кажется мне наиболее предпочтительным по двум причинам. С одной стороны, относительно мелкие удары по Кремлю (а на более радикальные санкции, чем уже введённые, Запад вряд ли решится) в целом остаются незначительными для российской экономики (политика В.Путина по демотивации инвесторов за счёт повышения налогов и “закручивания гаек” оказывает на неё куда большее влияние, чем иностранные санкции) и никак не сказываются на поддержке курса нынешнего руководства внутри страны. На этом фоне радикальный провал всего курса России на возвращение Украины в орбиту её влияния окажет гораздо большее влияние, чем остановка “Северного потока-2”, который нужен менеджерам “Газпрома” прежде всего как очередной предлог для распила средств этой госкомпании. С другой стороны, Киев сегодня имеет намного большую свободу маневра, чем та, что была у него 5 лет назад: каким бы болезненным ни оставался

---

<sup>24</sup> О некоторых предложениях на эту тему см.: Inozemtsev V. “Ukraine’s next EU moves”. – Kyiv Post, July 19, 2016, <https://www.kyivpost.com>; Иноземцев В., Кухар М. Как *Brexit* может повлиять на отношения Украины и ЕС”. – РБК, 13 марта 2019г., <https://www.rbc.ru>.

конфликт на Востоке страны, он не имеет никаких шансов стать для Украины экзистенциальным вызовом. Российская агрессия сплотила украинский народ, укрепила его самосознание, сделала союзниками Украины все ведущие страны мира. Сегодня совершенно очевидно, что наступление российских войск вглубь украинской территории исключено. У России нет экономического потенциала для ведения войны; она уже не может принести В.Путину дополнительную популярность; кроме того, все осознали масштаб санкций, которые последовали за событиями 2014-2015гг. и понимают, что эти санкции остановились буквально “в миллиметре” от самых чувствительных для России сфер. Масштаб недовольства российских олигархов президентом В.Путиным и его курсом достаточно значителен, чтобы Кремль попытался ввязаться в очередную военную авантюру.

Всё это говорит, на мой взгляд, о возможности выстраивания серьёзной и перспективной стратегии украинского руководства, базирующейся на двух основных постулатах.

*Во-первых*, на том, что быстрая и всесторонняя реинтеграция Донбасса в Украину невозможна, т.к. Россия будет всеми силами стараться таковой воспрепятствовать, а самостоятельной субъектностью “народные республики” не обладают. Это обстоятельство однозначно требует использования экономических методов взаимодействия с Донбассом и выстраивания отношений с ним по образцу Молдовы и Приднестровья. Учитывая, что Россия будет всё дальше откатываться в “досовременное” состояние, а Украина так или иначе продвигаться в сторону Запада, выбор жителей Донбасса в конечном счёте склонится в пользу Украины, если Киев не будет рассматривать их как “отрезанный ломоть”. Процесс этот может занять несколько десятков лет, но ему, на мой взгляд, нет альтернативы.

*Во-вторых*, на том, что отношения Украины и России следует рассматривать в перспективе исключительно в контексте вестернизации Украины, а не “изоляции” России. Украина не должна рассматривать себя как форпост защиты Европы от России – она должна стремиться стать такой современной европейской страной, в отношении которой Россия даже не помышляла бы реализовать программу агрессивных действий. Для Украины важнее стать Европой, чем не пустить Россию в Европу – тем более, что последняя туда не рвётся. Особенно важно в данном контексте понимать, что Украина имеет намного больший запас времени, чем Россия – т.к. с каждым новым “кругом” в украинской политике укрепляются гражданское общество и политическая конкуренция, в то время как российская модель остаётся всё более отсталой и неконкурентоспособной.

## ГРАЖДАНЕ УКРАИНЫ О КОНФЛИКТЕ МОСКВЫ И КИЕВА

Результаты социологических исследований Центра Разумкова с 2014г. по 2019г. иллюстрируют устойчивый тренд дистанцирования и отчуждения граждан Украины от России<sup>1</sup>. Эти тенденции в общественном мнении обозначились в 2014г. в связи с агрессией России, и за пять лет войны сформировался определенный стереотип отношения украинцев к российской политике на киевском направлении, к государственным институтам РФ, к перспективам контактов с Москвой.

Безусловно, общая картина оценок (тем более в региональном измерении) более сложна и противоречива. Однако, результаты многолетних исследований Центра Разумкова дают основания говорить об относительно устойчивой “матрице” отношения к России.

Результаты исследований общественного мнения по “украинско-российскому вопросу” представляют интерес еще и потому, что вскоре после вступления в должность новый глава президентской Администрации Украины А.Богдан заявил о том, что при выработке решений на российском направлении руководство страны будет ориентироваться на данные социологических опросов, отражающих мнения и позиции граждан.

В ходе очередного (март 2019г.) социологического исследования граждане оценивали состояние двусторонних отношений, характеризовали причины и последствия конфликта, высказывали свое отношение к государственным институтам России, прогнозировали дальнейшее развитие отношений между Москвой и Киевом.

---

<sup>1</sup> Использованы результаты опросов, проведенных Центром Разумкова на протяжении нескольких лет. Последнее по времени исследование проведено социологической службой Центра Разумкова 1-6 марта 2019г. во всех регионах Украины за исключением Крыма и оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей. Опрошено 2 019 респондентов в возрасте от 18 лет. Теоретическая погрешность выборки не превышает 2,3%.



## ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ КОНФЛИКТА

С апреля 2014г. устойчивое большинство граждан Украины оценивают украинско-российские отношения как враждебные (42%) или плохие (34%). Наиболее критично состояние двусторонних отношений характеризуют респонденты Западного и Центрального регионов, более сдержанно – на Юге и Востоке страны<sup>2</sup>. Респонденты Востока чаще склонны оценивать отношения Киева и Москвы как “плохие”. Подобная констатация объясняется длительным периодом необъявленной войны и неопределенными перспективами мирного урегулирования конфликта, охватившего все сферы двусторонних отношений – от политико-дипломатических контактов до гуманитарной, информационной сферы.

Каковы причины конфликта Москвы и Киева? 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.

Лишь каждый пятый (20%) считает причиной конфликта приход к власти в Украине националистических сил, и незначительная часть опрошенных отмечают в числе причин нарушение прав русскоязычного населения на Востоке Украины. (Именно эти тезисы эксплуатируются в российском официальном дискурсе). В Южном и Восточном регионах подобные причины хоть и упоминаются чаще, но не являются основными объяснениями конфронтации двух стран.

Уже традиционно к наиболее негативным последствиям конфликта граждане относят: экономический аспект (разрушение экономических связей), политический (ухудшение политических контактов) и гуманитарный (рост взаимного негативного отношения между гражданами двух стран). Аналогичная картина наблюдается и в региональном разрезе.

Как выясняется, процесс ухудшения отношений между украинцами и россиянами дна не достиг. Большинство (61%) опрошенных отмечают, что отношения между народами Украины и России за последний год ухудшились, что регулярно, с апреля 2014г. по март 2019г., констатируют граждане Украины. При этом, в более чем 2 раза выросло число тех, кто отмечают, что российско-украинские отношения не изменились (т.е., они стабильно

<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, Донецка и Луганская (за исключением оккупированных территорий) области.

враждебные или плохие). А вот условная группа тех, кто видят улучшение (2%), находится в рамках статистической погрешности.

Критичным следствием конфликта является продолжающийся процесс отчуждения между гражданами (обществами) Украины и России. Стабильное большинство (54%) украинцев ощущают такое отчуждение. При этом около трети опрошенных придерживаются противоположного мнения. На региональном уровне чувство отчуждения между украинцами и россиянами преобладает в Западном и Центральном регионах, а вот на Востоке Украины большая часть (58%) жителей такого отчуждения не ощущают.

За годы войны у граждан Украины сложилось весьма устойчивое негативное отношение к Президенту России, к государственным институтам РФ. В марте 2019г. 71% респондентов высказывали негативное отношение к Президенту РФ В.Путину, 17% – сохраняли нейтральное отношение, а у 8% респондентов лидер соседнего государства вызывал позитивную реакцию. К Правительству РФ негативно относились 66% опрошенных, к Государственной Думе – 64%.

Согласно опросам Центра Разумкова, проведенным в период российской агрессии в 2014-2019гг., в украинском обществе сформировалось стойкое негативное отношение к основным институтам власти в России. Уровень негативного отношения к Президенту России – в пределах 71-79%; Правительству РФ – 66-76%; Государственной Думе – 64-75%.

Причины такого отношения к руководству страны-агрессора очевидны – РФ незаконно аннексировала Крым, за пять лет российской интервенции на Донбассе погибло 13 тыс. украинских граждан, 28 тыс. ранено, более 1,5 млн. украинцев стали внутренними переселенцами. Украина понесла значительные экономические потери.

Более сдержанным выглядит отношение к гражданам РФ. Впрочем, за годы войны часть позитивно настроенных респондентов заметно сократилась – по состоянию на апрель 2014г., 45% опрошенных испытывали позитивные чувства к гражданам соседней страны, а в марте 2019г. уже 32% украинских респондентов положительно относились к россиянам, 36% – нейтрально и 23% – негативно.

В региональном разрезе оценки респондентов имеют некоторые различия. Наиболее критичны оценки российского руководства среди жителей Западного и Центрального регионов (на Западе уровень негативного отношения к В.Путину достигает максимального показателя – 90%). На Юго-Востоке Украины заметно ниже уровень негативных оценок.

## ПЕРСПЕКТИВЫ УКРАИНСКО-РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

В основном, граждане поддерживают сворачивание (29%) или уменьшение (27%) сотрудничества с Россией. Такая тенденция сохраняется с апреля 2014г. При этом, стоит заметить, что в довоенный период в украинском обществе явно преобладали настроения на углубление сотрудничества с Москвой.

Региональные различия в позициях респондентов достаточно традиционны – в Западном и Центральном регионах доминируют ориентации на сокращение контактов с Россией, а на Юге и Востоке Украины картина менее определенная – однако, там заметно больше респондентов, поддерживающих углубление сотрудничества с Россией.

Граждане Украины весьма скептически оценивают перспективы отношений Киева и Москвы. Равные части (по 33%) респондентов уверены в том, что отношения либо останутся без изменений (что в условиях длящегося конфликта вряд ли можно считать позитивом), либо ухудшатся, т.е. очевидно, предполагается эскалация противостояния. Неудивительно, что с началом российской агрессии наблюдается стремительное падение уровня оптимистических ожиданий. Наиболее пессимистично настроены жители Западного региона, более сдержанно – на Юге и Востоке страны.

Весьма осторожно респонденты оценивают возможность изменения российской политики относительно Украины. Большинство (59%) опрошенных в ближайшей перспективе (1-3 года) не ожидают перемен к лучшему. (Впрочем, в июне 2018г. таких было 72%). А 44% граждан сомневаются в подобных переменах в течение 3-5 лет. Возможно, это связано с периодом нынешней президентской каденции В.Путина. А вот на более длительный период (5-10 лет) чуть меньше половины (40%) опрошенных допускают возможность позитивных перемен внешнеполитического курса Кремля.

## ГОЛУБЫЕ КАСКИ НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН УКРАИНЫ

Идея введения миротворческой миссии ООН на Донбасс широко обсуждается в международном дискурсе. Эта тема предметно обговаривалась на прошлогодней встрече украинских, немецких и российских экспертов в августе 2018г. в Италии. В условиях затяжного кровопролитного конфликта на Востоке Украины идея миротворческой операции под эгидой ООН является одним из наиболее оптимальных политико-дипломатических способов урегулирования конфликта. Однако, камнем преткновения является кардинальное различие в позициях Украины и РФ относительно параметров мандата миссии ООН. А что думают по этому поводу граждане Украины?

Большинство (58%) респондентов поддерживают введение миротворческих сил ООН на временно оккупированные территории Донецкой и Луганской областей. В Западном и Центральном регионах Украины 68% и 65%, соответственно, поддерживают введение миротворческих сил. На Юге страны с этой идеей согласны 49% жителей, а на Востоке мнения разделились практически поровну: 41% – “за”, 40% – “против”.

Среди граждан Украины нет единого мнения относительно того, следует ли согласовывать введение миротворцев ООН с “ДНР/ЛНР”. 41% опрошенных против таких консультаций с “республиками”, 35% такую идею поддерживают. Стоит заметить, что именно проблема переговоров официального Киева с “ДНР/ЛНР”, на чем настаивает российская сторона, является наиболее проблемной и конфликтной составляющей украинско-российского диалога по урегулированию ситуации на Востоке Украины. С другой стороны, стоит напомнить, что в соответствии с действующим украинским законодательством “ДНР-ЛНР” являются оккупационными администрациями и их решения – незаконными.

Среди жителей Западного и Центрального регионов преобладает мнение о том, что не следует вести с “республиками” переговоры по миротворцам. В Восточном регионе – сторонников и противников подобных переговоров примерно одинаково. На Юге 39% опрошенных – “за” согласование, 31% – “против”.

Наибольшая часть (41%) опрошенных считают, что силы ООН должны взять под контроль всю оккупированную территорию, включительно с участком украинско-российской границы. 16% согласны с российской позицией – миссия ООН должна размещаться на линии соприкосновения и обеспечивать охрану наблюдателей ОБСЕ.

В Западном, Центральном и Южном регионах доминируют сторонники идеи контроля всей оккупированной территории и участка границы силами ООН, а в Восточном регионе позиции опрошенных неоднозначны.

## МАТРИЦА ОТНОШЕНИЯ К РОССИИ

Российская агрессия вызвала кардинальные глубинные перемены в отношении украинцев к соседней стране, ее политике и руководству.

Такие психологические, ментальные изменения в общественном сознании вряд ли стоит оценивать как некие “сезонные” колебания настроения, как “конъюнктурные всплески” отчуждения и дистанцирования от России. Это устойчивая реакция на пятилетнюю “гибридную” войну, которая началась в 2014г. с незаконной аннексии Крыма и военной интервенции

на Донбассе, и длится поныне. Украинское общество получило беспрецедентный травматический опыт от агрессии соседней страны.

Более того, нынешняя ситуация – “тлеющий” военный конфликт на Востоке страны, замороженный “крымский вопрос”, продолжающаяся деградация двусторонних отношений в разных сферах – не дают оснований для оптимистических ожиданий в ближайшем будущем. При этом нельзя исключать дальнейшую эскалацию конфронтации между двумя странами. Очевидно, все это сказывается на настроениях и оценках респондентов.

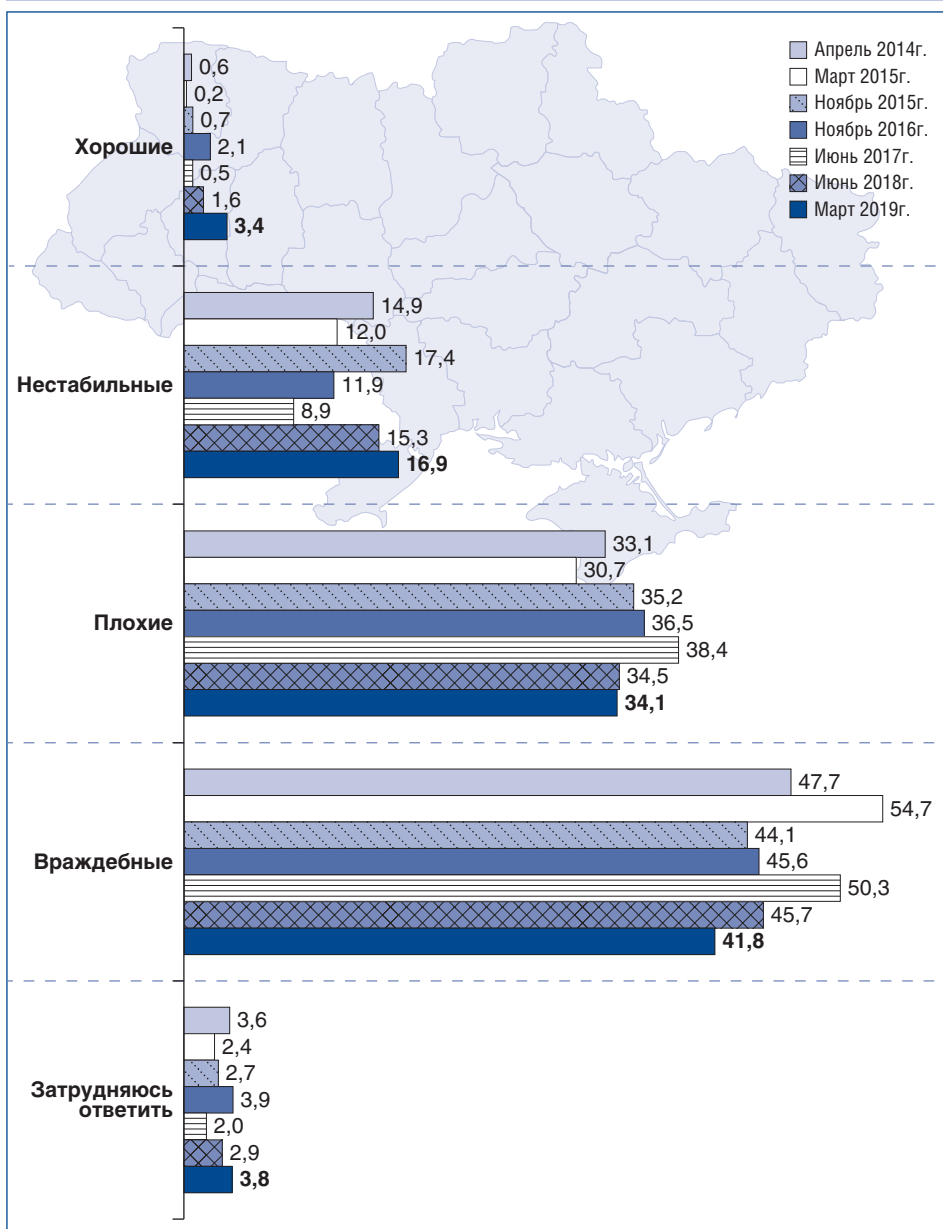
Обобщая позиции граждан Украины, можно выделить некоторые концептуальные составляющие их отношения к нынешней России (диаграмма “Согласны ли Вы со следующими утверждениями?”, с.89).

В обобщенном виде эта матрица сводится к следующим тезисам, которые за период ноябрь 2015г. - март 2019г. поддерживает стабильное большинство украинских граждан:

- Россия является страной-агрессором. Ее цель – ликвидация независимости и суверенитета Украины. Нормализация отношений с Россией в период президентства В.Путина невозможна;
- реальной является минимизация, но не полная нейтрализация российской угрозы. В этих условиях противостоять агрессии РФ можно только совместными международными усилиями;
- Украина не будет принимать участия в интеграционных проектах на постсоветском пространстве под эгидой России. Европейская интеграция – безальтернативна и необратима;
- ныне неприемлемы формулы “стратегического партнерства”, “добрососедства”, “братских народов”, равно как и российская модель государственно-политического устройства;
- есть ряд проблем, по которым компромисс с Россией невозможен. Это касается проблемы Крыма, государственного устройства Украины, ее европейской и евроатлантической интеграции;
- условиями нормализации отношений Киева и Москвы должны быть: прекращение Россией агрессии против Украины, освобождение оккупированных территорий, компенсация ущерба, вызванного аннексиями и военными действиями, отказ от практики вмешательства во внутренние дела Украины.

Есть основания констатировать, что этот, созданный за годы российской агрессии, “ментальный водораздел отчуждения” в значительной мере будет определять характер и атмосферу двусторонних отношений, во всяком случае – в ближайшее время.

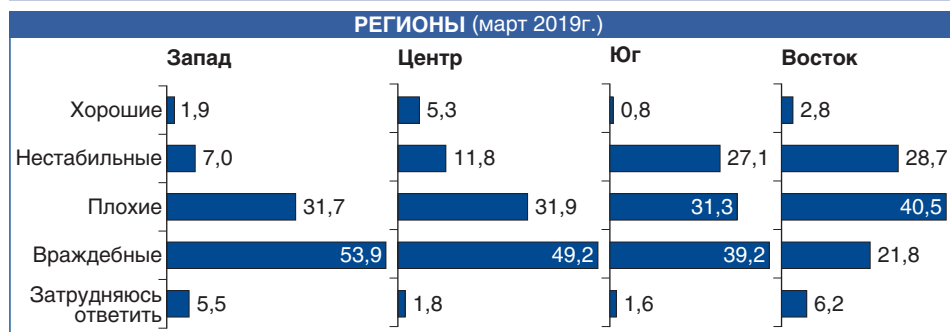
**Как бы Вы охарактеризовали нынешние отношения Украины и России?**  
% опрошенных



## Как бы Вы охарактеризовали нынешние отношения Украины и России?

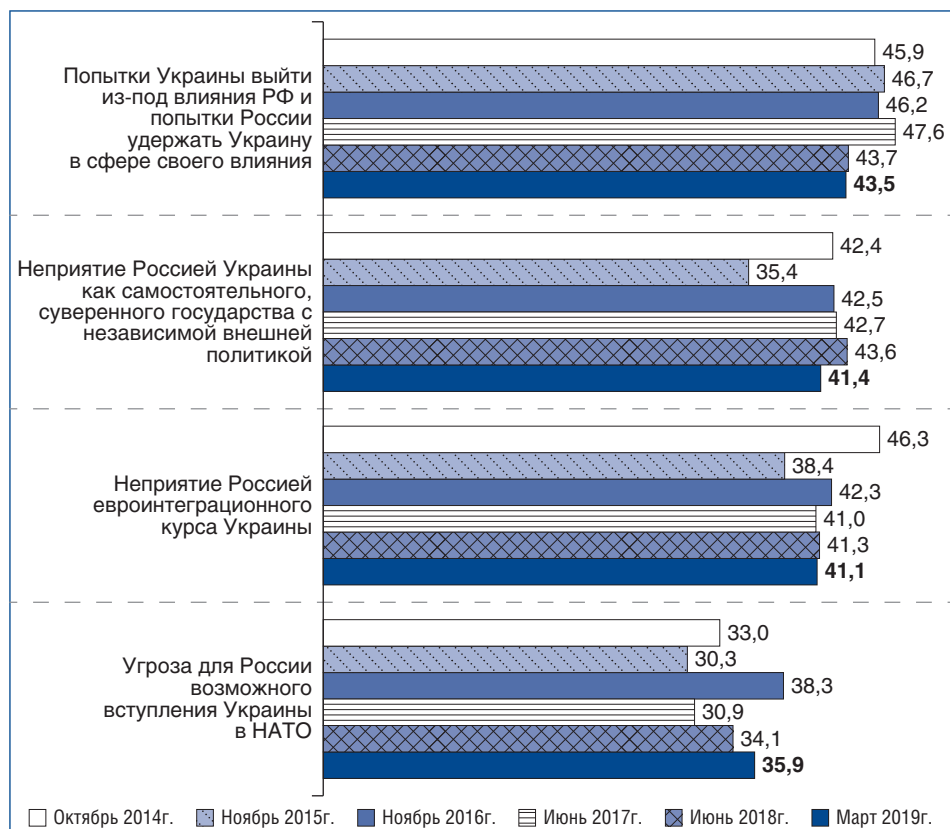
% опрошенных

(продолжение)



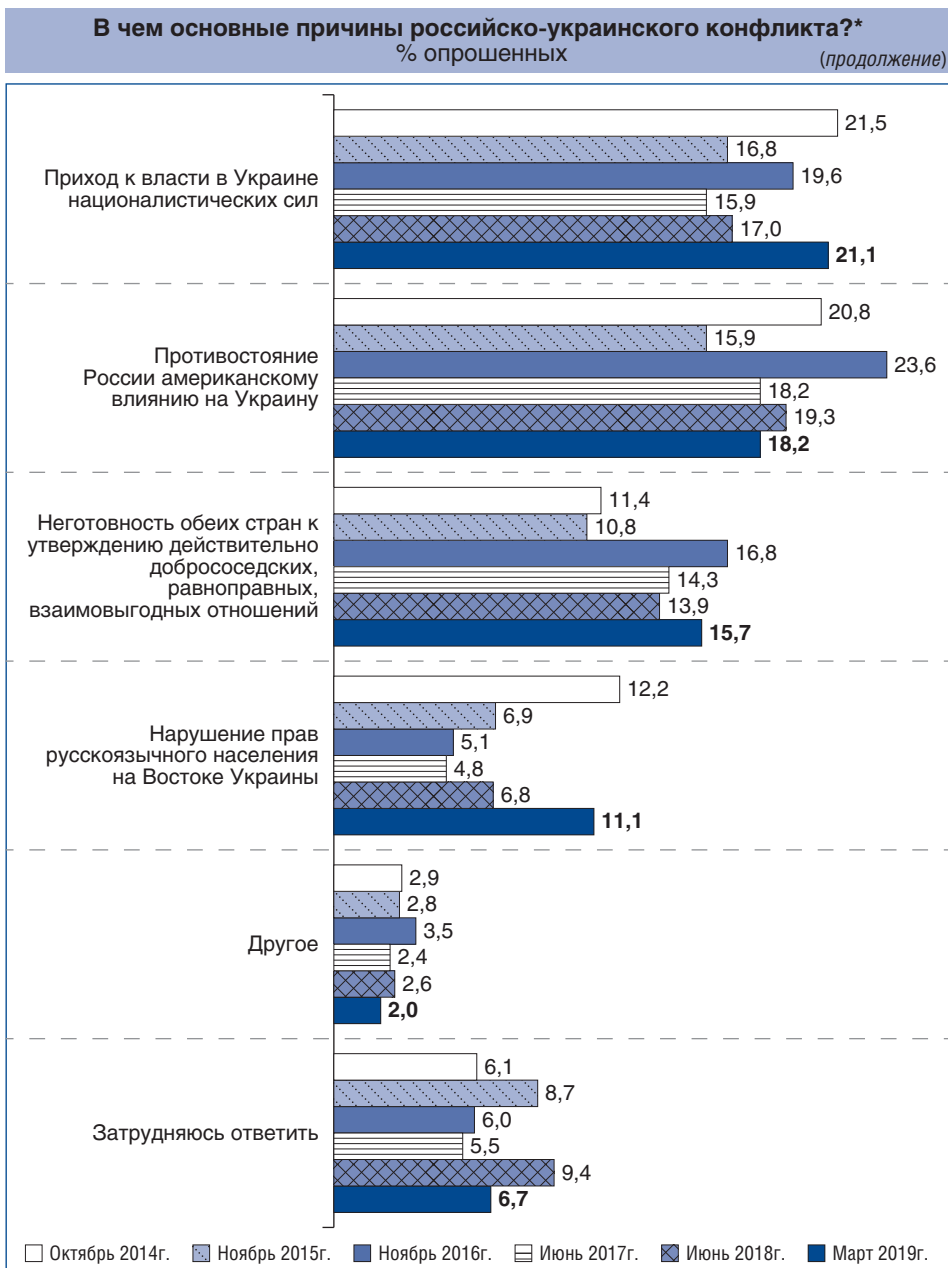
## В чем основные причины российско-украинского конфликта?\*

% опрошенных



\* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.





\* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

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

% опрошенных

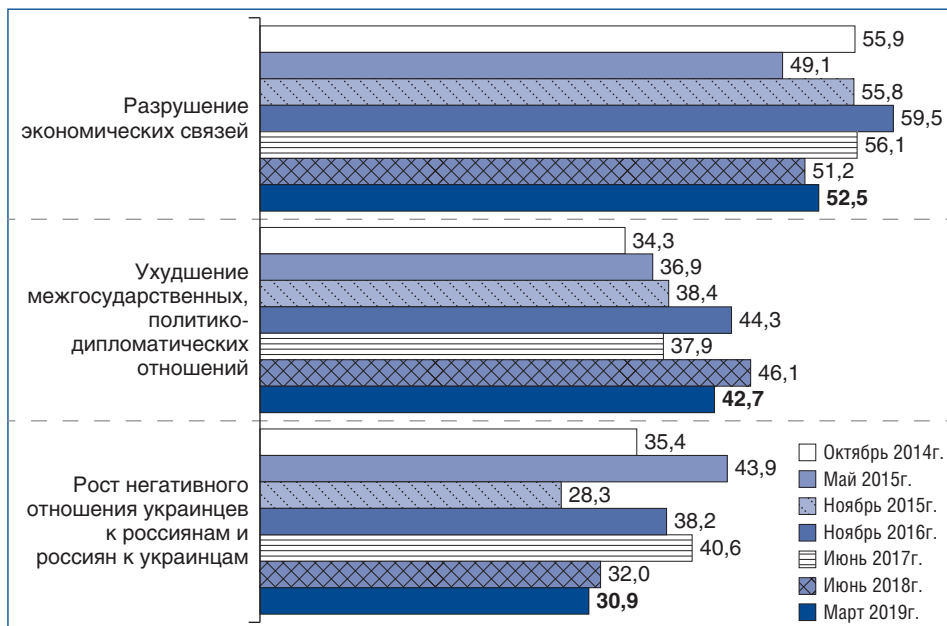
(продолжение)

РЕГИОНЫ (март 2019г.)				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Попытки Украины выйти из-под влияния РФ и попытки России удержать Украину в сфере своего влияния	57,7	52,1	37,3	21,4
Неприятие Россией Украины как самостоятельного, суверенного государства с независимой внешней политикой	58,2	42,0	29,0	31,3
Неприятие Россией евроинтеграционного курса Украины	52,6	43,4	28,9	33,0
Угроза для России возможного вступления Украины в НАТО	34,7	41,9	44,8	24,2
Приход к власти в Украине националистических сил	11,0	17,3	35,7	29,1
Противостояние России американскому влиянию на Украину	12,7	18,8	27,0	18,0
Неготовность обеих стран к утверждению действительно добрососедских, равноправных, взаимовыгодных отношений	5,7	10,9	41,5	19,9
Нарушение прав русскоязычного населения на Востоке Украины	1,9	5,2	27,0	20,8
Другое	0,8	1,3	1,2	4,5
Затрудняюсь ответить	7,2	4,9	9,5	7,7

\* Респондентам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

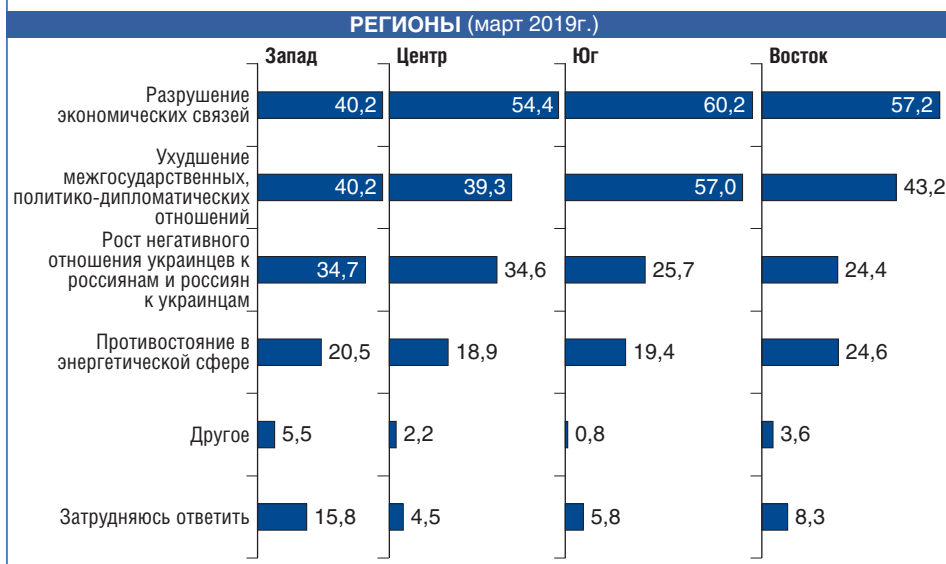
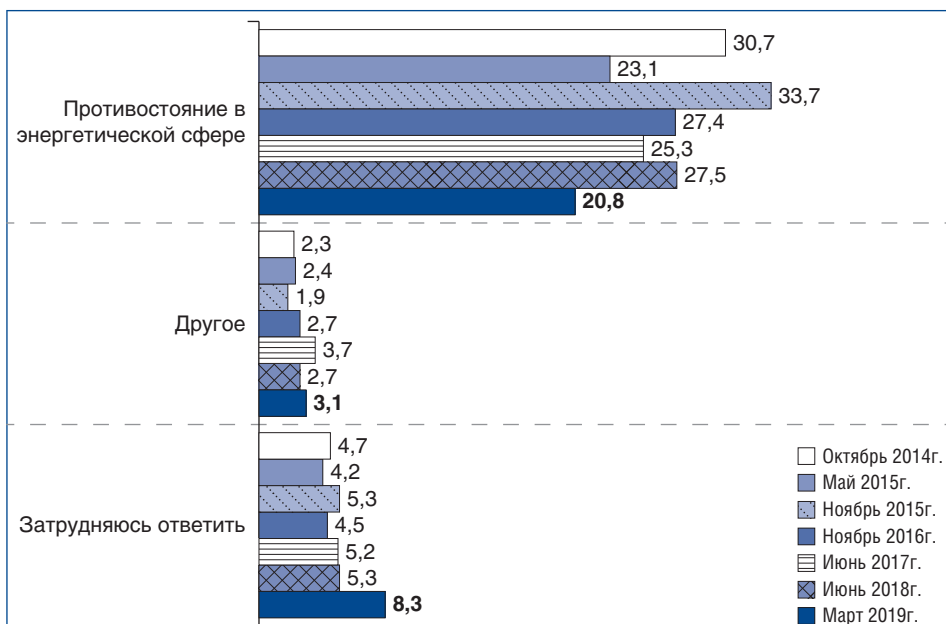
**Каковы наиболее негативные последствия российско-украинского конфликта для двусторонних отношений?\***

% опрошенных



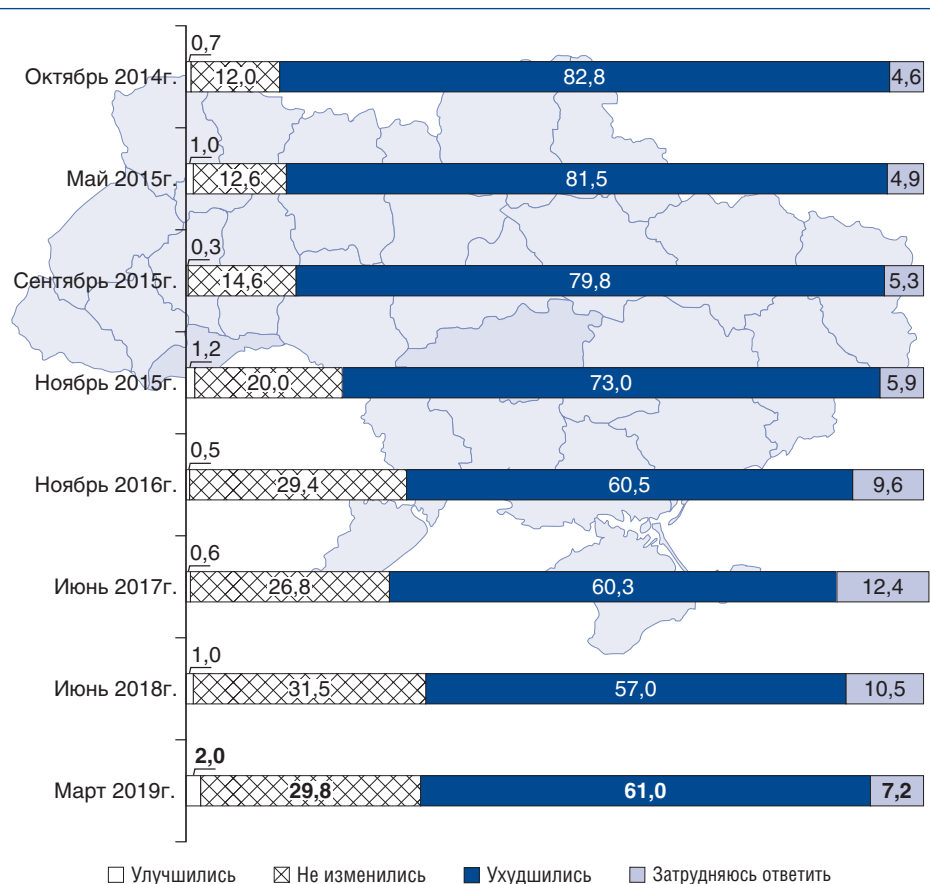
\* Респондентам предлагалось отметить два приемлемых варианта ответа.

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

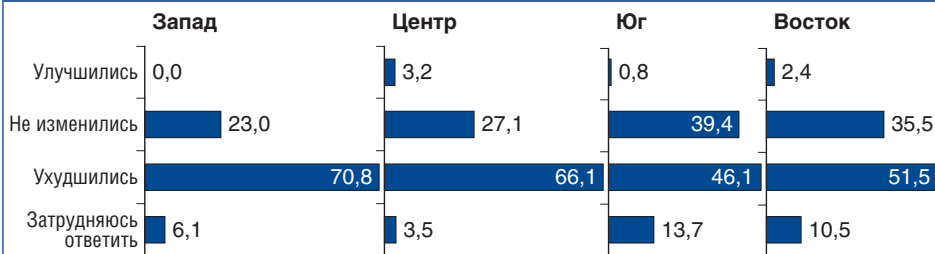


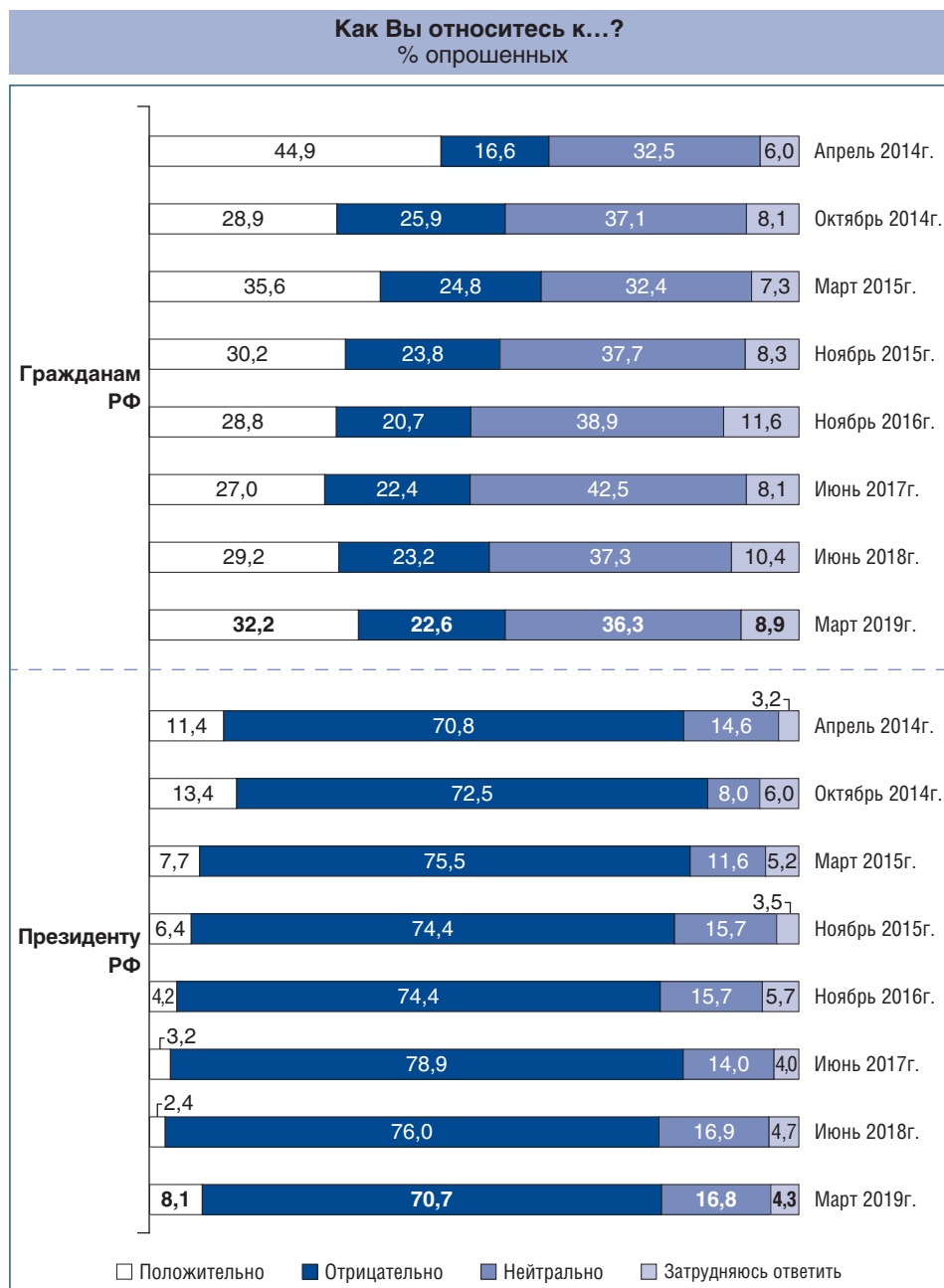
\* Респондентам предлагалось отметить два приемлемых варианта ответа.

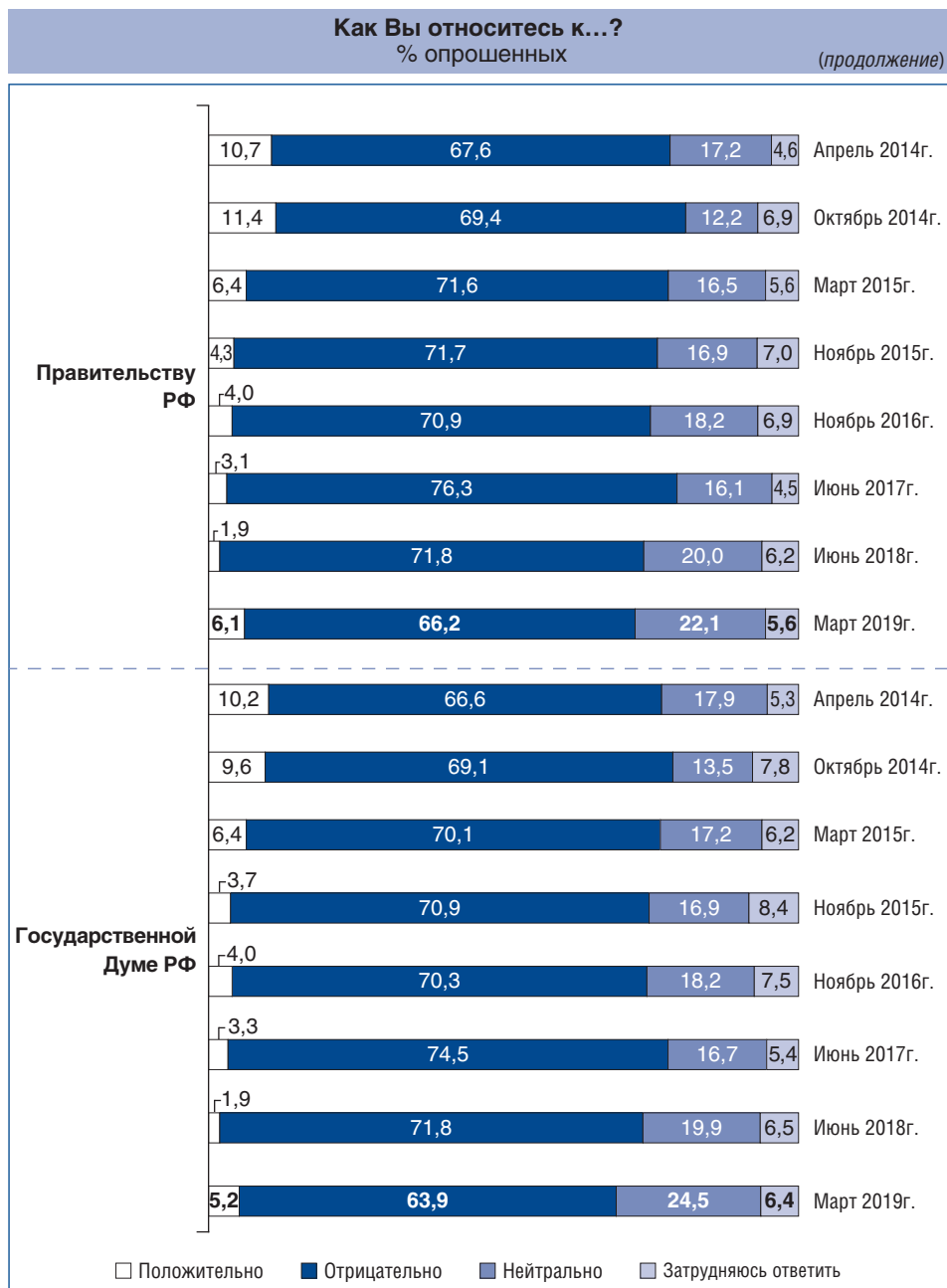
**Как за последний год изменились отношения между народами Украины и России?**  
% опрошенных



**РЕГИОНЫ (март 2019г.)**



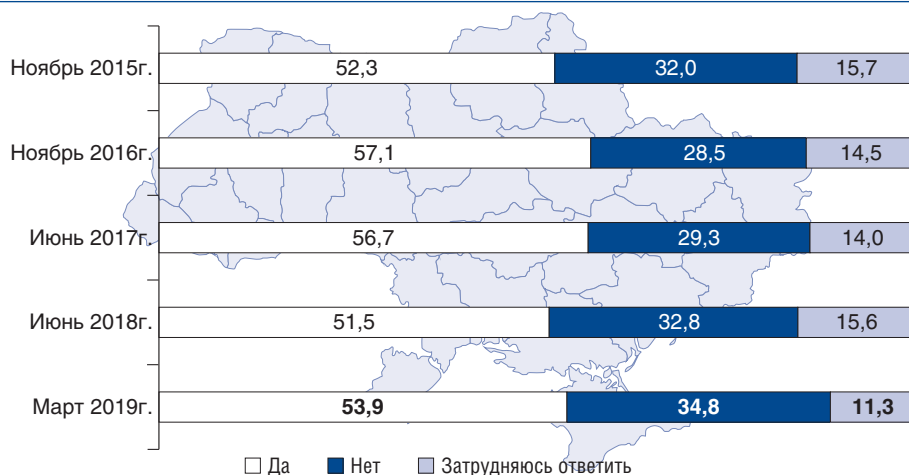




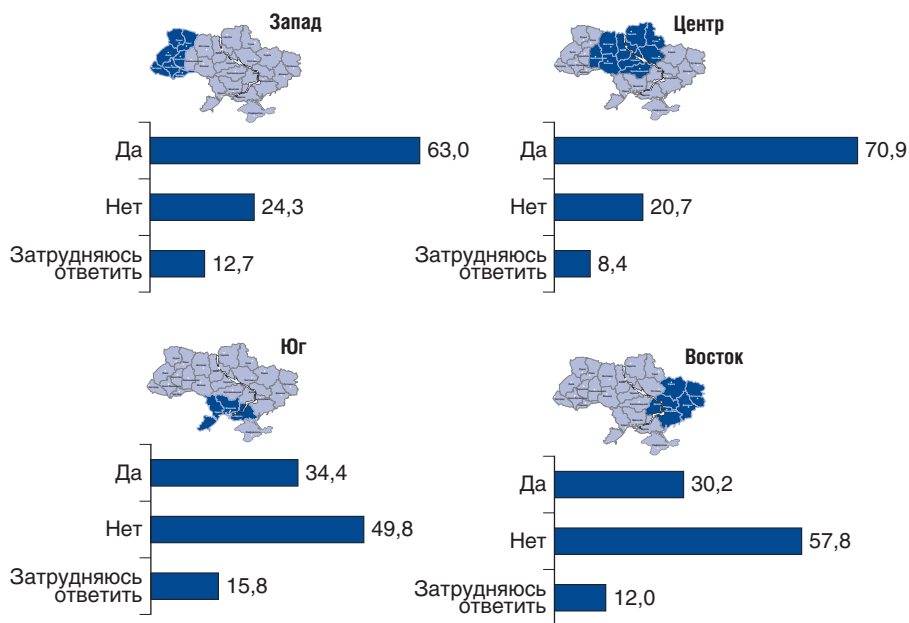
Как Вы относитесь к...? % опрошенных				
(продолжение)				
РЕГИОНЫ (март 2019г.)				
Гражданам РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	17,3	22,2	62,2	46,4
Отрицательно	32,5	27,8	7,9	12,7
Нейтрально	36,3	42,1	22,8	33,9
Затрудняюсь ответить	13,9	7,9	7,1	6,9
Президенту РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,3	1,2	11,2	22,9
Отрицательно	90,1	86,0	56,8	37,5
Нейтрально	4,9	10,2	26,1	32,8
Затрудняюсь ответить	3,8	2,6	5,8	6,8
Правительству РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,3	0,5	7,9	17,6
Отрицательно	85,6	80,9	51,9	34,1
Нейтрально	7,2	15,3	32,8	40,3
Затрудняюсь ответить	5,9	3,2	7,5	7,9
Государственной Думе РФ				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Положительно	1,3	0,8	6,2	14,6
Отрицательно	83,3	76,9	51,0	33,4
Нейтрально	8,4	18,2	35,3	43,3
Затрудняюсь ответить	7,0	4,2	7,5	8,6

