

«Утвердження перемир'я, нові імпульси, постійна присутність: чому і яким чином новий федеральний уряд повинен активно брати участь у врегулюванні конфлікту на Донбасі»

1. Опис проблеми

Після більш ніж семи років після початку збройного конфлікту на Сході України ситуація в Донецькій та Луганській областях залишається напруженою, а конфлікт - активним. Чинний на сьогодні режим припинення вогню регулярно порушується, в зоні конфлікту гинуть або отримують поранення військові та цивільні особи по обидві сторони від лінії зіткнення. Гуманітарна ситуація є особливо складною там, де відбуваються бойові дії або переміщення військ та техніки.

З початку кризи, пов'язаної з пандемією коронавірусу, влада так званої «Донецької народної республіки» значно обмежила пересування через лінію зіткнення. Перетин блокпостів був серйозним викликом і до пандемії, а у 2020-2021 рр. нові обмеження фактично заблокували рух. В той самий час виконання Мінських мирних домовленостей, укладених на початку 2015 р., зайшло у глухий кут. З точки зору громадянського суспільства є очевидним, що Російська Федерація, як сторона конфлікту, не зацікавлена в його політичному врегулюванні. Можна сміливо припустити, що у середньостроковій перспективі ця ситуація не зміниться. З кінця 2019 р., тобто протягом майже двох років не проводились зустрічі на вищому рівні в Нормандському форматі; блокується і робота Тресторонньої контактної групи.

З весни 2020 року не відбулось жодного одночасного звільнення («обміну») утримуваних осіб, що підтверджує стагнацію перемовного процесу. Узгодження списків утримуваних перетворилося на предмет політичного торгу і стало ще одним важелем тиску з боку Росії. Окрім того, уряд РФ цілеспрямовано інтегрує окуповані території східної України (ОРДЛО) у свою політичну, економічну і культурну сферу. Свідчення того - масова паспортизація, залучення та примус мешканців непідконтрольних територій з російськими паспортами брати участь у виборах до Держдуми у вересні 2021 р., пропаганда, мова ворожнечі та авторитарний місцевий режим. Продовжується також цілеспрямоване розривання зв'язків та комунікацій

*31 січня по 30 вересня 2021 р. Місія ООН з моніторингу прав людини в Україні зафіксувала загалом 84 жертви серед цивільного населення: 18 загиблих (13 чоловіків, одна жінка, три хлопчики і одна дівчинка) та 66 поранених (42 чоловіка, 18 жінок, п'ять хлопчиків та одна дівчинка)

людей, які проживають в ОРДЛО, з людьми на територіях, що знаходяться під контролем уряду України. У зв'язку з цим як з української, так і з російської сторони почали надходити тривожні сигнали, які ставлять під сумнів Мінські домовленості як такі.

Німецький уряд на чолі з Ангелою Меркель з 2014 року, всупереч очікуванням багатьох експертів, виступав не тільки як гарант стабільності, але і як рушійна сила та голос у питаннях захисту суверенітету і територіальної цілісності України. Ангела Меркель, попри протидію впливових сил з-поміж її власного уряду та представників німецьких бізнес-кіл, виступила проти дій Росії в Україні, і закінчення її повноважень канцлерки ставить питання щодо подальшої направленості німецької зовнішньої політики в питаннях врегулювання конфлікту на Донбасі. Чи буде німецька політика і дипломатія мати такий самий авторитет на міжнародній арені, а також волю для того, щоб зберегти наявну до цього моменту провідну роль після того, як Меркель залишить свою посаду? Недавно Україна висловлювала побоювання, що з огляду на угоду з США щодо «Північного потоку-2» Німеччина більше не бажає і не може брати таку саму активну участь у врегулюванні конфлікту на Сході України, як і раніше. Ревізіоністськи налаштоване керівництво Кремля може розцінити це як ознаку того, що для нього відкриваються ширші можливості для впливу в українському питанні.

