

Григорій ПЕРЕПЕЛИЦЯ,
доктор політичних наук, професор,
директор Інституту зовнішньополітичних досліджень,
професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОЛІТИЧНИЙ СТАТУС НЕКОНТРОЛЬОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ У ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СТРАТЕГІЇ РОСІЇ ЯК ВИКЛИК УКРАЇНСЬКІЙ АТИПОВІЙ ДИПЛОМАТІЇ

Анотація. У статті йдеться про проблему розв'язання російсько-українського конфлікту на Донбасі, який насправді є російсько-українською локальною війною в гібридній формі. Увагу автора прикуто до аналізу шляхів урегулювання цього конфлікту, які обрала українська влада, покладаючись на мирні політико-дипломатичні засоби. У статті порушено питання: настільки реальним є закінчення цієї війни й повернення Україною контролю над її державним кордоном лише мирним політико-дипломатичним способом, як обіцяв Президент В. Зеленський.

Основною причиною можливого фіаско є підміна поняття «війна» «внутрішнім конфліктом». Тому пріоритетними обрано не засоби ведення війни, а врегулювання конфлікту. Основний зміст статті – дослідження статусу неконтрольованих територій, оскільки Росія використовує цей статус у війні проти України у своїй агресивній зовнішній політиці й аналіз загроз, які вони несуть для територіальної цілісності та національної безпеки України.

Ключові слова: непідконтрольні території, ДНР/ЛНР, ОРДЛО, план «Козака-Єрмака», Консультативна рада, атипова дипломатія, міждержавний російсько-український конфлікт.

Перебігу російсько-українського конфлікту та процесу його врегулювання присвячено чимало праць вітчизняних та іноземних науковців, зокрема таких відомих фахівців, як В. Горбулін, Є. Магда, М. Гончар, М. Дорошко, Т. Кузьо та ін. Проте бракує публікацій, присвячених дослідженню ролі непідконтрольних територій у внутрішніх і міжнародних конфлік-

тах, особливо з екстраполяцією їх щодо ситуації на Донбасі. Тож автор статті ставить за мету надолужити цю прогалину.

Об'єктом дослідження є російсько-український конфлікт. Предмет – проблема статусу непідконтрольних Україні територій Донбасу в російсько-українському конфлікті.

До завдань цього дослідження входить з'ясування таких питань:

– про що було домовлено на паризькій зустрічі в межах Нормандського формату в грудні 2019 року та яка результативність їх виконання;

– чи реальним є закінчення цієї війни та повернення Україною контролю над її державним кордоном, як це обіцяв Президент В. Зеленський в обраний ним виключно мирний політико-дипломатичний спосіб;

– який перебіг подій очікує Україну в майбутньому та який зі сценаріїв завершення війни на українських умовах є реальним?

Неконтрольовані території – це простір поза контролем легітимно визнаної влади. Тобто це території, які не мають політично визнаного статусу. Вони можуть бути утвореними внаслідок бойових дій, сепаратистських або іредентистських рухів, партизанських дій, громадянських війн, розпаду держав, поділу територій держав або втрати з боку політичної влади здатності контролювати таку територію. В останньому випадку зазначені території вважають «непідконтрольними» державній владі, як це є з «непідконтрольними» державній владі України території Донбасу чи Криму. Хоча більш коректним є визначення Донбасу, а не Криму, адже останній перебуває під урядовим контролем Російської Федерації. Щодо окупованої частини Донбасу, то Росія офіційно не визнає свого урядового контролю над цією територією, оскільки вона здійснює його через маріонетковий окупаційний режим. Саме тому цю територію зазвичай називають «окупованою територією», хоча такий статус за нею не закріплено ні в українському, ані в російському законодавствах, тим паче в міжнародних документах. До таких непідконтрольних територій часто відносять «зони безпеки» (чи «сірі» зони) – унаслідок проведення миротворчих заходів з урегулювання конфліктів або через припинення бойових дій, завершення війни чи розведення військ.

Така ситуація викликає спокус в сильніших держав захопити територію слабших, що призводить до виникнення локальних і регіональних війн. Отже, визначення чи встановлення політичного статусу неконтрольованих територій є нагальною проблемою міжнародної безпеки в умовах багатопольярного світового порядку.