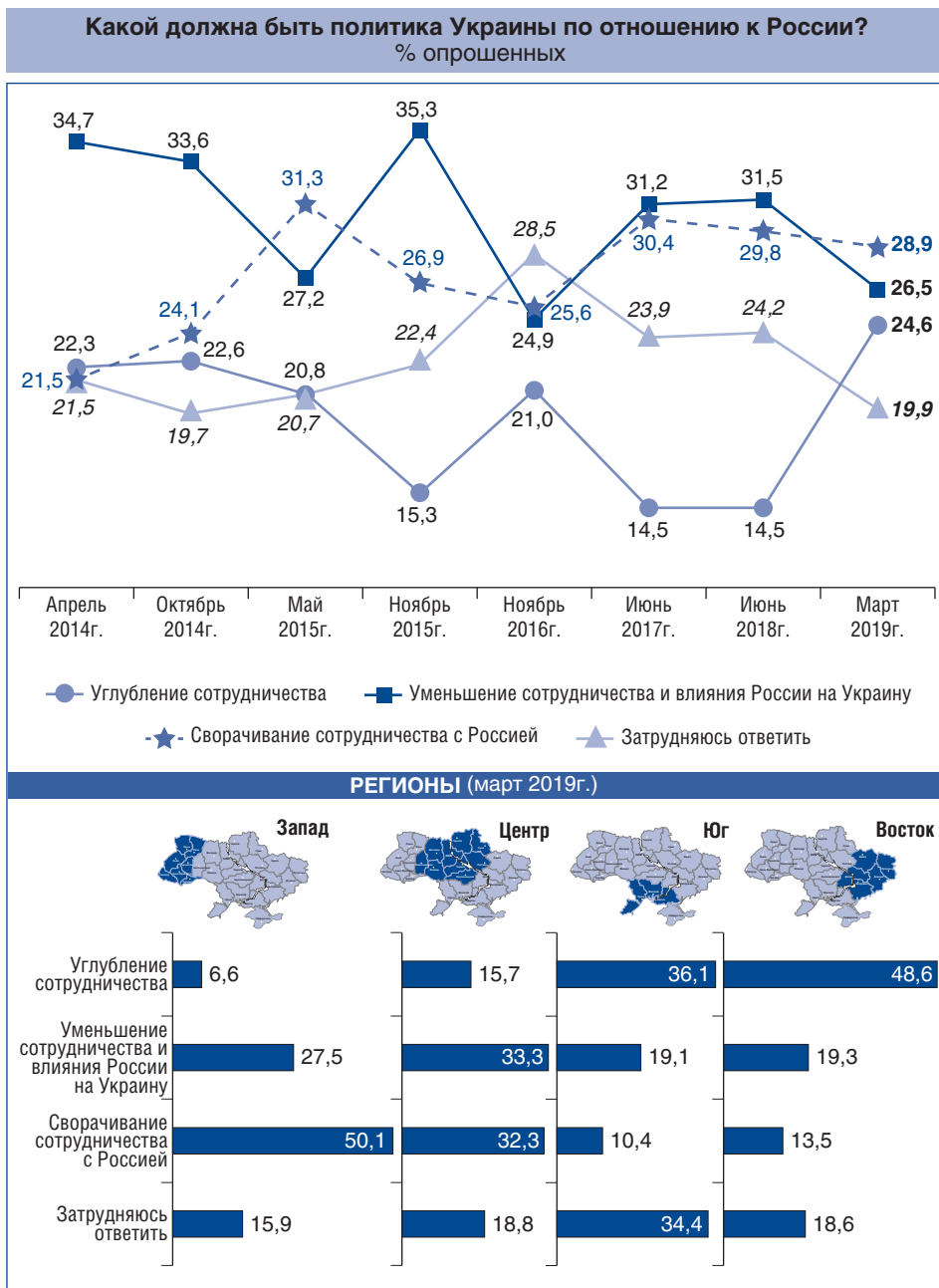


**Чувствуете ли Вы отчуждение между гражданами (обществами)  
Украины и России?**  
% опрошенных



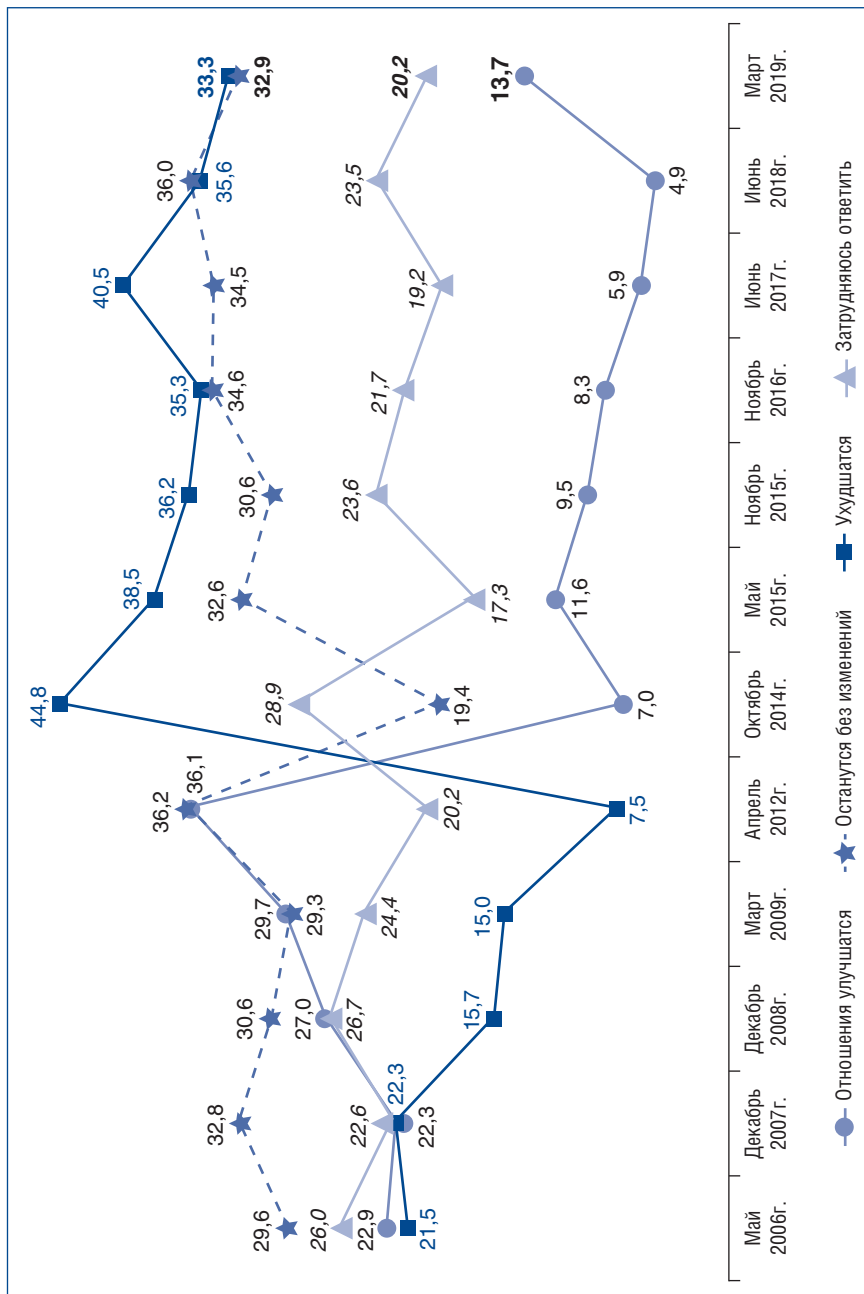
**РЕГИОНЫ (март 2019г.)**





# 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?**

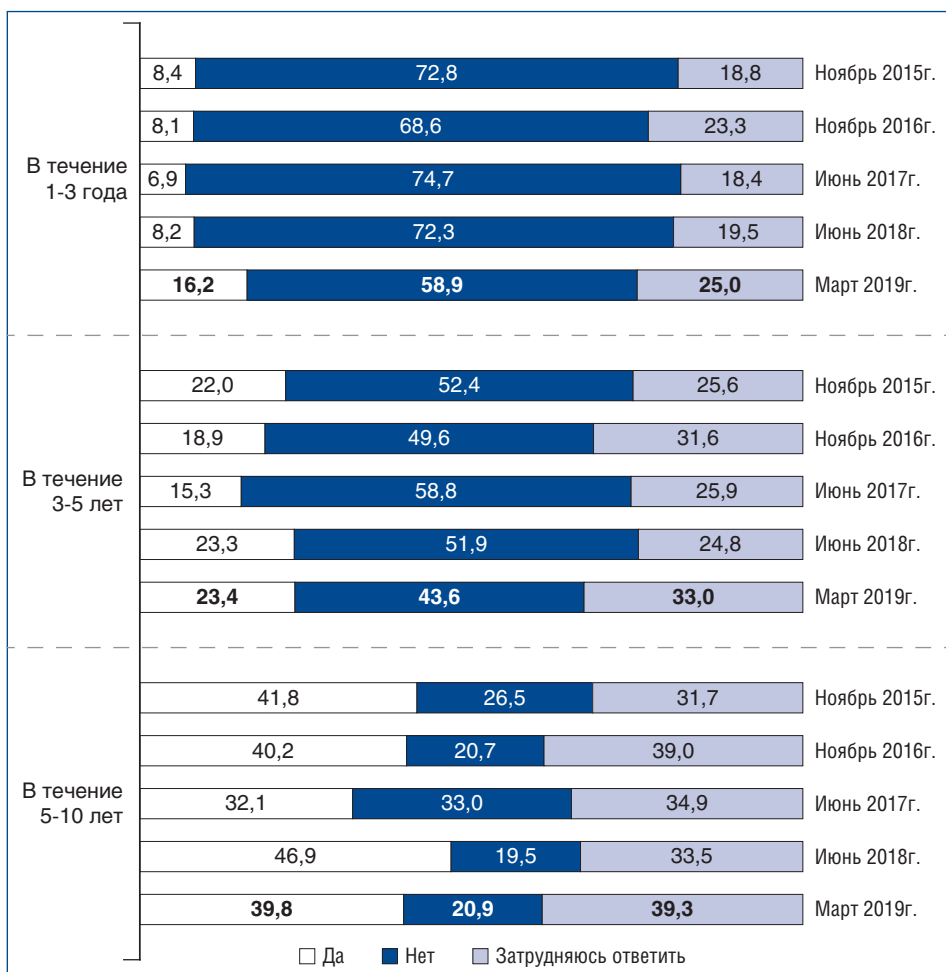
% опрошенных

(продолжение)

РЕГИОНЫ (март 2019г.)				
	Запад	Центр	Юг	Восток
Отношения улучшатся	3,6	11,5	22,4	21,8
Останутся без изменений	34,0	35,0	27,8	31,0
Отношения ухудшатся	40,8	40,4	22,8	21,0
Затрудняюсь ответить	21,6	13,1	27,0	26,3

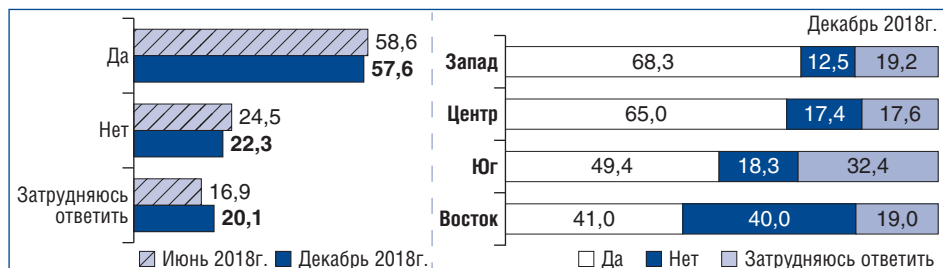
**Могут ли произойти изменения к лучшему в политике  
России по отношению к Украине?**

% опрошенных



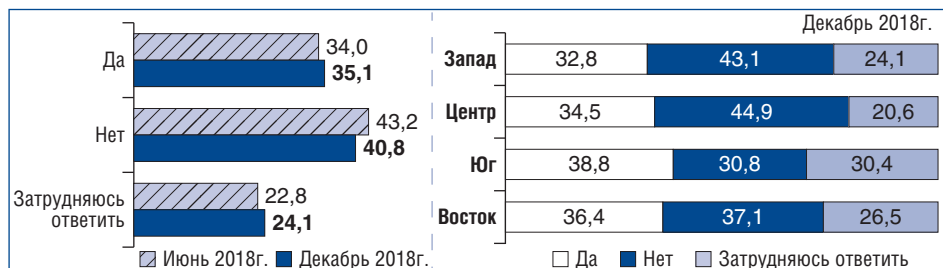
### Поддерживаете ли Вы введение миротворческих сил ООН на временно оккупированные территории в Донецкой и Луганской областях?

% опрошенных



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

% опрошенных



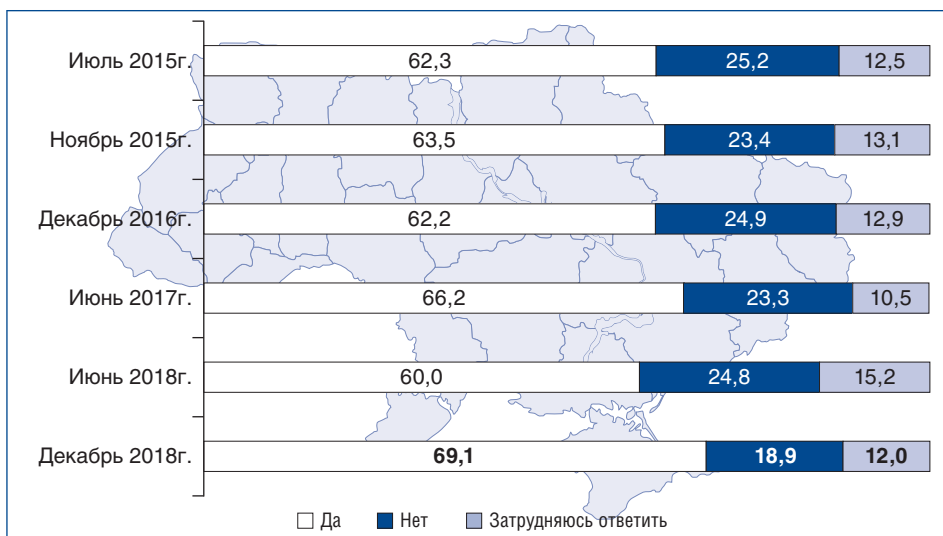
### Как должны действовать миротворческие силы ООН на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях?

% опрошенных

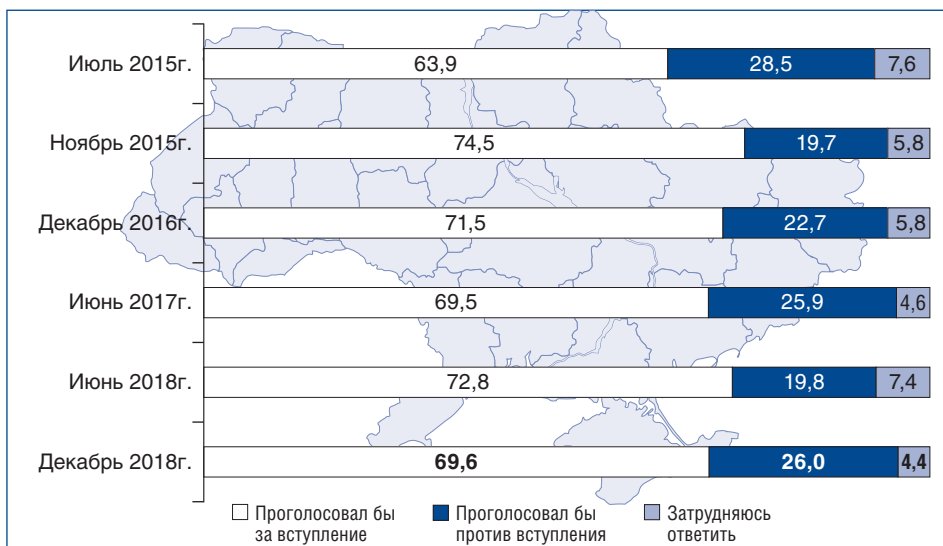


	РЕГИОНЫ (декабрь 2018г.)			
	Запад	Центр	Юг	Восток
Взять под контроль сил ООН всю оккупированную территорию, включительно с участком украинско-российской границы	58,4	40,6	48,5	23,3
Обеспечивать охрану наблюдателей миссии ОБСЕ на всей оккупированной территории	12,3	16,7	7,1	27,1
Размещаться на линии столкновения и обеспечивать охрану наблюдателей миссии ОБСЕ	8,7	20,5	8,7	20,1
Затрудняюсь ответить	20,7	22,2	35,7	29,5

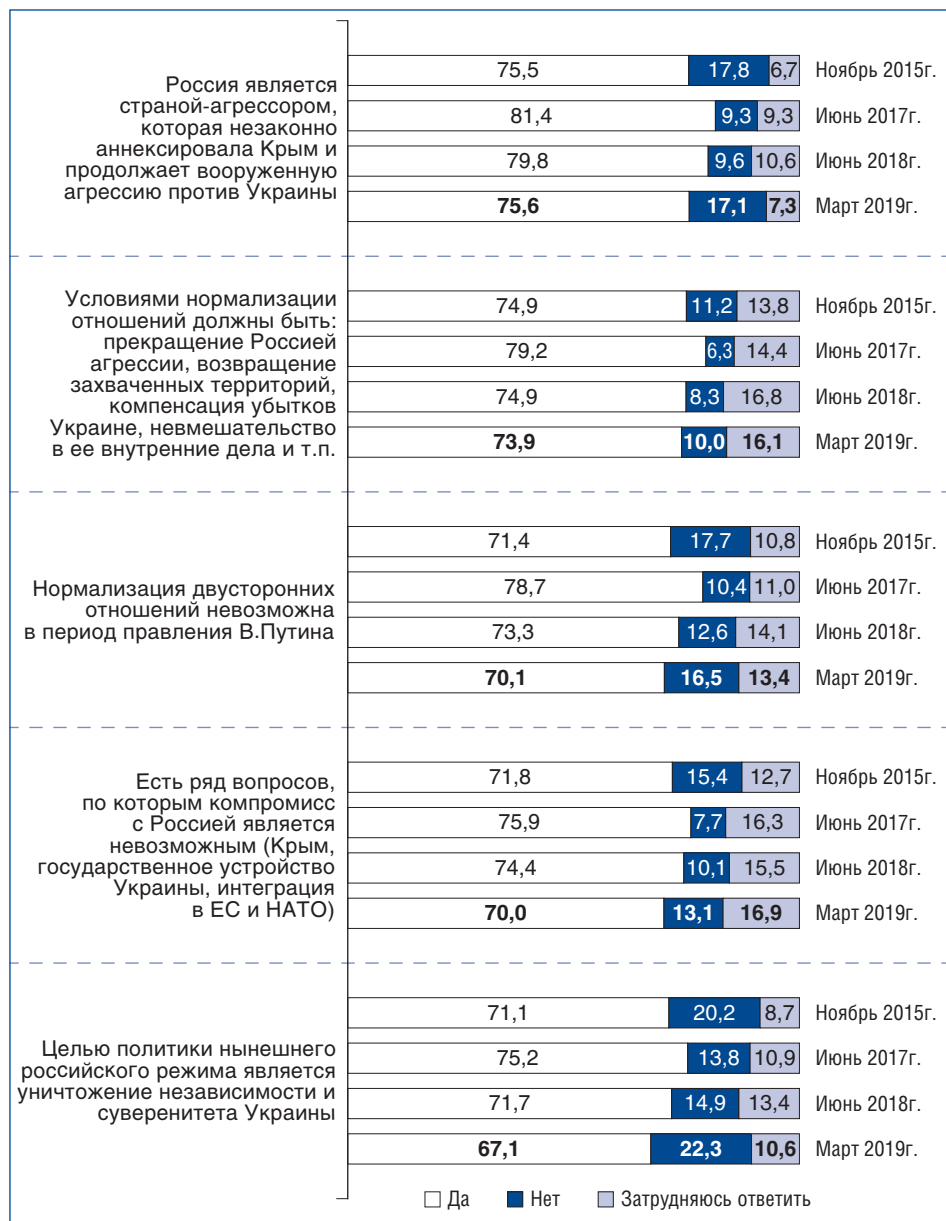
**Если бы в ближайшее время состоялся референдум по вопросу вступления Украины в НАТО, приняли бы Вы участие в голосовании?**  
% опрошенных



**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



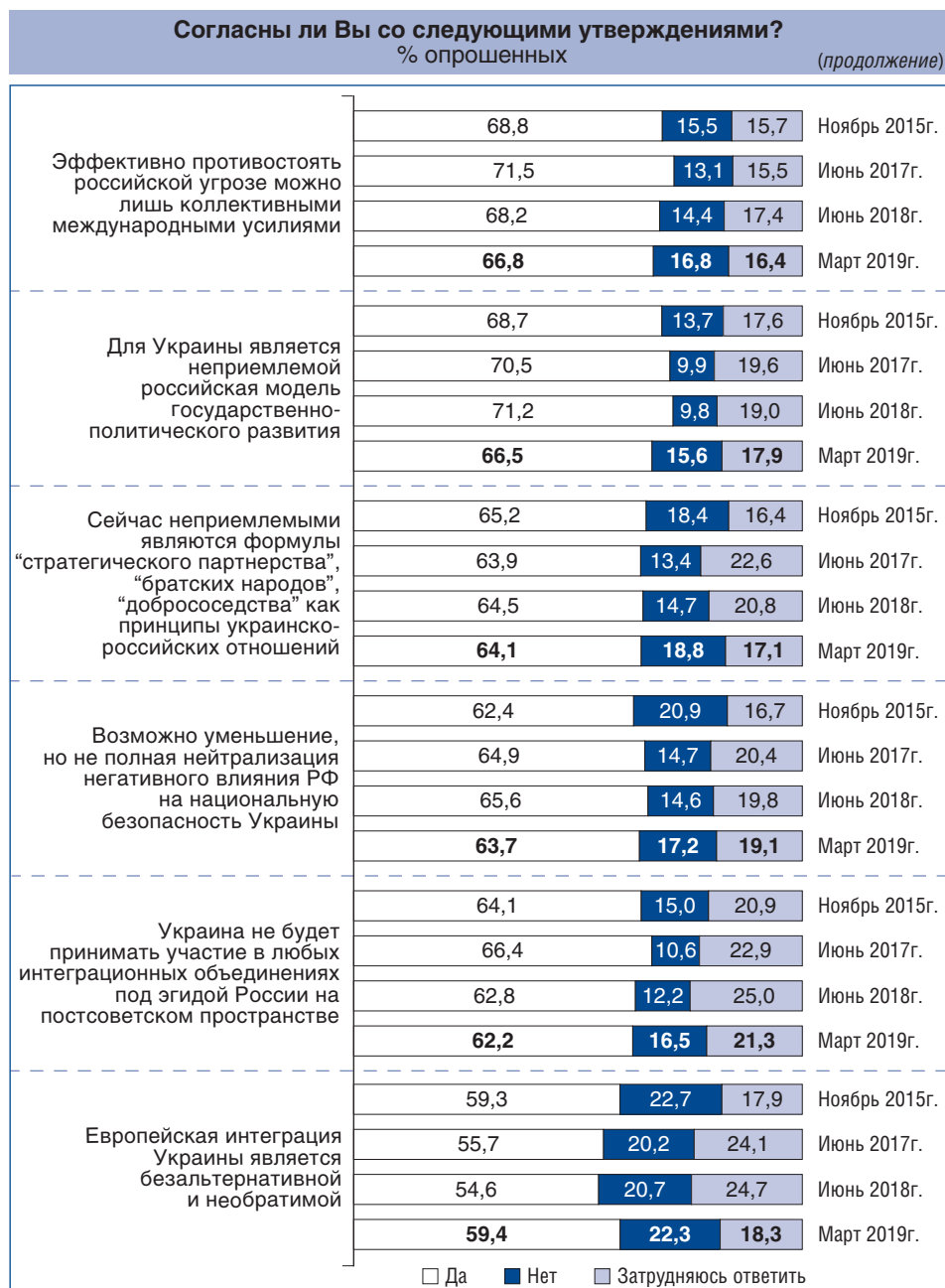
**Согласны ли Вы со следующими утверждениями?**  
% опрошенных



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

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





\* Сумма вариантов ответа “да” и “скорее да”.

\*\* Сумма вариантов ответа “нет” и “скорее нет”.

# КОНФЛИКТ НА ДОНБАССЕ: МНЕНИЯ И ОЦЕНКИ УКРАИНСКИХ ЭКСПЕРТОВ

Экспертные опросы, проводимые Центром Разумкова, дополняют и уточняют картину оценок общенациональных социологических исследований. Опрос, проведенный в апреле 2019г., дает представление о доминирующих настроениях и позициях в экспертной среде относительно состояния и перспектив урегулирования ситуации на Востоке Украины<sup>1</sup>.

По ряду проблем позиции экспертов и рядовых граждан совпадают, а в некоторых случаях различаются, при этом оценки экспертов выглядят более однозначными и консолидированными.

В ходе опроса эксперты оценивали некоторые внешние факторы войны на Донбассе, очерчивали “красные линии” возможных компромиссов по урегулированию конфликта, прогнозировали варианты дальнейшего развития событий на Востоке страны. Представляет интерес их мнение относительно дальнейших действий украинской власти на донбасском направлении, а также оценки перспектив и формата миротворческой миссии ООН на Востоке Украины.

## ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНФЛИКТА

Оценивая цели российской экспансии на украинском направлении, эксперты в первую очередь (65%) отмечают попытки Кремля воспрепятствовать европейской и евроатлантической интеграции Украины. Собственно, именно западный дрейф Киева от Москвы можно считать “корневой” причиной конфликта двух стран, памятуя о медведевской доктрине “зоны привилегированных интересов РФ” на постсоветском пространстве. Столько же (65%) опрошенных считают целью Кремля смену власти в Украине и установление контроля (протектората) над соседней страной.

Также среди целей РФ эксперты отмечают дезинтеграцию украинской государственности (53%). В свою очередь, 30% опрошенных согласны с тем,

<sup>1</sup> Экспертный опрос проведен Центром Разумкова 10-19 апреля 2019г. Опрошено 80 экспертов – представителей органов власти, государственных и неправительственных исследовательских структур, ученых, независимых экспертов.

что Россия отстаивает собственные национальные интересы. Впрочем, вопрос в том, что понимается под национальными интересами и каковы формы их отстаивания. При этом весьма незначительная часть (4%) экспертов называют целью России защиту русскоязычного населения Украины. Заметим, что именно это является главным идеологическим обоснованием российской интервенции на Донбассе.

А какова роль мирового сообщества в урегулировании конфликта на Востоке Украины? Оценки экспертов весьма сдержанны. Низший балл выставлен ООН – 2,8<sup>2</sup>. Мотивы такой позиции объяснимы – де-факто ООН не принимает прямого участия в урегулировании донбасского конфликта. Деятельность СБ ООН в этом направлении жестко блокирована Россией. В целом ООН как институт глобальной безопасности парализован противостоянием топ-игроков (США-Россия-Китай). Резолюции ГА ООН (по Крыму) безнаказанно игнорируются РФ.

Эксперты весьма скромно оценивают роль ОБСЕ (2,9) в урегулировании конфликта. Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ на Донбассе представляет собой группу наблюдателей, задача которых состоит исключительно в фиксации динамики конфликта, а не его урегулирование. Столь же сдержанно оценивается роль Франции и Германии, очевидно, из-за долгой паузы в работе Нормандского формата. Более высоко (3,5 балла) оценивается роль НАТО – как оборонительного блока, имеющего военный и политический потенциал сдерживания российской агрессии. Высшая (3,9 балла) оценка выставлена США. Это можно пояснить, с одной стороны, масштабами военно-технической помощи Украине, последовательной политико-дипломатической поддержкой, с другой – лидерством в санкционном фронте против РФ. Именно санкции являются ныне основным средством сдерживания российской экспансии.

Впрочем, эффективность западных санкций оценивается экспертами достаточно скромно – 3,1 балла. Причина в том, что западные санкции, введенные против РФ в 2014г., при всей их важной сдерживающей функции, не привели (во всяком случае, пока) к изменениям российской политики на мировой арене, не остановили конфликт на Донбассе и не повлияли на решение вопроса об аннексированном Крыме.

## **“КРАСНЫЕ ЛИНИИ” КОМПРОМИССА ПО ДОНБАССУ**

В ходе экспертного опроса, респонденты определили возможные границы компромисса про мирному урегулированию ситуации на Востоке Украины. Для абсолютного большинства (96%<sup>3</sup>) экспертов является неприемлемым

---

<sup>2</sup> Оценки выставлялись по шестибальной шкале от 1 до 6, где “1” – не эффективно, “5” – очень эффективно.

<sup>3</sup> Сумма вариантов ответа “нет” и “скорее нет”.

признание Крыма российской территорией в обмен на освобождение Донбасса. Также большинство экспертов против “геополитических уступок” агрессору в виде отказа от евроинтеграции (95%) и от перспективы членства в НАТО и закрепления в Конституции нейтрального статуса (86%). Стоит заметить, что курс на присоединение к ЕС и НАТО зафиксирован в Конституции Украины.

Для 89% опрошенных неприемлема интеграция в Украину “ДНР” и “ЛНР” в нынешнем виде. Иными словами, представители экспертного сообщества однозначно против “имплантации” в Украину т.н. “республик”, созданных и поддерживаемых российским оккупационным режимом. В свою очередь, одинаковые доли (по 86%) опрошенных не поддерживают ни федерализацию Украины, ни предоставление российскому языку государственного статуса.

Не находит поддержки в экспертной среде идея фиксации в Основном законе особых прав неподконтрольных территорий. Так, для 79% экспертов является неприемлемым предоставление и закрепление в Конституции страны “особого статуса” для отдельных территорий Донецкой и Луганской областей. То есть, по сути, эксперты против предоставления неких конституционных прав ныне действующему на Востоке страны оккупационному режиму.

В свою очередь, респонденты не поддерживают ни легитимизацию переговоров с главарями “ЛНР” и “ДНР”, ни налаживание с ними сотрудничества. 76% опрошенных против официальных переговоров с “руководством республик”, а 81% против налаживания финансово-экономических контактов с ОРДЛО. Такую позицию, очевидно, можно пояснить тем, что, *во-первых*, действующее законодательство определяет “ДНР-ЛНР” как российские оккупационные администрации, решения которых не признаются в Украине, а *во-вторых*, даже сугубо “технологически” нецелесообразно решать вопросы урегулирования конфликта с полностью неподконтрольным РФ марионеточным и несамостоятельным руководством “республик”.

68% опрошенных экспертов не согласны с тезисом о предоставлении амнистии всем, кто принимал участие в боевых действиях на Донбассе. Во всяком случае, подобная расплывчатая формулировка, зафиксированная в ст.5 Минских договорённостей, требует уточнения и конкретизации в соответствии с действующими законами Украины.

Однако, обозначая “красные линии”, за которые Украине переступать не следует, эксперты единодушны (84%) в том, что ни в коем случае нельзя отрезать (отделять) оккупированный Донбасс от Украины. Это украинская территория, за которую нужно бороться, добиваясь деоккупации и реинтеграции этого региона в Украину.

Но важно и другое – в экспертной среде есть понимание того, что в нынешних условиях маловероятной выглядит идея освобождения оккупированных территорий с помощью военной силы. Против этого выступают 60% опрошенных. В этом есть своя логика, ибо при нынешнем соотношении военных контингентов в этом регионе, попытка силовых действий может привести к широкомасштабной эскалации конфликта с непредсказуемыми последствиями.

По мнению экспертов, одним из путей установления мира на Востоке страны является успешное создание условий для нормальной жизни в Донбасском регионе и в Украине в целом. С этим тезисом согласны 94% опрошенных. Другое направление урегулирования конфликта, которое поддерживают 88% респондентов – это вместе со странами-партнерами принудить Россию прекратить вмешательство на Донбассе с помощью политики санкций, усилий международных структур.

## **СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ**

Прогнозируя дальнейшее развитие событий на Донбассе, наименее вероятным вариантом эксперты считают вынужденное прекращение Россией боевых действий и вывод её войск с оккупированных территорий. Возможность такого развития событий оценивается в 2,4 балла<sup>4</sup>. Очевидно, текущая ситуация дает мало оснований для подобного рода ожиданий (более того, последние события и действия России свидетельствуют скорее о нагнетании напряженности на Донбассе, а не о готовности к компромиссу. В этом контексте стоит упомянуть об Указе Президента РФ от 24 апреля 2019г. об упрощении получения российского гражданства для жителей оккупированных районов Донбасса).

Респонденты считают достаточно низкой (2,5 балла) вероятность масштабной эскалации боевых действий на Востоке страны. Подобный вариант повлечет за собой непредсказуемые последствия для обеих сторон конфликта. Однако, с учетом усиливающейся милитаризации оккупированного региона и концентрации российских войск вблизи украинско-российской границы, такой сценарий исключать нельзя.

Достаточно скептически (2,7 балла) эксперты оценивают возможность урегулирования конфликта в результате прихода к власти в Украине лояльных к РФ политических сил. Очевидно, респонденты сомневаются как в создании пророссийского руководства Украины, так и в возможности кардинальных

---

<sup>4</sup> Оценки выставлялись по шестибальной шкале от 1 до 6, где “1” – не вероятно, “5” – очень вероятно.

уступок России на фоне общественных настроений противостояния стране-агрессору.

По мнению экспертов, наиболее вероятным является сохранение на Донбассе нынешнего *status quo*, т.е. продолжение боевых действий низкой интенсивности. С учетом сложившихся реалий в зоне конфликта, длящейся паузы в работе Нормандского формата, блокирования Минского переговорного процесса и необходимости позиционирования новой украинской власти на российском направлении, такой вариант развития событий выглядит наиболее реальным. Более того, как отмечалось выше, со стороны России не наблюдается никаких шагов к поиску компромисса на донбасском направлении.

Оценивая иерархию возможных угроз, учитывая динамику событий на Донбассе, наибольшей угрозой (41%) эксперты считают предоставление этим территориям особого статуса в составе Украины. Эта оценка полностью корреспондируется с одной из “красных линий”, обозначенных выше, через которые украинской стороне, по мнению экспертов, переступать нельзя. Существенной угрозой (24%) стабильности Украины является отделение этих территорий. На этом фоне менее опасным видится сохранение *status quo* (15%) или замораживание конфликта и создание границы вдоль линии разграничения (9%).

Каковы дальнейшие возможные действия Украины по урегулированию конфликта? По мнению абсолютного большинства (80%) экспертов, в первую очередь — это принуждение России политико-дипломатическим путем (вместе со странами-партнерами) освободить оккупированные территории. Очевидно, это один из немногих возможных путей урегулирования, учитывая то, что иные “немирные” действия могут привести к катастрофическим последствиям. Второй вариант, поддерживаемый экспертами (73%) — добиваться введения на эти территории миротворческих сил ООН. По сути, это конкретизация первого варианта, предполагающего именно мирное разрешение конфликта, но с решающим участием международного сообщества в лице ООН. В нынешних условиях это наиболее оптимальная модель установления мира на Донбассе. Однако, камнем преткновения являются принципиальные разногласия украинской и российской сторон относительно мандата миссии ООН.

Значительная часть (46%) респондентов считают необходимым продолжение Операции Объединённых сил до полного освобождения оккупированных территорий. Такую позицию следует расценивать, скорее, как понимание необходимости вооруженного противостояния российской интервенции, а не как инициирование широкомасштабных наступательных действий.

## МИРОТВОРЧЕСКАЯ МИССИЯ ООН НА ДОНБАССЕ

Ныне тема миротворческой операции ООН на Востоке Украины весьма активно обсуждается на разных уровнях в мировом дискурсе.

Как и рядовые граждане, опрошенные эксперты (правда, более решительно и консолидированно – 88%) поддерживают идею введения миротворческих сил ООН на временно оккупированные территории Донецкой и Луганской областей. Незначительная часть (6%) по тем или иным причинам считают присутствие миротворцев на Донбассе нецелесообразным.

Большинство (66%) представителей экспертного сообщества Украины не считают возможным согласовывать введение миротворцев ООН с “ДНР/ЛНР”, очевидно, полагая, что подобные переговоры стоит вести напрямую с кремлевскими хозяевами “республик”. 19% опрошенных считают такое согласование возможным, а 15% затруднились с ответом. Стоит заметить, что именно на переговорах официального Киева с “ДНР/ЛНР” настаивает российская сторона, выставляя это непременным условием мирного урегулирования.

Абсолютное большинство (85%) опрошенных экспертов уверены в том, что в случае проведения миротворческой операции, силы ООН должны взять под контроль всю оккупированную территорию, включительно с участком украинско-российской границы. Это соответствует позиции украинской стороны, поддерживающей идею введения на Донбасс комплексного миротворческого контингента ООН в составе военных, полицейских и гражданского персонала – т.е. формирования временной международной администрации под эгидой ООН. 8% опрошенных согласны с российской позицией – миссия ООН должна размещаться на линии соприкосновения и обеспечивать охрану наблюдателей ОБСЕ. (Именно такой проект резолюции по миротворцам на Донбассе внесла РФ в Совет Безопасности ООН в 2017г.). Однако этот вариант ведёт, скорее, к замораживанию, а не к полномасштабному урегулированию военного конфликта на Донбассе. Среди украинских экспертов практически не нашлось сторонников предложения, согласно которому миротворцы должны обеспечивать охрану наблюдателей миссии ОБСЕ на всей оккупированной территории.

Так или иначе, вариант проведения миротворческой операции ООН в условиях затяжного многолетнего конфликта является наиболее оптимальной возможностью остановить боевые действия на Востоке Украины. Однако, очевидно и другое: донбасский конфликт – это лишь одно из направлений затяжного противостояния и конфронтации между Москвой и Киевом.



### Каковы цели агрессии России против Украины\*

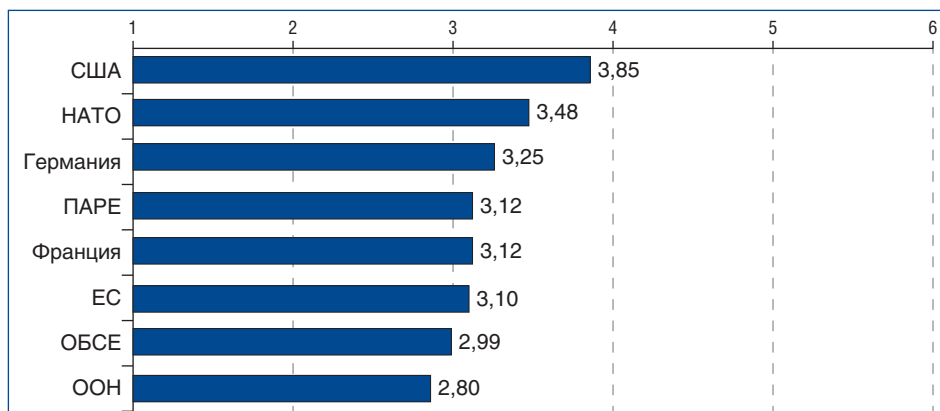
% опрошенных экспертов



\* Экспертам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

### Как Вы оцениваете участие отдельных стран и международных организаций в урегулировании конфликта на Донбассе?

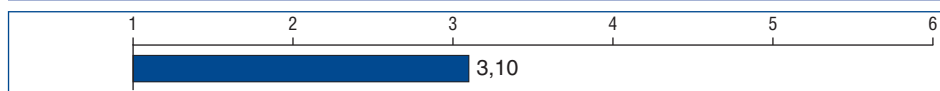
средний балл\*



\* По шестиступенчатой шкале от 1 до 6, где "5" – очень эффективно, "1" – неэффективно, "6" – затруднились ответить.

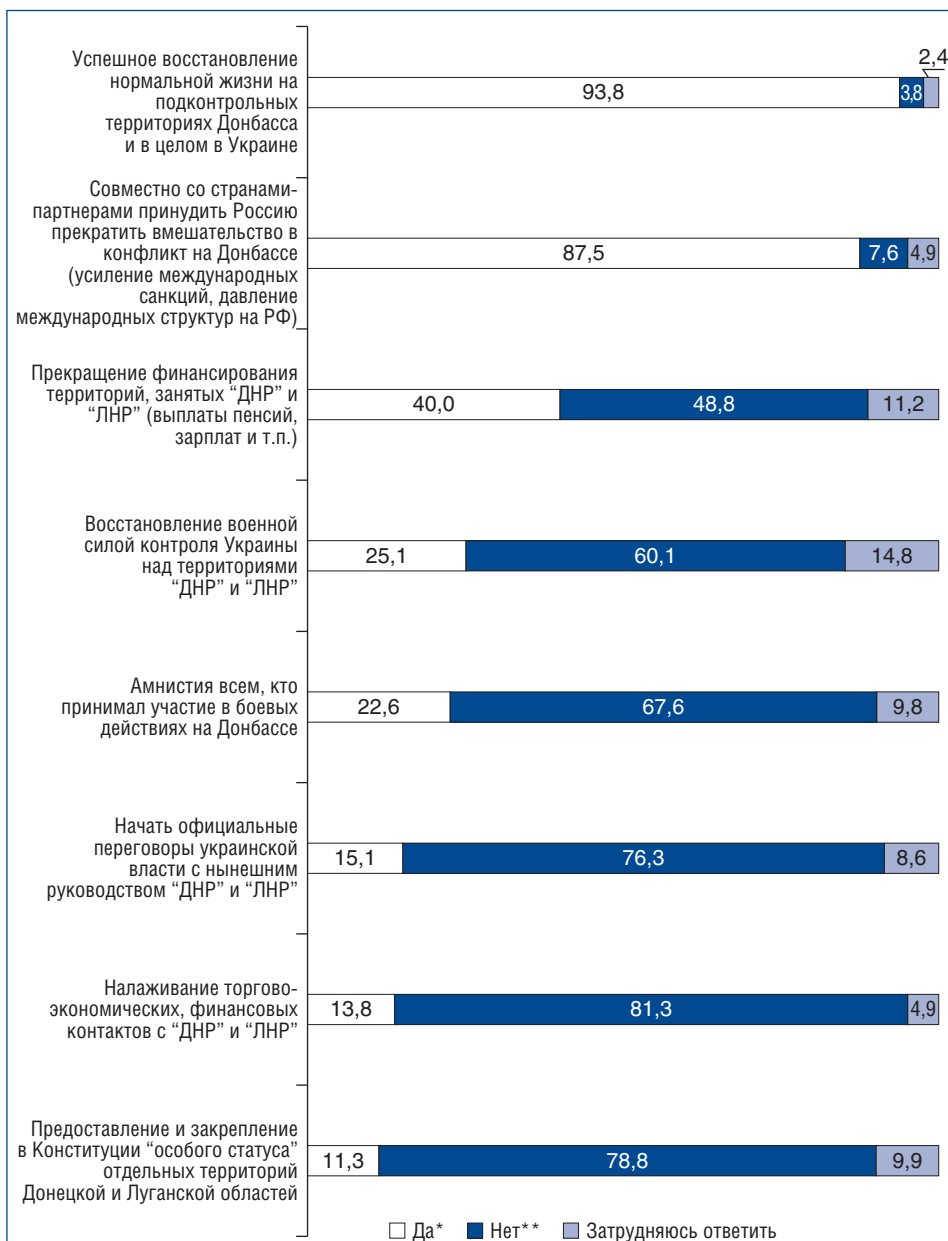
### Как Вы оцениваете эффективность санкций стран Запада в отношении России для урегулирования конфликта в Донбассе?

средний балл\*



\* По шестиступенчатой шкале от 1 до 6, где "5" – очень эффективно, "1" – неэффективно, "6" – затруднились ответить.

**Какие шаги для установления мира на Донбассе Вы бы поддержали?\***  
% опрошенных экспертов



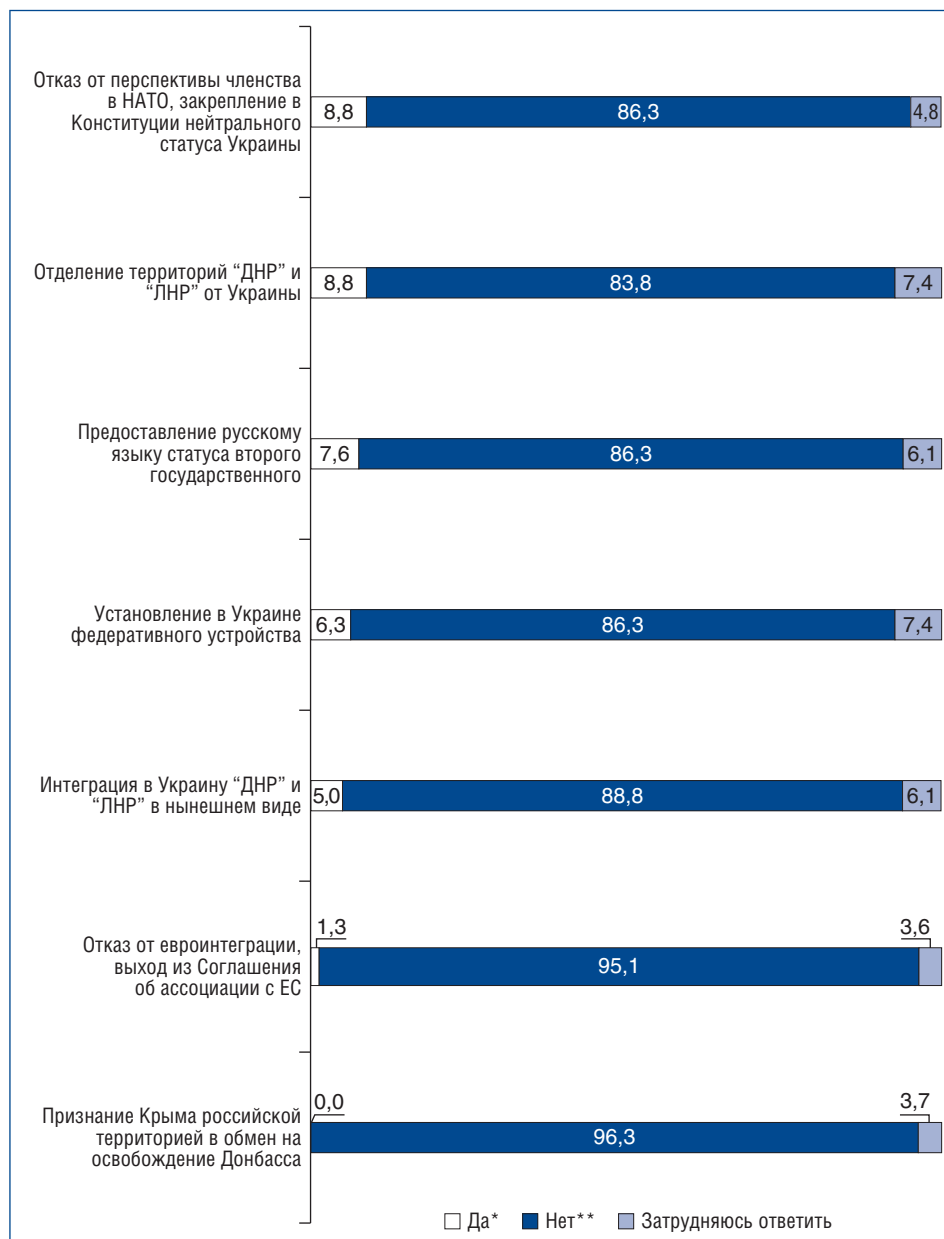
\* Сумма вариантов ответов "да" и "скорее да".