Низка геополітичних світових подій призвела до того, що конфлікт на Донбасі відійшов на другий план і сприймається на фоні значних проблем і завдань міжнародної політики вже як регіональний конфлікт. Більш того, ряд західних партнерів України знову шукає можливості для співробітництва з Росією. Президент США Джо Байден назвав успішні внутрішні реформи в Україні умовою для подальшої підтримки країни*, а конфлікт на Донбасі він, як і його попередник, розглядає як питання, яким повинні займатися європейські політики. В ЄС щодо цього питання як і раніше існує розкол, пов'язаний з різноплановими зовнішньополітичними інтересами та внутрішньополітичною ситуацією в країнах-членах. З огляду на недостатні ресурси, а також відсутність активної залученості країн-членів на загальноєвропейському рівні, ЄС залишається другорядним учасником у врегулюванні конфлікту, а потенціал впливу на вирішення конфлікту залишається невикористаним.

*См. ДУД

Можна констатувати, що на момент виборів до Бундестагу ситуація для зовнішніх учасників, політичних еліт та громадянського суспільства, які підтримують український суверенітет і територіальну цілісність, значно ускладнилась. Проблема полягає в тому, що на міжнародному рівні та в рамках перемовних форматів відсутня стабільна противага тиску Росії на українську владу, який до того ж постійно посилюється. Політика Кремля, що постійно підриває суверенітет України у найрізноманітніших проявах, націлена на внутрішньополітичну та економічну дестабілізацію сусідньої держави та безпосередній контроль над нею. Певною мірою потенційній ескалації сприяє й українське керівництво. В умовах відсутності чіткої стратегії безпечної реінтеграції тимчасово окупованих територій та ефективної комунікації щодо політики перехідного правосуддя, створюється простір для риторики, що розділює, а не зближує людей по обидві сторони лінії зіткнення. Далі в документі представлені рекомендації новому уряду ФРН для упередження ескалації та розблокування політичного і дипломатичного мирного процесу.

2. Інтереси: основа німецької політики щодо України та Східної Європи

Чому німецьким політичним елітам слід і надалі демонструвати так само значний інтерес стосовно України, і зокрема конфлікту на Донбасі, як і в період правління Ангели Меркель? Які ризики несе амбівалентна роль Німеччини, яка у відносинах з Росією знову стала керуватись насамперед геоекономічними інтересами, як, наприклад, енергозабезпечення, і намагається якомога скоріше відновити стратегічне партнерство з Росією? Німецька зовнішня політика повинна враховувати нижче викладені ключові тези, вибудовуючи свої відносини з Росією, Україною та регіоном у цілому:

Ревізіоністські прагнення в Росії: Німецька політика по відношенню щодо Росії повинна припинити видавати бажане за дійсне, виходячи з регулярно відтворюваних уявлень про неї як про країну, де відбувається модернізація і трансформація, а взяти до відома емпіричну реальність останніх десятиліть та зробити правильні висновки. Східноєвропейська політика федерального уряду традиційно виходила з уявлень про те, що Росія вже задовольнила свої територіальні претензії й зараз усвідомлює примат економіки в міжнародній

політиці, а також зацікавлена у налагодженні партнерств на взаємовигідній основі. Однак нинішнє російське керівництво усіма силами намагається повернути свій раніше втрачений вплив на пострадянському просторі. Російське керівництво являє собою ревізійністську та закріплену авторитарними методами владу, яка на фоні політичної конкуренції на світовій арені, що посилюється, має намір покладатися лише на свої військові спроможності. Мета російського керівництва полягає у послабленні наявної в його уяві гегемонії Заходу і таких його інституцій як НАТО і ЄС. А відносини з їхніми країнами - членами сприймаються нині як гра з нульовою сумою.