З іншого боку, закріплення за окупованою частиною Донбасу статусу неконтрольованої території зберігає надію в українській владі й громадянського суспільства повернути її під свій контроль. Навіть в українському законодавстві ці території позначають не як окуповані чи ДНР/ЛНР,

а як «окремі райони Донецької та Луганської областей». Це означає, що ми не ідентифікуємо Росію як окупанта чи агресора, а територію визначаємо як ту, яка тимчасово вийшла з-під контролю Уряду України. Відтак у нас немає війни з Росією, а є внутрішній конфлікт з окремими непідконтрольними територіями Донецької та Луганської областей, де знайшли прихисток «проросійські сепаратисти» й «терористи».

Захід також влаштовує ця фабула «неконтрольованих територій», тому що вона тримає відкритими двері для поновлення «діалогу» та стратегічного партнерства з Росією. А найголовніше – така фабула покликана не допустити поширення цього конфлікту на Європу й початку російської агресії проти об'єднаних європейських країн. Тому, власне, цю проблему консенсусно й позначили в міжнародному інформаційному просторі як «Ukrainian crises», внутрішній конфлікт (чи українська проблема), у якому Росія – не агресор, а посередник у його врегулюванні.

Саме на такій фабулі досягнуто консенсусу між Україною, Росією, Європою та США, на базі якого було створено Нормандський та Мінський формати, як моделі врегулювання внутрішнього конфлікту. Безумовно, що ці формати стали наслідком трьох нищівних поразок українського війська, отже, врятували Україну від повної капітуляції перед Росією в російсько-українській війні. Очевидно, що ці нищівні поразки назавжди відбили в українського керівництва думку застосовувати воєнні контрсилові засоби проти російських агресорів і однозначно вселили безмежну віру в можливість повернути ці неконтрольовані території тільки політико-дипломатичними засобами, опираючись на Нормандський та Мінський формати.

Цей шлях видавався таким легким, що Президент Володимир Зеленський на початку своєї каденції обіцяв повернути українцям неконтрольовані території до кінця 2020 року. Рік потому у фільмі «Рік Президента Зеленського» він став обережнішим, зазначивши: «Я впевнений у тому, що за мою каденцію ми закінчимо цю війну, упевнений особисто. Тобто ми прискорили цей процес і будуть результати. Після кожної Мінської зустрічі має бути папір, що ми про щось домовились і крок уперед ми зробили» [1]. За його словами, «якщо Мінський процес не буде працювати, то ми будемо міняти тактику» [2].

Отже, 6 років війни, один із яких за президентства Зеленського, не переконали його, що Мінський процес не дасть змогу завершити війну й повернути непідконтрольні території Урядові України. Мінський процес запрограмовано на продовження війни, а не на її припинення, оскільки положення, закладені в ньому, взаємовиключні. Його повне виконання буде поразкою для обох сторін. Проведення виборів на неконтрольованих територіях легалізує їх підконтрольність російській владі. Російські війська звідтіля виведені не будуть. Ніхто Україні контроль над утраче-

ним кордоном повертати не буде, адже це питання вже вирішуватиме не Київ, а легалізована російська влада, і ці території з неконтрольованих стануть офіційно підконтрольними Росії. Не випадково ж вона вже зараз тотально паспортизує населення, що проживає на цих територіях Донбасу, перетворюючи їх у громадян Росії. Припинення ж вогню з боку російських військ 1-го й 2-го армійських корпусів РФ на цих територіях буде рівнозначним їхній військовій поразці, бо зникає потреба в перебуванні та веденні ними бойових дій.