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

**Какие шаги для установления мира на Донбассе Вы бы поддержали?\***

% опрошенных экспертов

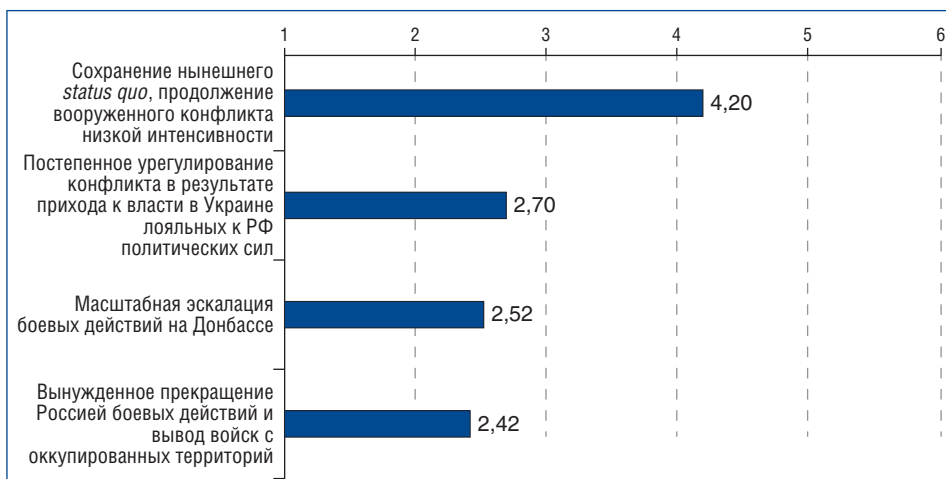
(продолжение)



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

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

**Оценка вероятности предлагаемых вариантов развития ситуации на Донбассе в ближайшее время (в 2019г.), средний балл\***



\* По шестибальной шкале от 1 до 6, где “5” – очень вероятно, “1” – не вероятно, “6” – затруднились ответить.

**Какой сценарий событий на Донбассе представляет наибольшую угрозу для стабильности и развития Украины?**  
% опрошенных экспертов

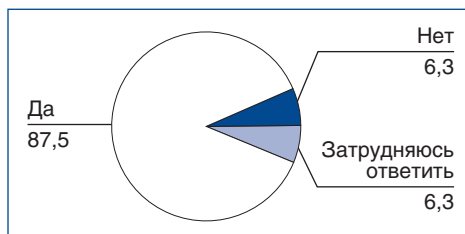


**Какими должны быть дальнейшие действия Украины по урегулированию конфликта на Донбассе?\***  
% опрошенных экспертов

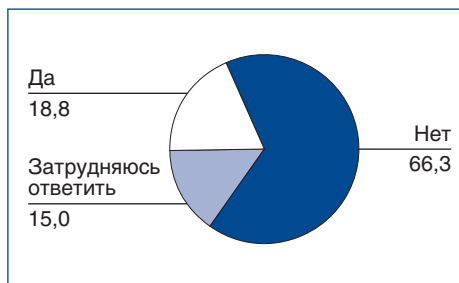
Принуждение России политико-дипломатическим путем (совместно со странами-партнерами) освободить эти территории	80,0
Добиваться введения на эти территории миротворческих сил ООН	72,5
Продолжение Операции объединенных сил до полного освобождения оккупированных территорий	46,3
Замораживание конфликта и создание “границы” вдоль линии разграничения	10,0
Предоставление этим территориям особого статуса (автономии) в составе Украины на условиях России	5,0
Отделение от Украины этих территорий	1,3
Затрудняюсь ответить	1,3

\* Экспертам предлагалось отметить все приемлемые варианты ответа.

**Поддерживаете ли Вы введение миротворческих сил ООН на временно оккупированные территории в Донецкой и Луганской областях?**  
% опрошенных экспертов



**Следует ли согласовывать введение миротворческих сил ООН на Донбасс с “ДНР” и “ЛНР”?**  
% опрошенных экспертов



**Как должны действовать миротворческие силы ООН на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях?**  
% опрошенных экспертов

Взять под контроль сил ООН всю оккупированную территорию, включая участок российско-украинской границы	85,0
Размещаться на линии столкновения и обеспечивать охрану наблюдателей миссии ОБСЕ	7,5
Обеспечивать охрану наблюдателей миссии ОБСЕ на всей оккупированной территории	1,3
Затрудняюсь ответить	6,3

# **“БАНК ПРЕДЛОЖЕНИЙ” ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ (МИНИМИЗАЦИИ) КОНФЛИКТА**

Направленность и цель трёхстороннего, постоянно действующего экспертного круглого стола была изначально задана на первой встрече немецких, украинских и российских экспертов в Берлине 11 марта 2015г. Темой встречи – “Разрешение конфликта – как следует действовать Украине, России, Германии и ЕС”. С тех пор именно тезис “как действовать” неизменно определял характер и результаты регулярных экспертных встреч.

Тематика дискуссий охватывала различные аспекты российско-украинского конфликта – начиная от динамики геополитической ситуации и заканчивая спецификой внутривнутриполитических процессов в обеих странах. Обсуждались военно-политические, экономические, энергетические, социокультурные аспекты конфликта, оценивались позиции и настроения населения. Однако, традиционный обмен мнениями непременно сопровождался конструктивной частью – идеями и предложениями по урегулированию/минимизации российско-украинского конфликта.

Однако, чтобы эту конструктивную часть воплотить в некий осязаемый совместный продукт потребовалось время и главное – готовность услышать другую сторону и работать в режиме паритетного компромисса. И решающую роль в создании творческой толерантной атмосферы поиска общих решений сыграли руководители Киевского и Московского представительств Фонда Конрада Аденауэра – Г.Бауманн и К.Кроуфорд.

Безусловно, некоторые предложения представителей конфликтующих сторон носили несовместимый и взаимоисключающий характер. Более того, в начале работы экспертного круглого стола высказывались сомнения в необходимости и возможности разработать нечто совместное. И острые расхождения в позициях украинских и российских экспертов были и остаются. Однако, в постепенно формирующемся “банке предложений” обозначались и точки соприкосновения, очерчивались некие линии возможного компромисса. И это открывало перспективу выработки общей позиции по проблемам урегулирования конфликта Москвы и Киева.

*Первый пакет предложений* немецких, украинских и российских экспертов был подготовлен для экспертной встречи “Траектория конфликта: модель украинско-российских отношений в ближайшей перспективе” (август 2017г., Каденаббия, Италия). Этот пакет предложений содержал конкретные рекомендации по урегулированию (минимизации) российско-украинского конфликта по следующим направлениям: (а) украинско-российские отношения в целом; (б) ситуация на Донбассе; (в) Крым. (Стоит заметить, что изначально не планировалось сформировать некий сбалансированный совместный “план мер” по урегулированию конфликта. Задача ставилась более скромная – подготовить набор конкретных, адекватных ситуации, реальных предложений представителей экспертных сообществ трёх стран). Эти материалы, вместе с экспертными интервью и результатами социологических исследований были опубликованы в сборнике, который выпустил Центр Разумкова при поддержке Киевского Представительства Фонда Конрада Аденауэра.

Эти предложения, при всей их “разнокалиберности”, в значительной степени сохраняют актуальность и востребованность, ибо ситуация, на изменение которой они были нацелены, к сожалению, не претерпела изменений к лучшему. Наоборот, межгосударственная конфронтация и деградация двусторонних отношений усугубляется – и вряд ли пока есть основания говорить, что конфликт Москвы и Киева достиг дна. Поэтому ценность адекватных ситуации, “приземлённых” и конкретных предложений по снижению напряженности между двумя странами растёт.

Безусловно, можно спорить о реальности налаживания в ближайшее время прямого двустороннего диалога, однако эта “отложенная” тема пребывает в повестке двусторонних отношений. Так же как и предложения экспертов относительно механизмов оперативного посредничества третьих стран, отказа от курса на конфронтацию, сохранение и поддержание гуманитарных, экспертных контактов, предотвращение действий, которые бы ухудшали или расширяли предмет спора. Остаются актуальными рекомендации экспертов относительно урегулирования (минимизации) конфликта на Донбассе, разрешения “проблемы Крыма”.

*Второй пакет предложений* связан с тематикой миротворчества на Донбассе. Обращение к этой теме было вполне закономерным и оправданным. На разных международных площадках и в разных форматах шли (и идут) активные дискуссии о введении миротворческого контингента ООН в зону конфликта на Донбассе. Ряд стран заявили о возможности участия в такой миссии. Камнем преткновения является определение параметров мандата контингента ООН на Востоке Украины.

Соответствующий пакет предложений был подготовлен для очередной экспертной встречи “Российско-украинский конфликт: перспективы и

параметры миротворческой миссии ООН на Донбассе” (август 2018г., Каде-наббия, Италия). Экспертами были разработаны конкретные предложения по параметрам мандата предполагаемой миротворческой миссии на Донбассе.

В частности определялись: (а) цели, задачи и функции миротворческой миссии; (б) состав, территория и сроки деятельности. По этой тематике есть некоторые различия в подходах, однако, прослеживается и заметное совпадение позиций украинских, немецких и российских экспертов. Все участники дискуссии поддержали идею международного миротворчества на Донбассе. В опубликованном сборнике материалов содержатся упомянутые предложения экспертов, их интервью на эту тему, концепция Международной временной администрации, подготовленная украинскими экспертами, а также результаты социологических исследований по проблеме украинско-российских отношений.

*Третий пакет предложений* представлен в данном сборнике, подготовленном для очередной 10-ой встречи экспертов на тему “Конфликт Москвы и Киева: окно возможностей, сохранение *status quo* или новый виток эскалации?” (август 2019г., Италия). Представители экспертных сообществ трех стран предлагают практические меры (шаги), необходимые для предотвращения эскалации (минимизации) российско-украинского конфликта. Эти материалы, с учетом новых геополитических обстоятельств и внутренней динамики в Украине и России, дополняют, развивают и уточняют предыдущие экспертные наработки по минимизации конфликта Киева и Москвы.

Актуальность этих рекомендаций в том, что новая власть в Украине (в момент подготовки материалов) пребывает в процессе как позиционирования на российском направлении, так и в поиске новационных решений по урегулированию ситуации на Донбассе. Заметны некие перемены во внешнеполитической стилистике официального Киева, но вряд ли есть основания говорить о каких-то кардинальных переменах украинского внешнеполитического курса. Однако о необходимости новых креативных подходов по Донбассу было изначально заявлено представителями новой президентской Администрации. Поэтому материалы этого сборника сориентированы на то, чтобы содействовать хотя бы “приоткрытию” окна возможностей для урегулирования конфликта не только на Востоке Украины, но и в целом в отношениях Киева и Москвы.

Безусловно, все участники международной экспертной группы понимают, что конфликт Москвы и Киева носит всеобъемлющий и затяжной характер, поэтому материалы, представленные в этом сборнике, – это работа на перспективу, ибо всякие конфликты конечны во времени и пространстве. Надеемся, что и этот “банк предложений” будет востребован и в той или иной мере поспособствует процессу урегулирования.



# ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ (МИНИМИЗАЦИИ) РОССИЙСКО- УКРАИНСКОГО КОНФЛИКТА<sup>1</sup>

*Материалы заочного Круглого стола украинских,  
российских и немецких экспертов (июнь 2017г.)*

В рамках заочного Круглого стола украинским, российским и немецким экспертам предлагалось сформулировать конкретные предложения и рекомендации по урегулированию (минимизации) российско-украинского конфликта по следующим направлениям: **(а) украинско-российские отношения в целом; (б) ситуация на Донбассе; (в) Крым.** Необходимо подчеркнуть, что изначально не планировалось подготовить некий сбалансированный, совместный “план мер” по урегулированию конфликта. Это – материал для обсуждения.

Неудивительно, что некоторые предложения носят “несовместимый” и взаимоисключающий характер. Однако, обнадеживает то, что в этом материале немало точек соприкосновения, что дает основания предполагать возможность выработки в перспективе совместной позиции по проблемам урегулирования российско-украинского конфликта.

Предложения экспертов публикуются в обобщенном виде.

## I. УКРАИНСКО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ЦЕЛОМ

### Украинские эксперты

❖ **Прекращение военных действий на Донбассе.** Это главная и определяющая предпосылка прекращения конфликтно-кризисных тенденций в двусторонних отношениях. С прекращением войны на Донбассе будет постепенно спадать и напряжение в украинско-российских отношениях.

❖ **В случае возникновения резкой эскалации конфликтности в украинско-российских отношениях необходимы оперативные посреднические усилия со стороны США, Евросоюза, Германии.** Надо сохранять постоянный переговорный режим.

<sup>1</sup> Впервые этот материал был опубликован в 2017г. в издании Центра Разумкова “Траектория конфликта: модель украинско-российских отношений в ближайшей перспективе”.

❖ Для урегулирования проблемно-конфликтных торгово-экономических отношений между Украиной и Россией целесообразно провести специальные переговоры между Украиной и Россией при посредничестве ВТО и/или ЕС.

❖ Необходимо создавать и поддерживать площадки для контактов между представителями гражданских обществ Украины и России на нейтральной территории при поддержке Евросоюза, Германии, других стран ЕС. Это не даст какого-то быстрого эффекта, но сохранит коммуникацию между представителями Украины и России, готовыми к конструктивному диалогу. Это формирование потенциала для улучшения отношений в будущем. На таких площадках есть смысл подумать о реализации совместных трехсторонних проектов (социальных, культурных, коммуникационных).

❖ Необходимо, чтобы соответствующие документы ЕС и НАТО трансформировались в конкретные действия. Без изменения подходов Запада к России как нарушителю международного права никакого урегулирования не будет. Если в ведущих странах ЕС и НАТО – Германии и Франции возьмет верх смелость сделать вывод о том, что в основе российско-украинского конфликта лежит агрессия России, а не мифический “конфликт в Украине”, то они смогут перейти к действиям по сдерживанию агрессора. Это является базовым условием урегулирования, поскольку стороны конфликта – разновелики и более сильная сторона является агрессором. Следовательно, необходим сильный внешний импульс для сдерживания агрессии.

❖ Настоящий режим эффективных санкций “принуждения к миру” (как минимум – отвод российских войск с оккупированных территорий, передача под контроль Украины границы на востоке) должен включать:

- замещение импорта в ЕС российской нефти, нефтепродуктов, газа и угля энергоносителями иного происхождения;
- отказ ЕС от рассмотрения российских проектов безтранзитных газотранспортных систем (Северный поток-2, вторая нитка “Турецкого потока” в ЕС) до возвращения РФ к *status quo* в вопросе выполнения положений Хельсинкского заключительного акта 1975г. и Парижской Хартии 1990г., т.е. восстановления территориальной целостности Украины, Грузии, вывода российского контингента с территории Молдовы;
- замораживание персональных активов кремлевской олигархии, включительно с членами семьи и “кругом друзей” Путина на Западе.

❖ Тема агрессии России против Украины, ее поддержка незаконных вооруженных формирований, оккупация Крыма должны неизменно подниматься в повестке дня каждой международной организации и

**платформы**, где присутствует Россия и накладывать ограничения на возможности РФ по реализации внешнеполитических интересов. Издержки от участия в конфликте будут намного превышать выгоду, и это пробудит в России интерес к урегулированию конфликта.

❖ **Вопрос Крыма, а соответственно улучшения украинско-российских отношений в целом выносятся в долгосрочную перспективу.** Россия не планирует выполнять свою часть Минских договорённостей. В таких условиях серьёзные шаги по урегулированию конфликта в краткосрочной перспективе (до конца 2017г.) представляются маловероятными, а поэтому этот процесс следует рассматривать как долгосрочный.

### **Российские эксперты**

❖ **Перспектива улучшения украинско-российских отношений открывается только при условии полного прекращения вооружённых столкновений на Донбассе**, что, в свою очередь, может потребовать более широкого пакетного соглашения, вероятно, в контексте и в развитие Минских договорённостей. Характер двусторонних отношений, который позволил бы согласовать и реализовать на практике первоочередные шаги в сторону политического урегулирования – максимум, на что можно рассчитывать в обозримом будущем. Дальнейшая нормализация будет возможна силами будущих поколений политиков двух стран.

#### **❖ Целесообразно предпринять следующие шаги:**

- встреча президентов России и Украины для обсуждения широкого круга вопросов, включая урегулирование на Востоке Украины, для определения перспективной повестки дня;
- взаимное согласованное (возможно, постепенное) снятие санкций и ограничений, введенных с 2014г.;
- инициация (в идеальном случае – Россией и Украиной совместно) переговоров с участием стран-членов ЕС и Евразийского экономического союза, Европейской и Евразийской экономической комиссий с целью решения конкретных торгово-экономических проблем, связанных с подписанием соглашений об ассоциации с ЕС, а в перспективе – согласования совместимых регулятивных систем и административных практик, которые позволили бы разморозить торгово-экономические отношения, в частности, между Россией и Украиной.

❖ **Необходимо налаживать прямой двусторонний диалог и искать перспективные сферы сотрудничества.** С этой целью:

- сохранить базовый Договор, активизировать прямые линии политического диалога между Москвой и Киевом;

- отказаться от линии на сворачивание двусторонних связей и, напротив, искать перспективные сферы сотрудничества (не исключая энергетическую и, возможно, атомную);
- сохранить и поддерживать гуманитарные контакты и обмены, деполитизировать культурные связи.

❖ **Украина и РФ должны воздерживаться от действий, которые бы ухудшали или расширяли предмет спора** или усложняли его решение. Необходимо разумное сочетание политики сдерживания и ослабления напряженности в зонах конфликтов. Необходимо налаживание внутриевропейского диалога по правовым вопросам, проведение правовых реформ в ЕС с последующей реформой международных судебных институтов. Тем самым был бы сделан решительный шаг к стимулированию переговорного процесса и досудебному урегулированию споров. Государственному правовому нигилизму в Европе должен быть положен конец.

❖ **Необходимо противостояние пропаганде** и создание с помощью международного журналистского сообщества саморегулирующейся организации, которая была бы вправе выносить морально-этические оценки конкретным действиям СМИ.

❖ **Нужны институты народной дипломатии.** Преследование т.н. иностранных агентов в России резко ограничило возможности государства по созданию инструментов взаимодействия на неправительственном уровне. Прекращение преследований подобных организаций, отмена действующих ныне ограничений и всесторонняя поддержка являются необходимыми условиями для преодоления российско-украинского кризиса.

❖ **Необходим поиск и реализация крупных инвестиционных международных проектов** с совместным участием европейских, российских и украинских компаний: накопление позитивного опыта экономического взаимодействия открывает путь к расширению сотрудничества и на государственном уровне, и в сфере гуманитарных проектов.

❖ Берлин и Париж не будут выдвигать какие-то дополнительные требования к Украине. В то же время они не будут пересматривать роль России в переговорном процессе. Запад не готов утверждать какой бы то ни было формат миротворческой миссии. **В этих условиях кризис будет продолжаться до тех пор, пока Москва и Киев не будут готовы к реальным поискам его решения.** Такая ситуация может продлиться на годы вперед.

## **Немецкие эксперты**

❖ **Перспектива улучшения украинско-российских отношений возможна только в общеевропейском контексте, а на уровне двусторонних контактов подобное вряд ли возможно в обозримом будущем.**

❖ **Украине необходимо разработать четкую и последовательную позицию по ряду вопросов, связанных с ее отношениями как с Россией, так и с оккупированными территориями.** Отдаляются ли оккупированные районы Донбасса все больше и больше от остальной Украины, как это фактически происходит сейчас, или же существует другая модель, которой можно следовать и согласно которой поощряются и приветствуются связи между этими районами и остальной частью страны?

Каковы составляющие непризнания незаконной аннексии Россией Крыма? Какими последствиями это грозит для населения полуострова? Как характеризуется отношение Украины к России? Что означает эта характеристика для степени и типа взаимодействия (политического, экономического, социального) между двумя странами (и, соответственно, гражданами)? Ответы на эти вопросы со стороны украинского правительства часто были неясными и противоречивыми. **Выработка четкой позиции и доведение ее до украинцев и внешних партнеров позволит получить лучшие результаты, чем нынешний малопонятный и часто реактивный подход.**

❖ **Разрешения конфликта (за исключением ситуации, если Украина решит капитулировать) пока что не просматривается. В ближайшие годы важно выстраивать и развивать отношения вокруг конфликта.** И тут можно использовать опыт политики разрядки. Можно развивать экономические, политические, культурные и человеческие отношения, исповедуя разные стратегические принципы и ценности. Это не противоречит санкциям, которые Запад должен продолжать и в будущем. Украина тут оказывается в иной – по сравнению с ЕС – ситуации уже хотя бы потому, что Россия не зависит от неё в экономическом плане, и поэтому разрыв отношений с РФ не будет выглядеть как давление.

❖ **Нужна большая гибкость в применении инструментов экономических санкций.** ЕС и/или его государства-члены могли бы публично заявить о своей возможной реакции на дальнейшее ухудшение или существенное улучшение ситуации в Донбассе. Элита Москвы должна получить четкие сигналы о том, какой вид, объем и диапазон экономических и финансовых наказаний или вознаграждений она может ожидать от определенного типа поведения России в Украине.

❖ **Необходимо повышение безопасности Украины** за счет повышения политической, экономической и материальной поддержки Киева. Она должна включать, среди прочего, бесплатное страхование от политических рисков для иностранных и внутренних прямых инвестиций, особенно в восточной и южной Украине, например, через Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций Мирового банка. Прямые инвестиции не только будут противодействовать российской стратегии депрессии, но и увеличат возможную цену будущей российской агрессии в Восточной Украине.

❖ **Украинской армии должно быть предоставлено западное высоко-технологичное летальное оружие**, электронное оборудование и соответствующее обучение персонала, что сделало бы Украину более защищенной от российских кибератак, авиации, крылатых ракет, десантных кораблей и современных танков. Это будет служить механизмом сдерживания Кремля и увеличит военные риски и политические издержки возможных дальнейших авантюр Москвы в Донбассе или других местах.

❖ **Западу придется серьезно подумать о создании дополнительных структур безопасности для Восточной Европы**, особенно в отношении стран нынешней “серой” зоны, т.е. Молдовы, Украины и Грузии. Без всеобъемлющего решения проблем безопасности Кишинева, Киева и Тбилиси не будет прочной стабильности, устойчивого мира и экономического процветания вдоль восточных границ ЕС и НАТО.

❖ **ЕС и НАТО должны подумать об альтернативных способах продвижения международной интеграции Молдовы, Грузии и Украины**. Модель возможного решения – Соглашение 2010г. о стратегическом партнерстве и взаимной помощи между Турцией и Азербайджаном. В статье 2 этого документа обе стороны договорились о “быстрой взаимопомощи” в случае вооруженного нападения третьей стороны, которая включает в себя “использование военных средств и возможностей”. НАТО может сигнализировать своим восточным государствам-членам, что они будут вправе заключать аналогичные соглашения в отношении Украины, Молдовы и Грузии, если они этого пожелают. В идеале это может привести к созданию новой многосторонней коалиции по безопасности в Восточной Европе.

❖ **США могли бы предпринять дополнительные действия в поддержку Украины и Грузии** посредством своей основной программы неальянсовых союзников НАТО. В украинском случае можно было представить, например, специфичные гарантии безопасности, которые Вашингтон и Лондон дали Киеву в Будапештском меморандуме.

❖ **Интеграция увеличит влияние Запада в Украине** и сделает страну более привлекательной для международных инвесторов. В сочетании с постепенной реализацией ныне полностью ратифицированного Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной вышеуказанные меры сделают возможной историю успеха Украины. Такой прогресс будет отмечен за пределами материковой Украины, прежде всего в Крыму, на оккупированных территориях Донбасса, а также в России. Последствия успешного экономического и политического развития Украины создадут предпосылки для восстановления территориальной целостности страны и помогут начать российско-украинское примирение.

## II. СИТУАЦИЯ НА ДОНБАССЕ

### Украинские эксперты

❖ В Минске и в Нормандском формате вместо обсуждения широкой повестки необходимо сконцентрировать переговорный процесс на конкретных и наиболее острых проблемах. В частности – на деэскалации боевых действий в наиболее горячих точках конфликта (Авдеевка, Марьинка, Широкино); взаимосогласованном (при контроле СЦКК и СММ ОБСЕ) отводе сил и средств с обеих сторон в станице Луганской; обеспечении безопасной работы объектов инфраструктуры (Донецкая фильтровальная станция и др.), обслуживающих территории по обе стороны линии разграничения; создании системы оперативного реагирования на проблемные ситуации, возникающие в деятельности патрулей СММ ОБСЕ; и т.д.

❖ В переговорах по обмену пленными и заложников, возможно, стоит изменить саму парадигму обмена. Вместо обмена всех на всех, хотя это и предусмотрено Минскими договорённостями, перейти на поэтапный обмен отдельными группами по согласованным спискам (именно так, по сути, и происходило последние два года).

❖ Целесообразно усилить взаимосвязи между переговорами в Нормандском и Минском форматах на уровне советников лидеров стран Нормандской четверки и отдельных рабочих групп.

❖ Создать под эгидой Германии и Франции неофициальную негосударственную экспертную группу (из авторитетных экспертов четырех стран Нормандского формата) для мозговых штурмов и наработки альтернативных предложений по Дорожной карте реализации Минских договорённостей, а также по урегулированию наиболее острых проблем в зоне конфликта. Такая группа будет более свободна в поиске различных компромиссных предложений, чем официальные представители четырех стран.

❖ Сосредоточить усилия на “замораживании” конфликта на Донбассе. Вычленив из Минских договорённостей первые три пункта (прекращение огня, отвод вооружений и эффективный мониторинг выполнения этих действий сторонами). Оформить эти пункты в отдельное Соглашение (Меморандум) о перемирии и согласовать в Нормандском формате.

❖ Содействовать интернационализации процесса урегулирования ситуации на Донбассе – т.е. используя возможные международные механизмы и площадки, подключать к миротворческому процессу разных международных игроков. Расширять присутствия на Донбассе миссий ООН, ОБСЕ, ПАСЕ, ЕС, Красного Креста, репортеров без границ, международных правозащитных и гуманитарных организаций.



❖ **Инициировать созыв авторитетной международной конференции (возможно, под эгидой ООН) по миротворчеству на Донбассе.** Ее участниками могли бы быть представители государственных органов заинтересованных стран, международных организаций, неправительственных структур.

❖ **Предварительные шаги по урегулированию конфликта должны быть следующими:**

- “замораживание” конфликта – прекращение обстрелов;
- допуск международных наблюдателей (ОБСЕ, ООН, ЕС) в нейтральную зону;
- допуск международных наблюдателей на неконтролируемый участок границы;
- допуск международных наблюдателей на всю территорию ОРДЛО, введение там временной международной администрации и режима переходного правосудия.

❖ **Украине необходимо максимально сохранять возможность межличностных контактов с временно оккупированными территориями и технологически обеспечить на тех территориях доступ к украинской информации.** Эти факторы обеспечат в будущем условия для мирного восстановления территориальной целостности Украины. Украине необходимо пересмотреть социальную и гуманитарную политику с целью максимально сохранить связи с населением на неподконтрольных территориях (предложение существенной помощи желающим выехать из “ЛНР” и “ДНР”; льготы в образовании и медицине; создание логистических и транспортных хабов на подконтрольной и прифронтовой территориях; расширение возможностей для получения админуслуг на подконтрольной территории).

❖ **Способствовать обеспечению безопасного доступа международных организаций на территорию ОРДЛО с целью оказания гуманитарной помощи, содействия защите прав человека и улучшению социально-экономического положения местного населения.**

❖ **Инициировать в рамках Нормандского формата пересмотр Минских договорённостей,** так как многие их положения не соответствуют реалиям (в частности касательно проведения выборов без восстановления контроля над украинско-российской границей, что не позволяет гарантировать безопасность их проведения). Оформить соответствующий протокол встречи лидеров стран Нормандской группы с приложением в виде четко прописанной и таймированной дорожной карты выполнения конкретизированных Минских договорённостей.



❖ **В рамках ОБСЕ/БДИПЧ разработать алгоритм оценки возможности проведения свободных, демократических, безопасных выборов в ОРДЛО,** предусматривающий мониторинг ситуации, в т.ч. и на основе докладов СММ ОБСЕ и других международных организаций и регулярные соответствующие доклады.

❖ **Отказаться от идеи расширения нынешнего формата переговоров** – во всяком случае, Нормандского, – до появления новых обстоятельств, которые могли бы говорить о повышении договороспособности России.

❖ **Не снимать с повестки дня вопрос о некой специальной миротворческой миссии.** Даже если в краткосрочной перспективе надежды на одобрение такой миссии нет, настаивать на ее необходимости выгодно Украине: (а) это информационный повод, касающийся незавершенного конфликта; (б) напоминание о проблеме выполнения Минских договорённостей и своеобразный предохранитель от давления на Украину по выполнению политических пунктов раньше обеспечения безопасности; (в) подготовка к возможному использованию миссии в будущем – конфликт долгосрочный, а на обсуждение формата и мандата миссии уйдут годы.

❖ **Продолжать политику “*security first*”.** Не соглашаться на вариант Дорожной карты, совмещающей параллельное выполнение и пунктов по военной дезэскалации, и по политическому урегулированию.

❖ **Активизировать деятельность, направленную на объявление “ДНР” и “ЛНР” террористическими организациями на международном уровне,** что либо заставит РФ отказаться от поддержки террористических организаций, либо причислит ее к государствам, поддерживающим терроризм.

❖ **Нужно превратить конфликт на Донбассе в проблему для России.** Для этого Украина должна минимизировать ущерб для своей территории и инфраструктуры от влияния оккупированных территорий и российского присутствия там. Эффективная внутренняя политика в отношении оккупированных территорий и задействование международно-правовых механизмов для влияния на Россию может сделать этот конфликт невыгодным для Москвы.

❖ **Повысить цену российской агрессивной политики** путем расширения Украиной целенаправленных санкций и экономических ограничений и усиления международного давления на российскую власть путем игнорирования проводимых РФ международных мероприятий и постепенное ограничение экономического сотрудничества с РФ.

## Российские эксперты

❖ **Наиболее перспективным является план восстановления этого региона Украины совместно с Евросоюзом.** Прекращение боевых действий зависит от политической воли Киева и Москвы.

❖ **Организовать международные конференции и по Крыму, и по Донбассу.** При этом проблема Донбасса может рассматриваться в более широком контексте замороженных конфликтов на территории бывшего СССР, которые имеют во многом одну и ту же природу.

❖ **Расширить международное присутствие в зоне конфликта.** Это способствовало бы обеспечению прозрачности и предсказуемости действий сторон. Существующая Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ выполняет важную работу, но не обладает мандатом и ресурсами для реализации всего комплекса задач, которые мог бы взять на себя международный персонал, будь-то под флагом ОБСЕ или ООН. К таким задачам можно было бы отнести полноценный контроль и предотвращение инцидентов на контактной линии и на не контролируемом Киевом участке границы, обеспечение общественной безопасности, административного управления и соблюдения выборных процедур в отдельных районах Донецкой и Луганской областей.

❖ **Начать реальный диалог между Киевом, Донецком и Луганском** по реализации всего спектра Минских договорённостей в подгруппах трехсторонней контактной группы.

❖ **Активизировать деятельность Совместного центра по контролю и координации** с наделением его широкими полномочиями по обеспечению прекращения огня в зоне конфликта на Востоке Украины.

❖ **Киеву следует прекратить АТО и разработать реалистичную национальную стратегию реинтеграции** (с учетом Минских договорённостей). Обеспечить демилитаризацию конфликта, а не только меры по разводу сторон и прекращению огня (демилитаризация предполагает комплексное решение проблем, связанных со статусом и уровнем вооруженных формирований конфликтующих сторон, амнистией, международным контролем и т.д.). **Конфликт невозможно разрешить без согласия Киева на прямой диалог с «ДНР-ЛНР».**

## Немецкие эксперты

❖ **Прогресс (пусть небольшой) должен проходить именно на основе Минских договорённостей.** Отход от Минска и поиск новых подходов займет слишком много времени, и при этом неизвестно, каким будет результат.

❖ **Первый шаг в разрешении конфликта должен носить “гуманитарный характер” – необходимо положить конец насилию.** Это возможно лишь при привлечении к переговорам сепаратистов, причём это не значит, что с Москвы будет снята ответственность. Всё это – уроки истории: мира можно достичь лишь в случае, если в переговорный процесс вовлечены и преступники или даже террористы, готовые взять на себя ответственность. Для украинской стороны это – серьёзная политическая проблема, которую она должна решить в своих же интересах.

❖ **Второй сложный шаг можно будет осуществить, видимо, только поэтапно. Это – преодоление “эффекта тупика”, т.е. взаимной блокады между созданием со стороны Украины политических предпосылок для осуществления Минских договорённостей – имеется в виду принятие специального избирательного законодательства для оккупированных территорий, закон об амнистии, реализация конституционной реформы децентрализации – и выполнением договорённостей об обеспечении безопасности со стороны сепаратистов и России. Украина могла бы создать конституционно-правовые и законодательные предпосылки, имплементация которых будет осуществлена при условии, что со стороны сепаратистов и России будут выполнены необходимые договорённости о гарантировании безопасности. Это – сложный шаг для Украины, но в этом случае уже можно будет требовать действий от России и сепаратистов, а Украина больше ничего не должна будет обеспечивать.**

❖ **Параллельно можно будет вести переговоры о последующих шагах, т.е. тогда будет и Минск-3. При этом особая ответственность ляжет на международную общественность, в первую очередь – на европейцев. Донбасс следует поставить под жёсткий международный контроль с мандатом ООН, это обеспечит проведение свободных и демократических местных выборов с участием наблюдателей в оккупированных районах Донецкой и Луганской областей, а также мирное урегулирование в регионе и его восстановление.**

❖ **Одновременно с этим необходимо ускорить политические процессы, которые должны способствовать возвращению Украине политической ответственности за Донбасс в рамках федерального государства в условиях децентрализации. Такие шаги неизбежно предполагают выполнение ряда условий. Это – отход России от её цели создать по соседству с собой “замороженный конфликт” и продолжать дестабилизировать Украину, серьёзная готовность Украины идти на компромиссы, что возможно только при достижении высокого уровня внутренней стабильности, а также – взятие на себя европейцами огромной ответственности в работе и реализации Минска-3, включая использование значительных ресурсов в военной, полицейской, экономической и гуманитарной областях.**

❖ **Необходимо сохранить, по возможности, максимум контактов и связей с Донбассом. Районы на границе с оккупированными территориями следует развивать в экономическом и культурном отношении, чтобы они стали положительным примером для населения оккупированной части (рабочие места, медицинское обеспечение, украинские паспорта). Всё это будет оказывать давление на Россию и её марионеток. Им придётся либо самим улучшать условия жизни в оккупированных районах (и вызывать недовольство людей в других регионах России), либо принять как данность то, что жители “народных республик” начнут ориентироваться на Запад – или же построить стену, перекрыв возможность выезда на свободные территории Украины. Все эти опции малопривлекательны для России, они лишь увеличивают – в материальном и политическом смысле – цену политики оккупации.**

### III. КРЫМ

#### Украинские эксперты

❖ Украина должна непрерывно поддерживать тему оккупации Крыма в повестке дня международных организаций, добиваться освобождения политзаключенных в Крыму и украинских политзаключенных в России, поднимать тему нарушения прав человека в оккупированном Крыму.

❖ Санкционный режим в отношении оккупированного Крыма должен сохраняться и далее, делая невозможной полноценную экономическую и хозяйственную деятельность на полуострове.

❖ Украинской стороне нужно подготовить и подать иски в международные судебные инстанции в части компенсации материального ущерба, нанесенного Россией Украине из-за оккупации Крыма с дальнейшей возможностью возмещения ущерба за счет российских активов за рубежом.

❖ Добиться предоставления доступа международным организациям (ООН, Совета Европы, ОБСЕ) на территорию оккупированного Крыма с целью мониторинга соблюдения прав человека.

❖ Инициировать создание международного Крымского форума (из числа политиков, общественных деятелей Украины, представителей различных стран мира и международных организаций), который бы поддерживал внимание к проблеме незаконной аннексии Крыма Россией, мониторил ситуацию в Крыму относительно нарушения прав человека, милитаризации полуострова и других проблем, а также влиял на международное общественное мнение по крымской проблематике.

❖ Создать украинско-российскую рабочую группу из числа известных правозащитников, которая будет связана с международными правозащитными организациями, для оперативного реагирования на проблемные ситуации, связанные с преследованиями украинских и крымско-татарских активистов в Крыму.

#### Российские эксперты

❖ Желательно не рассматривать вопрос Крыма в увязке с Донбассом – это усиливает кризис и осложняет процесс урегулирования на Востоке Украины. Необходимо налаживать каналы прагматического взаимодействия между заинтересованными ведомствами России и Украины по таким вопросам, как трансграничная преступность, финансовые преступления и т.д.

❖ Позиции России, Украины и большинства стран мира по вопросу о государственной принадлежности Крыма останутся неизменными. В этих условиях минимизация конфликтного потенциала предполагает ограничение военной активности в регионе, а также создание понятных условий для общения между людьми и экономической деятельности. Даже в условиях сохраняющейся напряженности в российско-украинских отношениях такой результат потенциально достижим.

❖ **Рассчитывать на возвращение Крыма в долгосрочной перспективе не приходится.** Эта тема исключена из российской повестки дня. Стороны могут договориться только об определенном *modus vivendi*, исходя из того, что Украина (как и международное сообщество в своем большинстве) не признает включение Крыма и Севастополя в состав России де-юре, но де-факто будет исходить из того, что Крым контролирует Россия.

❖ **Обеспечить согласование мер военной дэскалации и транспарентности в районе Черного моря,** не преюдицирующих статус Крыма. Реализация данного пункта потребует более широких договоренностей между Россией и НАТО.

❖ **Проблема Крыма не может быть решена в нынешней исторической ситуации.** Она может быть решена в будущем в рамках некоего интеграционного проекта, контуры которого пока не просматриваются.

### Немецкие эксперты

❖ **Противоречащие нормам международного права действия РФ не найдут международного признания.** В то же время в среднесрочной перспективе не видно взаимоприемлемого решения на основе международного права и международных обязательств. Но это обстоятельство не должно вести к блокаде всех других миротворческих усилий, например – на Донбассе. В качестве примера можно привести политический компромисс по немецкому вопросу в 1970-х годах. Стороны конфликта отражают в соответствующем документе моменты, по которым не могут достигнуть согласия, но при этом заявляют о своей готовности искать и находить все возможные пути для сотрудничества. **Поэтому и в вопросе Крыма следует набраться терпения и выдержки, не упуская из виду немецкий пример как стимул, придающий уверенности.**

❖ **Аннексия Крыма – это нарушение норм Заключительного акта ОБСЕ 1975г.** Международное сообщество не может согласиться с таким развитием событий и никогда не пойдёт на это. Тем не менее, можно предположить, что большинство людей, живущих сегодня в Крыму, поддерживает настоящее состояние. Как бы горько это ни звучало, но **Крым как минимум на длительный период будет “потерян”, т.е. он будет оставаться в сфере российского влияния как часть российского государственного объединения.** В случае распада или реорганизации последнего, что в ближайшие 20 лет вовсе нельзя исключать, карты в колоде снова будут перетасованы. А до тех пор в Крыму вряд ли произойдут серьезные изменения. **Поэтому не стоит тратить энергию на попытки реинтеграции Крыма.** Но нельзя допустить и действий, которые могут быть расценены как недружелюбные по отношению к жителям Крыма.

# ПАРАМЕТРЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ МИССИИ ООН НА ДОНБАССЕ: ПОЗИЦИИ И ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ<sup>2</sup>

*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.

<sup>2</sup> Впервые этот материал был опубликован в 2018г. в издании Центра Разумкова “Российско-украинский конфликт: перспективы и параметры миротворческой миссии ООН на Донбассе”.

## І. 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 институциями 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 миссии 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 институциями 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 “поменять 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 тяжёлого 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 дезэскалацию 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 тяжёлого 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, тяжёлых вооружений.

❖ Миротворческая операция призвана способствовать реализации Минских договорённостей, обеспечить прекращение вооружённых 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 тяжёлые 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 тяжёлых 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 над украинско-российской границей 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.

## II. 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 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 тяжёлых 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 её 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 неё 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.



---

# **A CONFLICT OF MOSCOW AND KYIV: A WINDOW OF OPPORTUNITY, *THE STATUS QUO*, OR A NEW ROUND OF ESCALATION?**

---

Materials for the 10<sup>th</sup> Expert Meeting  
18-21 August 2019, 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 Ukrainian-German-Russian dialogue

Kyiv, August 2019

Project Manager – Mykhailo Pashkov  
Editors – Alla Chernova, Anna Pashkova, Halyna Balanovych  
Photo Editor – Andriy Khopta  
Design and Layout – Tetiana Ovsyanyk, Oleksander Shaptala

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

This publication, prepared by the Razumkov Centre with support of the Konrad-Adenauer-Stiftung Office in Ukraine, presents materials to be discussed at the 10<sup>th</sup> regular meeting between Ukrainian, German and Russian experts. Since 2015, the Konrad-Adenauer-Stiftung has been holding regular trilateral expert discussions on the issues of the Russia-Ukraine conflict settlement/minimisation. Over the past five years, the expert discussions covered the following topics:

**“Conflict Resolution – Action Ukraine, Russia, 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)

**“Political Prerequisites for the Conflict Escalation (The Sixth Year of the Russia-Ukraine Conflict)”** (February 2019)

**“A Conflict of Moscow and Kyiv: A Window of Opportunity, the Status Quo, or a New Round of Escalation?”** (August 2019)

This publication presents opinions and forecasts by German, Ukrainian and Russian experts on the prospects of the Russia-Ukraine conflict in the context of the change of government in Ukraine. Of particular interest are the expert proposals on minimising the confrontation between Moscow and Kyiv and relieving tension in Donbas. Selected results of sociological studies conducted by the Razumkov Centre in the period of the Russia-Ukraine conflict (2014-2019) 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 and the Konrad-Adenauer-Stiftung.

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

Address of the Razumkov Centre: 16 Lavrska St., 2<sup>nd</sup> 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 978-966-2050-14-1

© Razumkov Centre, 2019

© Zapovit Publisher, 2019

---

# CONTENT

## OPENING REMARK

Elaborating Approaches to the Conflict Settlement and Normalisation of Ukraine-Russia Relations <i>Gabriele Baumann</i> . . . . .	133
--	-----

## **WAYS OF SETTLING THE CONFLICT: EXPERT PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS** . . . . . 135

*Materials of “Virtual” Roundtable with Ukrainian, Russian and German Experts for Discussion at the 10<sup>th</sup> Expert Meeting (August 2019)*

## **A CONFLICT OF MOSCOW AND KYIV: A “WINDOW OF OPPORTUNITY”, THE STATUS QUO OR A ROUND OF ESCALATION?** . . . . . 143

*Interviews of the Ukrainian, Russian and German Experts (June 2019)*

### **Positions of Ukrainian Experts**

A “Window of Opportunity” is More about Local and Situational Compromises <i>Mykhailo PASHKOV</i> . . . . .	144
--	-----

Kyiv Half-Opens a Window of Opportunity for the Settlement, Moscow Keeps its Window Shut <i>Volodymyr FESENKO</i> . . . . .	149
--	-----

We Should not Expect Any Improvement in Relations between Ukraine and the Russian Federation in the Near Future <i>Kostyantyn KONONENKO</i> . . . . .	153
--	-----

New Ukrainian Government Does Not Have the Potential to End the Russia-Ukraine Conflict <i>Lidiya SMOLA</i> . . . . .	156
--	-----

The Change of Power in Ukraine as Such Will not Lead to the Conflict Settlement <i>Mykhailo HONCHAR</i> . . . . .	160
--	-----

### **Positions of Russian Experts**

Movement Towards Minsk Model Execution Would Help to Normalise Political Dialogue <i>Sergey UTKIN</i> . . . . .	164
--	-----

Any Agreements With Kyiv Will Be Tied to the Agreements with the EU and the USA <i>Tatiana PARKHALINA</i> . . . . .	167
--	-----

Economic “Window of Opportunity” <i>Mikhail SUBBOTIN</i> . . . . .	170
---	-----

The “Window of Opportunity” Does Exist, Yet Neither Party Is Jumping at the Chance <i>Andrei ZAGORSKII</i> . . . . .	175
--	-----

### **Positions of German Experts**

No Significant Progress in Resolving the Conflict is Expected So Far <i>Andreas UMLAND</i> . . . . .	177
---	-----

There is a “Window of Opportunity” in Ukraine Itself <i>Susan STEWART</i> . . . . .	179
--	-----

The Conflict Will Simmer, Occasionally Disturbing the International Community <i>Dr. Eckart D. STRATENSCHULTE</i> . . . . .	181
---	-----

Overall Russia-Ukraine Relations Will Remain Tense <i>Wilfried YILGE</i> . . . . .	183
---	-----

### **Article**

#### **CONFLICT IN EASTERN UKRAINE: POST-2019 ELECTIONS PROSPECTS**

<i>Vladislav INOZEMTSEV</i> . . . . .	187
---------------------------------------	-----

<b>CITIZENS OF UKRAINE ON THE KYIV-MOSCOW CONFLICT</b> . . . . .	194
--	-----

#### **THE CONFLICT IN DONBAS: OPINIONS AND ASSESSMENTS OF UKRAINIAN EXPERTS**

. . . . .	217
-----------	-----

<b>“BANK OF PROPOSALS” FOR SETTLING (MINIMISING) THE CONFLICT</b> . . . .	228
---	-----

#### **PROPOSALS FOR THE SETTLEMENT (MINIMISATION) OF THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT**

. . . . .	231
-----------	-----

*Based on the Interviews with Ukrainian,  
Russian and German Experts (June 2017)*

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

. . . . .	244
-----------	-----

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

## ELABORATING APPROACHES TO THE CONFLICT SETTLEMENT AND NORMALISATION OF UKRAINE-RUSSIA RELATIONS

It's been five years since the Konrad-Adenauer-Stiftung offices in Kyiv and Moscow and the Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after Olexander Razumkov (the Razumkov Centre) launched trilateral meetings of Ukrainian, Russian and German experts in February 2015. We assumed that by doing so, the expert community could formulate approaches to settling the conflict and normalising relations between Russia and Ukraine or even reach a consensus on certain issues.

The conflict between Russia and Ukraine started in 2013 and heated up in 2014 after the annexation of Crimea and the occupation of territories in the East of Ukraine, which *de facto* led to the emergence of new pseudo-state entities under Russian patronage. This means that even today Russia sends military equipment and personnel to these areas, and also fully finances the public sector, including the separatist armed forces.



**Gabriele BAUMANN,**  
Head of  
the Konrad-Adenauer-  
Stiftung Office  
in Ukraine

Over the five years of trilateral meetings, each side has formed a core group of experts who are ready to conduct a credible dialogue and bring their opinions up for open discussion, as evidenced by this publication. This makes the discourse accessible to a wider range of stakeholders. Establishing trust-based relations, sharing views and research results with (almost) no unnecessary emotions – this alone exceeds our initial expectations. After two years of work, even the Russian experts' concerns about possible exposure of their viewpoints gave way to a conviction that the discussion results should be made public.

The events of the past five years have contributed to the mainstreaming of our discussions. For example, in 2015-2016 we focused on assessing the Minsk Agreements implementation and the importance of the Normandy format for achieving peace. Since 2017, the discussion of various concepts for the possible deployment of the UN peacekeeping mission came to the fore. And although the Crimean issue has never loomed large, it

was always borne in mind, including by the Russian side. It became particularly relevant in relation to the construction and opening of the Kerch bridge in May 2018 and the attack on Ukrainian ships and their crews in the Sea of Azov in November 2018.

All these events occurred against the backdrop of pivotal elections, including presidential elections in Russia in early 2018 and in Ukraine at the beginning of 2019. Therefore, when analysing relations between the two countries, we have always proceeded from the current domestic political and economic situation. Although Russia could appear stable to an external observer thanks to its self-perpetuating leader and his rubber-stamp parliament, the situation in the country became increasingly more explosive and tense due to aggressive propaganda and state repression.

In the meantime, Ukraine kept itself in finding new scenarios and changed its policy, which in April 2019 produced unexpected transformations with many unknowns. These, however, can still provide positive dynamics for future development.

The question of the day is whether we should expect a renewed search for the settlement of the Russia-Ukraine conflict under president Volodymyr Zelenskyy. Then again, the Russian president must also finally demonstrate his readiness to do so.

In my opinion, the course of events of the past 5-7 years suggests that this is exactly what we have been missing. Russia could, for example, comply with the decision of the International Tribunal for the Law of the Sea and release the 24 Ukrainian sailors, thereby sending a certain signal. Such signals would allow our experts to discuss concrete steps towards the conflict resolution. Yet our meetings have clearly demonstrated that both in Ukraine and Russia there are people who have the know-how and the will to settle the conflict. One last step is to give them the opportunity to make decisions.

# WAYS OF SETTLING THE CONFLICT: EXPERT PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS

---

*Materials of “Virtual” Roundtable with Ukrainian, Russian and German Experts for Discussion at the 10<sup>th</sup> Expert Meeting (August 2019)*

---

The regular 10<sup>th</sup> expert meeting is devoted to the de-escalation of the Russia-Ukraine conflict. The roundtable participants tend to link rather cautious positive expectations with the change of power in Ukraine, namely the arrival of the new president Volodymyr Zelenskyy, subsequent renewal of the Verkhovna Rada and the appointment of a new cabinet.