Європейський мирний устрій на першому місці: виклик, що походить від російського керівництва, має фундаментальну і надрегіональну природу. Анексувавши Крим, влада РФ ще у 2014 році перейшла межу, яка здавалась непорушною, і тим самим поставила під питання весь післявоєнний порядок у Європі. Підривання українського суверенітету шляхом створення псевдореспублік на Донбасі продовжується тепер в Чорному й Азовському морях. В рамках українського питання, мова для Німеччини йде про збереження європейського світового порядку та про дієвість європейських систем безпеки, що ґрунтуються на правилах, а не на насильстві. Якщо дозволити Росії продовжувати підривати цю систему, це нашкодить насамперед країнам Центральної Європи, таким як Німеччина, а також безпосереднім країнам - сусідам Росії, які не можуть і не бажають розраховувати на свої військові можливості. Квінтесенцією «політики найсильнішого», що проводиться Москвою, може стати посилення впливу Росії на політику й економіку країн ЄС. Тому конфлікт між Росією та Україною в цілому і зокрема на Донбасі повинен розглядатися з точки зору збереження чинного світового порядку. Нинішній і майбутній федеральний уряд має розуміти, що від збереження європейського світового порядку залежить також авторитет і успіх німецької політики та торгівлі, а також ЄС у цілому.

Захист досягнень в країнах Центральної та Східної Європи, а також Європейської політики сусідства і Східного партнерства: одним з найбільших досягнень німецької та європейської зовнішньої політики останніх двох десятиліть є успішна демократизація й економічне зростання в країнах Центральної та Східної Європи в ході їх європейської інтеграції. Процес розширення дозволив значною мірою зменшити розкол Європи на Захід і Схід, вирішити давні конфлікти та

підвищити рівень безпеки всіх країн-членів. За допомогою європейської політики сусідства вдалося також надати поштовх для трансформації в країнах, що межують з ЄС, а ще долучити такі країни як Україна і Молдова до європейського проєкту. Ці епохальні досягнення ставить під загрозу політика Росії, яка хоче повернутись до статус-кво до 2013 р. не тільки в Україні, але і в країнах Центральної та Східної Європи, підтримуючи там у непрямий або прямий спосіб антиєвропейські налаштовані сили. Функції у зовнішній політиці ЄС розподілились таким чином, що завдання припинити ці наміри й знову здобути перевагу в Центральній та Східній Європі покладається насамперед на Німеччину. У випадку, якщо німецький уряд та політичні еліти виявляться не готовими брати на себе провідну роль у вирішальній ситуації, це ставить під загрозу довіру до ЄС у цілому регіоні, а також зовнішньополітичні досягнення останніх десятиліть.

Чергове зближення з Росією з позиції сили: Метою німецької та європейської політики не може бути ізоляція Росії у довгостроковій перспективі й створення нового образу ворога. Метою повинне стати повернення до передбачуваного співробітництва, що базується на міжнародних правилах, в якому обидві сторони спираються на прагматизм і реалізм щодо того, що є можливим у цей конкретний момент, і яке при цьому буде в змозі витримати багаторічну фазу відчужених і потенційно конфліктних відносин з російським керівництвом, не ігноруючи при цьому політичні репресії всередині країни. Події останніх років показують, що російське керівництво поважає лише тих акторів міжнародної політики, які чітко усвідомлюють свої зовнішньополітичні пріоритети у відносинах з Кремлем і готові використовувати відповідні засоби для їх досягнення. Амбівалентність сприймається керівництвом країни, спецслужбами й провідними аналітиками як слабкість і можливість використовувати іншого у своїх цілях. Тому зовнішньополітичний курс у вигляді спроб балансування на тонкій межі без усвідомлення принципового пріоритету демократичних цінностей та норм міжнародного права по відношенню щодо Москви та Києва, яким він виглядає після укладення угоди щодо «Північного потоку-2» у Берліні, був би з цієї точки зору фатальним. Успішна політика стримування нинішнього російського керівництва потребує значною мірою чіткої позиції, при якій питання, пов'язані з політикою безпеки, є пріоритетом. Вона також потребує політичної та дипломатичної волі зберігати впроваджені за порушення міжнародного права санкції й розширяти їх у разі необхідності, а також узгоджених дій в рамках європейського, а краще трансатлантичного об'єднання.

3. Що слід зробити зараз:

Викладені нижче пропозиції можуть бути корисними новому федеральному уряду для кращого розуміння конфлікту на Донбасі, відновлення мирного процесу і поетапної розробки конкретних кроків з метою довгострокового відновлення територіальної цілісності України й дотримання норм міжнародного права, а також для збереження миру і безпеки на європейському континенті.