В. Зеленський абсолютно впевнений, що після кожної зустрічі в Мінському форматі має бути папір, що ми про «щось» домовились «і крок вперед ми зробили». А про що, власне, домовилися? 9 грудня 2019 року Зеленський їхав у Париж на Нормандську зустріч з упевненістю, що йому вдасться модифікувати Мінські угоди, переставивши пункт про виведення російських військ як «незаконних збройних формувань» з окупованих із боку Росії непідконтрольних територій Донбасу, і повернути Україні контроль над українським кордоном на окупованій ділянці Донбасу до виборів на цих територіях, які було заплановано на жовтень 2020 року разом із виборами місцевої влади. Також українська сторона передбачала досягнення домовленості обміну полоненими за принципом «всіх на всіх» у три етапи: на окупованих територіях Донбасу, ув'язнених в Криму та повернення наших бранців із в'язниць РФ. Також, за твердженням ексміністра В. Пристайка, Україна мала намір досягти розведення військ за всією лінією зіткнення, проте останньої миті схаменулася, обмежившись трьома ділянками, бо усвідомила ризик її остаточної втрати [3]. Виявилось, що на Нормандській зустрічі з В. Зеленським погоджено імплементацію плану Штанмаєра щодо виборів на Донбасі, де безпекову частину не згадано взагалі. Натомість було узгоджено створення Консультативної ради та «Козак-Єрмак» [4], а також робочої групи за участю представників прикордонних митних служб України й Росії та посередників від ОБСЄ для створення механізму відновлення Україною контролю над ділянками державного кордону. Серед головних домовленостей, досягнутих під час грудневих зустрічей, були також: повне припинення вогню на Донбасі, яке має бути встановлено до кінця 2019 року; формула Штайнмайера – її буде включено в українське законодавство «згідно з версією, узгодженою Нормандською четвіркою та тристоронньою контактною групою»; Місія ОБСЄ має отримати доступ до всієї території України та працювати в режимі 24/7, а не тільки 12 годин на добу [5].

Що було виконано із зустрічі в Нормандському форматі? Тільки те, чого хотів В. Путін. Тобто обмін ув'язненими лише з ОРДЛО плюс захоплених Росією українських військових моряків, розведення військ на трьох ділянках. Поступками з ув'язненими В. Путін ще раз підкреслив, що Росія не має зв'язку з ув'язненими, оскільки стороною у війні є ДНР/ЛНР, отож,

мовляв, із нею і домовляйтеся. По-друге, ДНР/ЛНР наближено до визнання їхньої суб'єктності на міжнародному рівні; по-третє, повернулися українські військові моряки, яких мали звільнити згідно з рішенням Міжнародного суду з морського права; завдяки розведенню військ створено ще одну «сіру зону» для дій російських диверсійно-розвідувальних груп.

Отже, зустріч у Нормандському форматі 9 грудня 2019 року, якої так наполегливо прагнув В. Зеленський, показала не тільки неможливість досягнення компромісу з Росією на умовах України, а й принципово різне сприйняття ситуації на Донбасі з боку української дипломатії та кремлівської. Очевидним стало неусвідомлення В. Зеленським складності проблеми врегулювання конфлікту на Донбасі.

За його уявленнями, припинити війну на Донбасі – це припинити стріляти українським військам і ворогові. А задля припинення стрілянини треба відвести війська. На думку В. Зеленського, завершення війни – це повернення бранців, а припинення війни на Донбасі – розв'язання внутрішнього конфлікту шляхом виконання Мінських угод. Тобто В. Зеленський обрав тактику малих кроків, за якою не видно стратегії ведення війни чи її завершення та врегулювання конфлікту.

В. Зеленський захопився ідеєю «модифікацій» Мінських угод на умовах компромісу з Росією, схваленого в американській і європейських столицях, але не подумав про стратегію досягнення такої домовленості та її ціну. Стратегію, яка б дозволяла досягти задекларованої мети. Цей компроміс українська дипломатія знайшла в імплементації формули Штайнмаера, яка передбачає визнання суб'єктності ДНР/ЛНР. Адже не випадково створення Консультативної ради «Козак-Єрмак» обговорювали саме в контексті імплементації формули Штайнмаера на зустрічі в Нормандському форматі. Якщо ми визнаємо цю суб'єктність, то маємо досягати компромісу з ДНР/ЛНР та Росією, а не тільки того, чого хоче Україна. Інакше такий компроміс неможливий. Очевидно, що виконання головної обіцянки В. Зеленського про мир можливе тільки на умовах Росії, що Офіс Президента вже усвідомив, але не досягнув усі ризики, на які вони наражають Україну цим компромісом.

Сприйняття російсько-українського конфлікту як внутрішньоукраїнського відповідно до Мінського й Нормандського форматів передбачає визнання внутрішньої суб'єктності сторін через їх легалізацію, тобто офіційного визнання ДНР/ЛНР як повноправних суб'єктів у цьому конфлікті й укладання між ними та Києвом угоди про врегулювання конфлікту (угоди про мир) із «гарантіями» з боку Росії та конституційної чи юридичної фіксації їх політичного статусу. Тільки за таких умов В. Зеленський може виконати свою обіцянку завершити війну, або, інакше кажучи, шляхом тактики малих кроків капітулювати перед Росією.