Therefore, the present package of proposals that supplement previous developments has been prepared with due consideration of both internal changes and new geopolitical circumstances.

However, one should take into account the massive inertia of the five-year-long interstate conflict and currently “frozen” status of key problems of Donbas and Crimea. This is exactly why the expert proposals primarily focus on mitigating the severity of the confrontation, on preventing further aggravation of the conflict, on seeking local compromises that may be possible under current conditions.

Initially, no one planned to elaborate a single, universal “recipe” for settling the Russia-Ukraine conflict with the help of experts, whose positions differ in many respects for obvious reasons. Therefore, it is obvious that some proposals are hardly compatible. This is a matter for discussion at the upcoming meeting of the representatives of German, Ukrainian and Russian expert communities.

However, quite encouraging is the fact that this material, while summarising proposals of experts from the three countries, does include some points of contact. This allows us to assume the possibility of reaching some joint positions on the problems of minimisation (and further settlement) of the Russia-Ukraine conflict.

Expert proposals and recommendations are presented in the summarised form.

## UKRAINIAN EXPERTS

❖ Both sides – Ukraine and Russia – should refrain from actions that would expand the subject of the conflict and further complicate its settlement. It is necessary to pursue a balanced policy for easing tension in the zones of confrontation.

❖ It is also necessary to undertake new attempts to negotiate real and long-lasting ceasefire along with strengthening control in problem areas and optimising the “hot link” system across the contact line for prompt termination of the spontaneous shelling.

❖ In order to break the deadlock in the Donbas negotiations, it is desirable for Russia to change its tactics – namely to abandon its demands for the priority fulfilment of the political section of the Minsk Agreements, focusing instead on the achievement of a complete ceasefire as a decisive prerequisite for implementing the political section of the said Agreements. It is also necessary to suspend the issuance of Russian passports to the *ORDLO* residents (or dramatically limit the scope of this process).

❖ Efforts should focus on “freezing” the conflict in Donbas as an initial phase of its settlement. Then it is expedient to isolate the first three points of the Minsk Agreements (ceasefire, withdrawal of arms and effective monitoring of the implementation of these actions by the parties), to arrange these items into a separate agreement (Memorandum) on armistice, and to adopt it in the Normandy format with further adoption at the UN Security Council.

❖ The unconditional release of all hostages and prisoners could be an important indicator of the parties’ willingness to revise the “military agenda” in bilateral relations. In this regard, Russia has a unique opportunity to generate a positive impulse by freeing 24 Ukrainian Navy POWs, 120 convicts in the occupied areas of Donbas and 114 political prisoners held in prisons in occupied Crimea and in the Russian Federation (the Sentsov’s list). Without this step any discussion of actions aimed at regulating bilateral relations are meaningless.

❖ Russia’s practical steps (ceasefire, release of hostages and POWs, withdrawal of troops from the territory of Ukraine) will create necessary prerequisites for initiating the constructive phase of the conflict settlement. For its part, Ukraine is ready to bend every effort in order to ease tension in Donbas and in the Azov-Kerch area, if Russia and Russia-controlled illegal armed groups truly guarantee the observance of relevant provisions of the Minsk Agreements.



❖ It is expedient to promote the internationalisation of the Donbass settlement process, including by using international mechanisms and platforms and by engaging various international players in the peace process. This includes the expanded presence of the UN, the OSCE, the PACE and the EU missions, the Red Cross, Reporters Without Borders, as well as other international human rights and humanitarian organisations in Donbas.

❖ The change of power in Ukraine offers an excellent opportunity for resuming negotiations in the Normandy format. Nowadays, a direct dialogue between Kyiv and Moscow is only possible via international mediation. The negotiation process badly needs new impulses and breakthrough ideas capable of improving its effectiveness and confirming its viability.

❖ There is a need to establish a more inclusive dialogue on a wide range of issues, which in addition to the Ukrainian concerns would also address other pressing challenges to regional and global security. In this case, the process would benefit from the increased number of mediators, such as the involvement of new players in the Normandy format – primarily the United States as one of Ukraine’s security guarantors within the Budapest Memorandum.

❖ The renewed Normandy Format should prioritize the development of compromise solutions within the framework of international law, capable of unlocking the peace process based on the Minsk Agreements. These may include harmonisation of additional tools to ensure real de-escalation and contribute to implementing the Minsk document in the sequence and wording acceptable for all parties involved.

❖ It is necessary to intensify efforts aimed at achieving a compromise on the deployment of a full-scale multi-component UN peacekeeping mission in Donbas, including the international interim administration.

❖ The international sanctions policy against Russia requires substantial adjustments. It should become a more effective tool for forcing the aggressor to halt its aggressive actions. Current sanctions are more symbolic rather than practical. They should have a specific impact on the financial, economic and business interests of the Russian state, implying threat to personal wealth of the Russian leadership. They should be directed against Nord Stream-2 and other Russian gas pipeline projects.

❖ Prevention of side-lining the Crimean issue from international agenda remains one of key challenges for Ukrainian diplomacy.

❖ It is necessary to intensify cooperation with Ukraine's potential allies in order to achieve more tangible results in the process of settling the Russia-Ukraine conflict.

❖ Gradual strengthening of Ukraine's military might is another vital task. To this end, it is necessary to audit the defence industry, as well as weaponries currently used by the Armed Forces of Ukraine, through rearmament, to reduce the size of the military and make the Ukrainian army purely professional, to pursue the rational defence industrial policy with a focus on attracting private capital and foreign investment to create a fully functional and well-developed defence industry, to increase the number of local tactical drills with the armies of Ukraine's partners.

❖ More active mediation of the EU and Germany in the gas negotiations between Ukraine and Russia is essential. A temporary agreement on the transit of Russian gas across the Ukrainian territory may be one of possible compromises.

❖ It is expedient to initiate an international permanent conference (possibly under the auspices of the UN or OSCE) on the peacekeeping in Donbas. Its participants could include representatives of government bodies of interested countries, international organisations, non-governmental structures.

❖ It is important to introduce and maintain platforms for contacts between civil societies of Ukraine and Russia in a neutral territory, e.g. in Germany and other EU countries. On the one hand, this would support communication between Ukrainians and Russians who are ready for the constructive dialogue. On the other hand, this would shape the potential for improving relations in the future. Such platforms make sense when thinking about the implementation of joint trilateral projects (social, cultural, communication).

## RUSSIAN EXPERTS

❖ The political solution – namely formation of sustainable political platform in Ukraine in support of the compromise solution to the Donbas conflict, as well as neutralisation of radical groups in both Ukraine and Russia that may obstruct the implementation of agreements – seems to be the most challenging task. If the settlement process is generally backed by the majority of the Ukrainian electorate (as some polls suggest), then this hypothetical silent majority should find its voice after the parliamentary elections.

❖ Various political forces in both Russia and Ukraine have been using the conflict as a weapon in political battles. It is necessary to halt further movement

within this vicious circle and show greater rhetoric restraint. This might be possible if the parties manage to avoid new serious incidents in bilateral relations and focus on solving a multitude of the existing problems.

❖ The restoration of normal human and economic communication between “separate areas of Donetsk and Luhansk oblasts” and other parts of Ukraine will be essential for creating an encouraging atmosphere. People on both sides of the contact line must be the first ones to sense this movement towards settlement.

❖ The implementation of the Normandy format agreements on disengagement of forces in *ORDLO* along with recognition of the “Steinmeier formula” can be the first realistic step towards the conflict settlement that does not force either party to cross its fundamental “red lines”.

❖ Elections in *ORDLO* are also quite realistic, if the majority in the new Verkhovna Rada following parliamentary elections in Ukraine will be disposed towards compromise decisions based on the Minsk Agreements.

❖ Any movement towards the implementation of the Minsk Agreements may require arrangements for some larger-scale formats of international presence in the conflict zone compared to the mandate of the OSCE’s Special Monitoring Mission. In this case, we should not rule out the use of the UN’s capacities and expertise.

❖ The participation of international structures – the OSCE or the UN – in the conflict settlement process, as well as the overall effectiveness of the Normandy format suggests intensified communication with foreign partners, primarily with the Western countries and with permanent UNSC members to ensure clear understanding of the agreements that are being reached.

❖ The restoration of economic ties and transport links between Russia and Ukraine could be one of more important results of peace initiatives, benefitting the citizens and wellbeing of both countries.

❖ Practical measures aimed at preventing escalation are directly linked to the resumption of the Minsk format and productive work of its groups. In any case (whoever stands behind them or whoever they are controlled by), it would be necessary to negotiate with the separatists, as global practice excludes any other scenarios and possibilities. It makes sense to begin with an OSCE peacekeeping mission, albeit with limited mandate.

❖ It is important to develop economic instruments for the interaction between Ukraine, Donbas and Russia, as this can gradually lay foundation for the

conflict settlement. While searching for the ways out of crisis, one should not ignore the mechanisms of public diplomacy, including expert discussions.

❖ We need to start with small – even symbolic – steps towards each other in economy and culture, to gradually introduce mutually beneficial projects and to restore respect and trust. It is better for this process to occur in multilateral environment, since the presence of third parties makes it easier to maintain purely pragmatic nature of the relations in each particular case. It is further necessary to strengthen mediation, because it is also easier for wounds in bilateral relations to heal with the help of the respected mediators.

❖ The global community needs to demonstrate consistency not so much in maintaining international sanctions or searching for punishment to Russia, as in developing international rules of conduct together with Russia to be adopted by all and properly regulated.

❖ While addressing particular issues, one should see the solution for the global settlement problem. Although much depends on the decisions of politicians, we still need to shape economic prerequisites for settling the conflict. In particular, there should be clear and universally accepted “rules of the game”:

- Legal mechanisms of sanctions;
- Mechanisms for unconditional compensation of damages;
- Conditions of the EU and other countries’ participation in the economic restoration of Donbas.

❖ Moscow should have released the Ukrainian sailors and warships seized during the incident at the Kerch Strait in November 2018. Aside from international law aspects of the issue (warships certainly have the immunity, unless there is a war), this step could well look like a goodwill gesture in response to public addresses of president Zelenskyy to president Putin. Moreover, it would generate a positive international reaction.

❖ At the same time, Moscow and Kyiv should reach an agreement (most likely informal) on measures that would allow to avoid similar incidents in the future without harming the opponent’s legal positions on Crimea’s ownership. If this territorial dispute does not allow Ukrainian state-owned vessels and warships to follow the Russian rules for passing the Kerch Strait (which are in principle identical to the Ukrainian rules applied until 2014), the parties should agree on the special procedure for Ukrainian ships (warships above all) to pass through

the strait. On the one hand, this would allow Ukrainian ships to enjoy their right of free passage in line with the 2003 Bilateral Treaty on the Sea of Azov and would not give the Russian authorities any reasons to consider such passage as provocation on the other. In this case, only blatant deviation from the agreed rules would raise questions. And for these questions to be addressed promptly, the Russian and Ukrainian authorities should establish an emergency “hot-link”.

❖ To ease tensions in the Sea of Azov area, Russia and Ukraine should agree on measures to ensure safety of navigation in the Kerch Strait, based on cooperation of relevant services. To minimise the waiting time of civilian vessels lying in the anchorage prior to passing through the strait, the Ukrainian services of navigation could perform the agreed-upon identical measures to inspect these vessels in the Ukrainian ports, thus eliminating the possibility of sabotage in the Kerch Strait area, as it is now done by the relevant Russian services in the Russian ports. It should be borne in mind that the countries’ willingness to rely on the effectiveness of navigation safety measures carried out by another party will require interaction and communication between relevant Russian and Ukrainian services.

❖ For the purpose of improving predictability of the situation in the conflict zone in the East of Ukraine and minimising the risks of unintended escalation, it is necessary to resume functioning of the Joint Centre for Control and Coordination (JCCC), jointly established by the Russian and Ukrainian military back in September 2014. The Russian military suspended its participation in JCCC in 2017. Renewed operations of the JCCC would help strengthening control over the operational situation in the conflict zone and providing timely and more objective information to the senior military and the civilian leadership of both countries.

#### GERMAN EXPERTS

❖ The EU, NATO, the OSCE and other relevant organizations need to formulate a coordinated approach towards the Sea of Azov. Current measures (naval presence, infrastructure development in the Mariupol region, etc.) should be formalised in an agreed package, which is to include short-, medium- and long-term measures. Maximum clarification of the situation from the viewpoint of national and international law should be a part of this approach. In addition, it is necessary to intensify efforts and convince Russia to release sailors imprisoned following the capture of the Ukrainian warships by the Russian coast guard in November 2018.

❖ Germany and France should review the results (or the lack thereof) of the Normandy format and the Minsk process bilaterally with the new Ukrainian

president and the government (after it is formed), and with key figures in the parliament to be elected in July 2019. Following such a review, it is necessary to develop a plan for moving forward, that is, to determine whether the current negotiation formats are sufficient and should continue, or whether it makes sense to set up new or additional formats. In this context, one should remember that Russia is a party to the conflict, but not a mediator. The issue of advantages and problems of the Ukrainian side entering the direct communication with the so-called “separatists” should also be discussed confidentially.

❖ If the West wants to resolve at least Donbas conflict (let alone the Crimean issue), then current sanctions regime should intensify, perhaps significantly. Although this will imply certain losses for some EU members, the ultimate losses for Europe may be much higher, if such measures are not taken. Most Europeans currently perceive the Donbas conflict as a purely Ukrainian problem. However, further continuation or even aggravation of the Russian-Ukrainian confrontation in Donbas can easily develop into a pan-European problem with gloomy consequences not only for Ukrainians, but also for many other Europeans.

❖ We can advise Ukraine not to become overly obsessed with the currently insoluble conflict, but to focus on reforms and national development. While becoming more attractive for its citizens, Ukraine’s position in the conflict with the Russian Federation (which still cannot be won by military means) will become increasingly more advantageous. By and large, this is a conflict for the hearts and minds of people. The more citizens are satisfied with the situation in Ukraine, the lower Vladimir Putin’s shares will plunge.

# A CONFLICT OF MOSCOW AND KYIV: A “WINDOW OF OPPORTUNITY”, *THE STATUS QUO* OR A NEW ROUND OF ESCALATION?

*Interviews of the Ukrainian, Russian and German experts  
(June 2019)*

This virtual roundtable is a prelude to the 10<sup>th</sup> meeting of Ukrainian, Russian and German experts within the standing triologue, initiated by the Konrad-Adenauer-Stiftung in 2015. The present discussion is devoted to the problems and prospects for settling (minimising) the conflict between Moscow and Kyiv in the context of “rebooting the government” in Ukraine.

How will the rise of Volodymyr Zelenskyy, a representative of new political forces, to power in Ukraine and the change in the composition of the Verkhovna Rada affect the dynamics of the Russian-Ukrainian conflict? Are there any new prospects to at least reduce the conflict intensity in bilateral relations? Will the current situation persist, or is another round of confrontation imminent? Should we expect compromises on Moscow’s part?

These issues were reviewed at the virtual discussion involving experts from the three countries. The participants also presented short-term (one to two year) scenarios of the development of Russian-Ukrainian relations, taking into account both the internal situation and geopolitical dynamics.

One cannot but agree that the reality gives no grounds for excessive optimism in forecasts, especially in view of the strong inertia of the confrontation between Kyiv and Moscow, the Kremlin’s hard-nosed position, and the first steps of the new Ukrainian president in the international arena. Experts were rather cautious by not predicting any ground-breaking positive developments in bilateral relations anytime soon. According to some discussion participants, we may expect some local, situational compromises of humanitarian nature.

Most experts agree that the *status quo* will remain both in relations between Moscow and Kyiv and in Donbas.

However, it is also obvious that the efforts of the parties should focus on preventing further aggravation of the conflict, on minimising confrontation and on ending the process of degradation of Russia-Ukraine relations.

## POSITIONS OF UKRAINIAN EXPERTS

### A “WINDOW OF OPPORTUNITY” IS MORE ABOUT LOCAL AND SITUATIONAL COMPROMISES

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Mykhailo PASHKOV,**  
Co-Director,  
Foreign Relations  
and International Security  
Programmes

The change of power in Ukraine hardly gives any grounds for predicting fundamental, game-changing swings in the country's foreign policy. At least, the start of Volodymyr Zelenskyy's presidential term is marked by attempts to renew the administrative establishment, by a clinch with the outgoing parliament, and by rather careful positioning in the international arena within previously established coordinates. The new president's period of adaptation and self-assertion also includes the parliamentary elections, and much will depend on the balance of power in the new Verkhovna Rada. It is more about changing foreign policy style (which already becomes visible), prolonging of main foreign policy vectors (EU, NATO, the United States), and searching for local compromises on the Russian direction.

On the other hand, the Ukrainian continuum incorporates strong socio-ideological dynamics, as countering the aggressor and resisting the Kremlin's hybrid intervention became the norm and tradition of political life, supported by current legislation and dominant public sentiment. This is further confirmed by the findings of sociological studies, presented in this publication (however, the picture of regional sentiment is less clear).

Despite public demand and policy priorities articulated in the inaugural speech, it would be a mistake for president Zelenskyy to set specific timeframes for settling the situation in Donbas or to declare peace in the East as the main criterion for his effectiveness as a president. And he does not do it. So far, he enjoys an impressive *carte blanche* of public trust with no specific plan of commitments. Anyway, given current circumstances, it would be more appropriate for president Zelenskyy to repeat Winston Churchill's famous statement of 13 May 1940 in the House of Commons: “I have nothing to offer but blood, toil, tears and sweat”.



The new Ukrainian government still has rather a narrow “corridor of opportunity” for resolving the Russian-Ukrainian conflict in general and the situation in the East in particular. The following factors prevent this from happening.

**First,** Ukraine’s course to European and Euro-Atlantic integration cannot be blocked or curtailed by the new government for many reasons. For example, the prospects of the EU and NATO membership are enshrined in the Constitution. On the other hand, support for this course is dominant in Ukrainian society. The new government hardly wants to blow the country up by abruptly changing its vector from the West to the East – from the EU to the EAEU, from NATO to the CSTO. An eloquent evidence of stability of the new government’s Euro-Atlantic course is the fact that president Zelenskyy proposed a candidature of Vadym Prystaiko, the Head of the Mission of Ukraine to NATO, to take charge of the Ministry of Foreign Affairs.

It is clear that despite the “remoteness” of Ukraine’s prospects for the European integration, Kyiv’s westward drift is the main irritant for the Kremlin, which views post-Soviet space as the zone of its privileged interests. This is why the first official foreign visit of the new president to Brussels on 4 June 2019 and his statements on invariability of the country’s foreign policy towards the EU and NATO membership, articulated at the briefing with Jens Stoltenberg, the Secretary General of NATO, caused corresponding outcry in Moscow.

**Second,** the Kremlin demonstrates a clear reluctance and unwillingness for any compromise. Moreover, the Russian side increases tension, making it clear that it will talk to Kyiv only on ultimatum terms and from the position of strength. Examples include Putin’s “humanitarian” decree on the issuance of Russian passports to the residents of “DPR” and “LPR”, restrictions on the supply of petroleum products to Ukraine, attempts to urgently summon the UN Security Council to discuss the Ukrainian language law, and others.

All this occurs based on proven Russian tactics, when Ukraine undergoes critical government change with a “stripped” national security. This is exactly what happened with Crimea and Donbas. Furthermore, peace initiatives, articulated by Ukraine’s Leonid Kuchma on 5 June 2019 in Minsk, have only led to marked aggravation at the front. Unfortunately, the only compromise for the Kremlin is Kyiv’s capitulation in Donbas, meaning official recognition of “DPR” and “LPR” by Ukraine and the start of formal negotiations with the so-called “republics”, although it is illogical even in technological terms, given the Russian citizenship of the “DPR” and “LPR” leaders and their absolute puppet subordination to Moscow.

**Third**, a fairly active “column” seeking to form a strong faction of “Putin’s friends” in the Verkhovna Rada toed the starting line of the parliamentary campaign. The Kremlin pins certain hopes on the Medvedchuk-Rabinovych-Boyko team, which has a serious information foothold in the Ukrainian media space and is oriented on voters in the South-East of Ukraine. It is obvious that Russia assigned this political group the role of moderator and initiator of steps aimed at minimising the conflict in Donbas, facilitating prisoner swaps and the like. And some concessions on the Russian part may be attributed to this group in order to boost its influence and popularity. By the way, the most recent visits of Viktor Medvedchuk and Yuriy Boyko to Moscow and their “gas negotiations” are presented by Russia almost as an official meeting with the representatives of Ukraine.

**Fourth**, one should take into account the different “weight categories” of Kyiv and Moscow’s military potentials. A well-armed group of 30,000 militants is fighting in Donbas, with roughly one-third of them being Russian mercenaries and regular army officers. It is comparable with the armies of Hungary or Slovakia. Furthermore, Russia has concentrated 80 thousand troops along the Ukrainian border. It also holds a reinforced military contingent in the Crimea. Likewise, the border with Belarus cannot be considered safe. Therefore, under current circumstances, resolution of the Donbas issue by military means is unpromising for Kyiv and is fraught with large-scale escalation. This is why the course towards a political and diplomatic marathon to resolve the conflict in Donbas will continue.

**Fifth**, the turbulence and unpredictability of geopolitical processes increase the uncertainty and multivariance of the Russian-Ukrainian conflict and push the occupied Donbas and the annexed Crimea issues to the periphery. At the same time, representatives of the Normandy Four countries – France and Germany – demonstrate their cynical “pragmatism” in PACE, as they actively lobby for the lifting of sanctions from the Russian delegation, totally disregarding the fact that Russia ignored all previous decisions of the GA regarding Donbas and Crimea.

I think that the change of power in Ukraine (as of June 2019, this process is not over yet) will not lead to escalation. Will the window of opportunity open? I believe, there may be some local and situational compromises, mostly of a humanitarian nature, aimed at minimising tensions on the Donbas front. In particular, one can expect some progress in prisoner exchange and peace initiatives in three “pilot sites” (including in Stanytsya Luhanska). Attempts to establish truce along the contact line will continue within the Trilateral Contact Group in Minsk. However, all key decisions will be made in the Normandy format.

Apparently, the specific material for negotiations is yet to be elaborated, although the Administration of the new Ukrainian president claims to have some new creative developments...

– *What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

In May 2019, the Razumkov Centre presented a special issue of its journal dedicated to the war in Donbas. Having summarised the results of sociological studies, we can conclude that citizens of Ukraine and members of the expert community alike are very sceptical about future Ukrainian-Russian relations in general and the settlement in Donbas in particular. For example, most Ukrainians believe that relations between Kyiv and Moscow will either worsen (33%) or remain unchanged (also 33%) in the coming years. Moreover, most respondents (59%) do not think any positive changes in Moscow's policy on Ukraine are possible within the next 1-3 years, which is clearly linked to the period of Vladimir Putin's current presidential term.

According to the experts, the continued *status quo* is the most likely scenario of events in Donbas, that is combat activity of low intensity (probability – 4.2 points).<sup>1</sup> Furthermore, the Ukrainian experts believe that granting a “special status” to the occupied territories within Ukraine pose the most serious threat for the country.

Making predictions is a rather unrewarding task. But in the current situation, one cannot see even the slightest glimpses of possible comprehensive settlement of the Donbas conflict. Quite the contrary, the negative dynamics intensifies.

The Ukrainian policy on Donbas is of dual nature. On the one hand, Ukraine fights and will continue fighting for Donbas at all platforms, understanding the need to protect its territorial integrity and to prevent the “Donbas scenario” in other regions. On the other hand, Kyiv cannot embrace “DPR” and “LPR”, understanding the deadly danger of implanting this “semi-enclave of the Russian world” into the country's body.

The above-mentioned Putin's decree on Russian passports for “DPR” and “LPR”, in essence, suggests the Abkhaz-Ossetian scenario. In other words,

<sup>1</sup> The experts used a 6-grade scale, where “1” is impossible and “5” is highly likely.

Detailed description of the expert survey is provided in the material “*The Conflict in Donbas: Opinions and Assessments of Ukrainian Experts*”, included in this publication.

Russia creates the necessary mass of “passportised” Russian citizens in the occupied territories for the purpose of (a) recognising the independence of “republics”, and (b) concluding an allied treaty that would stipulate both “mutual protection against external encroachments” and the deployment of Russian military bases in Donbas. In this case, we can forget about the Minsk Agreements.

It is clear that the Russian-Ukrainian conflict goes far beyond the war in Donbas and annexation of Crimea. Over the past five years, the confrontation affected all areas of interstate relations, from diplomatic contacts to tourism sector. Ukrainian society suffered a tremendous trauma from the conflict with Russia, with mental alienation and the estrangement of citizens of both countries being its most critical consequence. The results of the Razumkov Centre’s studies presented in this publication point at the emergence of a stable matrix of perception of Russia as an aggressor with a consistently negative attitude of Ukrainian society towards the state institutions of the Russian Federation.

Under the given circumstances, we should rather focus on preventing the escalation of the Russian-Ukrainian conflict, minimising confrontation and reducing the degree of hostility.

I believe that the thesis on temporary “freezing”, proposed at the expert meeting in Berlin in February 2017, remains relevant.<sup>2</sup> The idea is to isolate the first three points of the Minsk Agreements (ceasefire, withdrawal of arms and effective monitoring of the implementation of these actions by the parties), to arrange these items into a separate agreement (memorandum) on armistice, and to approve it in the Normandy format with no preliminary conditions. This will have a positive effect on the atmosphere and productivity of both Minsk and Normandy negotiations.

The scenario of bilateral relations hardly provides for a full-scale, high-level meeting in the near future. Some contacts are still possible in a multilateral (Normandy) format. But this requires new creative initiatives that will be of interest for the other party. Yet, we wonder, what would generate interest for the Kremlin apart from Ukraine’s unilateral concessions?

On the other hand, the lack of contacts, just like the “sleep of political mind,” gives birth to monsters. This is why the dialogue is necessary *a priori*, at least at the expert level. Years of practice and outcomes of our trilateral expert dialogue initiated by the Konrad-Adenauer-Stiftung confirm this necessity.

---

<sup>2</sup> For more detail, see M. Pashkov, The best option in the current situation is “freezing” the conflict in Donbas – The Russia-Ukraine Conflict in the Context of Geopolitical Changes, 2017, p.15.

## KYIV HALF-OPENS A WINDOW OF OPPORTUNITY FOR THE SETTLEMENT, MOSCOW KEEPS ITS WINDOW SHUT

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Volodymyr FESENKO**,  
Chairman of the Board of  
The Centre for  
Applied Political  
Studies "Penta"

True, it is potentially quite a “window of opportunity” for the partial settlement of the Donbas conflict (but not a systemic conflict between Moscow and Kyiv), rather than a reason for the new round of escalation. However, one should not expect some ground-breaking improvement in relations with Russia after the presidential elections in Ukraine. The Crimean issue remains unsolvable, as Ukraine will not agree to Russian sovereignty over Crimea, and Russia will not return Crimea to Ukraine. In Donbas, the interests of Putin’s Russia and Ukraine (including under the new president Zelenskyy) are also in opposition, but there is still some room for manoeuvre and at least some chance of finding mutually acceptable compromise. But this only partly depends on the new president of Ukraine and his team, the final decision depends on the Russian president Putin.

Mr. Zelenskyy sincerely seeks peace in Donbas, but he lacks both political experience and meaningful competence in order to negotiate in the Normandy and Minsk formats, and therefore he has no real ideas and practical scenarios for implementing his good intentions in Donbas. The situation within his team is also quite controversial in this regard.

The president’s environment, including his inner circle, consists of supporters of an “abstract peace” with Russia and those who favour continuation of the Donbas policy, implemented under president Poroshenko. There are even several hawkish patriots. The new government, including president Zelenskyy himself, gradually came to the understanding of “red lines” that Ukraine cannot cross, otherwise the country will plunge into severe political crisis. Such “red lines” include consent to the Russian plan for Donbas (broad autonomy for the separatist republics) and, conversely, the official rejection of the occupied territories. But the main problem is that at the moment the presidential Administration has no designated person who would be functionally responsible for settling the conflict

in the East of Ukraine and for holding negotiations on Donbas. Speaking of the Minsk format, Leonid Kuchma was brought back to represent Ukraine in the Trilateral Contact Group, talks in the Normandy format are a traditional responsibility of the Deputy Head of the presidential Administration on Foreign Policy (currently Mr. Vadym Prystayko). However, the situation was similar under president Poroshenko.

In summary, we can assume that Ukraine will try to intensify the negotiation process on Donbas, but the new Ukrainian leader has no clear and specific peace plan for resolving the conflict. The resistance of hawkish patriots is another problem, as these people stand against any compromises with Russia. Both the sociological research data and the results of presidential elections show that those sharing such political views are in a clear minority. However, their political camp is well organised and much more active, both in social media and on the streets. Even Mr. Kuchma’s timid and non-systemic initiatives to intensify negotiations in Minsk caused an avalanche of criticism and a loud rally under the walls of the presidential Administration.

Should one expect changes in Russia’s policy towards Ukraine after Volodymyr Zelenskyy was elected as the new Ukrainian leader? For now, we can only discuss the tactics that Moscow uses in relation to the new Ukrainian president, which involves increased pressure and wait-and-see policy at the same time.

The increased pressure manifested itself in the introduction of new economic sanctions against Ukraine, including an embargo on supplies of Russian oil and gas, on the eve of the second round of the presidential race in Ukraine, when Volodymyr Zelenskyy’s victory was already in sight. Furthermore, immediately after Mr. Zelenskyy was elected the president of Ukraine, the Russian leader issued a decree that simplified the procedure of granting Russian citizenship to the residents of breakaway “republics”. This decision triggered an extremely negative



reaction in Ukraine, including from president Zelenskyy. The most important negative consequence of giving Russian passports to the *ORDLO* residents is the drastic decline in the very possibility of political settlement in Donbas.

The demonstration of force and hard pressure are traditional Putin’s tactics. First, he tries to frighten and demoralise his opponents in the negotiations,

and then he begins to talk from a position of strength. He used such tactics against former Ukrainian presidents (Viktor Yushchenko, Viktor Yanukovych and Petro Poroshenko) and some European leaders. However, such tactics with regards to Ukraine has not always been successful for Putin.

The wait-and-see tactics mean that Russian leadership will not rush the resumption of negotiations on Donbas. First, in Moscow they are still trying to figure out Mr. Zelenskyy and his policy, so they are reluctant to give him any political advances. Moreover, president Zelenskyy's statements, in which he rejected any concessions on Donbas and the possibility of granting a special status to the breakaway territories, caused discontent and criticism in Moscow. And second, the Kremlin waits for president Zelenskyy to initiate the negotiations. Only then Moscow will start dictating its terms. It is most likely, however, that the initiative to resume negotiations in the Normandy format will come from Germany and France.

At the moment, the Kremlin shows no signs of readiness for a true compromise with Ukraine. Highly illustrative in this regard is the Centre for Current Policy's report "Scenarios of Russian-Ukrainian relations after the presidential elections".<sup>3</sup> This institution is headed by Alexei Chesnakov – one of Vladislav Surkov's closest advisers and aides, who performed supervision and coordination functions in Donbas and the Minsk negotiations on behalf of his master. The aforementioned report reflects the position of Mr. Surkov's team regarding further development of Ukrainian-Russian relations. Therefore, the "status quo" is the most likely scenario, while the "compromise" is the least likely, almost hypothetical. The main conclusion of this report is as follows: "The space for compromise both in Moscow and in Kyiv in the coming year will be extremely limited." The report further states that the Russian leadership is not ready for any significant concessions to Ukraine.

***Therefore, a certain "window of opportunity" slightly opens up on Kyiv's side to resolve the Donbas conflict and address other crises in relations with Russia. Moscow, however, keeps its "window" tightly shut.*** The Kremlin wants one-sided concessions from the new Ukrainian leadership, but these are highly unlikely, primarily because of nonacceptance of such concessions by significant parts of Ukrainian society. Consequently, the possibility of at least partial

---

<sup>3</sup> For more detail see "Scenarios of Russian-Ukrainian relations after the presidential elections" – the Centre for Current Policy", <http://cpkr.ru/analytics/scenarii-rossiysko-ukrainskih-otnosheniy-posle-prezidentskih-vyborov> (in Russian).



settlement of the conflict between Russia and Ukraine still almost entirely depends on the position and actions of Moscow.

– *What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

My answer to the previous question makes it clear that one should not expect radical changes in the development of Ukrainian-Russian relations, either for the better or for the worse. Parliamentary elections will not lead to the revenge of pro-Russian forces. Moreover, the new president of Ukraine and his team are not ready to settle the conflict on Russian terms.

The *status quo* scenario, however, implies a number of sub-options.

**A more optimal sub-option** includes the intensification of the negotiation process and some decline in the overall tension within bilateral relations. One shouldn't expect breakthroughs, but rather slow progress in cleaning up massive debris that has accumulated over the past 5 years. This course of Ukrainian-Russian relations may be beneficial for the situation in Donbas, with significant reduction in hostilities and, ideally, a complete ceasefire, as well as a full prisoner swap (“all for all”). These expectations, however, are perhaps too idealistic.

**A less favorable sub-option** denotes the ongoing negative dynamics in bilateral relations, with the emergence of new conflict situations, most likely initiated by Moscow. This may include the termination of Russian gas transit across the Ukrainian territory. Moscow may also take advantage of possible aggravation of the domestic political situation in Ukraine to once again meddle in Ukraine's internal affairs. In the Donbas context, this can lead to a relative and limited escalation. If the issuance of Russian passports to the *ORDLO* residents becomes massive, this will irrevocably bury any possibility for a political settlement of the Donbas conflict on the basis of the Minsk Agreements.

**The most realistic sub-option** within the *status quo* scenario implies a certain intensification of negotiations (Donbas, new gas transit agreement, prisoner exchange and release of Ukrainian political prisoners from Russian prisons), followed by freezing and further stagnation both in negotiations and in bilateral relations. As nothing changes for Donbas, the low intensity warfare will continue.

One way or another, the problem of the new gas agreement between Ukraine and Russia will be the central, most controversial and hottest topic in bilateral relations this autumn. Further development of bilateral relations will significantly depend on its successful solution or failure.



## WE SHOULD NOT EXPECT ANY IMPROVEMENT IN RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND THE RUSSIAN FEDERATION IN THE NEAR FUTURE

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Kostyantyn  
KONONENKO,**  
*Deputy Director,  
the National Institute  
for Strategic Studies*

The change of power in Ukraine may bring about some novelty to the negotiation process aimed at resolving the conflict, but it will not have a significant impact on the fundamental nature of Kyiv and Moscow's bilateral relations. The situation in Donbas and further relations with Russia were not decisive topics during the 2019 election campaign in Ukraine. Accordingly, Petro Poroshenko's electoral defeat cannot be viewed as evidence of public nonacceptance of his overall foreign policy strategy – his successor did not receive enough credibility for a substantial revision of the course of relations with Moscow.

At the same time, the new Ukrainian government has to respond to challenges associated with the need to end hostilities in Donbas, as this is one of the main tasks in its agenda. It is likely that initially the government's willingness to succeed in resolving the situation, which tended to freeze in recent years, will mobilise it to seek mutually acceptable options for a compromise with Russia.

In fact, the president's rhetoric in the last few days demonstrates his readiness for dialogue and a compromise solution. Recent statements by Leonid Kuchma, the head of the Ukrainian delegation in the Trilateral Contact Group, based on the results of the latest meeting in Minsk (5 June 2019) can be viewed as a “trial balloon”, thrown into the Russian half of the field, and an invitation to a constructive discussion. It is already clear, however, that this process will be neither quick nor easy. Its success does not depend solely on Ukraine: it also requires Russia's readiness to honest and open dialogue on the whole range of issues linked to a peaceful settlement in Donbas, the status of Crimea and the construction of a new post-conflict architecture of Ukrainian-Russian relations.

Obviously, the Russian leadership is not yet ready to take such a step, it prefers the format of the ostentatious “dialogue” with openly pro-Russian

Ukrainian political movements, such as the “Opposition Platform - For Life”, run by Viktor Medvedchuk and Yuriy Boyko. Both of them remain on the margins of modern Ukrainian politics, although, according to sociologists, they do have a chance to improve their representation in the new parliament.

Proceeding from this logic, the new president of Ukraine, who declares the continuation of the country’s pro-European course, is as unacceptable for the Kremlin as the previous one. Thus, one can hardly expect any changes in Russia’s position in the near future and wager on the possibility of compromise. Quite the contrary, evidence suggests that against the background of peaceful rhetoric, Russia takes a tougher stance against the new Ukrainian leadership. Increased shelling of Ukrainian positions and the escalation of hostilities in the conflict zone in the first weeks of Mr. Zelenskyy’s presidency are vivid examples of such behaviour. It is also possible that by doing so Putin wants to test the new head of the Ukrainian state “to destruction”. For now, it is clear that the Kremlin has no intentions to negotiate, but rather seeks to continue its damaging interference in Ukraine’s internal affairs, especially on the eve of the upcoming parliamentary elections. Therefore, the escalation in Donbas will remain one of Russia’s “bargaining chips” to try to achieve one-sided benefits and make peace on its own terms by using Mr. Zelenskyy’s lack of political experience.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

The logic of current situation suggests that we should not expect any improvement in Ukraine-Russia relations in the near future, despite the change of the government in Kyiv.

Judging from the first statements and foreign policy steps by president Zelenskyy, Ukraine’s policy on Russia will not undergo significant changes. Approaches to addressing key issues of Ukrainian-Russian relations remain the same:

- normalisation of bilateral relations is only possible on terms of full restoration of Ukraine’s territorial integrity, with respect for inviolability of its borders and state sovereignty;
- Russia must disengage from interfering in Ukraine’s internal affairs, recognise its sovereign right to choose own path of civilizational development, constitutional structure and the right to ensure its own security;

- international law, rather than unilateral law, based on the rule of force in the interpretation of the provisions of international documents, as practiced today by Russia with regard to Ukraine and other former Soviet republics, must form an imperative basis of bilateral relations;
- in the future, the practice of unilateral action by the Russian Federation, without coordination with partners in matters that affect their fundamental interests, must be excluded from bilateral relations;
- the principle of peaceful co-existence on the basis of a pragmatic approach to each individual matter in bilateral relations is the most acceptable platform for Kyiv. However, it is only possible after the final settlement of the issue of occupied territories, including the status of Crimea.

The use of traditional and globally accepted diplomatic tools in Ukrainian-Russian relations today continues to present a challenge due to unconstructive position of Russia, as it does not want to abandon its imperial approach and recognise the existing reality. Its recent actions, specifically the decision to issue Russian passports to the residents of certain areas of Donetsk and Luhansk regions, show that the Kremlin is not ready for real de-escalation in Donbas. Quite the contrary, Russia continues to use the conflict for creating threats to Ukraine's statehood and to apply pressure on the Ukrainian leadership. For Russia, it is beneficial to fuel this conflict as a tool for destabilising Ukraine. Therefore, it is safe to say that the Russian Federation will continue to pursue its current policy.

Having total control over the occupied territories of Donbas, Putin's regime will continue to supply minimum resources that are necessary to maintain the viability of the so-called "DPR" and "LPR". A large-scale escalation in the conflict zone is unlikely, as at the moment it is better for Russia to utilise "hybrid" methods of influence rather than to rely on military force. However, even under such a "conflict-freezing" scenario, any talks about the prospects of a full-scale settlement of Ukrainian-Russian relations seem untimely.

Also, the Kremlin's recent statements about its willingness to "turn the page" and to restart relations with Ukraine "from scratch" should not mislead anyone. At the moment, Russia's proposal to build bilateral relations with Ukraine within the pre-war paradigm, "as if nothing happened", factoring out the occupation of Ukrainian territories and the proxy war in Donbas – and faulting Kyiv for hostility – looks like complete nonsense. The goal of Moscow's provocation is clear – to drive president Zelenskyy's team into a corner by throwing it into a very

difficult dilemma: either to agree to reconciliation on Russian terms and receive some economic preferences as a bonus, or to continue confrontation with possible new escalation and new victims.

It is likely that in the foreseeable future, Moscow will alternate a rigid pragmatic approach in its relations with Kyiv with gestures of pretentious peacefulness, aimed at “strangling Ukrainians in embraces of brotherly love”, simultaneously torpedoing all Ukraine’s attempts to integrate into the EU and NATO and relying on quick renaissance of the pro-Russian forces in Kyiv. At the same time, it will seek to weaken the West’s support of Ukraine by using a variety of tools and will continue to consistently work towards lifting the sanction regime without fulfilling its obligations in line with the Minsk Agreements.

### NEW UKRAINIAN GOVERNMENT DOES NOT HAVE THE POTENTIAL TO END THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Lidiya SMOLA,**  
Professor at National  
Technical University of  
Ukraine  
“Kyiv Polytechnic Institute”

Change of government always presents a “window of opportunity”. However, the likelihood of the efficient use of this “window” for conflict resolution is extremely low because the five years of war have started processes with rather strong momentum. Ukraine will follow its pro-Western path, other alternatives are not being considered. Trade wars and Russian sanctions against Ukrainian business will only reinforce our pro-Western stance.

According to the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (in 2018) Ukraine’s exports to Russia went 7.2% down (amounting to \$3.7 billion). Russia’s share in the total volume of Ukrainian goods exports dropped to 7.7% compared to 9.1% in 2017, its share in Ukraine’s total imports is also getting smaller (14.5% in 2017 and 14.2% in 2018). Meanwhile, foreign trade in goods and services with EU countries increased 13.4% in 2018 (\$49.3 billion). EU countries made up 41.1% of Ukraine’s trade turnover in 2018.

On 18 April 2019, the Russian government has introduced new economic sanctions against Ukraine (Russia has banned exports of cardboard and paper products, light industry goods, metalwork products and engineering products and has restricted oil and petroleum products supplies from Ukraine). The volume of trade with Russia will keep shrinking. At the same time, confrontation in the information arena and in cyber security will grow. “The window of opportunity” will likely give tangible results in prisoner exchange only.

The US and EU economic sanctions are causing major damage to the Russian economy. Therefore, in case of a drastic deterioration of the economic situation, the Russian government will manifest its commitment to a compromise, however, without any specific action. Moscow will expect results from pro-Russian forces in Ukraine headed by Viktor Medvedchuk’s group, which has already accumulated a sizable media potential. It is also possible that Russian leaders are relying on the new president’s lack of political and military experience as well as his particular mindset.

In the near future, we can expect the *status quo* to remain unchanged with some exacerbations on the demarcation line. The situation will remain like this until Ukraine gets its new parliament and government. Moscow will be waiting to see the results, hoping for stronger pro-Russian representation in the new Ukrainian government and the potential execution of the Minsk Agreements according to the Russian scenario. In case of strong voter support for the Medvedchuk group in the elections, Russia will try to realise the “Georgian (Abkhazian) scenario”.

According to analysts, progress in the Minsk Agreements execution will be a good reason for the EU to lift some of the most burdensome economic sanctions off of Russia, which Europe is having trouble prolonging anyway. Active resistance against Viktor Medvedchuk’s actions or the isolation of the pro-Russian faction in the parliament will lead to a new escalation of the conflict. There is also the possibility of new attempts to destabilise Ukraine from the inside.

Initially, it will probably be a push to force the adoption of legislation on Donbas autonomy. In case this fails, the next step will be an attempt to incite a domestic conflict in Ukraine (via different provocations and acts of violence), which will be interpreted as “civil unrest/war”. A number of messages in the information space regarding the possibility of “another Maidan” should be interpreted as “testing” public sentiment and active groups. The accumulation

of additional reserves of natural gas by European traders is a sign of a future gas war planned by Gazprom. According to Naftogaz management, Gazprom will cut off transit of natural gas through Ukraine’s GTS, blackmailing Ukraine and Europe with a gas crisis.

If the new Ukrainian government progresses towards active reforms and the reinforcement of its army with new types of weapons and equipment (*Vilkha* missiles, *Neptun* missiles, *self-propelled howitzers Bohdana*, *radio intelligence*, *modernisation of special forces*, etc.), the frozen conflict could move into an active phase. This would have a very simple explanation: Moscow is not interested in Ukraine as a strong independently acting state, while such actions could be interpreted as Russia losing its grip on the region.

Even the threat of financial sanctions, to which Russia is particularly sensitive, will not be able to stop conflict intensification in this case. Conflict escalation is also possible in case of drastic deterioration of Russia’s economic situation (an economic crisis, a drop of energy prices) and the growth of protest movement within the country. The desire to fight “a small victorious war” (*similar to 1904, when the Russian Minister of Internal Affairs V.Pleve stated: “...in order to stop the revolution, we need “a small victorious war”*”), will inspire a new military campaign, thus drawing the public attention away from crisis and a possible transition of power.

– *What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

I believe that there are no prerequisites for a real reboot of relations between the two countries. As the conflict is based on geopolitical grounds and a difference in values, it will continue, taking different forms, but remaining the same at the core. The space for compromise will be extremely limited. Moscow is likely to try using pro-Russian politicians in Ukraine (Viktor Medvedchuk, Yuri Boyko), who will do their best to lobby through Donbas autonomy, disseminating the narrative about civil strife in Eastern Ukraine. The first foreign visits of the newly elected president of Ukraine and new messages in the rhetoric of French, German and US leaders will have Moscow hoping for a *carte blanche* to intensify its actions regarding Ukraine. A major focus will remain on international court battles.

Russia-Ukraine relations will progress depending on a number of factors. Most important of them are: parliamentary election results, Ukraine's socio-economic situation and public support of the new president (whether it remains on the same level). At the moment, it is advantageous for both Russia and Ukraine to hold their current ground, which will lead to the conservation of the existing situation of manageable conflict. Even small strategy corrections on either side hold major risks for the domestic political situations in each country. Three scenarios are most likely: a nominal military escalation, nominal peacekeeping operation and the nominal preservation of the *status quo* with Ukraine gradually increasing its military potential and continued pressure on Russia.

The possibility of nominal military escalation in the conflict zone is rather small, although political instability and the change of government in Ukraine may drive Russian leaders to intensify their activity in this area. What is more likely is an upsurge of terrorist threats (mining, high profile assassinations). This scenario is possible if Russia achieves more success in the diplomatic arena (Russia's return to PACE, agreements with France and Germany). The conflict parties have more sanctions in stock for each other, so any drastic action to achieve one's interests may also provoke conflict escalation.

A nominal peacekeeping operation or creating a neutral buffer (5-6 km) along the contact line (as always, parties will be apprehensive of scheming on the part of the opponent) is not accepted by Russia. At the moment, the probability of a peacekeeping operation is low, but with time it may become more likely.

The third, and most likely, scenario of future relations between Russia and Ukraine is the *status quo* scenario. This means further stagnation of the Donbas region, recurring episodes of intensification and shellings, gradual capacity-building of Ukrainian army, and continued international pressure on Russia. Successful implementation of the "People to People" project, the restoration and renovation programme for the destroyed regions in the liberated Donbas territories, may have a certain positive psychological effect on the residents of the occupied territories.





## THE CHANGE OF POWER IN UKRAINE AS SUCH WILL NOT LEAD TO THE CONFLICT SETTLEMENT

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Mykhailo HONCHAR,**  
President of the Centre  
for Global Studies  
“Strategy XXI”

Since the conflict in Donbas is a consequence of Russia’s hybrid aggression against Ukraine, its final settlement is only possible with the aggressor’s refusal to continue the war. But this is highly unlikely. Russia shows no real, rather than verbal, signals of goodwill and a constructive approach, as evidenced by the introduction of additional restrictions on hydrocarbons and petroleum products exports to Ukraine from 1 June 2019, the threat of gas transit termination across Ukraine starting from 1 January 2020, and the launch of issuance of Russian passports to citizens of Ukraine. It is necessary to step up the sanctions pressure from the West to force Russia to peace. But Europe’s political will in this regard is weak, and the United States’ readiness is not sufficient.

The change of government in Ukraine as such will not lead to the conflict settlement. The statements of the presidential frontrunner Zelenskyy that “it wasn’t us who started this war, but it is on us to end it”, are pure populism, which has already crashed into the reality that he tasted over the first 100 days of his presidency. So, it is no coincidence that during meetings with the members of the US Administration and the European Commission, president Zelenskyy talked about the need to strengthen Western sanctions against Russia.

Compromises on the Russian side are impossible. The above-mentioned passport issuance initiative for those living in the occupied territories has expanded into “passportisation” for all citizens of Ukraine in a matter of days. And this implies an “escalation scenario” far beyond Donbas. In general, this applies to the entire Ukraine, pointing at preparation for the “protection of compatriots” scenario.

And something that they may call “a compromise” in Moscow will, in fact, mean capitulation for Ukraine, which is unacceptable for Ukrainian society as it was in 2014. Therefore, a new round of escalation is inevitable, especially



given the fact that the United States did not settle for the Venezuela-for-Ukraine type of exchange.