- **Загальні роздуми:** зміна уряду в Берліні, що має відбутись, несе у собі не лише ризики, але і можливості для врегулювання конфлікту на Донбасі, які під час перехідного періоду до кінця 2021 р. повинні бути продумані й оформлені у вигляді конкретних пропозицій. У нового канцлера є і мандат, і можливості для того, щоби згенерувати абсолютно нові імпульси, і у разі необхідності скоригувати слабкі місця у підході, що практикувався раніше. Наприклад, як і раніше, залишається невирішеним питання, яким чином можуть бути реалізовані обумовлені у Мінську кроки, і в якій послідовності. Новому канцлеру доведеться також мати справу з ситуацією на Донбасі, що змінилася.

Попередній уряд жодним чином не відреагував, наприклад, на інтеграційну політику Москви на окупованих територіях, яка суперечить букві й духу Мінських угод. Окрім того, неясним є те, чи в змозі Нормандський формат у нинішній ситуації чинити тиск на Росію у цьому асиметричному конфлікті, чи потрібно підключати нових партнерів. Також новий федеральний уряд повинен спробувати заново вибудувати свою політику щодо цього конфлікту з точки зору постійної дискусії стосовно необхідності посилення європейської зовнішньої та військової політики. Для цього потрібне тісне партнерство не лише з Францією, але особливо з країнами Вишеградської групи, а також з країнами Балтії, які володіють високим рівнем компетентності, і яких ці питання безпеки стосуються безпосередньо.

- **Більше постійної присутності:** одна з тенденцій останніх двох років, що викликає найбільше занепокоєння - це значне зниження дієздатності Нормандського формату. З грудня 2019 р. не було проведено не лише жодного саміту на рівні голів держав і урядів, але і відчутно знизилась участь і присутність європейських політиків у врегулюванні конфлікту на всіх інших рівнях. При цьому існує небезпека все більшого домінування російського керівництва - як і в інших форматах з врегулювання конфлікту (як, наприклад, Мінська група ОБСЄ).

- Шляхом домінування російська сторона нав'язує свою інтерпретацію подій і блокує весь мирний процес. Більш очевидна щоденна присутність країн ЄС, що беруть участь у цих форматах, як, наприклад, в рамках призначеного Європейською Радою Спеціального представника з питань врегулювання конфлікту на Донбасі (або направленою Берліном чи Парижем високопоставленого посередника) дозволило б чинити постійний тиск на всіх учасників, а також знову повернуло б конфлікт у сферу суспільної свідомості. В будь-якому випадку, новий федеральний уряд повинен і надалі сприяти проведенню щонайменше одного саміту на рік в Нормандському форматі на найвищому рівні.
- **Больше постоянного присутствия:** одна из тенденций последних двух лет, которая вызывает наибольшее беспокойство – значительное снижение дееспособности Нормандского формата. С декабря 2019 г. не был проведен не только ни один саммит на уровне глав государств и правительств, но и ощутимо снизилось участие и присутствие европейских политиков в урегулировании конфликта на всех остальных уровнях. При этом существует опасность всё большего доминирования российского руководства – как и в остальных форматах по урегулированию конфликта, (как, например, Минская группа ОБСЕ). Путем доминирования российская сторона навязывает свою интерпретацию событий и блокирует весь мирный процесс. Более очевидное ежедневное присутствие стран ЕС, участвующих в этих форматах, как, например,
- **Активізація боротьби з безкарністю:** військове насильство на Сході України, що триває, пов'язане з новими фактами грубого порушення міжнародного гуманітарного права, які можна кваліфікувати як військові злочини. Водночас більшість злочинів попередніх років конфлікту досі залишаються безкарними або через небажання такого переслідування, як у випадку з РФ, або через неможливість фізичного доступу до ймовірних злочинців, як у випадку з Україною. Німеччина могла б тут посилити процес відновлення правосуддя, активніше сприяючи використанню механізму притягнення до відповідальності військових злочинців силами німецької прокуратури та слідчих органів на своїй території за принципом універсальної юрисдикції.
- **Пошук стратегічних відповідей:** федеральний уряд має визнати, що конфлікт на Донбасі не є замороженим, і що російський уряд і підконтрольні йому “адміністрації” у так званих “республіках” регулярно вдаються до дій, спрямованих на те, щоб збільшувати тиск на Київ та зробити поглинання