Про ризики такої тактики попереджав Юрій Бутусов у своїй статті «Відставка Суркова нічого не змінить у війні Росії проти України». «Пацифістська політика Володимира Зеленського відповідає довгостроковій стратегії Путіна, оскільки послаблює опір російської агресії та підтверджує позицію Кремля про нездатність України контролювати всю свою територію. Україна відмовляється від боротьби за окуповані території і допомагає Путіну зміцнити свої позиції. Росія намагається впливати на Зеленського через прямі контакти з його оточенням, насамперед з помічником президента Андрієм Єрмаком» [6].

Щоб уникнути цих ризиків, слід зрозуміти парадигму, в якій діє Росія у війні з Україною. Ця парадигма зумовлена не Україною, хоча їй відведено в ній центральне місце. Зовнішньополітична поведінка Росії виростає з глибоких історичних коренів імперської сутності часів Ординського царства. Стратегія реалізації цієї поведінки побудована на культурі імперії Чингізхана та має чітку антизахідну спрямованість – тобто не тільки несприйняття всього західного, а й заперечення. Завдяки запереченню іншого російське суспільство й російська держава є мобілізованими та консолідованими.

Співпраця із Заходом може бути тимчасовою для накопичення відповідних сил та ресурсів для спрямування їх на підкорення й знищення самого Заходу. Тимчасові союзи для знищення більш небезпечних ворогів. Російська держава є наступницею класичної східної деспотії, сутністю якої є насилля й експансія, захоплення чужого простору як сенс існування. На цій деспотичній сутності російської державності формуються геополітичні інтереси Росії. Кремлівська геополітика є концептуально-теоретичною базою обґрунтування та реалізації зовнішньої політики Росії.

Зовнішня політика Росії має в основі дві головні цінності, властиві для імперського типу держави: **влада й простір**. Влада заради захоплення простору. Простір заради встановлення контролю над ним. Через важливість для Росії цих цінностей, головною формою реалізації російської зовнішньої політики була війна та воєнна експансія. Невипадково російський імператор Олександр III говорив: «У всьому світі у нас є тільки два вірні союзники: наша армія та флот. Усі інші за першої нагоди самі повстануть проти нас». Цю фразу російського імператора дуже часто любить повторювати В. Путін, адже він переслідує мету відбудувати російську імперію.

Після розпаду СРСР і періоду невизначеності майбутнього російської держави (РФ) В. Путін повернувся до минулих імперських підвалин. За 20 років він відносно реставрував імперську модель Російської Федерації. Відтак головним сенсом Росії як держави стало насилля та захоплення простору поза межами РФ, а головним напрямом цієї геополітичної експансії став Захід. Росія знову, як і в минулі часи, поставила питання про перегляд кордонів і переділ сфер впливу, що неможливо без руйнації світового по-

рядку. Адже іманентна природа імперської держави полягає в тому, щоби постійно розширюватися. Але до яких меж? Варто згадати концепцію «історичної Русі». Вона є обґрунтуванням претензій Росії на так звані історичні землі, які російська імперія загарбала на початку 19 століття.

Ці території, за задумом В. Путіна, мають бути «повернуті» до складу Росії та стати ядром імперської російської держави. Власне, цими територіями є Україна (без Західної), уся Білорусь, частини Литви, Латвії, Фінляндії та Естонії, а також частина Східної Польщі, яка відійшла до російської імперії після третього поділу Речі Посполитої. Але цими землями Росія не обмежується. Після захоплення зазначених територій її апетити спрямовані на повернення російського контролю над усією Східною Європою, яка була під Російською імперією до кінця XIX століття, і територію, яку захопила імперія Чингізхана під час монгольської навали та холодної війни в часи Радянського Союзу. Адже відновлення Росії як «світової держави» потребує повернення їй тих сфер впливу, які вона мала в ці минулі історичні періоди. Проте геополітичний ландшафт Європи зазнав докорінних змін уже в постбіполярний період її історії.