– *What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

By continuing to act within its hybrid war framework, Russia will try to populate the government structures of Ukraine with its acolytes, to raise quislings to the highest offices in executive bodies, and to restart relations “from scratch”, as articulated by Moscow. This became apparent during the election campaigns with media strengthening of the pro-Russian Medvedchuk-Boyko-Lyovochkin group. One should also look at Russia’s activities on the “gas front”, including two visits to Russia by Viktor Medvedchuk and Yuriy Boyko’s tandem, as well as offers of “cheap gas” and a “friendly settlement” by *Gazprom*’s Alexey Miller, while ignoring the payment of \$2.8 billion to *Naftogaz* pursuant to the decision of the Stockholm Arbitration in 2018.

The Kremlin is already elaborating the “winter gas crisis” scenario in order to accuse Ukraine of disrupting the transit of Russian gas to Europe and to dictate its scheme of both gas transit and gas supply to Ukraine to once again get a grip of the Ukrainian gas market and revive its traditional gas leverage over the Ukrainian government (*Naftogaz* is not buying gas from *Gazprom* since November 2015).

The Kremlin’s plot is to recalibrate the new Ukrainian government from the “away from Moscow!” algorithm to the *status quo ante* restoration in bilateral relations according to the Russian plan, in which Ukraine recognises Crimea as Russian territory and restores its water supply, Russia recognises “Ukraine’s territorial integrity” without Crimea and withdraws from Donbas on conditions of implementation of the Minsk Agreements by Kyiv in the Russian interpretation. The latter implies amnesty for militants, the autonomy of Donbas, transformation of the “DPR” and “LPR” army corps into “people’s militia”, the elections, and the arrival of representatives of the newly established autonomy to the Verkhovna Rada. In fact, this is more than a federalisation scenario for Ukraine, but the model of its “Bosnianisation” – transformation into a dysfunctional state entity governed by the quisling regime. According to the Kremlin’s vision, Ukraine should hold a properly “arranged” referendum on NATO and EU membership with a pre-programmed negative result, which will serve as a basis for

abandoning the country’s European and Euro-Atlantic integration course enshrined in the Constitution.

Taking advantage of Europe’s transformation following the election of a new European Parliament and the formation of a new European Commission, Russia will try to “sell” its traditional vision of conflicts in the post-Soviet space to the EU as the weaker link of the collective West. The core of this vision is that said conflicts are generated by the internal problems of Moldova, Georgia or Ukraine, while Russia resists any foreign interference in their internal affairs, stands for preservation of these countries’ sovereignty and integrity, and tries “to help” in every possible way by playing the role of mediator and peacemaker while working together with the West on drawing the new security architecture in Europe.

Russia’s strategy has not changed since the 19th century. It is worth recalling the Lord Palmerston’s famous speech in the British Parliament, when discussing the division of Ottoman Porte on the eve of the Crimean War: “...the Russian Government has always had two strings to its bow – moderate language and disinterested professions at Petersburg and at London; active aggression by its agents on the scene of operations”.

Today, it is safe to say that Russia, through its actions in Moldova, is trying to create a parallel reality of “constructive interaction” with Europe and the United States. This is also projected on Ukraine, particularly to create an illusion that Russia is ready for a constructive solution to the “Donbas conflict” and that it is not a party to the conflict but only a mediator, just like Germany and France.

Therefore, Russia’s actions in the coming months (the period of formation of new government structures both at the central and local levels) will focus on working inside Ukraine to re-transform it into “Yanukovych’s Ukraine” by using media, agents of influence and networks of diverse lobbyists and also taking advantage of the new government’s blatant incompetence, pacifism and ignorance of Russia.

Military action against Ukraine is also possible; moreover, it becomes increasingly more probable in view of the recently launched campaign of issuance of Russian passports to citizens of Ukraine for their subsequent “protection”. A specially planned provocation can serve as an excuse for aggression, e.g. the spread of fake news about the Armed Forces of Ukraine “going rogue” and presenting the threat to all.

In view of more than a mild response of Europe and the United States to Russia's actions in the Sea of Azov that restrict freedom of navigation and the incident near the Kerch Strait on 25 November 2018, endless investigation of the shootdown of MH17 flight by the Russian *Buk-M* system and Germany and France's facilitation of Russia's return to the Council of Europe, Moscow perceives this as a sign of weakness of the collective West and as a new "window of opportunity" to continue its hybrid aggression with military component. And while speaking at the Academy of Military Sciences in February, Valery Gerasimov, the Chief of the Russian General Staff, focused on the Syrian experience for good reason. In the event of escalation, Kharkiv, Kherson and Odessa oblasts, as well as the Ukrainian Azov region are likely areas of Russian military action.



In the near future one can expect attempts of some European countries to put pressure on Ukraine regarding the unilateral implementation of the so-called Minsk Agreements. The success of these attempts is unlikely, but if the Ukrainian government does endorse this approach, it will lead to a severe internal political crisis to further aggravate the situation.

Russian diplomacy will continue operating from within the EU, particularly through Germany, France and Italy, by trying to advance the new architecture of European security and cooperation in the format of **(EU + EAEU) - (US + Canada + UK)** while ignoring the interests of CEE states. The United States will hardly welcome this approach. Under these circumstances, Ukraine, Poland, Romania, the Baltic states, Moldova and Georgia will have no choice but to shift towards the transatlantic cooperation format **(US + UK)**.

Therefore, the likelihood of maintaining the *status quo* in Donbas remains high if no tectonic tremors occur over the next six months in the relations between the West and Russia due to events elsewhere in the world (Middle East, Latin America, Southeast Asia) outside the CEE region.

## POSITIONS OF RUSSIAN EXPERTS

### MOVEMENT TOWARDS MINSK MODEL EXECUTION WOULD HELP TO NORMALISE POLITICAL DIALOGUE

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*

Ukraine has the new president, yet it is not quite clear how this will affect the future of conflict resolution. Partially, the answer may be given by the parliamentary election results and the character of relations between the president and the parliament that will emerge afterwards. President Zelenskyy is waiting for the parliamentary elections and is assuming a careful waiting tactic regarding negotiations, largely repeating the Ukrainian mainstream interpretation of national interests in the conflict. Even if the president believes in the evolution of this position in the future, it will not be an easy task, as the political track created under Petro Poroshenko’s presidency has its supporters, including the ones with the rather radical disposition.

It is quite possible that election results will not present a majority party, and parties that get the Verkhovna Rada seats will be forced to form a coalition to overcome major differences of opinion. In the worst case scenario, the situation may come to a stalemate, when neither political parties nor the president are able to implement their agenda, as they block each other. Of course, the president hopes for the maximum number of his supporters within the new parliament, and the Russian government hopes for a good result for those people who they see as a “compromise force” (represented by Viktor Medvedchuk). In reality, we can predict that the “compromise party’s” success would only provoke strong opposition from its outspoken opponents, and would ultimately cause the same stalemate and/or yet another destabilisation and street politics triumph. By contrast, the victory of president Zelenskyy’s supporters would mean that the president is given a free hand to implement his ideas.



**Sergey UTKIN**,  
Head of Strategic  
Assessment Section  
at the Primakov Institute  
of World Economy and  
International Relations  
(IMEMO),  
Russian Academy of  
Sciences

All the unknown variables of Ukrainian political scene rebalancing aside, changes in Ukraine's political life create a dynamic which, under a number of conditions, could lead to Donbas conflict resolution. Voters must have preferred overcoming corruption and political system stagnation to the statehood building triad – “army, language, faith” – proposed by Petro Poroshenko. Both Donbas and Russia can be comfortable with the president, who is not ashamed of the traditional Ukrainian bilinguality, is able to reach young people, and is shaking up the old management team.

Moscow still considers the Minsk Agreements the basis for a compromise settlement, which does not sit well with radicals on either side, but is at least not rejected by the mainstream both in Ukraine and Russia. At the same time, the process is clearly influenced by Russian forces that see the value in strengthening connections with Donbas and delivering its residents a guarantee of support, mainly through easing the Russian citizenship procedure. The limitation in the granting of citizenship is usually the unwillingness of the state to undertake responsibilities regarding new citizens too easily. In this case, however, if the state is willing to grant such citizenship, and potential citizens are willing to receive it, it is not easy to obstruct this process.

The Russian leadership will hardly cancel its decisions in this area, to say nothing of taking the granted citizenship away. Dual citizenship situation (Ukrainian and Russian) is easy to imagine and not critical, but many Ukrainian politicians view it as highly undesirable and will do all they can to prevent it. The directly opposite perception of the meaning and significance of the same actions does not facilitate the search for a compromise, but it does not completely exclude the possibility of stabilisation in the conflict area with subsequent political resolution.

Tying together the issues of Donbas and Crimea as done by Ukrainian politicians and some Western partners essentially drives the situation to a stalemate. Apparently, Russian leaders see the standoff in Russian-Ukrainian interactions for decades to come as quite realistic and most likely, albeit not optimal.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

Although president Zelenskyy is taking a very careful approach to changing Ukraine's position in negotiations on the ongoing conflict, he is well aware of

his voters’ demand for the cessation of hostilities and resolution of remaining complicated issues through negotiations. He is likely to attempt to use the existing Normandy format for these purposes.

Russia’s position in this context is well-known: Moscow appeals to decisions previously agreed upon in the Normandy format – separation of forces in the areas near Stanitsa Luganskaya, Petrovskiy and Zolotoy, putting in writing the so-called “Steinmeier formula”, which envisages implementing Ukrainian legislation on a special local self-government rule in some areas of Donetsk and Luhansk regions on a temporary basis during local elections in Donbas, and on a permanent basis after OSCE/ODIHR assessment of elections as such that satisfied the main requirements.

Given president Zelenskyy’s statements on the need to ensure full ceasefire immediately, progress in this area is possible. This could significantly reduce the risks in the conflict area but would not mean immediate progress in political resolution. Even if the “Steinmeier formula” is turned into an official document, there is still the major issue of negotiating election rules in line with the Minsk Agreements. Reforming of Ukraine’s political scene during the Verkhovna Rada elections this year (with political forces created from scratch having real chances of winning) may potentially facilitate this process – it is much easier to imagine new forces participating in Donbas elections rather than Maidan-2014 victors.

As time goes by, chances for the execution of the Minsk Agreements are not increasing, at the least. If parties fail to make progress in the coming years, and “separate regions” keep drifting away from Ukraine, friction points between Russia and Ukraine may exacerbate, and other more large-scale consequences may emerge (e.g. in Russia’s relations with Western countries, etc.). There is hardly any solid ground, however, under expectations that these prospects would lead to Russia reviewing its current policy in the near future. If there is movement towards the implementation of the Minsk model after all, even before any substantial results are achieved, we could expect the partial renewal of economic cooperation between Russia and Ukraine and some normalisation of political dialogue.

Despite the difference in political and economic weight, both Russia and Ukraine are capable of delivering significant blows to each other, taking into account Western partners’ stable support for the latter. Ultimately, causing mutual damage does not contribute to resolution of deep socio-economic problems on which both countries had better focus their efforts.

## ANY AGREEMENTS WITH KYIV WILL BE TIED TO AGREEMENTS WITH THE EU AND THE USA

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Tatiana PARKHALINA**,  
Deputy Director  
of the Institute of  
Scientific Information on  
Social Sciences  
of the Russian Academy  
of Sciences

Theoretically, the change of power in Ukraine could become the window of opportunity for the conflict resolution. Yet what attracts attention is that right after Volodymyr Zelenskyy's victory in the presidential election, Moscow makes a decision to start the simplified Russian passport issuing procedure for “DPR”/“LPR” residents, justifying it with humanitarian concerns. This cannot be explained in any other way than as the act of pressuring the new Ukrainian leadership. The new Ukrainian president is being sent a signal that Moscow is ready for new escalation in case his behaviour is unconstructive from the point of view of Russian leaders.

Keeping in mind that Mr. Zelenskyy does not have a strong team, that his ideas regarding conflict resolution are, apparently, not yet fully formed, that the West is pushing him (so far, not visibly) to change the approach, demonstrating its weariness of the Ukrainian crisis - Moscow is sending the new Ukrainian leadership a reminder that it holds the potential to escalate the situation.

The inexperienced president of Ukraine has to solve three major problems: resolution of the Donbas issue, internal reforms and preparation for parliamentary elections. Yet even Mr. Zelenskyy's appointments are being blocked by the current Verkhovna Rada.

Moscow is well aware of the subjective and objective complexity of president Zelenskyy's position and thus is not going to make any concessions regarding the situation in the Ukrainian South East.

Concessions are possible however in Moscow-Washington, Moscow-Brussels, Moscow-Berlin, Paris, etc. relations. The relative victory of right-wing populists (by 35 seats) in the European Parliament elections leaves Moscow hopeful about the possibility of the EU sanctions policy review. And although the state of Russia's economy is far from perfect, there is no protest potential in the country.



It is true, surveys show that Russian citizens started realising the connection between the current type of foreign policy and their own economic situation. But this is not enough for them to start pressuring the government to change its foreign policy regarding Ukraine and the West.

Through continued destabilisation of South-Eastern Ukraine, Moscow is achieving its main goal – preventing Ukraine’s NATO integration and maintaining negative influence on the situation in Eastern Europe in the context of its geopolitical confrontation with the West and the USA. Thus, the West is being sent a signal that post-Soviet space remains Russia’s “zone of special interest”, while the conflict in Ukraine is a demonstration of Euro-Atlantic allies’ limited capacity to act.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

I believe that in the next 2-3 years the following scenarios of the Russia-Ukraine relations are possible:

- **Scenario 1.** If in the framework of the Minsk format Ukraine consents to the execution of the Minsk Agreements in the order they are formulated, Russia will insist on federalisation and the special status of “DPR” and “LPR” regions, so that they can influence domestic and foreign policy decisions, and foremost, Ukraine’s neutral status and renunciation of NATO and EU integration. This would make military de-escalation in Donbas possible.
- **Scenario 2.** The so-called “natural gas diplomacy”. At the St. Petersburg International Economic Forum A.Miller speaking on behalf of Gazprom, offered Ukraine to start negotiations on direct natural gas supplies at 25% below the current cost. The offer was made in the presence of Yuriy Boyko and Viktor Medvedchuk. If an agreement is reached, Russia will attain economic leverage and will be able to influence the situation in Ukraine, while pro-Russian forces will get more votes in the parliamentary elections, which could ultimately lead to conflict de-escalation.

There is another aspect in this scenario. Prior to Russia-Europe negotiations on gas transit through Ukraine, the Russian government made a condition for Ukraine to “abandon the endless legal litigations” for a new contract with Kyiv to be made. Kyiv responded with promises of new legal proceedings. However, European gas buyers are not abandoning their attempts to nudge Moscow and



Kyiv towards compromise. It is planned to start a new round of gas negotiations between Russia, the EU and Ukraine on the transit of Russian gas to the European states. If a direct agreement is made on Russian gas supplies to Ukraine, the price of gas for Ukrainian consumers could go down 25% compared to the currently used reverse supplies from the EU.

Naftogaz assumed that the conditions of the special deal could include Naftogaz waiving Gazprom's debt, abandoning any legal litigations and non-application of European rules in the gas sector. This would mean additional revenues for Russia, and losses and almost complete dependence on Russia for Ukraine.

The European Commission proposed that parties sign a contract for over 10 years with such volumes of pumped gas that would be lucrative for investors to be invited for the modernisation of Ukrainian GTS. However, so far, Russia and Ukraine's actions do not show their readiness to negotiate a new transit deal, as there is no readiness to compromise. Ukraine is unlikely to discard its old claims, but if an agreement is reached, it may not file new ones. Maybe a provisional solution is possible that could influence the search for conflict resolution in Eastern Ukraine.

- **Scenario 3.** Connected with the decision of the new Ukrainian government to lift the economic blockade used over the past years, namely: pension and social payments to “DPR”/“LPR” residents, opening Ukrainian banks, allowing transit of humanitarian shipments, etc. These actions could have positive consequences if Russia can ease the sanctions arrangements with the EU and the USA.
- **Scenario 4.** The Ukrainian government decides to continue fighting in Donbas and even intensify military action. With Russian passports distributed to representatives of different formations, Russia can use the activation of military action to “protect” Russian citizens in danger of extermination. In this case, conflict escalation is inevitable with unforeseen consequences like another “pocket” with Ukrainian army in need of rescue, resembling the situation after Ilovaysk and Debaltseve.
- **Scenario 5.** Russian leadership finds a political will to make agreements in order to stop the conflict. Responding to a question at the St. Petersburg International Economic Forum, the Russian president said that he is not opposed to meeting Volodymyr Zelenskyy if his Ukrainian colleague sends

corresponding signals, which are not there at the moment. But what will the conditions be? It is possible they will include a special status for Donbas and a number of economic preferences for Russian companies. But any agreements with Kyiv will be tied to agreements with the EU and the USA.

## ECONOMIC “WINDOW OF OPPORTUNITY”

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*

The search for political solutions to the existing interstate problems (including relations between Moscow and Kyiv) always factors into the economic situation of the contracting states, and their strengths and weaknesses are inevitably taken into account and used. “We are ready to negotiate with Russia, we are ready to implement the Minsk Agreements, but first and foremost, **we have to be able to protect ourselves and become stronger economically, politically and militarily**”, stated the Ukrainian president Zelenskyy in Germany.<sup>4</sup> In turn, addressing current and future economic issues implies not only competition, but also mutually beneficial cooperation with Russia as an important stage in building bilateral relations in a wider context.

In this respect, **the energy sector** is of particular importance. At the meeting with Germany’s Chancellor Angela Merkel, president Zelenskyy emphasised that “the continued transit of Russian gas through Ukraine, its accumulation in Ukrainian storage facilities is a guarantee of the energy security for both Ukraine and Europe”.<sup>5</sup> He has expressed confidence that after the current contract on the transit of Russian gas across Ukraine expires in 2020, the parties will reach new agreements. In turn, Ms. Merkel stated that the implementation of the Nord Stream-2 project and the continuation of the gas transit across Ukraine are closely linked.



**Mikhail SUBBOTIN,**  
Senior Researcher at  
the Primakov Institute of  
World Economy and  
International Relations of  
the Russian Academy  
of Sciences

<sup>4</sup> Statement of the President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy at the meeting with Jens Stoltenberg, the Secretary General of NATO, on 4 June 2019 in Brussels – *ed.*

<sup>5</sup> Statement of the President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy at the joint briefing with Angela Merkel, the Chancellor of Germany, on 18 June 2019 – *ed.*

**The gas transit in Russia-Ukraine relations** has been a perpetual irritant for many years. The time until 31 December is running out. Apparently, neither Nord Stream-2 nor TurkStream will be fully operational by that time, so Russian and Ukrainian business partners will have to negotiate.

For the time being, the parties only embark on such talks and instead engage in “tug-of-war” games, occasionally scaring the European consumers with the threat of a new gas crisis. The Europeans become nervous, although the situation does not look too dramatic due to low European gas prices. In the meantime, all those involved are well aware of the fact that another transit crisis can deal a heavy blow not only to the relations between the two nations, but also to the gas market positions in Europe.

And these positions are far from unconditional. In its most recent *Gas 2019* forecast, the International Energy Agency states that **the gas markets currently undergo a series of profound changes**. Demand for natural gas jumped by 4.8% in 2018, accounting for nearly half of overall demand growth, which is set to be driven by Asia Pacific, forecast to account for almost 60% of the total consumption increase by 2024. China and India will emerge as major liquified natural gas (LNG) buyers along with increasing imports to Europe.

**LNG is an alternative to both Russian pipeline gas and Ukrainian transit.** The total capacity of all European LNG terminals is 200 billion cu m, with more to be built. The European countries are more or less trying to cover their needs by importing LNG from Norway, the United States and the Persian Gulf countries, but apart from Qatar, the trio of major LNG suppliers that are expected to “rule the world” are the United States, Australia and Russia. **Problems with exports of Russian gas automatically entail restrictions of its transit to Europe.** At the same time, Australia and the United States are expected to bypass Qatar in gas volume already by 2022 and 2024, respectively. The shale revolution in America marked a totally new stage for the country, whose gas policy is largely limited to advancing its own LNG.

**Renewables** demonstrate rapid development. Quite indicative is China’s example, where the National Development and Reform Commission (NDRC) has already decided to lower feed-in tariffs for onshore windfarms in July 2019 and 2020 and to cancel such tariffs altogether for the similar projects starting from 1 January 2021 – the expected date of grid parity. Last year, similar measures were undertaken for solar energy. Therefore, China consistently reduces subsidies for renewables, as these projects become increasingly more competitive and



can “stand up for themselves” and develop without the government support.

Readiness of the EU countries to tighten their long-term **climate goals** may inflict another blow to the gas transit across Ukraine. Even though it was originally planned to reduce greenhouse gas (GHG) emissions by 80% by 2050, most EU countries, including Germany and France, are

now favouring the idea of reaching climate neutrality (zero GHG emissions) by 2050. This goal was endorsed earlier by the UK government.

Of course, one should distinguish between short- and long-term goals. The Oxford Institute for Energy Studies has recently released a study on the prospects of gas demand across all industries under the decarbonization policy. The authors note that about 43% of the industrial gas demand in low-temperature applications can be quite easily displaced by renewables and heat pumps in the coming decade. Conversely, high-temperature heat processes and gas used as a raw material are more complicated to decarbonize as it would necessitate dramatic investment and innovations, so the impact of these processes on gas demand are likely to be felt only in the 2030-2040s.

As long as *Gazprom* responds to all challenges by increasing investment in European projects, Ukraine does have a bargaining chip, but what if pipeline gas from Russia to Europe loses the competition to renewables and LNG? This is the basis for developing a joint Russian-Ukrainian strategy of action...

– *What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

In his interview to the German paper *Bild*, Volodymyr Zelenskyy stated that Ukraine’s priorities are to develop good relations with the IMF, as well as the EU integration and NATO membership. He also emphasised that “our economic priorities are the establishment of the rule of law, currency liberalisation and privatisation, land reform, tax administration and coping management, reducing the administrative burden on business and creating incentives for small and medium businesses”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> See: <https://www.bild.de/politik/international/bild-international/interview-with-ukraine-president-zelensky-i-will-tell-putin-crimea-is-ukraine-62694806.bild.html>.

This selection of priorities is not accidental, as **Ukraine is ranked 83<sup>rd</sup> among 140 economies** in the World Economic Forum's **Global Competitiveness Index 2018**, falling behind the Russian Federation (43<sup>rd</sup>), Kazakhstan (59<sup>th</sup>), Georgia (66<sup>th</sup>), Azerbaijan (69<sup>th</sup>), Armenia (70<sup>th</sup>), and surpassing only Moldova (88<sup>th</sup>), Kyrgyz Republic (97<sup>th</sup>) and Tajikistan (102<sup>nd</sup>). Major problems are linked to:

- **Institutions (ranked 110<sup>th</sup>)**, due to high level of crime and terrorism incidence, poor judicial independence, inefficient legal framework, high burden of government regulations, lack of transparency of government decisions, high incidence of corruption, poor protection of property rights, etc.;
- **Macroeconomic stability (131<sup>st</sup>)**, high inflation and debt dynamics;
- **Financial system (117<sup>th</sup>)**, which has been significantly disrupted by the banking sector crisis of 2014-2017. Ukraine is sixth-worst among 140 countries by the soundness of banks.

During his visit to Germany, president Zelenskyy claimed that Ukraine was already working on **a development project for Donbas**, “and Europe can help us here”. In fact, this could be an even bigger international project, and not only in terms of costs necessary for the region's economic recovery, but also in terms of experience of overcoming the consequences of “hybrid wars” and thawing of “frozen” conflicts that are already plentiful around the world.

At the same time, proper treatment requires accurate diagnosis, that is, the ability to see the problem in its entirety, to understand its complicated structure and to be able to split it into smaller components. Nowadays they talk a lot about oil and gas wars and their political or even geopolitical nature. However, the history of the Nord Stream-2 project points to at least three main elements:

**1. Politics** (it is primarily about the sanctions regime and its root causes). In the case of hydrocarbons, it was Russia that initially introduced sanctions against foreign companies in 2007 in the form of the law on so-called “strategic industries” and amendments to the legislation on the continental shelf, while all sanctions after 2014 were, in fact, counter-sanctions... Over the past six years the United States imposed many sanctions against Russia. In March 2014, the first anti-Russian sanctions were linked to the annexation of Crimea, and

a number of sanction initiatives have emerged in the past few months for many different reasons;

**2. Monopoly** (the EU is building a system of legislative and enforcement practices – universal, yet quite pragmatic approaches that take into account changing economic conditions). Back in 1878 *Standard Oil* responded to the decision on the construction of the Riverside Pipeline (which could destroy John F. Rockefeller’s monopoly) by building four pipelines of its own. Four! Bypassing and in parallel to the Riverside Pipeline! And no politics...;

**3. Corruption and ineffective corporate decisions** (anti-corruption and anti-kleptocratic legislation is being rapidly introduced around the world). In May 2018 *Sberbank CIB* was in the midst of high-profile scandal after firing the analyst Alexander Fak, who criticised *Gazprom* management for ineffective decisions and predicted the company’s huge losses due to the construction of gas pipelines Power of Siberia (to China), as well as Nord Stream-2 and TurkStream.

In October 2016, Alexander Branis, the director of *Prosperity Capital Management* (a minority shareholder in *Gazprom*) addressed Vladimir Putin at the VTB Capital forum: “We sometimes get the impression that the company works not for its shareholders, not for the consumers or for the state, but for the sub-contractors, who build various facilities for them”. At that time Mr. Putin acknowledged that this was a “very serious matter” and promised to meet the representatives of the largest companies with state participation and then “assess the effectiveness of these companies”. Earlier, the *Vedomosti* paper (29 July 2015) wrote that *Gazprom* could have spent on unclaimed projects at least 2.4 trillion roubles, which at that time was roughly equal to the capitalisation of *Rosneft*.

It is clear that business risks in the oil and gas sector are high, and when decisions were made to increase production, it was hard to predict the simultaneous effect of new factors, including updated European market regulations, the emergence of new suppliers, the shale revolution in the United States, the progress of renewables, the competition with independent producers in Russia and the aggravation of the political situation in the world. And today the future is just as unpredictable...

At the same time, Russia needs to sell its product to Europe, but relations with the transit countries – Belarus, Ukraine, Turkey – are consistently

challenging... This is a subject for serious analysis and an incentive to build relations based on new principles. However, this also applies to more general issues such as Europe's energy security or lifting of anti-Russian sanctions, which are directly linked to normalisation of relations between Russia and Ukraine.

The Ukrainian economy has not been in its best shape recently. But over the past decade, Russia has been growing at less than 1% of GDP annually... Politics took a heavy toll on the economy, but this will not last forever.

### THE “WINDOW OF OPPORTUNITY” DOES EXIST, YET NEITHER PARTY IS JUMPING AT THE CHANCE

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*

Change of government in any country usually creates “opportunity windows” for changes both in a country's national and foreign policy, given that there is demand for such changes in the society and in the political establishment (elite). The process is not automatic, though, and the opening “windows” are not always used efficiently. In order to be fully used, these opportunities most often require action by the new government, the ability and commitment to agree to some compromises that are unpopular among political elites, and, also, which is a major factor, the readiness of foreign counterparts to accept the proposed compromises.

It seems that there is a “window of opportunity” in Russia-Ukraine relations after the presidential election in Ukraine. Yet neither party is jumping at the chance. President Zelenskyy has yet to establish his standing in the country's political arena and prove his ability to act in the situation when “old powers” can undermine his decisions, creating difficulties in their implementation or just blatantly continuing their previous act.

The new president's ability to carry out his policy, which is apparently still under development, will largely depend on the Verkhovna Rada's support.



**Andrei ZAGORSKII,**  
Head of the Disarmament  
and Conflict Settlement  
Department  
at Primakov Institute of  
World Economy and  
International Relations,  
Russian Academy of Sciences

The forthcoming parliamentary elections will add some clarity. As his predecessors, president Zelenskyy prefers international negotiations as a method of resolving the conflict in Eastern Ukraine to a direct dialogue with Moscow. This is not helping open new “windows of opportunity” in Russia-Ukraine relations.

Moscow is waiting. So far, it does not understand either president Zelenskyy or who to talk to, who will be able to implement joint decisions, in case parties arrive at them. Before Ukraine’s political arena is fully formed after the parliamentary elections, president Putin is unlikely to make a decision regarding these issues and will probably not speed up any high-level meetings in the Normandy format, as he will wait to see what political signals will come from Kyiv.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

In the coming months, the most likely scenario is the conservation of the *status quo* of the conflict in Eastern Ukraine. Later on, I would not write off the possibility of local escalation as a response to Kyiv’s actions that Moscow deems unfriendly. At the same time, Moscow is hardly interested in a major escalation of the situation in Eastern Ukraine, although there are supporters of this course of events in Russia, and probably in Ukraine as well.

In this situation, we can hardly expect any breakthrough solutions regarding the conflict in Ukraine in the near future. The parties could, however, make some use of the window of opportunity that is still open in order to minimise the possibility of dangerous incidents, strengthen control over the situation in the conflict zone, make it more manageable and restore and strengthen bilateral communications.



## POSITIONS OF GERMAN EXPERTS

NO SIGNIFICANT PROGRESS IN RESOLVING  
THE CONFLICT IS EXPECTED SO FAR

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Andreas UMLAND,**  
Senior Fellow, Institute  
for Euro-Atlantic  
Cooperation in Kyiv

When it became clear, in spring 2019, that Ukraine’s leadership would soon fundamentally change, this gave reason for hope that the Donbas conflict may get closer to a solution. Not only has Ukraine since gotten a new and less demonstratively nationalist president Petro Poroshenko who by the end of his turn – much like former Ukrainian president Viktor Yushchenko had done ten years earlier – turned to the right. It became also clear that parliament and government would also change radically. As it looks now, Ukraine will soon reconstitute itself with a largely rejuvenated, less ardently anti-Moscow, and more cosmopolitan political elite.

The expectation, to be sure, was not so much that Ukraine will principally change its position and course vis-à-vis Russia. Given the clear fronts and iron logic of the Donbas conflict, there is little what Volodymyr Zelenskyy can, in substance, do differently from Petro Poroshenko. In spite of the Kremlin’s wishes, Zelenskyy can neither give away Ukrainian territory nor sacrifice Ukrainian sovereignty in Donbas and Crimea, as a mean to achieve peace with Russia.

The issue of decentralization raised in the February 2015 Minsk Agreements, as a, sometimes, presumed solution to the Donbas problem, is also a non-starter. Since April 2014, Kyiv has been conducting a far-reaching all-Ukrainian decentralization independently from the conflict of Donbas, and unrelated to the negotiations with Moscow. This ongoing devolution of power from the center to municipalities, however, has not helped Poroshenko to solve the Donbas conflict, nor will it help Zelenskyy in his attempts to do so.

In general, there is little that Zelenskyy can come up with to help solving the Donbas conflict. Rather the hope was that Putin may take advantage of the more Russia-friendly image of post-electoral Ukraine in order to justify, to his various domestic audiences, a less confrontational approach vis-à-vis Kyiv. Such an expectation was built on the assumption that the EU's sanctions may have done their job. Moscow, such was the assumption, would be seeking a reset of Russian-Western relations, via solution of the Donbas conflict, less out of sympathy for Ukrainian sovereignty or concern for European stability.

Rather, one hoped that the Kremlin would become more accommodative, out of long-term self-interest – namely, in view of its need for the EU as a foreign investor, modernization collaborator, and trading partner for Russia. With a Russian-speaking new president in Ukraine, such was the supposition, this would be easier to do than with the loudly anti-Putinist Poroshenko. The former Ukrainian president's rhetoric had ever more hardened over the five years of his presidency. Poroshenko's reputation among Russians has been thoroughly damaged by relentless defamation in Kremlin-controlled mass media. Zelenskyy, in contrast, is a well-known and sympathetic entity not only in Ukraine, but also in Russia where the former showman and actor has performed in numerous Russian popular television programs and cinema movies.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

The seemingly encouraging new circumstances after Ukraine's presidential elections notwithstanding, there is no substantive progress in sight so far. On the contrary, Moscow announced, shortly after Zelenskyy won with a spectacular margin, a significant easing of rules, for the Donbas's Ukrainian population, to obtain Russian citizenship. This implicitly irredentist strategy had already, with regard to Moscow's approach to the Russia-controlled territories of Georgia, become known under the label of “passportization.” The Kremlin's sharp and demonstrative policy change, during the election period, is not only an affront to Ukraine and its new president. It also undermines the logic of the agreed upon plan of returning the currently occupied territories under Kyiv control, as outlined in the Minsk Agreements of 2014 and 2015.

A new situation in which a large part of the Ukrainian Donbas's population will have become Russian citizens needs to be seen, moreover, within

the context of Moscow's immoderate public foreign policy doctrine. Various official Russian documents explicitly allow and even prescribe Moscow's active "protection" of its citizens abroad. Russia's unapologetic approach to furthering the supposed interest of its foreign "compatriots" will also apply, in full, to the newly minted Russian citizens in Ukraine. It would thus – even in the best-case scenario of a successful implementation of the Minsk Agreements – remain unclear whether the Kremlin will actually let the currently occupied East Ukrainian territories go, if many of their inhabitants are Russian citizens. That such a far-reaching modification of the status quo occurred when it was already clear that Poroshenko and his government will soon be gone does not bode well for the future of conflict-solution in Eastern Ukraine.

### THERE IS A "WINDOW OF OPPORTUNITY" IN UKRAINE ITSELF

*– Does the change of power in Ukraine mean a "window of opportunity" for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*

At this point it looks most like a continuation of the *status quo*, primarily because the Russian side has not altered its major goals. While it would like to expend fewer resources on the occupied parts of Donbas, the Russian leadership is still willing to keep supporting the so-called separatists in order to keep being able to destabilize Ukraine from within. It can also be assumed that the Russian elite would not like to create a situation which could present the new Ukrainian president in a positive light. Rather, they want to preserve the possibility of demonizing the Ukrainian leadership as they did with Poroshenko, in case that should serve their aims in the future.

So while the Russian side is still sizing up Zelenskyy and is also waiting to see the results of the early parliamentary elections in Ukraine, it is nonetheless not likely to change its approach radically any time soon. And without a willingness to change on the Russian side, it appears highly improbable that any major improvements in the situation can occur.



**Susan STEWART,**  
Deputy Head of Eastern Europe  
and Eurasia Research Division,  
German Institute  
for International and Security  
Affairs, SWP

Where there is a window of opportunity in Ukraine itself. Judging from Zelenskyy’s rhetoric during the election campaign and since becoming president, he sees the population of the occupied areas differently from Poroshenko. It would be very important to continue sending the message Zelenskyy began with, that the people in those areas are citizens of Ukraine, that the Ukrainian state is concerned about their welfare, and that measures will be taken to try to improve certain aspects of their lives.

This message could be reinforced by strengthening the opportunities for Ukrainian media to broadcast to the occupied territories. Also, efforts within the subgroups of the Trilateral contact group in Minsk should be increased in order to make incremental change in some areas possible, such as the number and state of checkpoints, the infrastructure serving both the controlled and the non-controlled areas, and the bureaucracy involved in obtaining Ukrainian documents and pensions. As Jana Kobzova<sup>1</sup> has called for, one-stop administrative centres could be set up on the Ukrainian-controlled side of the contact line for those crossing over from the occupied areas to deal with bureaucratic issues. Finally, the ongoing attempts to organize further prisoner exchanges should be continued.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

This depends on a number of factors. If Russia continues to issue passports to an increasing number of people in the so-called people’s republics, then there may be significant emigration from those areas to Russia for work and study, leaving an even smaller and more vulnerable population behind. If the socioeconomic situation there becomes untenable and the Ukrainian side manages to reach the population with its messages of support and to implement humanitarian measures, then the attitude of the population in those areas may become more positive towards Kyiv and more critical of the so-called separatist leaders.

Also, it will be important to see which types of positions are represented in the new Ukrainian parliament. They may be more conciliatory with regard to Donbas than the 2014-2019 parliament. It is also possible that there will be a significant number of more or less pro-Russian forces in the Verkhovna Rada, and that their influence in politics and society will increase somewhat. Finally, it seems likely that the current trend in the population, which is toward an ever stronger desire for peace, and which was encouraged by Zelenskyy’s campaign

---

<sup>2</sup> Jana Kobzova Zelenskiy in Donbas, 11<sup>th</sup> June, 2019, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_zelenskiy\\_in\\_donbas](https://www.ecfr.eu/article/commentary_zelenskiy_in_donbas).

rhetoric, will continue, and that the high expectations raised in this area will lead to a correspondingly high level of disappointment assuming that no significant progress on the peace agenda is made.

These developments and trends are partly complementary and partly contradictory, so it is difficult to draw conclusions from them. Combined with the above analysis of the Russian agenda, it would seem likely that the demand for some kind of arrangement between Ukraine and Russia will increase, and that there will be a danger of pressure from some segments of Ukrainian politics and society to accept certain Russian conditions which could be harmful for Ukraine in the medium to long term.

Such a development would no doubt provoke a strong backlash among those forces in Ukraine which are against any kind of arrangement with Russia, and that in turn could negatively affect societal cohesion. In this situation the willingness of the EU and NATO to offer Ukraine a concrete perspective of integration into Western structures (whether on the basis of membership or in a different format) could become a decisive factor in determining key choices made by Ukrainian politicians and society. The degree of support the EU and NATO are willing to provide to Ukraine in the short term, in particular regarding Ukraine's relationship with Russia, will no doubt also affect these choices.

### THE CONFLICT WILL SIMMER, OCCASIONALLY DISTURBING THE INTERNATIONAL COMMUNITY

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Dr. Eckart D. STRATENSCHULTE,**  
The German National Foundation,  
Hamburg

Yes and no. The conflict between Russia and Ukraine cannot be resolved by the efforts of these two countries unless Ukraine abandons its European integration ambitions and joins the Eurasian Economic Union. And the likelihood of such a U-turn is extremely small. Donetsk and Luhansk are no goals of Russian policy – rather they are means for the Russian Federation to stay in the game.



There are several possibilities for settling the conflict.

1. The West provides military support (troops) to Ukraine, helping it to win back the occupied territories and Crimea from Russia. Nobody will ever go for it, even if this involves the participation of the entire NATO alliance, including the United States.

2. Through sanctions, the West raises the cost of the conflict for Russia so high that the continuation of open and hidden aggression becomes meaningless. This is the current path of the Western policy. Its correctness,

however, becomes increasingly more dubious. The question of how long the EU (and Germany) will be able to adhere to this policy remains open. Perhaps Mr. Putin should simply be a little more patient.

3. The West offers Russia something different that will significantly outweigh the value of keeping Ukraine within its sphere of influence. Today it is hard to say what this could be. First and foremost, one can think of some economic incentives, e.g. redirection of sanctions. In other words, Russia pays nothing for intervention, but receives something for withdrawal. The price of such a withdrawal should be so high that Russia cannot resist the offer, while Mr. Putin gets an opportunity to significantly improve his authority among the population.

But all this does not apply to the new president of Ukraine. He will be of interest for Russia only if he allows it to change its policy without losing face, like “it was impossible to negotiate with Poroshenko, but now...”.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

Most likely, nothing extraordinary will happen, and the conflict will simmer, occasionally disturbing the international community (and claiming human lives almost every day). Russia and Ukraine will live in a “frozen conflict”, which in reality is quite “hot”.

## OVERALL RUSSIA-UKRAINE RELATIONS WILL REMAIN TENSE

*– Does the change of power in Ukraine mean a “window of opportunity” for resolving the conflict between Moscow and Kyiv, maintaining the status quo, or expecting a new round of escalation? Can one anticipate compromises on the part of Moscow?*



**Wilfried YILGE**,  
Expert at  
the Robert Bosch Centre  
for Central and Eastern Europe,  
Russia and Central Asia

On the one hand, the election of Volodymyr Zelenskyy as Ukraine’s president may turn out to be a window of opportunity if the president focuses his policy on containing hostilities along the contact line, gradual ceasefire achieving and stabilisation of the situation, as well as gradual implementation of the certain initiatives for removing economic barriers between the occupied and Kyiv-controlled Donbas territories, without undermining Ukraine’s security or threatening the country’s sovereignty. If Russia chooses to block the security-related and political decisions (counterproductively to Ukraine’s humanitarian initiatives), its policy will only contribute to strengthening of Ukraine’s diplomatic stance, as it will destroy the Russian propaganda message promoted both in Russia and in the occupied territories that Ukraine “represses” its Russian-speaking population after the Revolution of Dignity.

Volodymyr Zelenskyy has received significant support of the Eastern and Southern Ukraine constituents. Also, in the course of his campaign, he stated that should he be elected, Kyiv will treat people in the occupied territories as full-fledged Ukrainian citizens – regardless of their political preferences and a number of proposals will be made to them. He also said citizens in the occupied territories should get their pension payments. However, both the new president and his team need to clearly understand that the devil is in the details. And even small missteps or rash decisions in the implementation of the promised measures (e.g. lifting of economic barriers between the occupied territories and Kyiv-controlled oblasts) may cause security and internal policy risks.

On the other hand, without a political settlement, i.e. without the return of the occupied territories to sovereign Ukraine (as stated in the Minsk Agreements) and without Kyiv regaining control of its borders, achievement of the stable peace in the near future is unlikely. It will be impossible to achieve progress on important issues besides ceasefire without Moscow’s political will and its



constructive influence on the separatists. Whether Russia is interested in the full execution of the Minsk Agreements, which means returning the territories to Ukraine, remains unclear.

The current situation is advantageous to the Kremlin. It creates all the necessary conditions to continue its destabilisation efforts. Moscow does not need Donbas to become a part of Russia, it simply wishes to control it, using as leverage to influence Ukraine's policy. So until Kyiv agrees to give the occupied territories a broad autonomy, Moscow will control them, maintain its presence there, supporting separatists and controlling the Russia-Ukraine border in the East of Ukraine. Until Kyiv agrees to major concessions, targeted escalation and aggression, like the Azov Sea incident or Russian passports issuance, will be used to expand the conflict and curb any constructive developments of the Minsk process.

Obviously, the conflict development after the change of government is hard to predict. Progress in certain humanitarian issues and ceasefire may be followed by Moscow's actions aimed at the permanent escalation in other areas.

The Kremlin has three main goals regarding Ukraine. *First*, it is showing the new president that **Moscow is ready to talk to Kyiv only from the position of strength**, and also that Moscow is not going to make any concessions for peaceful regulation of the situation. On the contrary – it is expecting concessions from Kyiv. However, this does not eliminate the possibility of small compromises in the framework of the Minsk negotiations (e.g. the recent disengagement of troops in Stanitsa Luganskaya), especially regarding humanitarian aspects, which Moscow will have a hard time refusing to implement.

Along with issuance Russian passports to Ukrainian citizens, Putin has sent another two strong signals to Ukraine. Between the two rounds of the presidential elections in Ukraine, the Russian government approved the order to terminate oil and petroleum products exports to Ukraine, covering 40% of the Ukraine's consumption. Also, at the end of April, Putin said that should Russia terminate its natural gas transit, Ukraine may find itself completely cut off from gas supply. Thus, he made it clear that prolongation of the contract for Russian natural gas supply (which will terminate at the end of 2019) may cause an intensification of tensions between Russia and Ukraine.

*Second*, the abovementioned signals show that **the Kremlin will continue implementing its “Russian World” policy**, by which the annexation of Crimea and Donbas aggression were justified. The passport issuance (in Donbas) is the extension of the “taking care of fellow countrymen” policy, which is a part of the “Russian World” concept. According to the respective Russian law,



the Kremlin acts as the defender of its (Russian-speaking) “compatriots” in the former Soviet Union states. The law allows to interfere with these sovereign states’ policy, if “the fellow countrymen’s” rights are about to allegedly be impaired. This especially goes for “fellow countrymen” with Russian passports. In 2008, Russia sent its troops to Georgia to protect Russian citizens, having issued Russian passports in rebellion-prone regions in advance.

Thus, the law on passports issuance is the act of aggression that violates the law of Ukraine (On Prohibition of Dual Citizenship) and thus goes against Ukraine’s sovereignty and the Minsk Agreements. At the same time, this order stresses Moscow’s stand regarding Kyiv: Ukraine is a second class sovereign state, and Ukrainians – a deficient nation. In the context of the passport issuance debate, Putin restated the message voiced in 2014 for the first time: Ukrainians and Russians are essentially “one and the same people”. This idea is meant to justify the main goal of the “Russian World” – to keep Ukraine within Russia’s zone of influence and prevent its movement towards European and Trans-Atlantic integration.

*Third*, the goal of Putin’s policy is to **strengthen Russian influence on Ukraine’s domestic policy**. This goal is achieved, among other things, by the support of pro-Russian political parties in Ukraine. The most pro-Russian party in Ukraine at the moment is the “Opposition Platform – For Life” created in December 2018. It is led by Viktor Medvedchuk, who is close to Putin. This party also includes politicians and oligarchs that used to be key actors during the rule of Yanukovych. According to polls, election results can turn out at 10-11% for the platform, and 12-15% for pro-Russian parties in total.

“Opposition Platform’s” position regarding Donbas is identical to the Kremlin’s demands: full autonomy for the occupied Donbas territories, which goes beyond the “special status” agreed upon in the Minsk format, Ukraine’s direct negotiations with “people’s republics”, as well as “Ukraine-“DPR”-“LPR” negotiations, which will devalue the Normandy format and weaken Western partners’ positions (France and Germany) and thus – Ukraine’s position as well, complete renewal of economic relations with Russia.

Putin and politicians with close ties to the Kremlin spoke in favour of this “Medvedchuk plan” during the presidential election campaign, as the Kremlin promised to revise the natural gas price for Ukraine in case of its adoption. At the same time, with his “passportization” policy, Putin made the new Russian-speaking president of Ukraine to speak from a position of strength. Therefore, Zelenskyy’s rhetoric is getting similar to that of Petro Poroshenko. This can cost him the votes of Eastern Ukraine constituents, who are longing for peace.

If Zelenskyy is unable to fulfil his election promises, his supporters in the Eastern and Southern Ukraine may turn away from him refocusing on the “peace party” – “Opposition Platform – For Life” – in the local 2020 elections.

The strengthening of the “Opposition Platform” position does not necessarily mean the “anti-Western” pro-Russian revenge. However, a strong opposition block or a stronger position of pro-Russian forces may delay the pro-European reforms and their full legitimization in the Eastern regions.

*– What is the most likely scenario of Ukrainian-Russian relations in the short term (one-two years)? How will the situation in Donbas develop over this period?*

Given the abovementioned goals of the Russian government regarding Ukraine, the radical progress in political resolution of the conflict is not to be expected. Moscow will not be ready to seriously discuss the main controversial issues before the end of the Ukraine’s electoral campaign and formation of the new Ukrainian government. Besides, the Kremlin is waiting to see what influence opportunities will emerge as a result of reorganisation of pro-Russian forces. Due to the decentralisation reform local elections in the spring of 2020 will have more impact than before. Thus, Moscow may be interested to further exploit the conflict in the East of Ukraine to strengthen pro-Russian parties. Overall, Russia-Ukraine relations will remain tense also due to the upcoming complicated negotiations on the new natural gas contract. So, the situation in the East of Ukraine will remain rather unstable.

Russia might change its policy (towards Donbas) in the future if the resolution of Russia’s domestic economic problems becomes urgent and already present dissatisfaction of Russian citizens with their leadership increases.

However, at the moment Russia does not feel the need to change its stance towards Ukraine because of the Western partners’ position. Germany continues to support the completion of the Nord Stream-2 Project. There were no firm statements from the European partners of Ukraine either on passport issuance problem or on the escalation in the Black Sea. Besides, most European countries including Germany and France supported Russia’s return to PACE, with no additional demands for Moscow to fulfil any conditions or make any concessions, despite its continuing aggressive policy. Thus, at the moment, there is hardly any reason to believe that the Russian government will make any substantial changes in its policy regarding Ukraine.

# CONFLICT IN EASTERN UKRAINE: POST-2019 ELECTIONS PROSPECTS

**Vladislav INOZEMTSEV,**  
*Doctor of Economic Sciences,  
Director of the Centre for Post-Industrial Studies  
(Moscow, Russia)*



*In the spring of 2019, against the backdrop of Ukraine's unfolding presidential campaign, the bloody conflict instigated by Russia in Luhansk and Donetsk oblasts marked its fifth year. Despite the incredible amount of agreements and peace talks, no resolution has been reached – I would even say that the situation has reached its ultimate stabilisation point and moved into a phase that can linger as it is for years. This scenario, as I mentioned before,<sup>1</sup> has been easily discernible since the Minsk Agreements, which no party intended to honour.*

The two election campaigns in Ukraine in 2019 were viewed both by the conflicting parties and outside observers as a crucial factor that could change the course of events (at any rate, nothing more significant is expected to happen before 2024). At the moment, based on the results of the presidential election, and with snap parliamentary election results not too hard to foretell, first predictions about further progression of events can already be made. I am making these on the grounds that the issues in Donbas stem from the underlying conflict between Kyiv and Moscow, and that “the people’s republics” formed on its territory are not independent entities.