- окупованих територій у російський культурний, економічний і політичний простір незворотним процесом. Видача російських паспортів мешканцям окупованих територій та залучення їх до участі в голосуванні на виборах до Держдуми свідчать про це більш ніж однозначно. Якщо ці дії залишаться без відповідної реакції, то Мінські угоди можна буде вважати такими, що віджили себе – це призведе до відсутності міжнародного формату політичних переговорів, до чого і прагне РФ, а також збільшить ризики ескалації й сприятиме розширенню агресивних дій Росії у Східній Європі та Чорноморському басейні. У зв'язку з цим федеральний уряд повинен найближчим часом зробити все можливе для того, щоб налагодити зв'язок між окупованими територіями та територіями, що знаходяться під контролем України. Для цього необхідно дослухатися й активніше підтримувати ініціативи, що походять від громадянського суспільства, які націлені на розвиток контактів між населенням цих територій і посилення локальних структур громадянського суспільства, і які також розробляють плани щодо суспільної та економічної реінтеграції та підтримують соціально-економічний розвиток регіону. Цілеспрямовані зусилля щодо запобігання відокремлення суспільства на зайнятих озброєними формуваннями територіях від України та поступового розширення впливу на інші регіони, як Чорне й Азовське моря, повинні стати важливою частиною мирного процесу.
- **Готовність до «гри у довгу»:** конфлікт навколо окупованих районів Донбасу, як і інші територіальні конфлікти на пострадянському просторі, навряд чи вдасться вирішити у наступні декілька років. Тому важливо, щоб новий федеральний уряд налаштувався на довгострокову участь у регіоні та створив для цього відповідні умови. Україна зможе ізолюватись та звільнитись від постійного російського тиску лише будучи демократичною та економічно успішною державою. З цієї причини федеральний уряд Німеччини має і надалі докладати зусилля, спрямовані на укріплення державних інститутів України, підтримку громадянського суспільства і подальше зближення з ЄС. Ця підтримка охоплює в тому числі й висловлювання чіткої позиції щодо негативних тенденцій в Україні, як, наприклад, недостатні зусилля у боротьбі з корупцією, незавершена судова реформа і реформа правоохоронних органів, нехтування принципами верховенства права, деякі антидемократичні тенденції у внутрішній політиці. Повноцінна реінтеграція окупованих територій і відновлення територіальної цілісності України можливі й будуть дійсно сталими лише за умови завершених

- ефективних реформ, продуманої комунікаційної стратегії, верховенства права, поваги до основних прав і свобод людини та притягнення винних у розв'язуванні війни та у військових злочинах до юридичної відповідальності. Можлива реінтеграція окупованих на сьогоднішній день територій у лише частково пореформовану, або ж навіть таку, що повернулася до авторитаризму України, була б “Пірровою перемогою”.

Берлін, 20.10.2021 р.

Про CivilMPlus

Міжнародна платформа CivilMPlus спрямована на посилення ролі громадянського суспільства у процесі відновлення миру, міжнародного права та захисту прав людини на Сході України. З 2017 року CivilMPlus об'єднала понад 25 незалежних європейських НГО та експертів і координує їхні спільні проекти. Окрім створення міцної основи для побудови миру та діалогу, ми використовуємо наші численні ноу-хау на Донбасі, щоби назавжди закріпити ситуацію в Україні у європейському порядку денному. Завдяки нашому партнерству на місцевому, національному і міжнародному рівнях ми посилюємо вплив громадянського суспільства і постійно розширюємо нашу мережу. Ми глибоко переконані у тому, що відновлення суверенітету України та підтримка її демократичного розвитку є передумовою сталого миру, безпеки та процвітання в Європі.