Західна Європа в геополітичному сенсі не зазнала суттєвих змін, за винятком утворення такої структури, як ЄС, з урахуванням НАТО, яке вже було. Натомість геополітичні зміни в Східній Європі вражають. *По-перше*, Центральна Європа та частина Східної Європи, країни якої належали до Варшавського пакту та соціалістичного табору, опинились у «вакуумі безпеки», або геополітичному вакуумі. *По-друге*, з розпадом СРСР до традиційного розуміння регіону Східної Європи додалася «нова» Східна Європа. Таке «розширення» Східної Європи відбулося через розпад СРСР і утворення на його теренах нових незалежних держав. До цього «нового» регіону Східної Європи входять такі країни, як Україна, Білорусь, Молдова.

Так Східна Європа як геополітична категорія в постбіполярний період об'єднала Центрально-Східну Європу та нову Східну Європу. Центрально-Східна Європа виникла як наслідок радянської деокупації, а нова Східна Європа – після розпаду СРСР. Росія розцінила таку трансформацію геополітичного ландшафту Східної Європи як «геополітичну катастрофу», бо вона втратила вплив на цей європейський регіон. Проте не втратила амбіцій повернути його під свій контроль. Отже, на початку XXI століття Росія знову заявила про себе як про центр сили в Європі з претензією на домінування.

Але ні економічні, ні політико-дипломатичні можливості, ні воєнні ресурси не можуть забезпечити досягнення таких глобальних цілей. Росія не могла конкурувати з іншими гравцями як індустріальна держава, а тому основну увагу зосереджено на експорті сировини, зокрема енергоресурсів, аби створити свій капітал і провести промислову модернізацію [7].

Тому «у Росії є два виходи – або військова окупація Європи, або така реорганізація європейського простору, яка зробить цей геополітичний сектор надійним стратегічним союзником Москви, зберігши його автономію й автаркію. Перший – поки проблематичний. Другий варіант складний, але здійснений, оскільки півстоліття, які провела Європа під американським впливом, залишили слід у європейській свідомості» [8].

«Водночас доведеться відмовитися від домінування над деякими регіонами Західної України – Галичиною та Закарпаттям, компактно заселених унітатами й католиками. Це ж стосується деяких регіонів Білорусі. Відмовляючись від прямої політичної домінації над деякими територіями, Москва натомість має здобувати право стратегічної присутності на західних кордонах усього Середньоевропейського регіону. У цьому й полягає сенс усієї реорганізації Східної Європи» [9].

Відтак нова зовнішньополітична стратегія Путіна полягала в дестабілізації та створенні ситуації хаосу не тільки в сусідніх країнах, а й у всій Східній Європі для встановлення зовнішнього управління над їхньою зовнішньою та внутрішньою політикою використання для подальшої зовнішньої експансії. Росія вже відпрацювала таку стратегію в сусідніх країнах, території яких мають повернутися до її складу. Ідеться про Придністров'я, Абхазію, Південну Осетію. Тепер це стосується й України. У перспективі це має статися також з країнами Балтії та іншими прилеглими до РФ територіями, які належали «історичній» Русі.

Цими імперативами й керується Росія на Донбасі. У її сприйнятті війна, яку вона розв'язала проти України, – це «внутрішньоукраїнська криза», у якій Росія є посередником і «гарантом». Процес розведення сил вона сприймає як відступ українських військ, ув'язнених як ресурс для обміну на своїх диверсантів, шпигунів, російських офіцерів і прихильників «руського міра». Продовження обстрілів для Росії – це не порушення миру, а продовження війни як основного способу досягнення своїх життєво важливих інтересів, адже без нанесення втрат українським Збройним силам цієї мети не досягти. Росія на Донбасі діє в парадигмі війни, Україна ж віддає перевагу парадигмі миру в умовах реальної війни (лише з політико-дипломатичними засобами). Таку неадекватну дію можна назвати «*атиповою дипломатією*». Тобто такою, яка ігнорує класичні інструменти, принципи й правила дипломатичної діяльності. Здебільшого це імпровізація, побудована на встановленні неформальних міжособистісних відносин, вона переслідує досягнення неформальних домовленостей. Часто така дипломатія лобіює тіньові приватні бізнес-інтереси, водночас використовує їх у політичних цілях.

Саме такого стилю дипломатії дотримувався Глава Офісу президента В. Зеленського Андрій Єрмак. Говорячи про його стиль, ексміністр закор-

донних справ Вадим Пристайко зауважив: «Він має своє бачення, яке пропонує Президенту. Я даю розуміння Президенту Зеленському, скажімо, з погляду традиційної дипломатії. От якраз Андрій Єрмак представляє не традиційний, а трансакційний підхід до зовнішньої політики» [10]. Пристайко уточнив, що такий підхід можна назвати неортодоксальним і часто його демонструють країни зі стабільними демократіями, як-от США. Він вважає, що саме такої дипломатії дотримується адвокат Дональда Трампа Руді Джуліані [11].