Over the last year, Moscow was demonstrating a tough stance on its relations with Ukraine, with Donbas being the bargaining chip (and a potential “prize”).

<sup>1</sup> See: Inozemtsev V. Conflict in Eastern Ukraine: Are There Hopes for Coordinated Effort? – The Russia-Ukraine Conflict: Prospects and Parameters of a UN Peacekeeping Mission in Donbas, The Razumkov Centre, 2018, p.88-94.

The Kremlin had no problem dealing with the challenge of Ukrainian navy vessels sailing through the Kerch Strait and even ignored international court rulings.<sup>2</sup> It severed contacts with the previous Ukrainian president Petro Poroshenko,<sup>3</sup> introduced several stages of new economic sanctions against Ukraine,<sup>4</sup> pointedly supported nonwinning and separatist candidates in the presidential election,<sup>5</sup> and in April 2019 started issuing Russian passports in Donbas.<sup>6</sup> It is obvious that Moscow keeps insisting on “honouring the Minsk Agreements” in view of their catastrophic consequences for Kyiv. Vladimir Putin demonstrates that he is prepared to wait, as even though now the issue of Ukraine sparks much less interest in Russia than before, it remains vital in the overall context of the government’s anti-Western course and creating the “besieged fortress” sentiment in regular Russian citizens. Despite the belief of many Ukrainian analysts, Russia’s expenditure on Crimea and economic assistance to Donbas does not have a major effect on the economic situation in the country (we often hear about an annual of \$6 billion spent to support “people’s republics”,<sup>7</sup> yet this number seems quite overestimated). The latest, rather indifferent attitude of Russian citizens towards events related to Ukraine and Donbas allows the Kremlin to stall the resolution of corresponding issues without any negative consequences for its political course.

By contrast, in Ukraine these topics are critically important and were at the forefront during the election campaign, because while the Crimea issue has moved to the periphery of the public eye, no politician can ignore the ongoing conflict in Donbas. In my opinion, Petro Poroshenko’s defeat should not be interpreted as the failure of forces supporting a tough opposition against Russia (as is often portrayed in Moscow<sup>8</sup>): pro-Russian candidates have had a total of below 16% of votes.<sup>9</sup> Voters rejected the previous leader due to his inefficient decision-making in many internal areas and due to his alleged corrupt activities – yet no one authorised the new president to capitulate to Moscow. Thus, Volodymyr Zelenskyy’s first statements – on having a plan to reclaim Crimea,<sup>10</sup> on the inalterability

<sup>2</sup> The Kerch Incident: Trial by Court Martial for Russia. – *Gazeta.ru*, 25 May 2019, <https://www.gazeta.ru>.

<sup>3</sup> Komarov A. Putin Officially Severed Contacts with Poroshenko. – *Dni.ru*, 3 December 2018, <https://dni.ru>.

<sup>4</sup> Chunova A., Petlevoi V., Bocharova S. Medvedev Introduced New Sanctions Against Ukraine on the Eve of Elections. – *Vedomosti*, 18 April 2019, <https://www.vedomosti.ru>.

<sup>5</sup> Medvedev Met With Ukrainian Politicians Medvedchuk and Boiko. – *RIA News*, 23 March 2019, <https://ria.ru>.

<sup>6</sup> Dergachev V., Khimshiashvili P. Donbas Embarked on the Trans-Dniester Path. – *RBC-Ukraine*, 15 April 2019, <https://www.rbc.ru>.

<sup>7</sup> Kremlin BezBashennik (lost-turret-man, i.e. crazy). – *Telegram*, <https://t.me/kremlbezBashennik/7546>.

<sup>8</sup> Lenin A. Poroshenko’s Defeat in the Elections Due to Anti-Russian Policy. – *Rossiyskaya Gazeta*, 25 April 2019, <https://rg.ru>.

<sup>9</sup> 2019 Presidential Election Results. – *Channel 24*, [https://24tv.ua/ru/rezultaty\\_viborov\\_tag3412](https://24tv.ua/ru/rezultaty_viborov_tag3412).

<sup>10</sup> Misnik L. “There Will Be a Strategy”: How Zelenskyy Will Reclaim Crimea. – *Gazeta.ru*, 4 June 2019.

of Ukraine's EU integration course,<sup>11</sup> on advancing to NATO membership,<sup>12</sup> together with sharp remarks on Russia's involvement in the conflict<sup>13</sup> – give reason to believe that Kyiv is not going to make any serious concessions to Moscow. What seems to be the most realistic scenario in this situation?

I think that in the near future the Kremlin intends to somewhat raise the stakes in its Donbas play. Following the issuance of Russian passports Moscow will likely start probing for the possibility of recognising “DPR” and “LPR” as independent states. This step seems very logical at the moment – as a result the Kremlin will send Kyiv a message that it should not delay resolving the situation if Ukraine does not want to lose control over the occupied territories completely, formal recognition of the new “states” by only Russia will not change their international status, but it will support Moscow's claim that the Minsk negotiations are taking place between Ukraine and the new independent states instead of between Ukraine and Russia. Repetition of the Crimea scenario does not seem likely, Russia needs a puppet regime in Donbas, the expansion of the “Russian World” through distributing its citizenship and even new independent states – yet it is not going to take on the entire region and support it, as well as provoke additional sanctions of the international community (regarding the current sanctions, I think they will not be toughened without serious military [not even political] provocations by Moscow).

At the moment, Donbas has two assets of value for Moscow. On the one hand, the unresolved situation allows Russia to blackmail the Ukrainian government, which cannot give up its claim to this territory, the Kremlin hopes to “give Donbas back” to Ukraine on its own conditions, having “federalised”<sup>14</sup> the country and shuffling off the burden of restoring the region's destroyed economy on Ukraine's budget. On the other hand, in its present state Donbas is an economic “black hole” that brings enormous dividends to those using it as a “customs window”, which allows huge volumes of smuggled goods to pass through. In 2017, Russia has purchased over \$1 billion's worth of products in these territories;<sup>15</sup> “people's republics” also act as intermediaries for continued trade with Ukraine. I would even say that both the status of these formations unrecognised by Russia and the proclaimed (but not really observed) by the Ukrainian blockade regime are

<sup>11</sup> In Brussels Zelenskyy Confirmed the Inalterability of Ukraine's EU Course. – RBC-Ukraine, 4 June 2019.

<sup>12</sup> NATO Course Remains Inalterable: Zelenskyy's Remarks After Stoltenberg Meeting. – Channel 5, 4 June 2019, <https://www.5.ua>.

<sup>13</sup> Zelenskyy Publicly Called Russia the Aggressor. – TSN, 23 May 2019, <https://ru.tsn.ua>.

<sup>14</sup> Petrov V. Federalism: Medicine, Not a Disease (Chairman of the Federation Council Valentina Matvienko on federalisation as the best possible option of Ukraine's development). – Gazeta.ru, 6 May 2014.

<sup>15</sup> Kushch A. Deceitful Statistics. How “DPR” Almost Legalised Metal Supply to Russia. – Delovaya Stolitsa, 10 June 2019, <http://www.dsnews.ua>.

helping to criminalise economic life in these territories, which greatly profits Russian and Ukrainian entrepreneurs close to both countries' leadership.

I think that both these facts will likely drive Moscow to preserve the *status quo* for as long as possible. There are no obvious political solutions to the Donbas problem except for Ukraine's readiness to "go federal" and pay for the restoration of these territories under their current leadership. There is also no military solution so far. If president Zelenskyy is planning to "shake the situation loose" in any way, the best decision would be to lift the blockade introduced in 2017<sup>16</sup> between Ukraine and the occupied parts of Luhansk and Donetsk oblasts, attempting to incorporate these territories into Ukraine's economic space (which would be lucrative for many Ukrainian businesses). The most important task then would be to legalise the flow of goods and money, strengthen contacts and connections between different parts of Ukraine, and decriminalise a part of Donbas business. Note that this would not require the "people's republics" to sever their economic ties to Russia, remember how in the 2010s, Moscow used to direct over 1.5 bn cu m of natural gas per year to Trans-Dniester consumers<sup>17</sup> despite their accumulated debt (not recognised by Moldova) of over \$6 billion,<sup>18</sup> which however does not prevent Trans-Dniester companies from performing export and import operations as Moldova residents thus bringing revenues to Moldovan budget.

I think that Kyiv needs to thoroughly study the Moldovan situation as a whole, as there is a much larger possibility that the Russia-Ukraine conflict will be frozen for decades than believed by most. Meanwhile, what ultimately led to a rather stable peace in the region, mutual cooperation between political elites and free movement of citizens were the economic contacts between Chisinau and Tiraspol. By lifting the blockade, the Ukrainian government can gradually remove the "black hole" status from its eastern oblasts and bring down the illegal businesses of Ukrainian oligarchs involving representatives of the aggressor. I am convinced that this course of events would lead to a major drop of the Russian government's interest in Donbas, which at the moment is propelled by businesses close to the Kremlin with financial interests in the region. Volodymyr Zelenskyy's initiatives in this area,<sup>19</sup> even though not turned into official regulations yet, are in my opinion right on target.

---

<sup>16</sup> Poroshenko Introduced Transport Blockade of Donbas. – Vesti.ua, 16 March 2017, <https://vesti-ukr.com>.

<sup>17</sup> Trans-Dniester Increased Consumption of Russian Gas by Almost a Third in 2014. – Point.md, 26 February 2015, <https://point.md>.

<sup>18</sup> Gazprom and Trans-Dniester: 2018 – Year of Change. – Information Agency "REGNUM", 28 December 2017, <https://regnum.ru>.

<sup>19</sup> Lift the Donbas Blockade: Zelenskyy Administration Voiced a Condition for "LPR"/"DPR". – Obozrevatel, 6 June 2019, <https://www.obozrevatel.com>.

Another important factor is the obvious inability to achieve success through multi-lateral negotiations involving Russia. Excluding Mr. Medvedchuk from the Minsk negotiations and replacing him by Leonid Kuchma<sup>20</sup> can be welcomed as Ukraine's expression of political will aimed at getting rid of a traitor in its camp (Mr. Medvedchuk's business interests in Russia<sup>21</sup> and in annexed Crimea,<sup>22</sup> to say nothing of his admiration for Vladimir Putin and Russia<sup>23</sup>, are well-known), but I would not tie any major expectations to this step, as Moscow is still waiting for Kyiv to make concessions that none of the Ukrainian leaders will be able to make. The numerous proposals to change negotiators and even expand the "Normandy format" to the "Budapest format" seem unrealistic, neither the UK, which will be dealing with *Brexit* consequences in the next 4-5 years, nor the USA, which will be holding its own presidential election in slightly more than a year, have an incentive or the capacity to get seriously involved in resolving Ukraine's problems. However, another fact is even more important: I may be mistaken, but Vladimir Putin's readiness to involve Germany and France in the negotiations at the time was due to his contempt towards these countries, which he believed to have long lost their sovereignty to the EU and turned into pygmies on the geopolitical map. Thus, US involvement in the process would most likely be perceived by the Kremlin as an attempt by the top superpower to meddle in the situation within Russia's "zone of influence", which could cause extra problems.

Thus, drawing a preliminary summary, I would like to note that Russia has a wide freedom of action in the Donbas situation at the moment (Putin can "return" these territories to Ukraine, as well as tear them apart once and for all), yet there is no strategy that would determine the next moves. I.e. Russia has almost every possibility, but no desire for anything. Ukraine is in the opposite situation: Kyiv politicians have very limited freedom of action due to fear of potential accusations of defeatist attitude and treason, yet the Ukrainian side is ready to go above and beyond if Russia provides guarantees of honouring commitments both parties agree to undertake. In other words, there is a desire to try out many options, but no real possibility to do it. As a result, the occupied territories will be drifting away from Ukraine politically, and Kyiv's only hope is their partial economic reintegration.

<sup>20</sup> Zelenskyy Appointed Kuchma Ukraine's Representative in Minsk. – TASS, 3 June 2019, <https://tass.ru>.

<sup>21</sup> Medvedchuk on His Wife's Petroleum Business in Russia: I Am the Manager. – Gordon, 18 September 2018, <https://gordonua.com>.

<sup>22</sup> Occupants Returned a Seized Crimean Gas Field to a Company Tied to Medvedchuk. – Bez Tabu (No Taboo), 26 October 2018, <https://beztabu.net>.

<sup>23</sup> Putin Talked About Russia's Friend Medvedchuk. – Vedomosti, 15 June 2017, <https://www.vedomosti.ru>.



Stepping out of the Donbas situation, Russia-Ukraine relations in general will remain critically important for both countries in the near future. Russia's post-2014 agenda has been quite peculiar and has ultimately made Russia hostage to the situation in Ukraine. Over the past several years, Russian propaganda has been talking about its neighbour almost more than about Russia's own events. Moreover, the rhetoric is not limited to savouring Ukraine's failures and its "uselessness" to the West – it is aiming to convince Russians that Ukrainian politics took a turn by accident, and the country will eventually return to Russia's zone of influence. However, the last five years have seen a lot of change within Russia itself – this has been the period of a steady drop of living standards and growth of political rampage and in this situation the public is unlikely to wait for the prodigal son's return. Kremlin has placed too many of its bets on Ukraine's return and has had excessively high hopes for renewal of dialogue after the 2019 elections. Although it is too early to make final conclusions, it seems that for Moscow Volodymyr Zelenskyy's victory can turn out similar to Donald Trump's victory in 2016: initial euphoria (which in this case was not even demonstrated openly) followed by quick realisation that nothing has changed.

In this situation, Ukraine's most important task in its confrontation with Russia is to play "the long game". Instead of trying to convince its friends in Brussels and Washington D.C. to impose more radical sanctions against Russia or torpedo Nord Stream-2, the Ukrainian government should focus on more active EU and NATO integration, economic reforms and overcoming corruption, firmly establishing a rule of law independent of oligarchs and civil society development. I believe that in many European countries a more pragmatic approach to building relations with Russia may prevail rather soon, which will require extending economic interactions with Moscow. In the next 1-2 years it is critical that Kyiv presents a clear plan for rapprochement with Europe, which could produce tangible results and make integration, if not final (I would not be expecting EU membership in the next 15-20 years), then at least irreversible and sustainable.<sup>24</sup> In other words, I would recommend Kyiv to focus on developing Ukraine instead of confronting Russia with the help of international allies.

I think this approach is the most preferable for two reasons. On the one hand, relatively small strikes against Kremlin (and the West will hardly bring itself to introduce tougher sanctions than those already in place) go largely unnoticed for the Russian economy (Vladimir Putin's policy of demotivating investors with increased taxes and "clamping down on businesses" is affecting it much more

---

<sup>24</sup> For proposals on the topic, see: Inozemtsev V. "Ukraine's next EU moves". – Kyiv Post, 19 July 2016, <https://www.kyivpost.com>; Inozemtsev V., Kukhar M. "Potential Influence of *Brexit* on EU-Ukraine Relations". – RBC, 13 March 2019, <https://www.rbc.ru>.



than international sanctions) and do not alter people's support for the current leadership's course. Taking this into account, the radical failure of Russia's entire plan to return Ukraine under its orbit of influence will affect it much more than bringing to a halt the Nord Stream-2 project, which Gazprom managers mostly need as another excuse to carve-up this state company's funds. On the other hand, Kyiv today has a much wider plan for action than the one it had 5 years ago. No matter how painful, the conflict in the East of the country has no chance of becoming an existential challenge for Ukraine. Russia's aggression has brought the Ukrainian nation together, strengthened its identity, made all the top countries of the world Ukraine's allies. Today Russia's further offensive into Ukrainian territory is out of the question. Russia has no economic capacity for waging a war, it cannot add to Putin's popularity anymore. Besides, everyone has realised the scale of sanctions that followed 2014-2015 and understand that they stopped "just one millimetre away" from Russia's most sensitive areas. Russian oligarchs are too displeased with president Putin and his course for the Kremlin to attempt to engage in yet another military gamble.

I believe that all of this makes it possible for Ukrainian leadership to build a serious prospective strategy based on two main principles.

*First*, the quick and comprehensive reintegration of Donbas into Ukraine is impossible, as Russia will do everything in its power to prevent this, and the "people's republics" have no independence in their decision-making. This requires Ukraine to use economic methods of cooperation with Donbas and structure its relations with the region based on the Moldova-Trans-Dniester model. Because Russia will keep rolling backwards to the "pre-modern" state, and Ukraine will keep moving towards the West one way or another, the Donbas people will ultimately choose Ukraine (if Kyiv stops treating the region as "strangers, who do not belong"). This process can take several decades, but in my opinion, there is no other way.

*Second*, future relations between Russia and Ukraine should be viewed only in the context of Ukraine's "Westernisation" and not the "isolation" of Russia. Ukraine should stop perceiving itself as an outpost for Europe's defence against Russia – it needs to aspire to become a modern European state, where Russia would not dare even think to orchestrate a programme of aggression. Ukraine must focus on becoming Europe, instead of preventing Russia from going to Europe, particularly, as the latter is not eager to do so. In this context, it is especially important to understand that Ukraine has much more time than Russia, as with each new "circle" civil society and political competition grow stronger in Ukraine, while the Russian model looks dead in the water.

# CITIZENS OF UKRAINE ON KYIV-MOSCOW CONFLICT

Findings of the Razumkov Centre's sociological studies conducted during 2019 – 2014 illustrate the steady trend of Ukrainian citizens' estrangement and alienation from Russia.<sup>1</sup> This public opinion trend first emerged in 2014 in connection with Russian aggression, and over the five years of war it transformed into a certain stereotypical attitude of Ukrainians towards Russia's "Kyiv policy", towards the state institutions of the Russian Federation, and towards the prospects of contacts with Moscow.

It is clear that the overall picture of assessments (especially in the regional dimension) is more complex and controversial. However, the results of the Razumkov Centre's years-long studies give reason to talk about a relatively stable "matrix" of attitudes towards Russia.

The results of public opinion research on the "Ukrainian-Russian issue" present additional interest, as shortly after taking the office Mr. Andriy Bohdan, the new head of the presidential Administration of Ukraine, has stated that the country's new leadership will be guided by sociological polls reflecting the opinions and positions of citizens in developing Russia-related decisions.

During the most recent (March 2019) sociological survey, citizens assessed the state of bilateral relations, described causes and consequences of the conflict, expressed their attitudes towards Russian state institutions, and predicted further development of relations between Moscow and Kyiv.

---

<sup>1</sup> Based on results of sociological surveys by the Razumkov Centre over the past years. The most recent survey was conducted by the Razumkov Centre's Sociological Service on 1-6 March 2019 in all regions of Ukraine excluding Crimea and occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. 2,019 respondents aged 18+ were polled, with theoretical sampling error not exceeding 2.3%.

## CAUSES AND CONSEQUENCES OF THE CONFLICT

Since April 2014, a stable majority of Ukrainian citizens have viewed the Russia-Ukraine relations as hostile (42%) or poor (34%). Respondents in the West and the Centre are the most critical about the state of bilateral relations, while people in the South and the East of Ukraine are generally more conservative.<sup>2</sup> Respondents in the East are more likely to view relations between Kyiv and Moscow as “poor”. This statement can be explained by a long period of undeclared war and uncertain prospects for peaceful settlement of the conflict that affected all areas of bilateral relations, from political and diplomatic contacts to humanitarian and information spheres.

What are the causes of the conflict between Moscow and Kyiv? According to respondents, these include Ukraine’s attempt to escape Russia’s sphere of influence, Moscow’s inability to accept Ukraine as an independent state and its course towards European and Euro-Atlantic integration.

Only one in five (20%) respondents believes that the nationalist forces coming to power in Ukraine are the cause of the conflict, with a small portion of the respondents mentioning violations of rights of the Russian-speaking population in Eastern Ukraine. (These are exactly the theses used in the Russian official discourse). Although these causes are mentioned in the South and the East somewhat more frequently, they are by no means the main explanation for the confrontation between two countries.

Citizens traditionally refer to the economic (destruction of economic ties), political (deterioration of political relations) and humanitarian (growth of mutual adversity between citizens of both countries) aspects as the most negative consequences of the conflict. A similar picture is observed in the regional context.

As it turns out, worsening of relations between Ukrainians and Russians is yet to reach the bottom. Most respondents (61%) believe that relations between the peoples of Ukraine and Russia deteriorated over the past year, as it has been regularly reported by the Ukrainian citizens from April 2014 through March 2019. Meanwhile, the number of those who note that the Russia-Ukraine relations have not changed (that is, they are consistently hostile or poor) has doubled. The conditional group of those who see some improvements (2%) is within the statistical error.

<sup>2</sup> The following regional division is used: **West:** Volyn, Zakarpatya, Ivano-Frankivsk, Lviv, Rivne, Ternopil, Chernivtsi oblasts; **Centre:** city of Kyiv, Vinnytsia, Zhytomyr, Kyiv, Kirovohrad, Poltava, Sumy, Khmelnytskyi, Cherkasy, Chernihiv oblasts; **South:** Mykolayiv, Odesa, Kherson oblasts; **East:** Dnipropetrovsk, Zaporizhya, Kharkiv, Donetsk and Luhansk oblasts (excluding the occupied territories).

Ongoing alienation between citizens (societies) of Ukraine and Russia is a critical consequence of the conflict. The stable majority of Ukrainians (54%) feel such alienation. At the same time, about one-third of respondents hold the opposite opinion. At the regional level, this feeling of alienation prevails in the West and the Centre, while in eastern Ukraine most residents (58%) do not feel it.

Over the years of war, the citizens of Ukraine have developed a rather stable negative attitude towards the president of Russia and the state institutions of the Russian Federation. In March 2019, 71% of respondents expressed their negative attitude towards president Putin; 17% remained neutral; and 8% of respondents treated the leader of a neighbouring state positively. Most respondents had negative attitudes to the Government of the Russian Federation (66%) and the State Duma (64%).

According to the Razumkov Centre's surveys conducted during the period of Russian aggression in 2014-2019, Ukrainian society developed a consistently negative attitude towards the main institutions of power in Russia. Therefore, the level of negative attitudes to the president of Russia falls between 71-79%, to the Government of the Russian Federation – 66-76%, and to the State Duma – 64-75%.

The reasons for treating the leadership of the aggressor state negatively are obvious – the Russian Federation has illegally annexed the Crimea; the five-year Russian intervention in Donbas has already killed 13 thousand and wounded 28 thousand Ukrainians, with more than 1.5 million citizens being displaced by the conflict. Ukraine has suffered significant economic losses.

Attitudes towards citizens of the Russian Federation seem to be more reserved, but the share of positive-minded respondents has decreased significantly over the years of war. If in April 2014 as many as 45% of Ukrainians had positive feelings towards the citizens of the neighbouring country, in March 2019 their proportion dropped to 32%, in their attitudes to Russians, 36% of Ukrainians were neutral and 23% were negative.

The respondents' assessments vary in the regional context. Residents of the Western and Central parts of Ukraine are the most critical about the Russian leadership, with the level of negative attitudes towards Vladimir Putin reaching its maximum at 90% in the West. In South-Eastern Ukraine, the level of negative assessments is noticeably lower.

## PROSPECTS OF UKRAINE-RUSSIA RELATIONS

Most Ukrainians support either curtailment (29%) or reduction (27%) of cooperation with Russia, which has been the trend since April 2014. It is worthy to note that the idea of deepening cooperation with Moscow was quite dominant in Ukrainian society in the pre-war period.

Regional differences in respondents' positions are fairly traditional, with western and central regions seeking to reduce contacts with Russia. In the South and the East of Ukraine, the picture is less certain, but the number of those supporting greater cooperation with Russia is notably higher in these regions.

Citizens of Ukraine are very sceptical about the prospects for relations between Kyiv and Moscow. Equal parts of respondents (33% each) believe that relations will either remain unchanged (which can hardly be viewed as positive in the situation of ongoing conflict) or deteriorate (which means escalation of the conflict). Therefore, a rapid drop in optimistic expectations with the onset of Russian aggression should come as no surprise. The most pessimistic are the residents of western regions, while those living in the South and the East are more reserved.

The respondents are quite cautious in assessing the likelihood of changes in the Kremlin's policy on Ukraine. Most respondents (59%) do not think any positive changes are possible in the short-term (1-3 years). For reference, the number of respondents sharing this view in June 2018 was 72%. 44% of citizens have doubts about such changes within 3-5 years. Perhaps this is linked to the period of Vladimir Putin's current presidential term. In longer-term perspective (5-10 years), slightly less than half of respondents (40%) admit the possibility of positive changes in the Kremlin's foreign policy.

## BLUE HELMETS IN DONBAS: POSITIONS OF UKRAINIAN CITIZENS

The idea of deploying a UN peacekeeping mission in Donbas has been widely discussed internationally. In particular, this issue received a great deal of attention at the last year's meeting of Ukrainian, German and Russian experts in August 2018 in Italy. Amidst the long-lasting bloody conflict in the East of Ukraine, the idea of a peacekeeping operation under the UN aegis is one of the optimal political and diplomatic ways to settle the conflict. However, fundamental differences in the positions of Ukraine and the Russian Federation regarding the parameters of the UN mission's mandate is a major stumbling block. And what do the citizens of Ukraine think about it?

Most Ukrainians (58%) support the deployment of the UN peacekeepers in the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. Most residents of the western and central regions of Ukraine (68% and 65% respectively) welcome the arrival of peacekeeping forces. In the South, 49% of respondents also agree with this idea, while in the East of Ukraine opinions split, with 41% being “for” and 40% “against” the deployment of the UN mission.

There is no consensus among Ukrainians on whether the deployment of the UN peacekeepers should be coordinated with “DPR” and “LPR”. 41% of respondents are against such consultations with the “republics”, yet 35% support this idea. It should be noted that the issue of official Kyiv’s direct negotiations with the “DPR” and “LPR” (on which the Russian side insists) is the most challenging and conflicting element of the Ukrainian-Russian dialogue on resolving the situation in Eastern Ukraine. On the other hand, one should keep in mind that current Ukrainian legislation views “DPR” and “LPR” as occupation administrations and their decisions deem illegal.

Most residents of the western and central regions share the view that there should be no talks regarding peacekeepers with so-called “republics”. The number of supporters and opponents of such negotiations in the East is roughly equal. In the South, 39% of respondents support such consultations, and 31% are against them.

The largest share of respondents (41%) believe that the UN forces should take the entire occupied territory, including uncontrolled sections of the Ukrainian-Russian border, under their control. 16% agree with the Russian position, according to which the UN mission should be stationed along the contact line, ensuring protection of the OSCE monitors.

The supporters of the idea of the UN forces controlling the entire occupied territory and parts of the state border prevail in the Western, Central and Southern regions, while in the East, the positions of the respondents are more ambiguous.

## **MATRIX OF ATTITUDES TOWARDS RUSSIA**

Russian aggression triggered fundamental changes in Ukrainians’ attitudes towards its neighbour, its policy and leadership.

Such psychological, mental changes in public consciousness can be hardly viewed as some “seasonal” mood swings or “momentary outbursts” of alienation and distancing from Russia. Instead, this is steady response to the five-year “hybrid” war, which began in 2014 with illegl annexation of Crimea

and military intervention in Donbas and continues today. Ukrainian society gained an unprecedented traumatic experience from its neighbour's aggression.

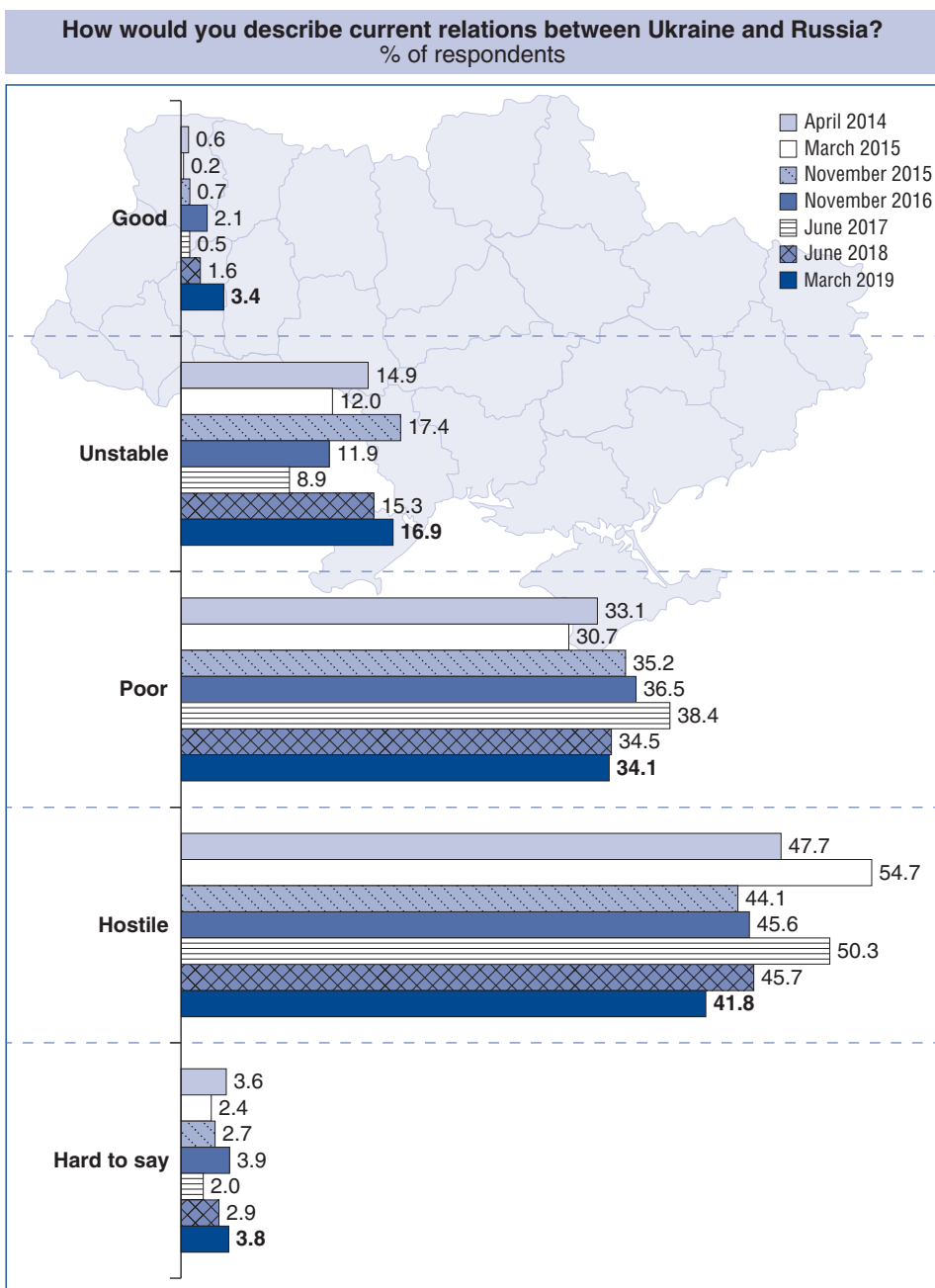
Moreover, the current situation – “simmering” military conflict in the East, frozen “Crimean issue”, ongoing degradation of bilateral relations in various fields – does not give grounds for optimistic expectations in the near future. More importantly, further escalation between the two countries cannot be ruled out. Obviously, this affects the mood and assessments of the respondents.

Summarising the positions of Ukrainians, we can single out some conceptual components of their attitudes to present-day Russia (Diagram “*Do you agree with the following statements?*”, p.216).

In a generalised form, this matrix boils down to the following statements that have been supported by the stable majority of Ukrainians from November 2015 to March 2019:

- Russia is the aggressor. Its goal is to destroy Ukraine's independence and sovereignty. Normalisation of relations with Russia under Vladimir Putin's presidency is impossible;
- It is possible to minimise, but not to completely neutralise, the Russian threat. Effective resistance to this threat is only possible through joint international effort;
- Ukraine will not participate in any integration projects in the post-Soviet space led by Russia. European integration is the only and irreversible option;
- “Strategic partnership”, “good neighbour relations”, “sister nations” formulas are unacceptable, similar to Russia's model of social and political structure;
- There are a number of issues, in which any compromise with Russia is impossible. These include Crimea, Ukraine's political structure, its European and Euro-Atlantic integration;
- Kyiv-Moscow relations can be normalised on the following terms: Russia ends its aggression against Ukraine, returns the occupied territories, compensates damages to Ukraine caused by the annexation and military acts, and refrains from interfering with Ukraine's internal affairs.

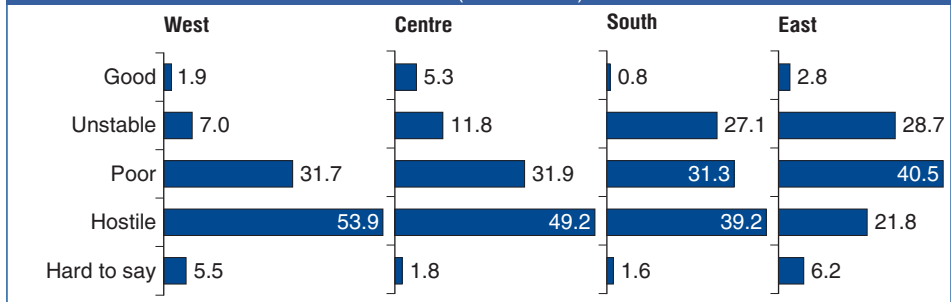
There are reasons to believe that this “mental divide of alienation” formed over the period of Russia's aggression will continue to determine the nature and climate of bilateral relations, at least in the near future.



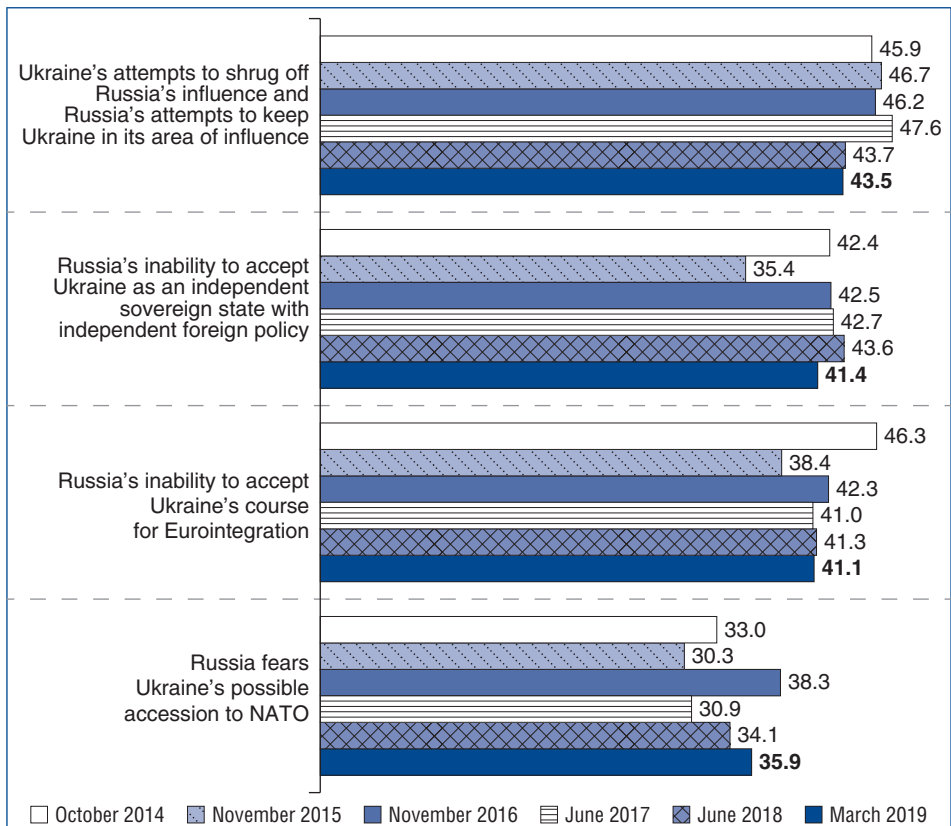


**How would you describe current relations between Ukraine and Russia?**

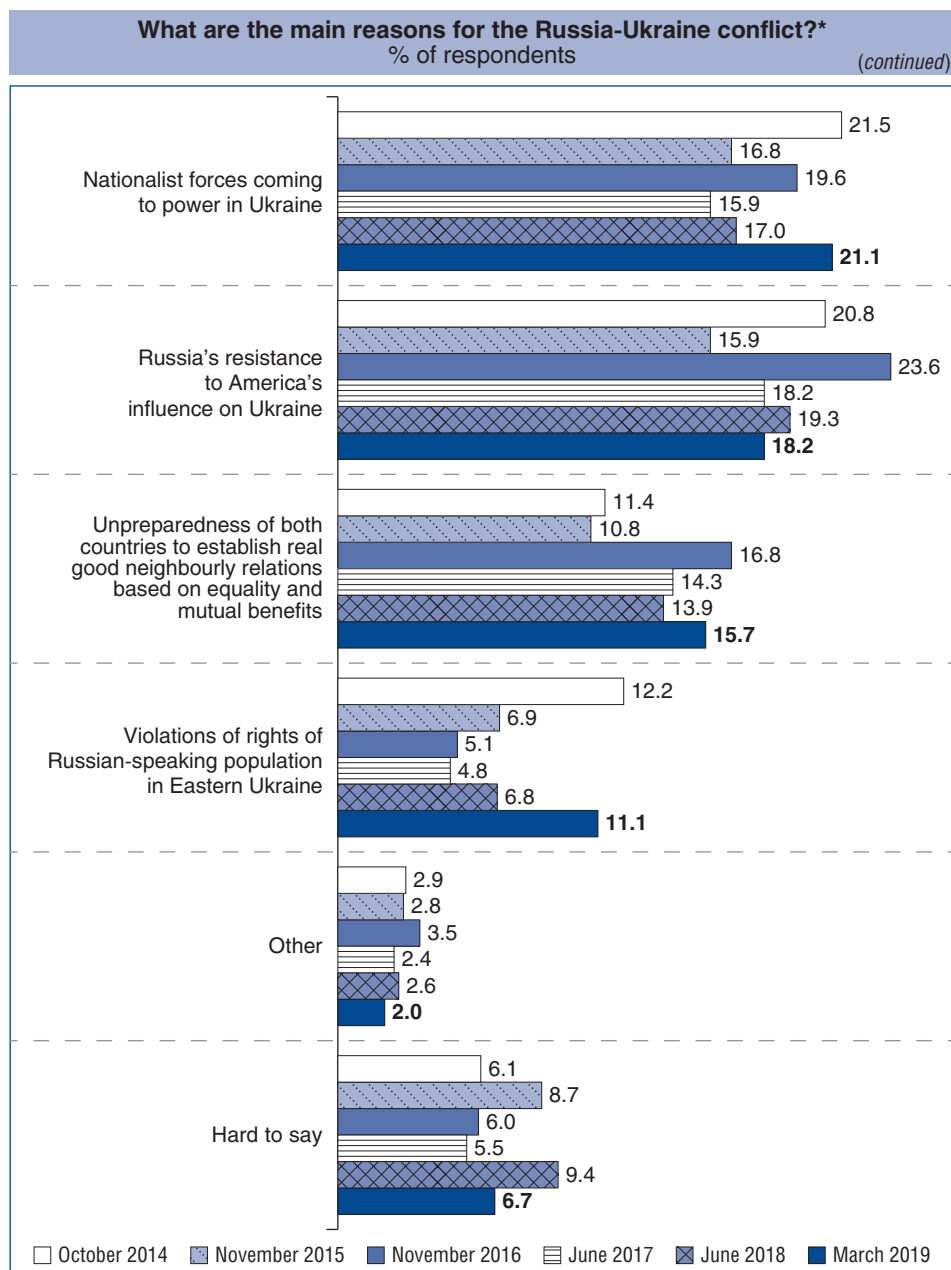
% of respondents

*(continued)***REGIONS (March 2019)****What are the main reasons for the Russia-Ukraine conflict?\***

% of respondents



\* Respondents were asked to select all acceptable answers.



\* Respondents were asked to select all acceptable answers.

**What are the main reasons for the Russia-Ukraine conflict?\***

% of respondents

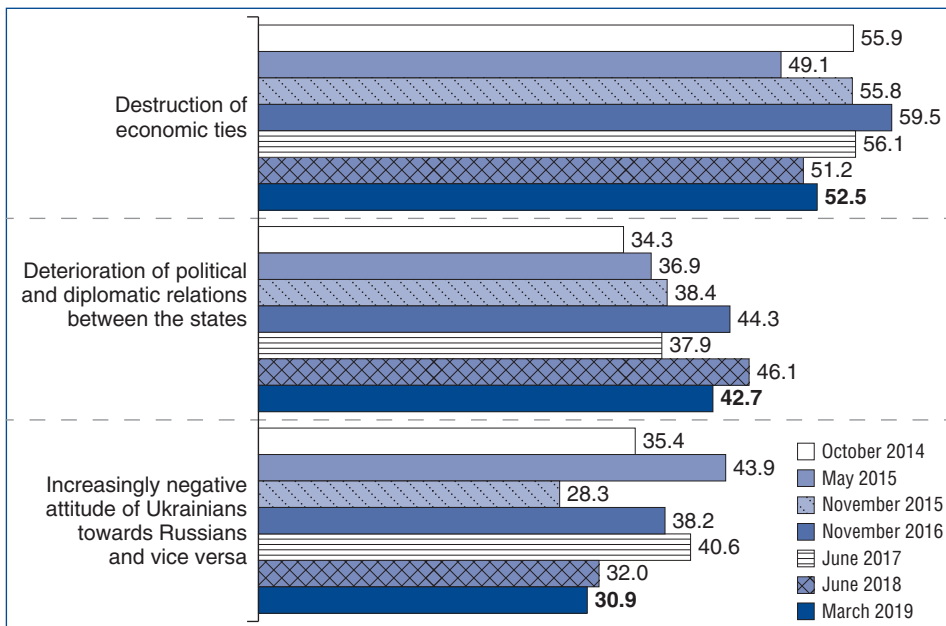
(continued)

REGIONS (March 2019)				
	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	57.7	52.1	37.3	21.4
Russia's inability to accept Ukraine as an independent sovereign state with independent foreign policy	58.2	42.0	29.0	31.3
Russia's inability to accept Ukraine's course for Eurointegration	52.6	43.4	28.9	33.0
Russia fears Ukraine's possible accession to NATO	34.7	41.9	44.8	24.2
Nationalist forces coming to power in Ukraine	11.0	17.3	35.7	29.1
Russia's resistance to America's influence on Ukraine	12.7	18.8	27.0	18.0
Unpreparedness of both countries to establish real good neighbourly relations based on equality and mutual benefits	5.7	10.9	41.5	19.9
Violations of rights of Russian-speaking population in Eastern Ukraine	1.9	5.2	27.0	20.8
Other	0.8	1.3	1.2	4.5
Hard to say	7.2	4.9	9.5	7.7

\* Respondents were asked to select all acceptable answers.

**What are the most negative consequences of the Russia-Ukraine conflict for bilateral relations?\***

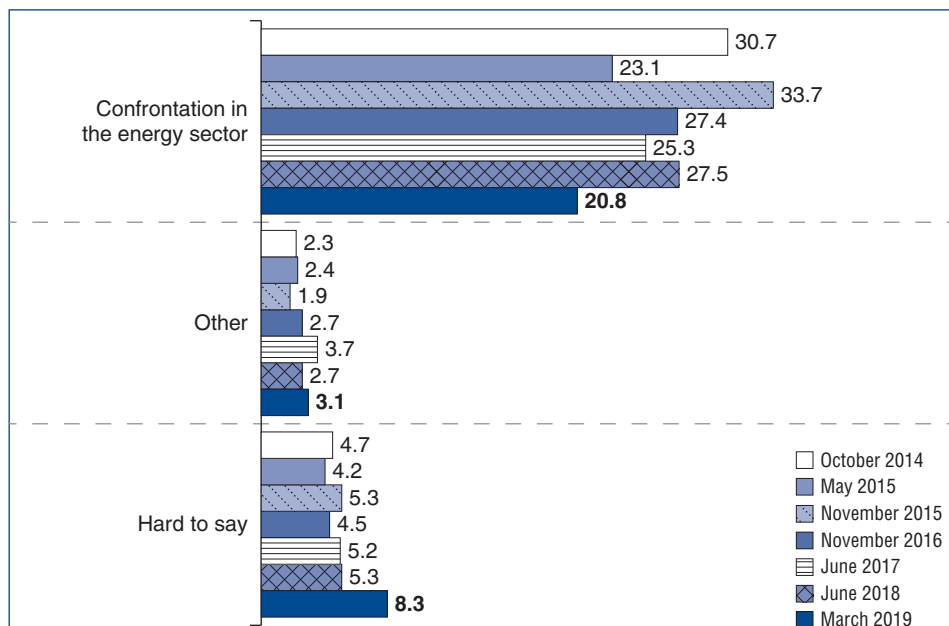
% of respondents



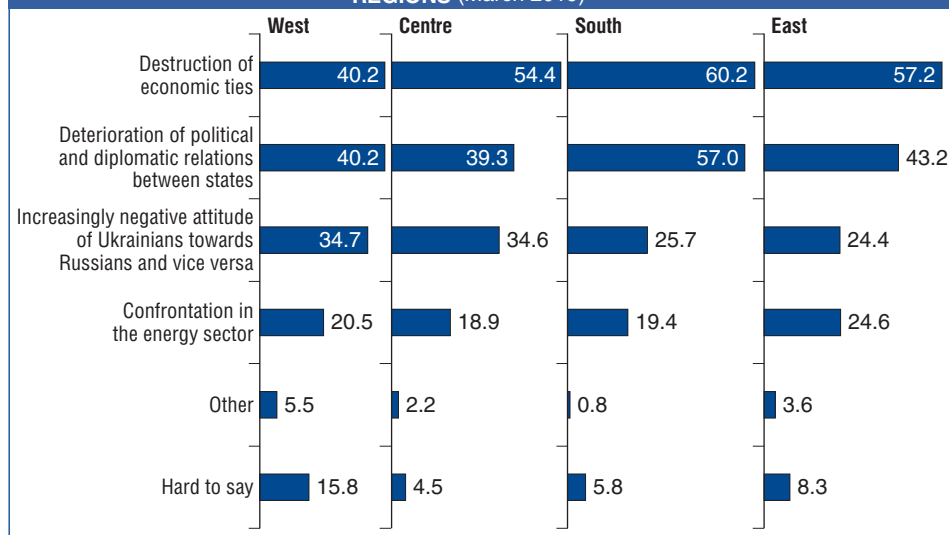
\* Respondents were asked to select two acceptable answers.

**What are the most negative consequences of the Russia-Ukraine conflict for bilateral relations?\***  
% of respondents

(continued)



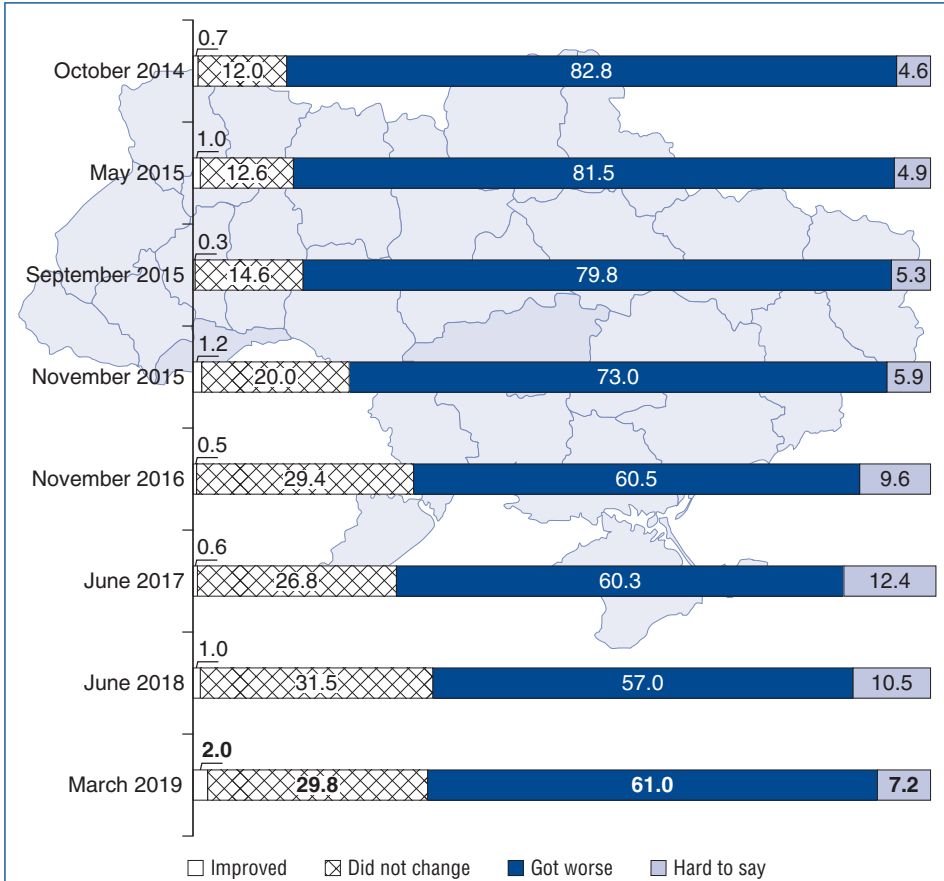
**REGIONS (March 2019)**



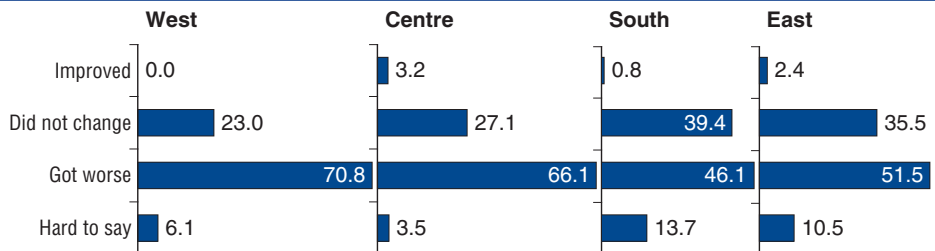
\* Respondents were asked to select two acceptable answers.

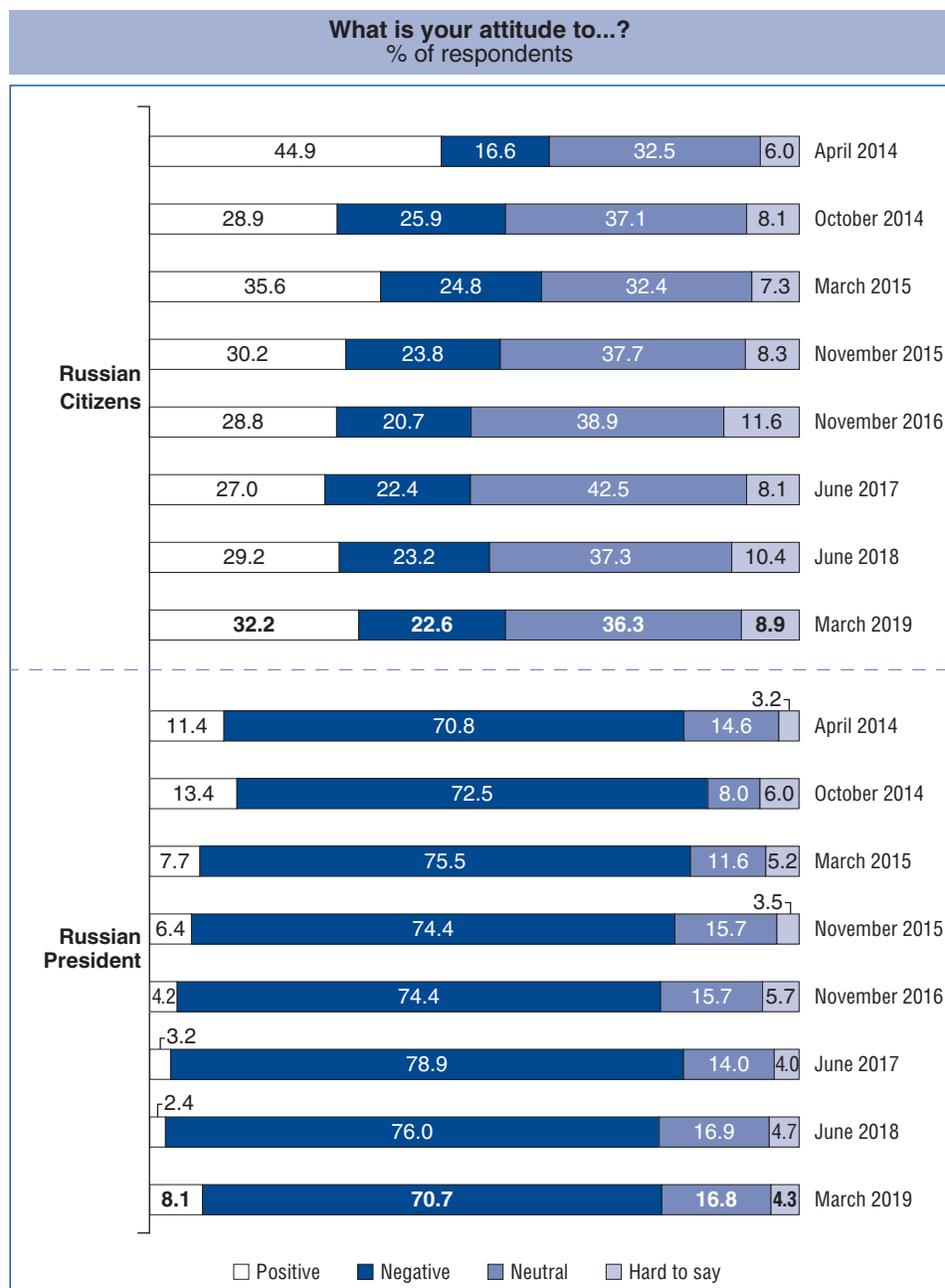
### How did relations between the peoples of Ukraine and Russia change in the past year?

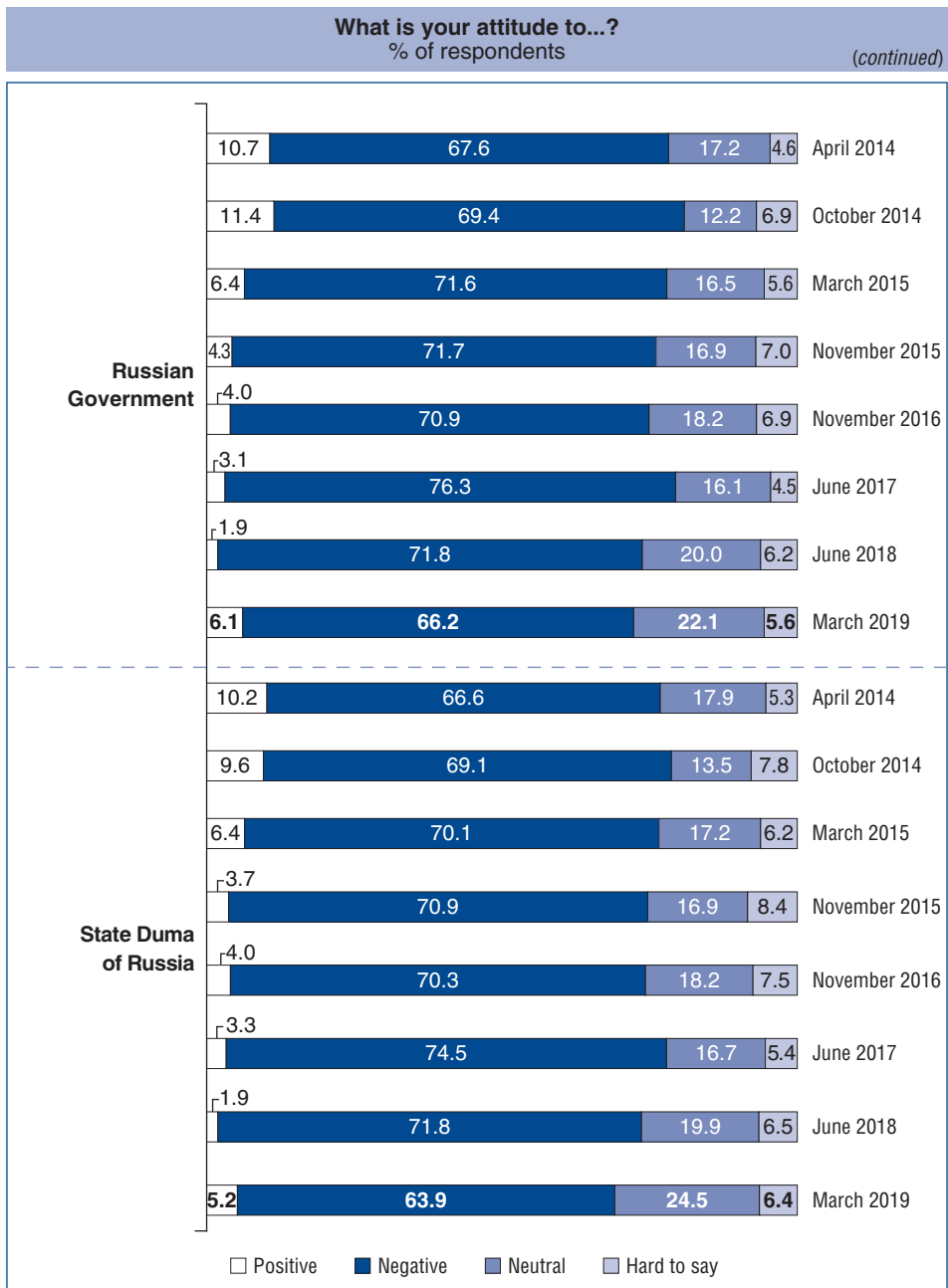
% of respondents



### REGIONS (March 2019)



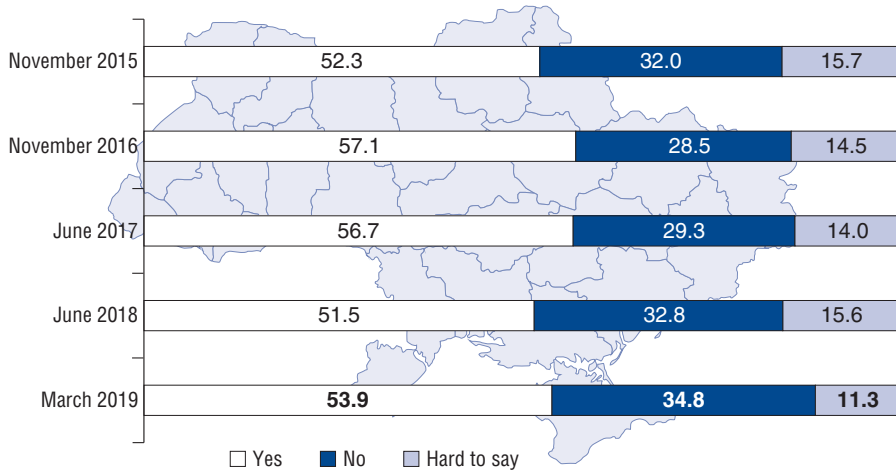




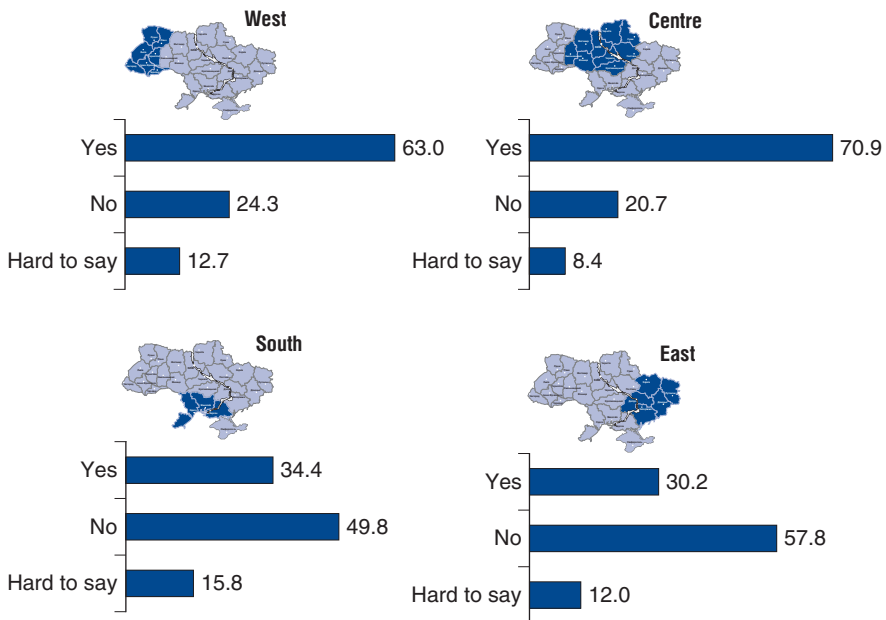
What is your attitude to...? % of respondents				
(continued)				
REGIONS (March 2019)				
Russian Citizens				
	West	Centre	South	East
Positive	17.3	22.2	62.2	46.4
Negative	32.5	27.8	7.9	12.7
Neutral	36.3	42.1	22.8	33.9
Hard to say	13.9	7.9	7.1	6.9
Russian President				
	West	Centre	South	East
Positive	1.3	1.2	11.2	22.9
Negative	90.1	86.0	56.8	37.5
Neutral	4.9	10.2	26.1	32.8
Hard to say	3.8	2.6	5.8	6.8
Russian Government				
	West	Centre	South	East
Positive	1.3	0.5	7.9	17.6
Negative	85.6	80.9	51.9	34.1
Neutral	7.2	15.3	32.8	40.3
Hard to say	5.9	3.2	7.5	7.9
State Duma of Russia				
	West	Centre	South	East
Positive	1.3	0.8	6.2	14.6
Negative	83.3	76.9	51.0	33.4
Neutral	8.4	18.2	35.3	43.3
Hard to say	7.0	4.2	7.5	8.6



**Do you feel the alienation between the citizens (societies)  
of Russia and Ukraine?**  
% of respondents

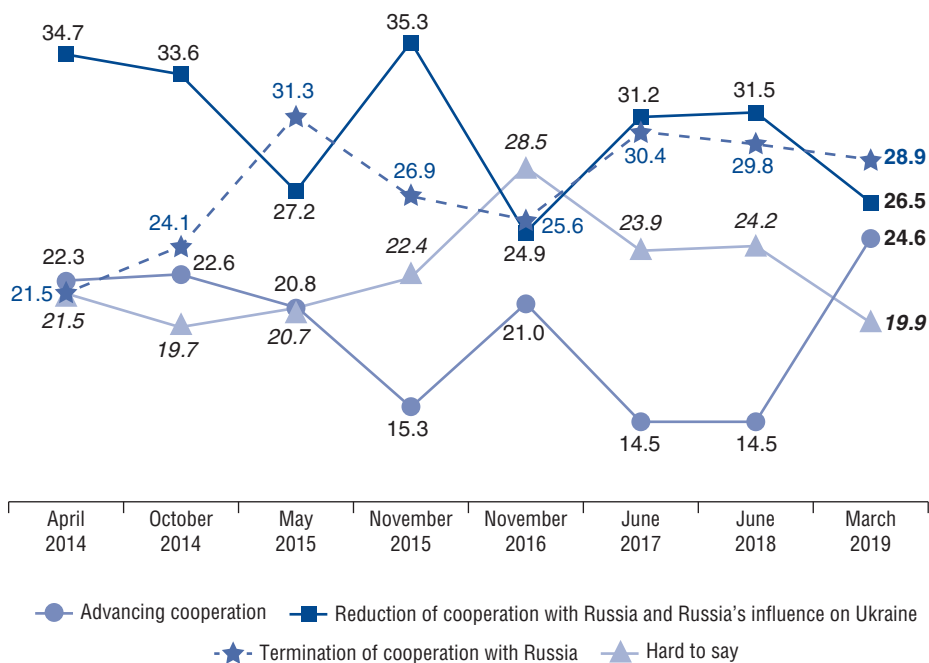


**REGIONS (March 2019)**

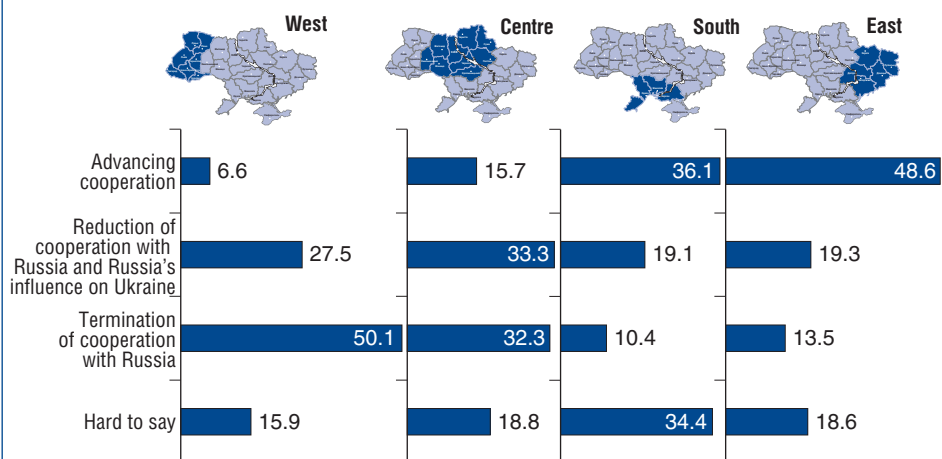


### What should be Ukraine's policy towards Russia?

% of respondents

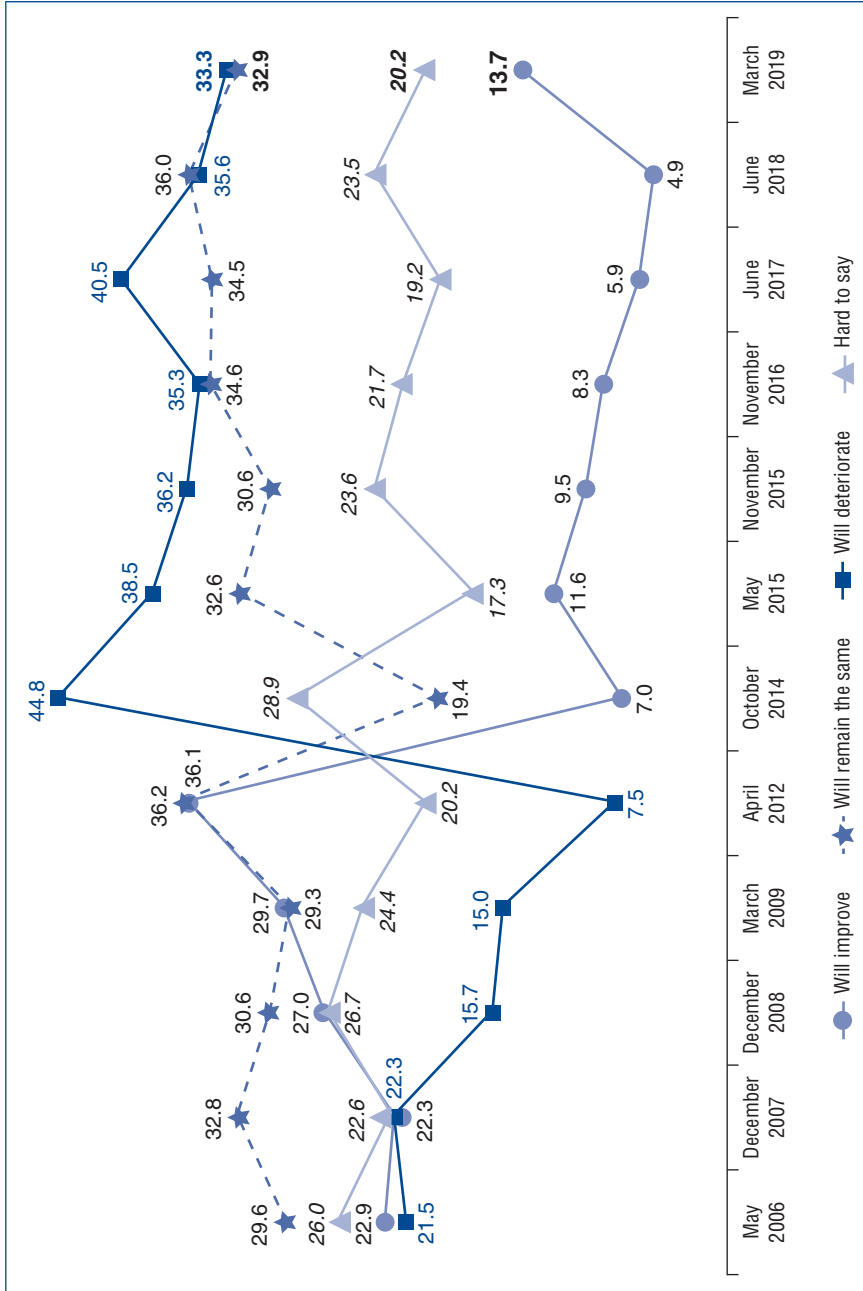


### REGIONS (March 2019)



### How would you assess the prospects of Russia-Ukraine relations in the near future?

% of respondents



**How would you assess the prospects of Russia-Ukraine relations in the near future?**

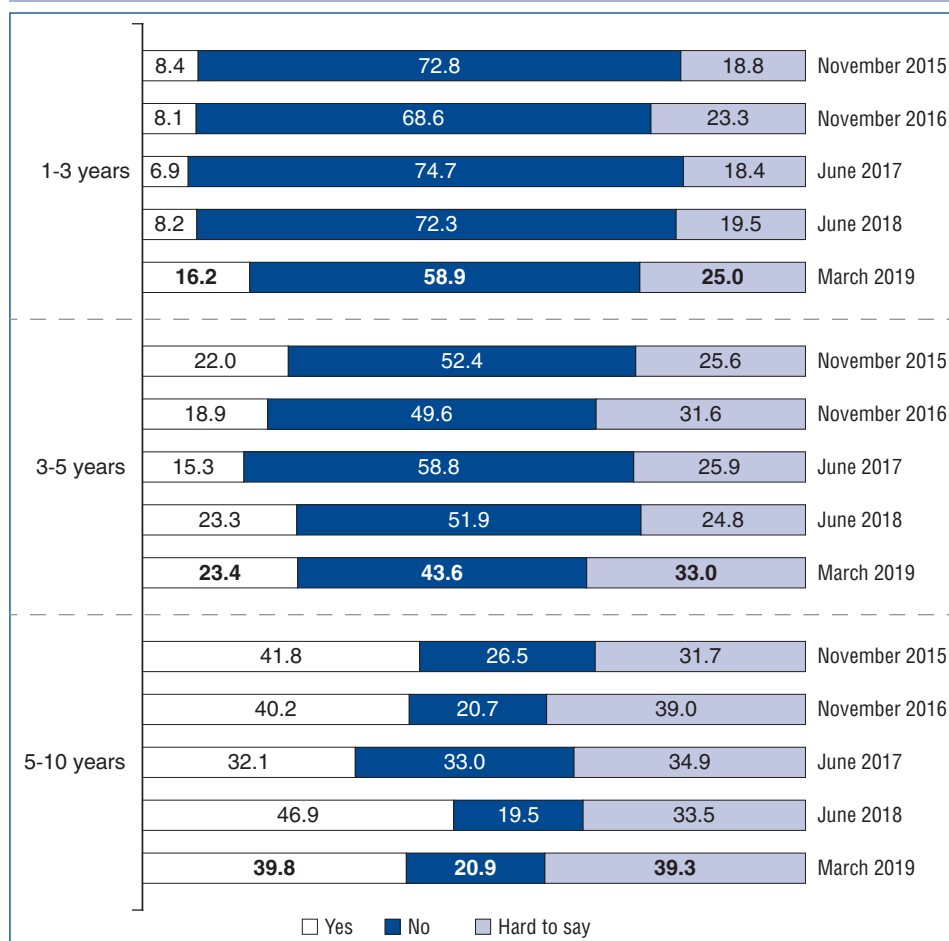
% of respondents

(continued)

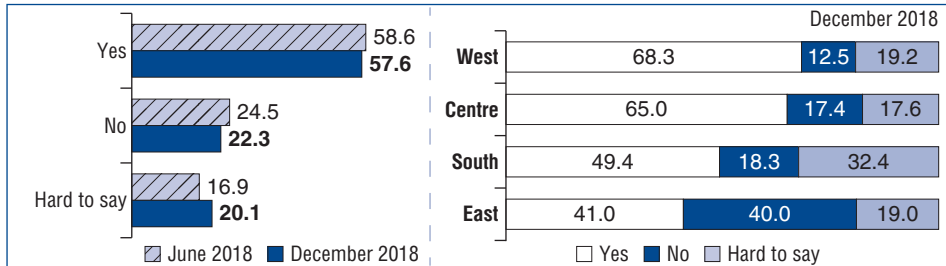
REGIONS (March 2019)				
	West	Centre	South	East
Will improve	3.6	11.5	22.4	21.8
Will remain the same	34.0	35.0	27.8	31.0
Will deteriorate	40.8	40.4	22.8	21.0
Hard to say	21.6	13.1	27.0	26.3

**Can there be changes for the better in Russia's policy towards Ukraine?**

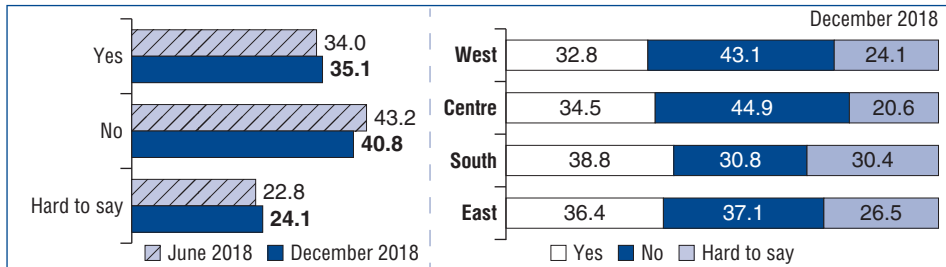
% of respondents



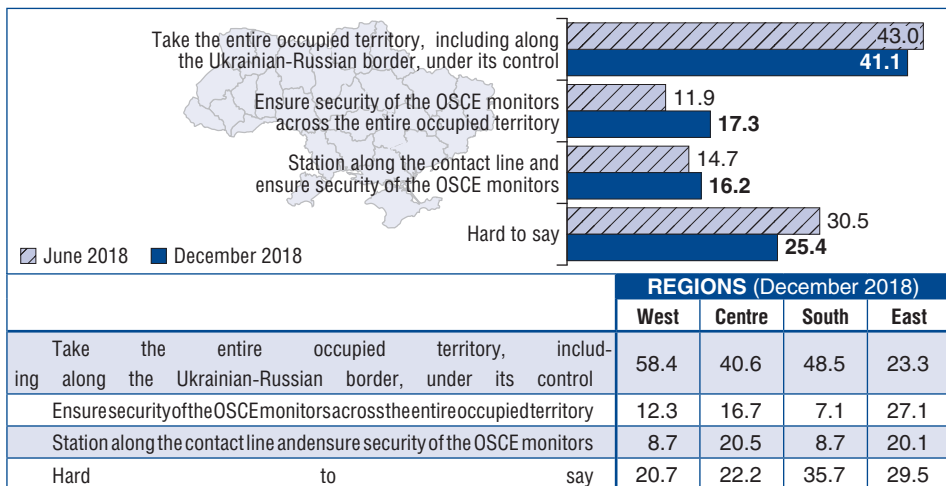
**Do you support the deployment of the UN peacekeeping forces in temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts?**  
% of respondents



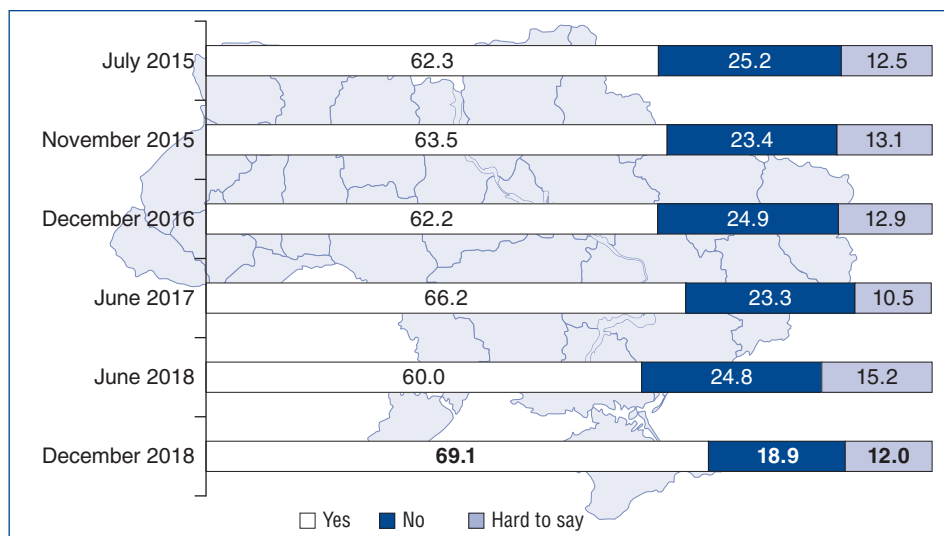
**Should the deployment of the UN peacekeeping forces be coordinated with “DPR” and “LPR”?**  
% of respondents



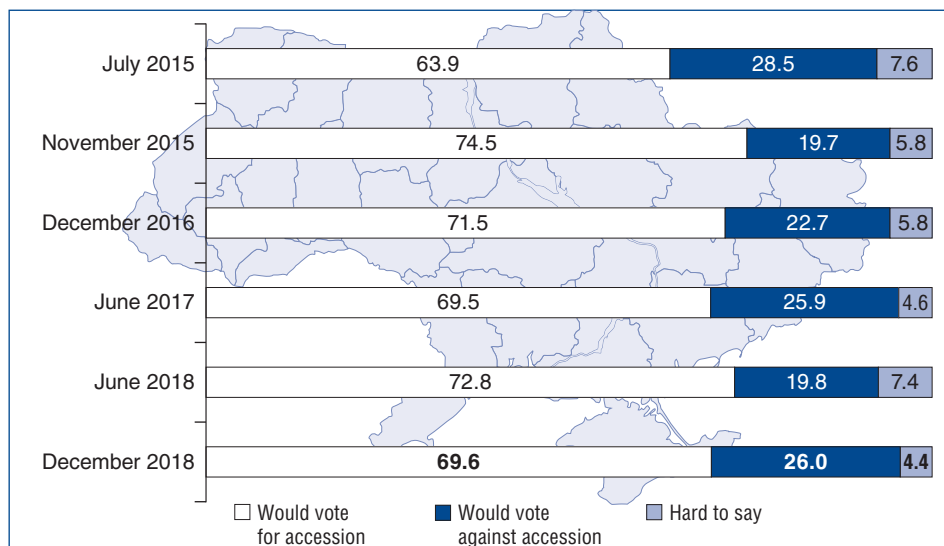
**How should the UN peacekeeping forces act while in temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts?**  
% of respondents



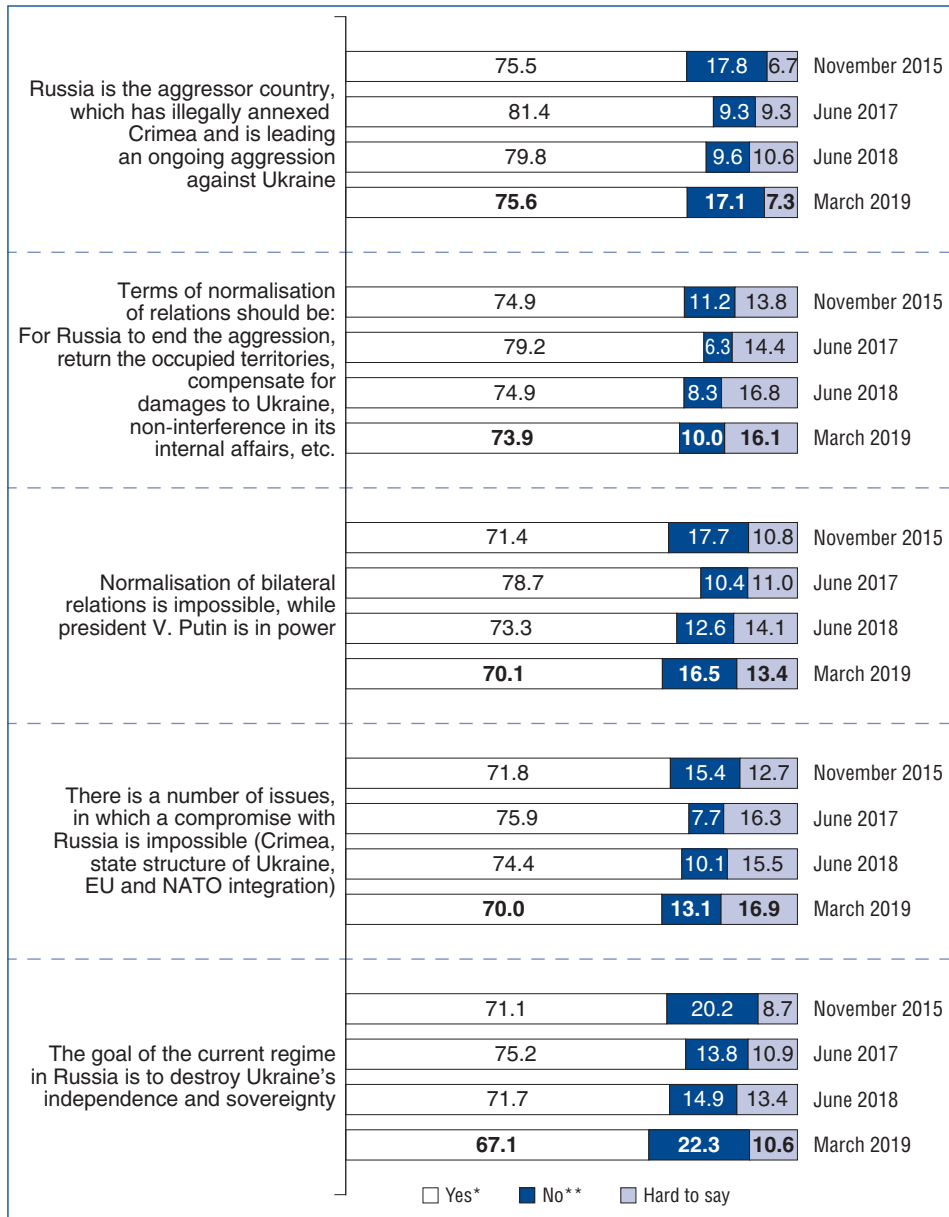
**If a referendum on Ukraine's accession to NATO  
were to be held in the near future, would you participate in it?**  
% of respondents



**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

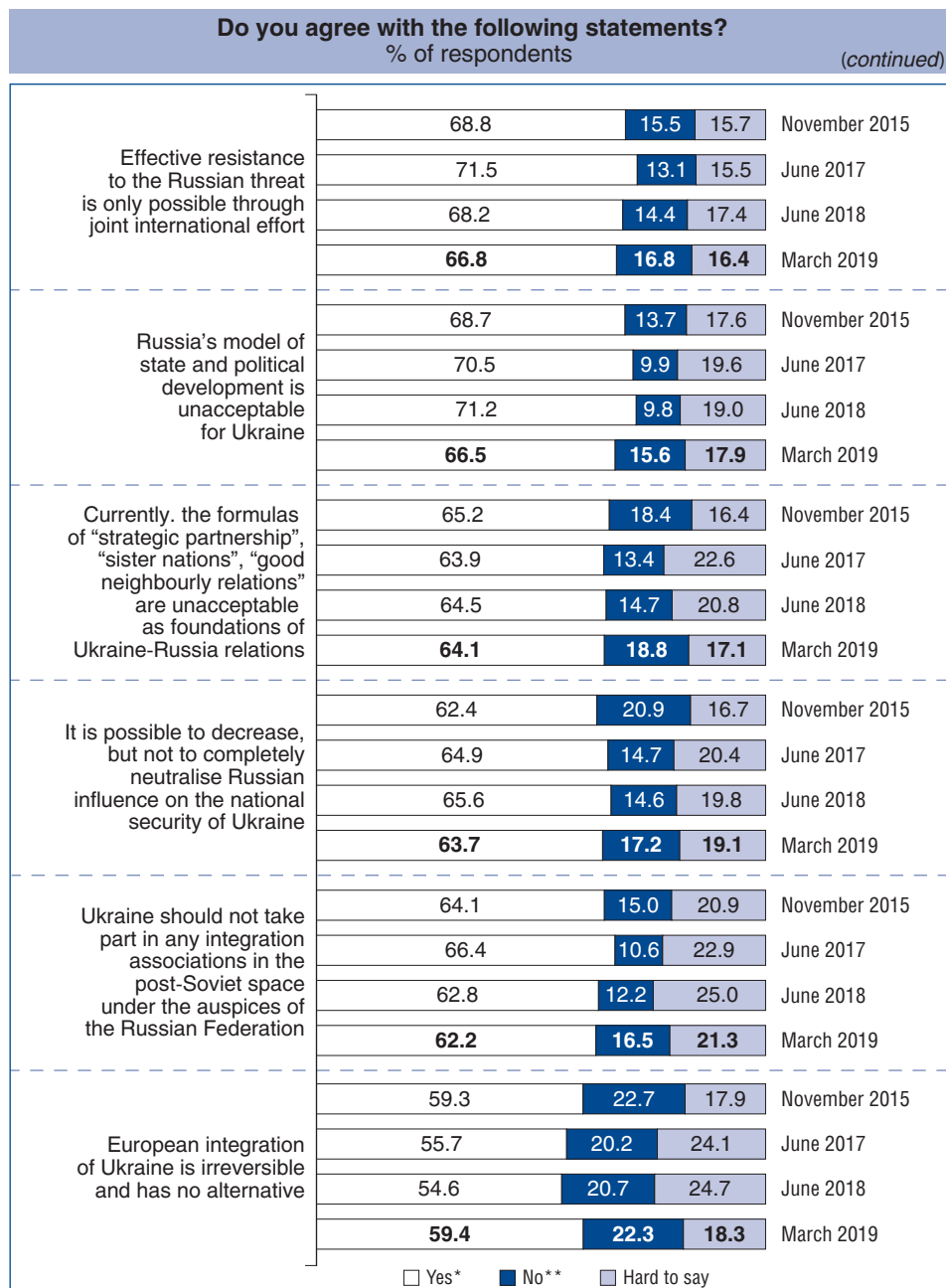


**Do you agree with the following statements?**  
% of respondents



\* 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".



# THE CONFLICT IN DONBAS: OPINIONS AND ASSESSMENTS OF UKRAINIAN EXPERTS

**T**he expert surveys, conducted by the Razumkov Centre, supplement and clarify findings of nationwide sociological studies. The expert survey in April 2019 provides insight into the dominant attitudes and positions in the expert community regarding current state and prospects of resolving the situation in the East of Ukraine.<sup>1</sup>

The expert views of some issues are in sync with the opinions of ordinary citizens, and they differ in other matters, all in all, the expert assessments seem more unambiguous and consolidated.

In the survey, the experts evaluated some external factors of the war in Donbas, outlined the “red lines” for possible compromises on conflict settlement, and predicted possible course of events in the future. Of particular interest are expert opinions about further action of the Ukrainian government regarding Donbas and the prospects and format of deploying the UN peacekeeping mission in the East of Ukraine.

## GEOPOLITICAL ASPECTS OF THE CONFLICT

While assessing the goals of Russian expansion in Ukraine, the experts primarily point at the Kremlin’s attempts to prevent Ukraine’s European and Euro-Atlantic integration (65%). In fact, this westward drift of Kyiv away from Moscow can be viewed as a root cause of the conflict between the two countries, especially in view of Medvedev’s doctrine of the “zone of Russia’s privileged interests” in the post-Soviet space. The same number of experts (65%) mention the Kremlin’s goal to change power in Ukraine and establish its control (protectorate) over the neighbour.

Many experts also believe that the goal of Russia’s expansion is to disintegrate Ukrainian statehood (53%). Although 30% of experts agree that Russia may

---

<sup>1</sup> The expert survey was conducted by the Razumkov Centre on 10-19 April 2019. 80 representatives of government agencies, members of the state and non-governmental research institutions, academics and independent experts were polled.

be pursuing its national interests, the meaning of “national interests” and forms of their advancement are rather questionable. At the same time, only several experts (4%) believe that Russia’s intervention is about protecting the Russian-speaking population of Ukraine. We should note that this is the main ideological rationale for Russian intervention in Donbas.

What is the global community’s role in resolving the conflict in Eastern Ukraine? Expert assessments are rather conservative, with the United Nations scoring the lowest 2.8 points.<sup>2</sup> The motives behind such an opinion are clear – *de facto* the UN is not directly involved in settling the Donbas conflict. Activities of the UN Security Council in this area are consistently blocked by Russia. In general, the UN as a global security power is paralysed by the confrontation of its top players – the United States, Russia and China. UNGA resolutions on Crimea are blatantly ignored by the Russian Federation.

According to the experts, the OSCE role in resolving the conflict is also moderate (2.9 points). The OSCE Special Monitoring Mission in Donbas is a group of observers tasked to record the dynamics of the conflict, rather than to resolve it. The role of France and Germany is equally limited, probably due to a long hiatus of the Normandy Four. The experts generally appreciate the role of NATO (3.5 points) as a military bloc with sufficient military and political capacity to deter Russian aggression. And finally, the United States earned the highest expert approval (3.9 points). This can be explained by the magnitude of America’s military-technical assistance to Ukraine and consistent political and diplomatic support on the one hand, and by the leadership in the sanctions policy against Russia on the other. Sanctions nowadays are the main restraining factor for the Russian expansion.

However, the effectiveness of Western sanctions has scored only a moderate 3.1 points among the experts. The obvious reason for such an assessment is that sanctions, imposed on Russia back in 2014, while having an important deterrent effect, have so far failed to significantly affect the Kremlin’s policies globally, did not stop the war in Donbas and did not address the issue of the annexed Crimea.

### **“RED LINES” FOR DONBAS COMPROMISE**

During the expert survey, respondents identified possible boundaries of compromise for peaceful settlement in the East of Ukraine. The absolute majority of experts (96%)<sup>3</sup> immediately rejected the idea of recognising Crimea as

---

<sup>2</sup> The experts used a 6-grade scale, where “1” is ineffective and “5” is very effective.

<sup>3</sup> The total of answers “yes” and “mostly yes”.

a Russian territory in exchange for liberation of Donbas. Most experts also oppose the idea of “geopolitical concessions” to the aggressor, such as refusal of European integration (95%) and prospects of NATO membership with the formalisation of the country’s neutral status in the Constitution (86%). It is worth noting that Ukraine’s course towards joining the EU and NATO is now enshrined in the Constitution.

89% of polled experts find the integration of “DPR” and “LPR” back in Ukraine in their present form unacceptable. In other words, the expert community explicitly opposes the idea of “implanting” these “republics” created and supported by the Russian occupation regime. In turn, equal shares of experts (86% each) neither support the federalisation of Ukraine nor the granting of state status to the Russian language.

Similarly unpopular with the experts is the idea of giving “special rights” to uncontrolled territories. Granting a “special status” to certain territories of Donetsk and Luhansk oblasts and its formalisation in the Constitution is unacceptable to 79% of experts. In other words, the experts stand against granting certain constitutional rights to the occupation regime that operates in the East.

Furthermore, the respondents reject both the legitimisation of negotiations with the ringleaders of “DPR” and “LPR” and the establishment of cooperation with them. 76% of experts oppose official negotiations with the “leadership of the republics”, and 81% stand against any financial and economic contacts with *ORDLO*. This position can be primarily explained by the fact that the current legislation defines “DPR” and “LPR” as Russian occupation administrations, whose decisions are not recognised in Ukraine. And second, it is not expedient – even in technological terms – to discuss conflict resolution with the puppet leadership of the “republics” fully controlled by the Russian Federation.

68% of interviewed experts do not agree with the idea of granting amnesty for all those involved in hostilities in Donbas. In any case, the vague wording of amnesty, provided in Article 5 of the Minsk Agreements, requires clarification and specification in line with the current laws of Ukraine.

While defining the “red lines” that Ukraine cannot cross, the experts are unanimous (84%) regarding the unacceptability of “cutting off” (separating) occupied Donbas from Ukraine. This is the Ukrainian territory that Ukrainians must fight for, seeking its de-occupation and reintegration.

Meanwhile, members of the expert community believe that restoring Ukrainian control over the occupied territories by military means (at least under the current

conditions) is highly unlikely, and 60% of respondents oppose this idea. It stands to reason, that given the current balance of military contingents in the region, that any attempt to use force can lead to a large-scale escalation with unpredictable consequences.

According to the experts, one of the ways to establish peace in the East is to successfully restore normal life both in government-controlled areas of Donbas and throughout the country. This statement is shared by 94% of respondents. Another way of settling the conflict, supported by 88% of experts, is to force Russia – together with partner states – to stop interfering in Donbas through the sanctions policy and international pressure.

## POSSIBLE SCENARIOS OF EVENTS AND PROSPECTS OF SETTLEMENT

While predicting the future course of events in Donbas, experts agree that the induced termination of hostilities by Russia with withdrawal of its troops from the occupied territories is the least likely scenario, with its probability scoring only 2.4 points.<sup>4</sup> The current situation gives little reason for this kind of expectations (moreover, recent events and actions point at heightening tension in Donbas, rather than at Russia's readiness to compromise. In this context, we should mention the Russian president's Decree of 24 April 2019 that simplifies the procedure of obtaining Russian citizenship for the residents of occupied parts of Donbas).

According to the experts, the probability of a large-scale escalation in the East is rather low (2.5 points). This course of events would have unpredictable consequences for both sides of the conflict. However, given the growing militarisation of the occupied region and the concentration of Russian troops near the Ukrainian-Russian border, such a scenario cannot be ruled out.

The experts are rather sceptical (2.7 points) about the likelihood of conflict resolution as a result of political forces loyal to the Russian Federation coming to power in Ukraine. The respondents have many doubts both in the arrival of pro-Russian leadership of Ukraine, and in the possibility of serious concessions to Russia in view of serious anti-aggressor public sentiment.

According to the experts, the continued *status quo* is the most likely scenario of events in Donbas, that is combat activity of low intensity. This forecast seems the most realistic given the current situation in the conflict zone, the continued

---

<sup>4</sup> The experts used a 6-grade scale, where "1" is impossible and "5" is highly likely.

suspension of the Normandy format, the blocking of the Minsk negotiation process and the need for the new Ukrainian government to formulate its position on Russia. Moreover, Russia has made no steps towards the compromise on the Donbas direction.

While assessing the hierarchy of possible threats and taking into account the dynamics of events in Donbas, most experts (41%) believe that granting the breakaway territories a special status within Ukraine will be the most dangerous. This assessment fully correlates with one of the above-mentioned “red lines” that Ukraine cannot cross. Separation of these territories (24%) is also a serious threat to Ukraine’s stability. Against this background, the conservation of the *status quo* (15%), freezing of the conflict and drawing a new “border” along the contact line (9%) seem less dangerous.

What should Ukraine do to settle the conflict in Donbas? According to most experts (80%), this should primarily involve forcing Russia to liberate the occupied territories by political and diplomatic means (jointly with partner countries). It is clearly one of the few acceptable options, given that other “non-peaceful” actions may lead to disastrous consequences. The second option, suggested by the experts (73%), is to seek deployment of the UN peacekeeping forces on these territories. This, in essence, is a “detailing” of the first option, which presumes a peaceful settlement, but with a decisive involvement of the international community via the UN. Under the current circumstances, this is the optimal model for establishing peace in Donbas. However, fundamental differences in the Ukrainian and Russian approaches to the mandate of the UN mission represent the major stumbling block.

A significant share of respondents (46%) support the continuation of the Joint Forces Operation until complete liberation of the occupied territories. Such opinion should be regarded as an understanding of the need for armed resistance to Russian intervention, rather than initiation of a large-scale offensive.

## THE UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBAS

Nowadays, the issue of the UN peacekeeping operation in the East of Ukraine remains in the spotlight of international narrative.

Just like ordinary Ukrainians, the experts, albeit more resolute and consolidated, support the deployment of the UN peacekeeping forces on the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts (88%). Some 6%

of experts consider the presence of peacekeepers in Donbas inappropriate for one reason or another.