Міркуючи про стиль Джуліані, можна стверджувати, що атипова дипломатія не дотримується не тільки традиційних канонів, а й міжнародних норм. Саме в такому тренді стала діяти команда В. Зеленського у вирішенні конфлікту на Донбасі, обравши пряму комунікацію з Кремлем у форматі дуету «Козак-Єрмак», замість наявних під час президентства Порошенка зв'язків через американських та європейських посередників чи зустрічей спецпредставників США й РФ «Волкер-Сурков».

З іншого боку, така схема вписувалася в концептуально ліберальний підхід В. Зеленського щодо досягнення миру на Донбасі. Цю концепцію представлено теорією «демократичного миру», основна теза якої побудована на ідеї Канта про те, що демократичні держави між собою не воюють. Головним аргументом на користь такої ідеї є те, що в демократичних країнах владу контролює суспільство. А, як відомо, народ завжди виступає за мир і не допустить виникнення війни. Звідсіля висновок: щоби зміцнювати стан миру у світі, треба встановлювати в країнах демократичні режими.

На цій підставі ООН було сформовано й схвалено ліберальну доктрину миротворчої діяльності. Протягом 1990-х та 2000-х цю доктрину було значно розширено. Під впливом ліберального підходу з початком 2000-х років відбулася зміна пріоритетів у проведенні миротворчих операцій, коли захист мирних жителів було замінено на ліберальне будівництво миру як основного аргументу для обґрунтування миротворчих операцій ООН і де інституційне будівництво та інші миротворчі заходи стали чи не головним чинником миротворчої доктрини ООН [12].

Під впливом зміни цих акцентів військова компонента миротворчих операцій стала зміщувати свій стратегічний акцент із будівництва миру на стабілізацію ситуації всередині країни. Це призвело до підміни сенсу миротворчих операцій та доцільності їх проведення. Як наслідок, держави почали дедалі частіше опиратися таким ліберальним втручанням зовнішніх гравців під виглядом миротворчих операцій. І не випадково, адже така підміна сенсу поставила під сумнів основні канони й принципи міжнародного права та значно обмежила їх ефективність. Репутація проведення миротворчих операцій протягом лише трьох десятиліть – від Боснії на початку 1990-х до Південного Судану – була значно підірвана [13].

Підміна цих сенсів зводиться до трьох головних тез:

1) суверенітет держави більше не є «наріжним каменем» міжнародних відносин, втручання у внутрішні справи інших держав аж до військової інтервенції є необхідним, законним і морально виправданим, якщо йдеться про захист високих цінностей прав людини й демократії;

2) ООН і її Рада Безпеки більше не є універсальними плацдармами врегулювання конфліктів;

3) більшість сучасних збройних конфліктів мають внутрішньодержавну природу. Вони сигналізують про нездатність держави гарантувати фізичну й правову безпеку громадян.

Так обґрунтовується «криза суверенної держави», яка отримала назву «слабка держава» (*weak state*), або «недієздатна країна» (*fell state*), держава, яка втратила свій внутрішній суверенітет, а відтак зовнішній уже не є важливим, бо внутрішня ситуація загрожує її громадянам і потребує встановлення зовнішнього управління над територією цієї держави включно з проведенням воєнної інтервенції. Отже, та країна, яку оголошено «*fell state*», може бути окупована іншими державами, а її територію – анексовано. Як правило, міжнародне право щодо поваги до державного суверенітету й територіальної цілісності до такої держави не застосовується. Таке тлумачення є легалізацією зовнішньої воєнної агресії, анексії з боку сусідніх держав.

Критерієм для визначення недієздатності держав є «поганий уряд», його ознаки – корупція, клановість, відсутність розвинутих ринкових відносин, обмеження доступу іноземного капіталу. Саме тому мотивом для встановлення зовнішнього управління є створення «гарного уряду» (*good government*).