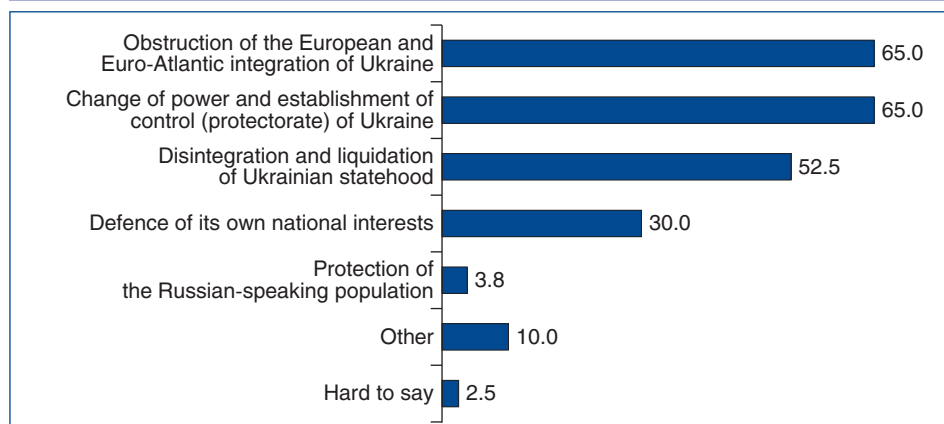
Most members of the Ukrainian expert community (66%) do not consider it appropriate to coordinate the deployment of the UN peacekeepers with the “DPR” and “LPR”, apparently believing that such negotiations should be held directly with their Kremlin masters. 19% of respondents still consider such an arrangement possible, and 15% find it difficult to answer. It is worthy to note that it is the Russian side that insists on direct talks between the official Kyiv and pseudo-republics, making this an obligatory condition for peaceful settlement.

Absolute majority of polled experts (85%) are positive that in the case of a peacekeeping operation, the UN forces should take the entire occupied territory, including uncontrolled segments of the Ukrainian-Russian border, under their control. This is fully in line with Ukraine’s position, which supports the idea of deploying a multi-faceted peacekeeping contingent, including the military, police and civilian components in the form of international transitional administration under the auspices of the UN. 8% of respondents agree with the Russian position, according to which the UN mission should be stationed along the contact line and ensure protection of OSCE monitors (relevant draft resolution on peacekeepers in Donbas was submitted by the Russian Federation to the UN Security Council in 2017). However, this option would likely lead to the freezing of the conflict, rather than to its complete settlement. Only several Ukrainian experts supported a proposal, in which the peacekeepers should provide protection for the OSCE mission observers on the entire occupied territory.

One way or another, the deployment of the UN peacekeeping mission in the context of years-long armed conflict is the optimal way to stop fighting in the East of Ukraine. However, it is also clear that the Donbas conflict is only one of many areas of lengthy confrontation between Moscow and Kyiv.

### How would you describe the goals of the Russian aggression against Ukraine?\*

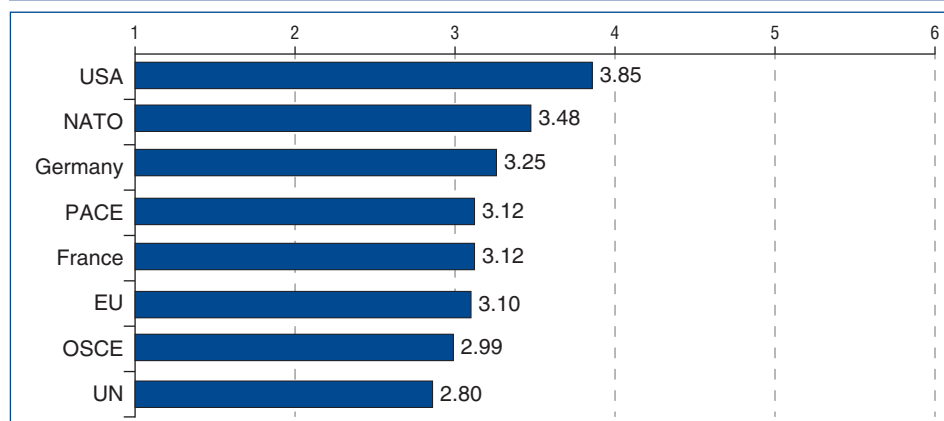
% of experts



\* Experts were asked to select all acceptable answers.

### How would you assess involvement of separate countries and international organisations in settlement of the conflict in Donbas?

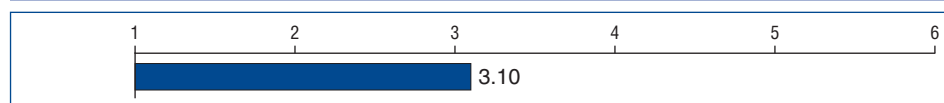
Average score\*



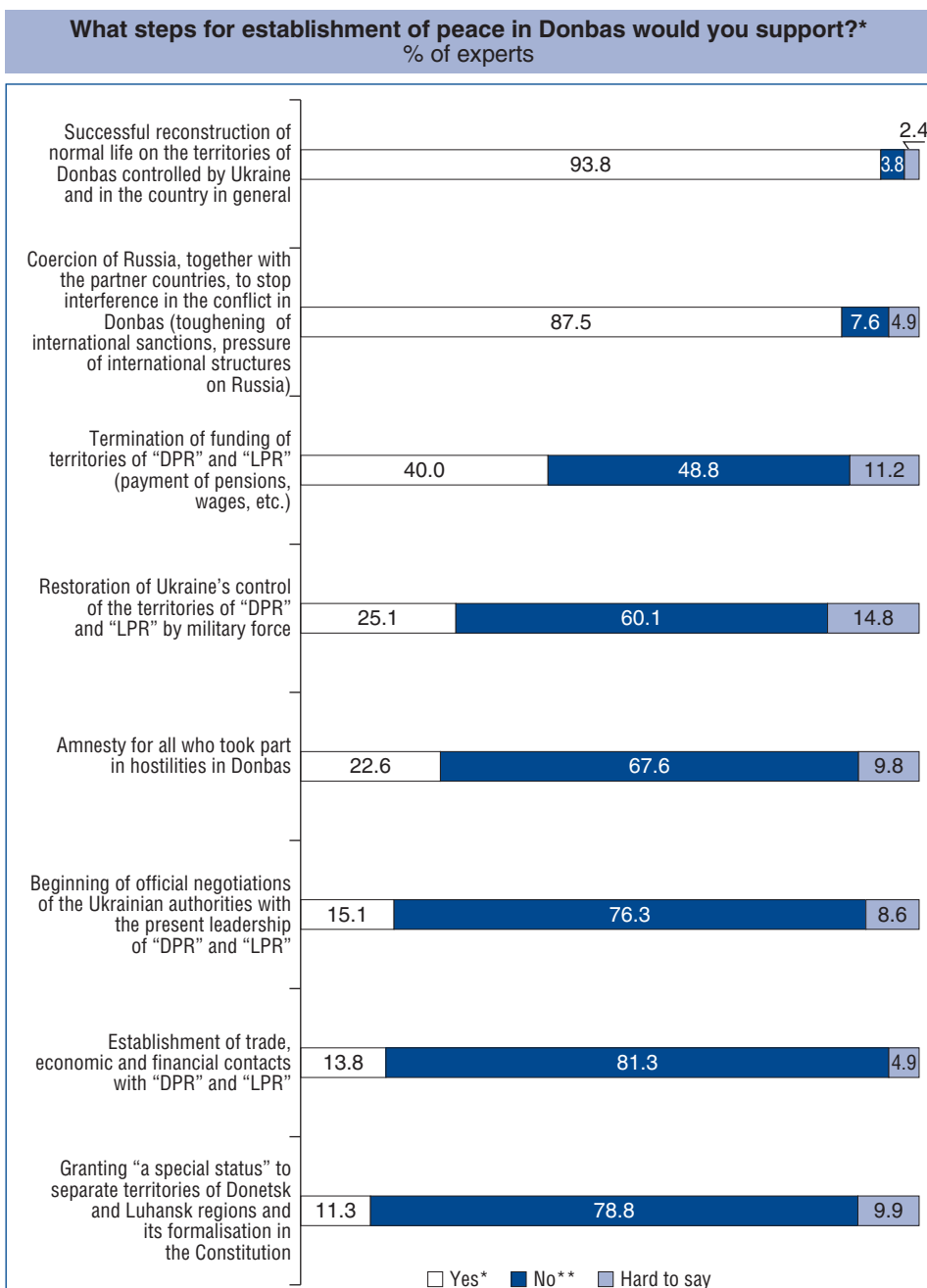
\* Using a scale from 1 to 6, where “5” means very efficient, “1” – inefficient, “6” – hard to say.

### How would you assess the efficiency of sanctions of the Western countries against Russia for settlement of the conflict in Donbas?

Average score\*



\* Using a scale from 1 to 6, where “5” means very efficient, “1” – inefficient, “6” – hard to say.



\* Sum of answers *yes* and *rather yes*.

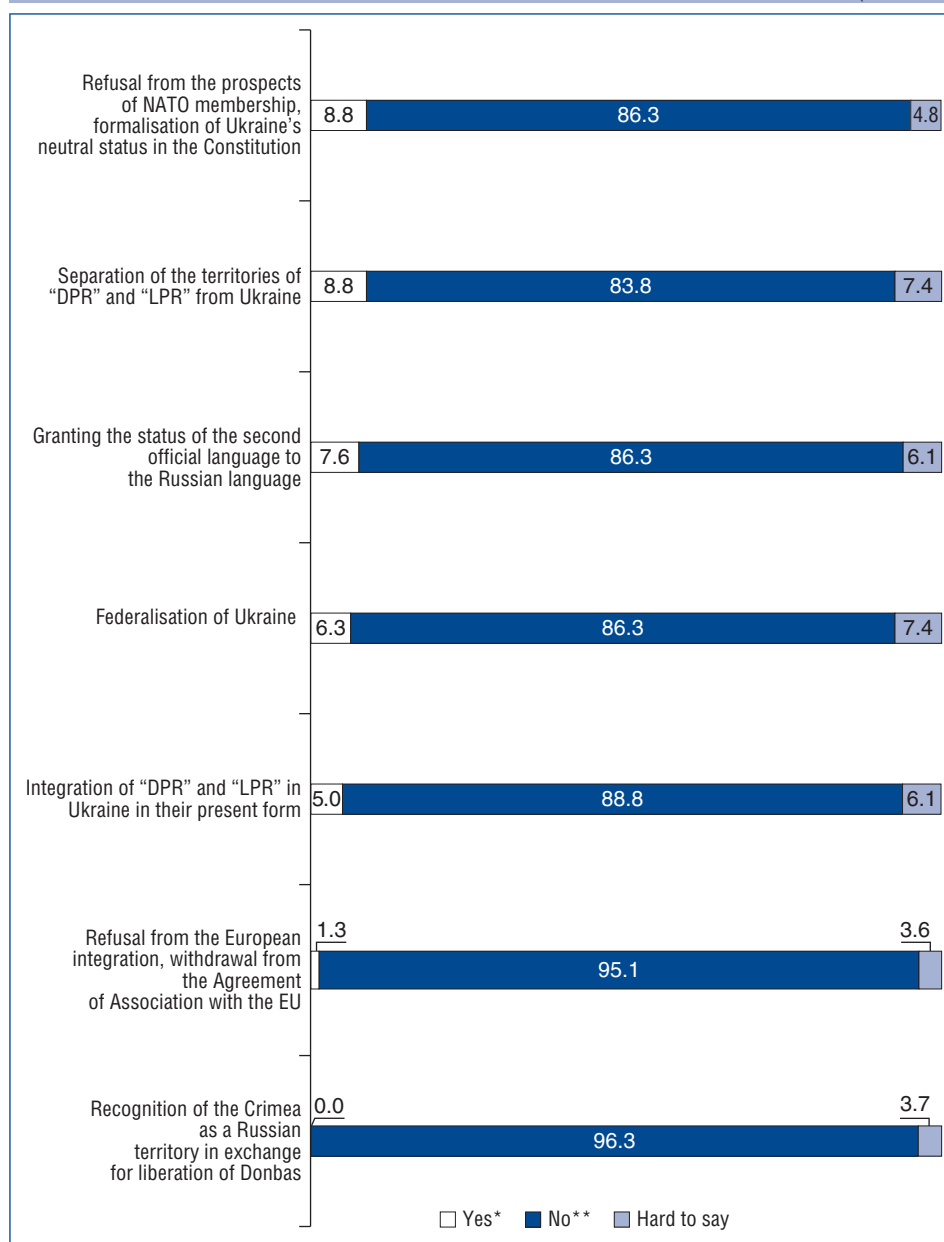
\*\* Sum of answers *no* and *rather no*.



**What steps for establishment of peace in Donbas would you support?\***

% of experts

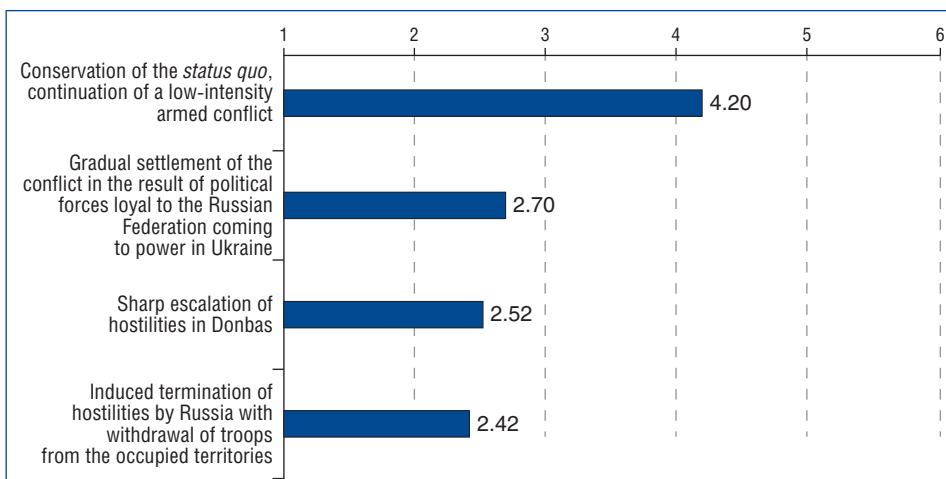
(continued)



\* Sum of answers *yes* and *rather yes*.

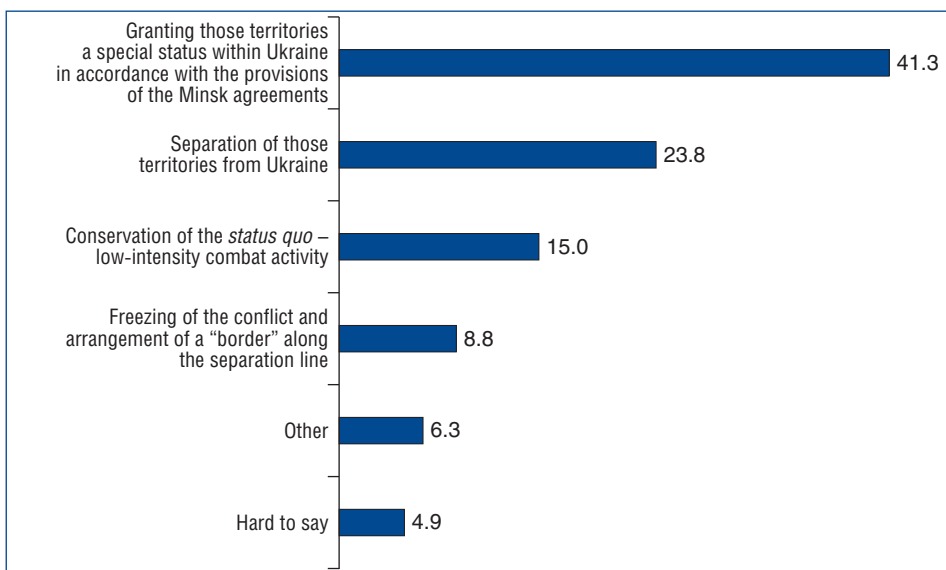
\*\* Sum of answers *no* and *rather no*.

**Assess the probability of the following options of developments in Donbas in the near future (in 2019),**  
Average score\*



\* Using a scale from 1 to 6, where “5” means very efficient, “1” – inefficient, “6” – hard to say.

**Which scenario of developments in Donbas poses a greater threat for stability and development of Ukraine?**  
% of experts



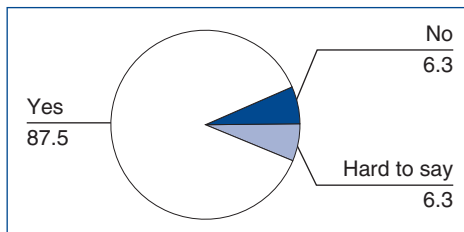
**What should Ukraine do for settlement of the conflict in Donbas?\***

% of experts

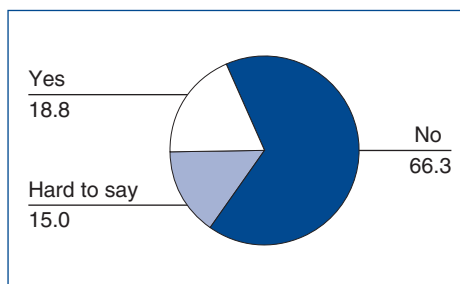
Force Russia to liberate those territories by politico-diplomatic means (jointly with partner countries)	80.0
Seek deployment of UN peacekeeping forces on those territories	72.5
Continue the Joint Forces Operation until complete liberation of the occupied territories	46.3
Freeze the conflict and arrange of a “border” along the separation line	10.0
Grant those territories a special status (autonomy) within Ukraine on the Russian conditions	5.0
Separate those territories from Ukraine	1.3
Hard to say	1.3

\* Experts were asked to select all acceptable answers.

**Do you support deployment of the UN peacekeeping forces on the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions?**  
% of experts



**Should the deployment of the UN peacekeeping forces be coordinated with “DPR” and “LPR”?**  
% of experts

**How should the UN peacekeeping forces act on the temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk regions?**

% of experts

Take under UN control all the occupied territory, including the segment of the Ukraine-Russian border	85.0
Stay along the contact line and provide protection for the OSCE mission observers	7.5
Provide protection for the OSCE mission observers on the whole occupied territory	1.3
Hard to say	6.3

## “BANK OF PROPOSALS” FOR SETTLING (MINIMISING) THE CONFLICT

The focus and purpose of the trilateral standing expert roundtable was initially set at the very first meeting of German, Ukrainian and Russian experts in Berlin on 11 March 2015. Its topic was “Resolving the conflict – how Ukraine, Russia, Germany and the EU should act”. Since then, the question of “how to act” has consistently determined the nature and outcomes of regular expert meetings.

The discussions covered various aspects of the Russian-Ukrainian conflict – from the dynamics of the geopolitical situation to the specifics of internal political processes in both countries. The experts discussed military and political, economic, energy, socio-cultural aspects of the conflict, also assessing public attitudes and sentiment. The traditional exchange of views was surely accompanied by constructive ideas and proposals for resolving/minimising the Russian-Ukrainian conflict.

However, transforming this constructive element into some tangible shared product required time and more importantly, the willingness to hear the other side and to work in a parity compromise mode. The decisive role in establishing a creative and tolerant atmosphere to find common solutions was played by the heads of Kyiv and Moscow offices of the Konrad-Adenauer-Stiftung – Gabrielle Baumann and Claudia Crawford respectively.

Certainly, some proposals from representatives of the conflicting parties were totally incompatible and mutually exclusive. Moreover, at the outset of the roundtable there were doubts about the need and possibility of developing something in common. And sharp disagreements in the positions of Ukrainian and Russian experts are still there. But the gradually emerging “bank of proposals” has offered some points of contact and shaped some lines of possible compromise. And this opened up an opportunity for developing a common position on settling the conflict between Moscow and Kyiv.

*The first package of proposals* by German, Ukrainian and Russian experts was prepared for the expert meeting “Trajectory of the conflict: the model of Ukrainian-Russian relations in the near-term outlook” (August 2017,

Cadenabbia, Italy). This package contained concrete proposals on the settlement (minimisation) of the Russia-Ukraine conflict in the following areas: (a) Russia-Ukraine relations in general; (b) the situation in Donbas; and (c) Crimea. (It should be emphasised that initially no one planned to elaborate some balanced, joint “plan of measures” to settle the conflict. Instead, the task was modest – to prepare a set of specific, situationally appropriate and realistic proposals by the expert communities of the three countries). These materials, along with expert interviews and relevant sociological studies, were collected in publication by the Razumkov Centre, produced with the support of the Konrad-Adenauer-Stiftung Office in Ukraine.

Despite their “motley” nature, these proposals remain largely relevant and compelling, because the situation that they were intended to change unfortunately has not improved. Quite the contrary, the interstate confrontation and degradation of bilateral relations continues to aggravate, and for now one can hardly say that the conflict between Moscow and Kyiv has reached its bottom. Therefore, the value of situationally appropriate, mundane and specific proposals to reduce tensions between the two countries is growing.

Of course, one can argue about the reality of establishing direct bilateral dialogue in the near future, but this “postponed” issue is still on the agenda of bilateral relations. The same is true about the experts’ proposals on the mechanisms of strategic mediation of third countries, abandonment of the confrontation policy, preservation and continuation of humanitarian and expert contacts, prevention of actions that would exacerbate or expand the subject of the dispute. Expert recommendations for settling (minimising) the conflict in Donbas and addressing the “Crimean issue” remain relevant.

*The second package of proposals* is linked to peacemaking in Donbas, and the experts appeal to this topic were quite logical and reasonable. The discussions on the deployment of the UN peacekeeping force in the conflict zone in Donbas continue on various international platforms and in different formats. Some countries have already announced the possibility of their participation in this mission. Parameters of the UN contingent’s mandate in the East of Ukraine is a major stumbling block.

A relevant package was prepared for the next expert meeting “Russian-Ukrainian conflict: prospects and parameters of the UN peacekeeping mission in Donbas” (August 2018, Cadenabbia, Italy). The experts developed specific proposals on the parameters of the potential peacekeeping mission’s mandate in Donbas.

In particular, they determined (a) the goals, tasks and functions of a peace-keeping mission and (b) its composition, deployment area and timeframe. Despite certain variations in approaches, there is a noticeable identity in the positions of the Ukrainian, German and Russian experts. All discussion participants supported the idea of international peacemaking in Donbas. The relevant publication includes the above-mentioned proposals, expert interviews on this topic and the concept of the International Provisional Administration elaborated by the Ukrainian experts, as well as the results of sociological studies on Ukrainian-Russian relations.

*The third package of proposals* presented in this publication, has been prepared for the upcoming expert meeting “A conflict of Moscow and Kyiv: a window of opportunity, a *status quo* or a new round of escalation?” (August 2019, Italy). Members of the expert communities of the three countries offer practical measures necessary to prevent the escalation/minimise the Russian-Ukrainian conflict. Taking into account new geopolitical settings and internal dynamics in Ukraine and Russia, these materials further supplement, develop and clarify previous expert developments on minimising the Russian-Ukrainian conflict.

These recommendations are particularly relevant because the new Ukrainian government is currently (at the time of writing these materials) in the process of positioning itself in the Russian direction and searching for the innovative solutions for the Donbas situation. One could notice some changes in the official Kyiv’s foreign policy rhetoric, but fundamental changes in Ukrainian foreign policy course are quite unlikely. However, representatives of the new presidential Administration have already announced the need for new creative approaches to Donbas. Therefore, the materials in this publication are to help to at least “half-open” the window of opportunity for settling the conflict not only in the East of Ukraine, but also in general relations between Kyiv and Moscow.

Of course, all participants of the international expert group understand that the conflict between Moscow and Kyiv is wide-ranging and lengthy. Therefore, the materials presented in this publication are “for future reference”, because all conflicts are finite in time and space. We hope that this “bank of proposals” will be sought-after and beneficial to settling the conflict one way or another.

# PROPOSALS FOR THE SETTLEMENT (MINIMISATION) OF THE RUSSIA-UKRAINE CONFLICT<sup>1</sup>

*Based on the Interviews with Ukrainian,  
Russian and German Experts (June 2017)*

As part of the interviews, the Ukrainian, Russian and German experts were asked to formulate concrete proposals and recommendations on the settlement (minimisation) of the Russia-Ukraine conflict in the following areas: **(a) Russia-Ukraine relations as a whole; (b) The situation in Donbas; (c) Crimea.** It should be emphasised that it was never planned to prepare a balanced or a joint “plan of measures” for the conflict’s settlement. This is simply material for discussion.

Not surprisingly, some of the proposals are “incompatible” and mutually exclusive. However, it is encouraging that there are many points of overlap in this material, making it possible to assume the possibility of coming up with a joint position on issues in the settlement of the Russia-Ukraine conflict in the long term.

Expert proposals are published in a generalised form.

## I. UKRAINE-RUSSIA RELATIONS

### Ukrainian Experts

❖ **The cessation of hostilities in Donbas.** This is the most fundamental and pivotal prerequisite for ending conflict/crisis tendencies in bilateral relations. With the end of the war in Donbas, tensions in Russia-Ukraine relations will gradually subside.

❖ **In the event of a sharp escalation of the Russia-Ukraine conflict, strategic mediation efforts** on behalf of the United States, the European Union and Germany are necessary. It is also crucial to maintain a consistent negotiation regime.

<sup>1</sup> This material was first published in 2017 in the Razumkov Centre’s edition “Trajectory of the Conflict: the Model of Ukrainian-Russian Relations in the Near-Term Outlook”.

❖ **To resolve problematic trade and economic relations** between Ukraine and Russia, it is advisable to hold special negotiations between Ukraine and Russia with mediation of the WTO and/or the EU.

❖ **It is fundamentally important to create and maintain venues for contacts between representatives of the civil societies of Ukraine and Russia** on neutral territory with the support of the European Union, Germany and other EU countries. This will not produce any quick effects, but will function to preserve communication channels between representatives of Ukraine and Russia who are ready for a constructive dialogue, thus forming the potential for improving relations in the future. At such venues, it is reasonable to consider the implementation of joint tripartite projects (social, cultural, communication).

❖ **It is crucial that the relevant documents of the EU and NATO are transformed into concrete actions.** Without a change in Western approaches to Russia as a violator of international law, no settlement is possible. If the leading countries of the EU and NATO, Germany and France, found the courage to conclude that the Russia-Ukraine conflict is based on Russia's aggression, rather than some mythical "conflict in Ukraine", then they can proceed in deterring the aggressor. This is the basic condition for the conflict's settlement, as the parties to the conflict are of different sizes, where the stronger side is the aggressor. Therefore, a strong external impulse is needed to deter aggression.

❖ **The current regime of effective "peace enforcement" sanctions** (at the very least, the withdrawal of Russian troops from the occupied territories and the transfer of the border in the east under the control of Ukraine) should include:

- the substitution of Russian oil, oil products, gas and coal imports into the EU by energy carriers of a different origin;
- the EU refusal to consider Russian transit-free gas transport system projects (Nord Stream-2, the second thread of the Turkish Stream in the EU) until the Russian Federation returns to the status quo in implementing the provisions of the Helsinki Final Act of 1975 and Paris Charter of 1990, i.e. until it restores the territorial integrity of Ukraine and Georgia, and withdraws the Russian contingent from Moldova;
- freeze personal assets of the Kremlin oligarchy, including Putin's family members and "circle of friends" in the West.

**The topic of Russia's aggression against Ukraine, its support for illegal armed groups and occupation of Crimea, must invariably be on the agenda**



**of every international organisation and platform** where Russia is present, and limitations must be imposed on the Russian Federation's ability to pursue foreign policy interests. The costs of participation in the conflict will far exceed its benefits, and this will arouse Russia's interest in the settlement of the conflict.

**The issue of Crimea, and accordingly, the improvement of Russia-Ukraine relations are largely considered in the long-term.** Russia does not plan to fulfill its part of the Minsk Agreements. Under these conditions, serious steps to resolve the conflict in the short term (before the end of 2017) seem unlikely, and therefore this process is best viewed in the long-term.

### **Russian experts**

❖ **The prospect of improving Russia-Ukraine relations is only possible with the complete cessation of armed conflicts in Donbas**, which in turn may require a wider package agreement, most likely in the context and development of the Minsk Agreements. Bilateral relations allowing to agree and implement in practice the priority steps towards a political settlement is the most that can be expected in the foreseeable future. Further normalisation will then be made possible by the future generations of politicians in the two countries.

#### **❖ It is advisable to take the following steps:**

- Meeting of the presidents of Russia and Ukraine to discuss a wide range of issues, including settling the conflict in Eastern Ukraine to determine a forward-looking agenda;
- Mutually agreed (possibly, gradual) lifting of sanctions and restrictions introduced since 2014;
- Initiation (ideally by Russia and Ukraine jointly) of negotiations with the participation of EU member states, the Eurasian Economic Union and the European and Eurasian Economic Commissions with the aim of addressing specific trade and economic issues associated with the signing of agreements on association with the EU, and in the future, the harmonisation of compatible regulatory systems and administrative practices to allow the unfreezing of trade and economic relations, in particular, between Russia and Ukraine.

❖ **It is necessary to establish a direct bilateral dialogue and seek promising areas of cooperation.** To this end:

- Maintain a basic Agreement to activate direct lines of political dialogue between Moscow and Kyiv;

- Abandon the line on the curtailment of bilateral ties and, on the contrary, seek out promising areas of cooperation (not excluding energy and, possibly, nuclear options);
- Maintain and retain humanitarian contacts and exchanges to depoliticise cultural ties.

❖ **Ukraine and the Russian Federation should refrain from actions that would worsen or expand the subject of the dispute**, or complicate its resolution. A reasonable combination of both deterrence and easing of tensions in conflict zones is necessary.

❖ It is also necessary to establish an intra-European dialogue on legal issues, and conduct legal reforms in the EU with the subsequent reform of international judicial institutions. In doing so, a decisive step would be taken to stimulate the negotiation process and pre-trial settlement of disputes. Nihilism in European legal systems must be stopped.

❖ **Propaganda must be fought against**, and there must be developed, with the help of the international journalistic community, a self-regulating organisation entitled to make moral and ethical assessments on specific media actions.

❖ **There is an acute need for institutions of people's diplomacy.** The prosecution of so-called “foreign agents” in Russia has severely limited the state's ability to create tools for interaction at the non-governmental level. The cessation of the persecution of such organisations, the abolition of current restrictions and comprehensive support are necessary conditions for moving beyond the current Russia-Ukraine crisis.

❖ **There is a need to seek out and implement major international investment projects** with the joint participation of European, Russian and Ukrainian companies: positive experiences in economic interaction opens the way to expanding cooperation both at the state level and for humanitarian projects.

❖ Berlin and Paris will not put forward any additional requirements for Ukraine, and at the same time they will not reconsider Russia's role in the negotiation process. The West is currently not ready to approve any form of a peace-keeping mission. **In these conditions, the crisis will continue until Moscow and Kyiv are ready to start a real search for its resolution. This context of conflict has the potential to last for years to come.**

## German Experts

❖ **The potential for improving Russia-Ukraine relations is possible only in a pan-European context**, and in terms of bilateral contacts, this is hardly an option in the foreseeable future.

❖ **Ukraine needs to develop a clear and consistent position on a number of issues related to its relations with both Russia, and the occupied territories.**

Are the occupied areas of Donbas becoming more and more estranged from the rest of Ukraine, as is currently happening, or is there another model that can be followed, according to which links between these areas and the rest of the country are both encouraged and welcomed?

❖ How exactly is Russia refusing to recognise its illegal annexation of Crimea? What are the consequences for the population of the peninsula? How can Ukraine's attitude towards Russia be characterised? What does this mean for the degree and type of interaction (political, economic, social) between the two countries (and, accordingly, their citizens)? Answers to these questions from the Ukrainian government have often been unclear and contradictory. Developing a clear position and making it known to Ukrainians and their external partners will yield better results than the current incomprehensible and often reactionary approach.

❖ **A resolution of the conflict (beyond Ukraine's capitulation) is not yet visible. In the coming years, it is important to build and develop relations around the conflict,** for which the the experience of detente policies might prove useful. There are possibilities to develop economic, political, cultural and human relations by professing different strategic principles and values. This does not contradict the sanctions that the West must do their part to continue in the future. Here, Ukraine is in a different situation compared to the EU, as Russia does not depend on Ukraine economically, therefore making a cessation of relations with Russia unable to serve the functions of traditional "pressure".

❖ **Greater flexibility in the application of economic sanction tools is needed.** The EU and/or its member states have the ability to publicly declare their potential reaction to a further deterioration or substantial improvement in Donbas. The Moscow elite must receive clear signals on the type, scope and range of economic and financial penalties or rewards it might expect from certain types of Russian behaviour in Ukraine.

**It is necessary to increase the security of Ukraine** by increasing political, economic and material support for Kyiv. This should include, among other things, free insurance against the political risks of foreign and domestic direct investment, especially in Eastern and Southern Ukraine, for example, through the World Bank's Multilateral Investment Guarantee Agency. Direct investments will not only counteract the Russian strategy of depression, but also increase the possible price of future Russian aggression in Eastern Ukraine.

❖ **The Ukrainian army should be provided with Western, high-tech lethal weapons**, electronic equipment and the appropriate training, which would make Ukraine more protected from Russian cyber attacks, aviation, cruise missiles, landing ships and modern tanks. This will serve as a deterrent to the Kremlin, and increase the military risks and political costs of possible further advances of Moscow in Donbas or elsewhere.

❖ **The West will have to seriously consider creating additional security structures for Eastern Europe**, especially with regard to countries of the current gray zone, that is, Moldova, Ukraine and Georgia. Without a comprehensive solution to the security problems of Chisinau, Kyiv and Tbilisi, there will be no lasting stability, sustainable peace and economic prosperity along the eastern borders of the EU and NATO.

❖ **The EU and NATO should think about alternative ways to promote the international integration of Moldova, Georgia and Ukraine.** One model of a possible solution is the Agreement “On Strategic Partnership and Mutual Support between Turkey and Azerbaijan”, signed in 2010. In Article 2 of this document, both sides agreed on “quick mutual assistance” in the event of an armed attack by a third party, which includes “the use of military means and capabilities”. NATO can signal to its eastern member states that they will be entitled to enter into similar agreements with Ukraine, Moldova and Georgia, if they so wish. Ideally, this could lead to the creation of a new multilateral coalition for security in Eastern Europe.

❖ **The USA could take additional actions in support of Ukraine and Georgia** through its main programme of non-NATO allies. In the case of Ukraine, it was possible to imagine, for example, the specific security guarantees Washington and London gave to Kyiv in the Budapest Memorandum.

❖ **Integration will increase the influence of the West in Ukraine** and make the country more appealing for international investors. In combination with the gradual implementation of the now fully ratified Ukraine – European Union Association Agreement, the above measures will help make Ukraine’s future a success. Such progress will be measurable outside mainland Ukraine, primarily in Crimea, the occupied territories of Donbas, and also in Russia. The results of Ukraine’s successful economic and political development will create prerequisites for restoring the territorial integrity of the country, and help begin Russia-Ukraine reconciliation.

## II. THE CONFLICT IN DONBAS

### Ukrainian Experts

❖ **In line with the Minsk and Normandy formats, instead of discussing a broad agenda, it is necessary to concentrate the negotiation process on specifically the most acute problems.** In particular, the de-escalation of hostilities in the hottest spots of conflict (Avdeevka, Maryinka, Shirokino), the mutually agreed (under the control of the SCKK and OSCE SMM) withdrawal of forces and assets from both sides in the village of Luhansk, ensuring the safe operation of infrastructure facilities (Donetsk filtering station, etc.) serving territories on both sides of the line of demarcation, the creation of a rapid reaction system to issues in the activities of OSCE SMM patrols, and others.

❖ **In negotiations on the exchange of prisoners and hostages, it may be worth changing the very paradigm of exchange.** Instead of exchanging everyone for everyone, although it is stipulated as such by the Minsk Agreements, there should be a transition to a stage-by-stage exchange of individual groups on the agreed lists (which, in fact, has been happening over the past two years).

❖ **It is advisable to strengthen the relationship between Normandy and Minsk format negotiations** at the level of advisers to the leaders of Normandy format states and individual working groups.

❖ **Create an informal non-governmental expert group (composed of authoritative experts of the four Normandy format countries) under the auspices of Germany and France** for brainstorming and working out alternative proposals on the Roadmap for the implementation of the Minsk Agreements, as well as on resolving the most acute problems in the conflict zone. Such a group will be more free to seek various compromise proposals than the official representatives of the four countries.

❖ **Concentrate efforts on “freezing” the conflict in Donbas.** Isolate the first three points of the Minsk Agreements (ceasefire, arms withdrawal and the effective monitoring of the implementation of these actions by the parties). Arrange these items in a separate Agreement (Memorandum) on armistice and coordinate in the Normandy format.

❖ **Promote the internationalisation of the process of settling the conflict in Donbas** – i.e., connect various international players to the peacekeeping process using the available international mechanisms and platforms. Expand the presence of missions from the UN, OSCE, PACE, EU, Red Cross, Reporters Without Borders and international human rights and humanitarian organisations in Donbas.

❖ **Initiate the convocation of an authoritative international conference (possibly under the aegis of the UN) on peacemaking in Donbas.** Its participants could be the representatives of state bodies from stakeholding countries, international organisations and non-governmental structures.

❖ **The preliminary steps to resolve the conflict should be as follows:**

- “Freezing” the conflict by a ceasefire;
- Admission of international observers (OSCE, UN, EU) to the neutral zone;
- Admission of international observers to the uncontrolled sections of the border;
- Admission of international observers to the entire territory of the *ORDLO*, and the introduction there of the interim international administration and transitional justice regime.

❖ **Ukraine needs to preserve interpersonal contacts with temporarily occupied territories** as much as possible, and provide technological access to Ukrainian information in those areas. These factors will ensure conditions for the peaceful restoration of the territorial integrity of Ukraine in the future. Ukraine must review its social and humanitarian policies with a view to keep in as much touch as possible with the population in the uncontrolled territories (offer substantial assistance to those wishing to leave the “LPR” and “DPR”; benefits in education and medicine, creation of logistics and transport hubs in the controlled and frontline territory, expansion of opportunities for obtaining administrative services in the controlled territory).

❖ **Promote the provision of safe access for international organisations to the territory of *ORDLO*** to provide humanitarian assistance, promote the protection of human rights and improve the socio-economic situation of the local population.

❖ **Initiate the revision of the Minsk Agreements within the framework of the Normandy format**, since many of its provisions do not correspond to current realities (in particular, regarding the holding of elections without restoring control over the Russia-Ukraine border, which does not allow guaranteeing the security of their conduct). Draw up an appropriate protocol for the meeting of the leaders of the Normandy group with an annex in the form of a clearly defined and timed roadmap for the implementation of the Minsk Agreements.

❖ **Within the framework of the OSCE/ODIHR, develop an algorithm for assessing the possibility of holding free, democratic, safe elections in *ORDLO***, allowing for their monitoring, including on the basis of reports from the OSCE SMM and other international organisations, and regular relevant reports.

❖ **Abandon the idea of expanding the current format of negotiations** – at least, the Normandy format – until new circumstances form that signal Russia's enhanced interest in negotiations.

❖ **Not remove the issue of a special peacekeeping mission from the agenda.** Even if there is no hope for the approval of such a mission in the short term, insisting on its necessity is beneficial to Ukraine because it is: a) an informational occasion related to an unresolved conflict; b) a reminder of the issues surrounding the implementation of the Minsk Agreements and a kind of safeguard against pressure on Ukraine to carry out certain political actions before ensuring security; c) preparation for the possible use of the mission in the future, as the conflict is long-term in nature, and discussions over the format and mandate of the mission will take years.

❖ **To continue the Security First policy.** Not agree to a version of the Roadmap that combines the concurrent implementation of both items of military de-escalation and political regulations.

❖ **Intensify activities aimed at the declaration of “DPR” and “LPR” as terrorist organisations at the international level**, which will either force the Russian Federation to abandon the support of terrorist organisations, or rank it among the states that support terrorism.

❖ **It is necessary to turn the conflict in Donbas into a problem for Russia.** To this end, Ukraine should minimise damage to its territory and infrastructure from the influence of the occupied territories and the Russian presence there. An effective internal policy towards the occupied territories and the use of international legal mechanisms to influence Russia can make this conflict unprofitable for Moscow.

❖ **Raise the price of Russia's aggressive policy** by expanding Ukraine's targeted sanctions and economic restrictions, and increasing international pressure on Russian authorities by ignoring international events held by Russia and gradually restricting economic cooperation with Russia.

## Russian Experts

❖ **The most promising plan is to restore this region of Ukraine in cooperation with the European Union.** The cessation of hostilities depends on the political will of Kyiv and Moscow.

❖ **Organise international conferences on both Crimea and Donbas.** At the same time, the conflict in Donbas can be considered in a broader context of frozen conflicts on the territory of the former USSR, which in many respects are similar in nature.

❖ **Expand the international presence in the conflict zone.** This would help ensure the transparency and predictability of the actions of the parties. The existing OSCE Special Monitoring Mission carries out important work, but does not have the mandate and resources to implement the full range of tasks an international staff could undertake, whether under the flag of the OSCE or the UN. Such tasks could include full-fledged control over and the prevention of incidents on the contact line and the section of the border uncontrolled by Kyiv, ensuring public safety, administrative management and compliance with election procedures in certain areas of Donetsk and Luhansk oblasts.

❖ **Start a real dialogue between Kyiv, Donetsk and Luhansk** on the implementation of the Minsk Agreements in their entirety in the subgroups of the Tripartite Contact Group.

❖ **To intensify the activities of the Joint Centre on Control and Coordination,** conferring it broad powers to ensure a ceasefire in the conflict zone in the East of Ukraine.

❖ **Kyiv must stop its anti-terrorist operation and develop a realistic national reintegration strategy** (taking into account the Minsk Agreements). Ensure demilitarisation of the conflict, not only measures to separate the parties and the ceasefire (demilitarisation involves a comprehensive solution to issues related to the status and level of the armed groups of parties to the conflict, amnesty, international control, etc.). **The conflict cannot be resolved without Kyiv's consent to a direct dialogue with "DPR" and "LPR".**

## German experts

❖ **Progress (even incremental) should take place squarely within the framework of the Minsk Agreements.** Withdrawal from these agreements and the search for new approaches will take too much time, and it is unclear what the result will be.

❖ **The first step in resolving the conflict must be "humanitarian in nature", i.e. it is necessary to put an end to the violence.** This is possible only if the separatists are involved in the negotiations, but this does not mean that responsibility will be deferred from Moscow. All this is known from the lessons of



history: peace can only be achieved if criminals, or even terrorists, who are ready to take responsibility, are involved in the negotiation process. For the Ukrainian side, this is a serious political problem, which it must solve in its own interests.

❖ **The second difficult step can be implemented, apparently, only in stages. This means overcoming the “deadlock effect”,** i.e., the mutual blockade between the creation of political prerequisites for the implementation of the Minsk Agreements on the part of Ukraine – we mean here the adoption of special electoral legislation for the occupied territories, the amnesty law, and the implementation of the constitutional reform of decentralisation – and the implementation of security agreements on the part of the separatists and Russia. Ukraine could create constitutional and legal and legislative prerequisites, the implementation of which will be carried out on the condition that necessary agreements on security assurance by the separatists and Russia are fulfilled. This is a difficult step for Ukraine, but in this case it will already be possible to demand action from Russia and the separatists, and Ukraine will not have to provide anything more.

❖ **Simultaneously negotiate the next steps,** i.e., the formation of Minsk-3. At the same time, special responsibility will be taken by the international community, first and foremost Europeans. Donbas should be placed under the strict international control with the UN mandate to ensure free and democratic local elections with the participation of observers in the occupied areas of Donetsk and Luhansk oblasts, as well as a peaceful settlement in the region and its restoration.

❖ **It is also necessary to accelerate at the same time the political processes contributing to the return of political responsibility in Ukraine for Donbas within the framework of the federal state in the conditions of decentralisation.** Such steps inevitably involve the fulfillment of a number of conditions. This includes Russia’s movement away from its goal of creating a “frozen conflict” in close vicinity to itself and its destabilisation of Ukraine, Ukraine’s serious readiness to make compromises, which is possible only if a high level of internal stability is achieved, as well as the Europeans’ acceptance of the great responsibility in their work and implementation of Minsk-3, including the use of significant resources for military, police, economic and humanitarian purposes.

❖ **It is necessary to maintain the most contact and connections with Donbas as possible.** Areas on the border of occupied territories should be developed economically and culturally to become a positive example for the population of the occupied part (jobs, medical security, Ukrainian passports). All this will put pressure on Russia and its puppet entities. They will either have to improve living conditions in the occupied regions (causing dissatisfaction among people in the other regions of Russia), or accept as a given that the people of the “People’s Republics” will begin to orient towards the West – or build a wall that would block the possibility of travel to the free areas of Ukraine. All these options are unappealing for Russia, as they only increase – in the material and political sense – the price of their policy of occupation.

### III. CRIMEA

#### Ukrainian Experts

❖ **Ukraine must continuously promote the topic of the occupation of Crimea on the agenda of international organisations**, seek the release of political prisoners in Crimea and Ukrainian political prisoners in Russia, and raise the issue of human rights violations in occupied Crimea.

❖ **The sanction regime in relation to occupied Crimea should be maintained further**, making full-fledged economic and commercial activities impossible on the peninsula.

❖ **The Ukrainian side should prepare and file suit in international court instances** in compensation for material damages caused by Russia to Ukraine because of their occupation of Crimea, with the further possibility of reimbursing damage at the expense of Russian assets abroad.

❖ **Insist on providing access to international organisations (UN, Council of Europe, OSCE) to occupied Crimea** in order to monitor the observance of human rights.

❖ **Initiate the creation of the international Crimean Forum** (including politicians, public figures of Ukraine, representatives of various countries and international organisations) that would support attention to the problem of the illegal annexation of Crimea by Russia, monitor the situation in Crimea regarding human rights violations, the militarisation of the peninsula and other problems, and also influence the international public opinion on Crimean issues.

❖ **Create a Ukrainian-Russian working group** to include well-known human rights defenders, which will be linked to international human rights organisations for prompt responses to problematic situations related to the persecution of Ukrainian and Crimean-Tatar activists in Crimea.

#### Russian Experts

❖ **It is advisable not to consider the issue of Crimea in conjunction with Donbas**, as this intensifies the crisis and complicates the settlement process in eastern Ukraine. It is necessary to establish channels for pragmatic cooperation between the concerned departments of Russia and Ukraine on such issues as cross-border crime, financial crimes, etc.

❖ The positions of Russia, Ukraine and most countries around the world on the issue of Crimea will remain unchanged. **In these conditions, the minimisation of conflict potential implies limiting military activity in the region, as well as creating understandable conditions for communication between people**

**and economic activities.** Even in the atmosphere of continuing tension in Russia-Ukraine relations, such a result is potentially achievable.

❖ **The return of Crimea to Ukraine in the long term is not an option,** and the topic is excluded from the Russian agenda. The parties can agree only on a certain *modus vivendi*, proceeding from the fact that Ukraine (like the international community in its majority) does not recognise the inclusion of Crimea and Sevastopol in Russia *de jure*, but will *de facto* proceed from the fact that Crimea is controlled by Russia.

❖ **Ensure the coordination of military de-escalation and transparency measures in the Black Sea region** that do not prejudice the status of Crimea. The implementation of this point will require broader agreements between Russia and NATO.

❖ **The Crimean problem cannot be solved in our current historical context;** it can only be solved in the future within the framework of an integration project, the contours of which are not yet visible.

## German Experts

❖ **The actions of the Russian Federation contradicting the norms of international law will not find international recognition.** At the same time, in the medium term, there is no mutually acceptable solution based on international law and international obligations. But these circumstance should not lead to the blocking of all other peacekeeping efforts, for example, in Donbas. One example is the political compromise on the German Question in the 1970s. The conflicting parties reflect the points on which they cannot reach agreement in the relevant document, but at the same time declare their readiness to seek and find all possible ways for cooperation. **Therefore, in terms of the Crimea question, there must be patience and endurance, and we must not lost sight of the German example as an incentive bestowing confidence.**

❖ The annexation of Crimea is a violation of the norms of the Final Act of the CSCE of 1975. The international community cannot agree with this development of events, and will never capitulate on this stance. Nevertheless, it can be assumed that most of the people living in Crimea today support the present condition. However bitter this may sound, **Crimea will be “lost” for a long period to come, i.e., it will remain in the sphere of Russian influence as part of the Russian state.** In the event of the collapse or reorganisation of the latter, which in the next 20 years cannot be ruled out, the cards in the deck will be reshuffled once again. But until then, serious changes are unlikely to occur in Crimea. **Therefore, there is no use wasting energy on attempts to reintegrate this territory.** But actions that can be regarded as unfriendly towards the residents of Crimea still must be prohibited.

# PARAMETERS OF THE UN PEACEKEEPING MISSION IN DONBASS: EXPERT INTERVIEWS<sup>2</sup>

---

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

---

Discussions on the UN peacekeeping mission to Donbass became practical and take place on different platforms and in different formats. This topic has been discussed during Walker-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 mean 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 the 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.

---

<sup>2</sup> This material was first published in 2018 in the Razumkov Centre's edition "Russian-Ukrainian Conflict: Prospects and Parameters of UN Peacekeeping Mission in Donbass".

## 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 contact line;
- 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 the 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 the 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 the 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 the 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 the 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 the 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. The 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 Belarussian 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 the 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 time frame 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.