Механізмом формування такого уряду згідно з ліберальною концепцією миротворчості є місцеві вибори під наглядом міжнародних організацій і створення місцевих спільнот для впровадження самоврядування, тобто формування внутрішньополітичної та зовнішньополітичної суб'єктності цих спільнот, які згодом стають незалежними від центральної влади. Цю суб'єктність легалізують через визнання їхнього політичного статусу та територій, на які поширюється цей статус. У процесі таких зміщених акцентів ліберальної миротворчості право спільнот на «самовизначення» превалює над правом на «непорушність державного суверенітету й територіальної цілісності», якщо зовнішні гравці будуть вважати, що права цих спільнот порушують.

Першим прецедентом такого втілення ліберальної миротворчості стало Косово. Після введення військового контингенту НАТО в Косово й переходу краю під управління ООН та Ради Безпеки постало питання про вирішення його політичного статусу. Остаточне вирішення питання про статус

краю учасники контактної групи пов'язували з формулою «спочатку стандарти, потім статус». Стандарти для Косова, які мали бути втілені в життя перед початком обговорення питання про статус, було офіційно представлено в Косові 10 грудня 2003 року спеціальним представником Генерального секретаря ООН. 7 жовтня 2005 року в Раді Безпеки ООН було представлено доповідь про положення в Косово. У доповіді зазначено, що для дотримання стандартів потрібен прогрес, однак перенесення термінів процесу визначення майбутнього статусу не дасть нових істотних результатів [14].

24 жовтня 2005 року Рада Безпеки ООН у формі заяви голови дала «зелене світло» процесу визначення майбутнього статусу Косова. Спецпосланцем Генерального секретаря ООН щодо статусного процесу став Мартті Ахтісаарі (Фінляндія). План Ахтісаарі передбачав «підконтрольну незалежність» для Косова – відділення краю від Сербії та тривалу присутність у ньому міжнародних організацій. За підсумками кількох раундів переговорів, що проходили у Відні під егідою ООН, М. Ахтісаарі підготував Усеосяжну пропозицію про врегулювання статусу Косова, яку схвалили Генеральний секретар Пан Гі Мун і Європейський Союз. У доповіді спеціального посланника ООН було зауважено, що з урахуванням реалій і сучасної історії краю «єдиним життєздатним варіантом для Косово є незалежність під наглядом – протягом початкового періоду – міжнародної спільноти» [15].

7 лютого 2008 року Парламент Косова проголосував за прийняття «Декларації про незалежність Косова». Було прийнято новий прапор і герб республіки. 9 квітня Парламент Косова схвалив Конституцію, яка набула чинності 15 червня 2008 року. У грудні 2008 року було створено Місію ЄС у сфері верховенства закону й правопорядку в Косові (EULEX), яка взяла всю повноту відповідальності за забезпечення законності та правопорядку в Косові, що раніше входило до функцій Місії ООН (UNMIK). 22 липня 2010 року Міжнародний суд (МС) за запитом Генеральної Асамблеї ООН виніс консультативний висновок. Відповідно до нього «Декларація про незалежність Косова», яку прийняли тимчасові органи самоврядування краю, не порушила норм міжнародного права. 9 вересня 2010 року Генасамблея ООН консенсусом прийняла резолюцію щодо відповідності міжнародному праву одностороннього проголошення незалежності Косова. Генеральна Асамблея ООН «взяла до відома» згадані висновки МС, а також позитивно сприйняла «готовність Європейського Союзу сприяти процесу діалогу між сторонами».

Попри запевнення європейських лідерів, що визнання незалежності Косова не є прецедентом, воно стало «скринькою Пандори», якою скористалася Росія. Окремі положення теорії «демократичного миру» та ліберальної концепції миротворчості знадобилися Росії для легалізації її воєнної експансії й агресії, яка поєднує такі етапи, як: деморалізація – дестабіліза-

ція ситуації в сусідніх країнах, моделювання внутрішніх конфліктів шляхом неприкритого військового втручання та силового виведення територій, на яких ці конфлікти створюють, з-під контролю центральної влади. Після утворення таких «непідконтрольних територій» Росія розпочинає фінальний етап своєї миротворчості – «нормалізація». Тобто воєнна окупація цих «непідконтрольних територій» і встановлення свого військово-адміністративного керівництва під виглядом маріонеткових і начебто незалежних від Москви режимів, які мають позиціонувати себе самостійними політичними суб'єктами.

Москва ж у цьому згенерованому нею внутрішньому конфлікті має функцію «посередника» й «гаранта» підтримання безпеки. Головним завданням, яке після цього постає перед Кремлем – легалізація політичної суб'єктності таких маріонеткових режимів через місцеві вибори, переговори та юридичну фіксацію за ними відповідного статусу в угодах і договорах, підписаних із центральною владою країни, яка стала жертвою російської «миротворчості». Далі постає питання зміцнення позиції маріонеткової, тобто російської, влади на цих непідконтрольних територіях шляхом юридичного визнання «політичного статусу» цих утворень із визнанням їхньої незалежності чи встановлення з центральною владою конфедеративних або федеративних відносин із необмеженими правами.

Обов'язковою умовою такого «політичного статусу» є забезпечення права блокування будь-якого рішення центральної влади й можливість оголосити свій державний суверенітет чи увійти до складу іншої країни. Адже концепція ліберального миру переслідує дотримання прав людини, верховенства права, легітимізацію місцевої влади, демократичні свободи та мир, а не збереження державного суверенітету й територіальної цілісності держав.

Жонглюючи цими категоріями, Росія намагається репрезентувати себе як гаранта захисту прав російськомовного населення в сусідніх країнах і захисницю прав православних. Саме «нібито» неіснуюче порушення гуманітарних прав цих громад є прикриттям і виправданням російської воєнної агресії проти Грузії та України.

Неприхована воєнна агресія Росії проти Грузії під час п'ятиденної російсько-грузинської війни 2008 р. також була під гаслом «Примусу Грузії до миру» як однієї з форм миротворчих операцій згідно з формулюваннями доктрини ООН із миротворчості. Застосування положень теорії «демократичного миру» в російській миротворчості позбавляє Захід вагомих аргументів у визнанні того, що така діяльність є відвертою воєнною агресією.

Росія ж використовує ці елементи не тільки для поглинання пострадянського простору, а й для переструктуризації всієї Східної Європи. У Європі вона позиціонує себе захисницею моралі та гуманізму, тих гуманітар-

них норм, які спотворює західна демократія. У країнах Близького Сходу Росія виправдовує своє втручання захистом християнського світу. Серед інших категорій ліберального миру, якими прикривається Росія, є право нації на самовизначення, коли населення Криму перед початком воєнної окупації оголошують суверенним кримським народом, що має право на свою незалежність. Щоправда, після завершення анексії Криму російська влада забула про незалежність кримчан як самодостатньої нації. Таку саму маніпуляцію категоріями ліберального миру російська пропаганда застосовує до Донбасу.

Звідси й така квола реакція Заходу на воєнну експансію Росії та намір західних лідерів прагнути до діалогу й партнерства з Кремлем, уявлення про російсько-українську війну як про «українську кризу» та підтримка плану Путіна з урегулювання конфлікту на Донбасі, прихованого за елементами «демократичного миру», як-то політична частина Мінських угод, план Штайнмаєра, Консультативна рада тощо. План «Козака-Єрмака» – серед переліченого.

На відміну від війни з Грузією, проти України Росія розв'язала гібридну війну, де поряд із бойовими діями ці невійськові політико-дипломатичні компоненти миротворчості з урегулювання так званого внутрішнього конфлікту мають вагоміше місце.

Створення Консультативної ради, що передбачено планом «Козака-Єрмака», є необхідним кроком для визнання російсько-української війни внутрішньоукраїнським конфліктом, де суб'єктом війни є не Росія, а ДНР/ЛНР. Водночас наявність такої Консультативної ради фіксує за Росією функцію «гаранта» врегулювання цього внутрішньоукраїнського конфлікту, тобто виводить її за межі відповідальності за свою воєнну агресію, війну й окупацію частини території України. Уже за відпрацьованим у Придністров'ї, Абхазії та Південній Осетії сценарієм має бути проведено місцеві вибори відповідно до плану Штайнмаєра, організацію яких буде покладено на місцеву маріонеткову владу ДНР/ЛНР, які закріплять їхню легітимність уже на міжнародному рівні, оскільки на них буде запрошено міжнародних спостерігачів.

І залишається останній акорд визнання політичного статусу ДНР/ЛНР і юридична фіксація його у відповідних угодах і договорах, сторонами якого буде ДНР/ЛНР і центральна влада України як суб'єкти цього «внутрішньоукраїнського конфлікту» на Донбасі. Гарантом же дотримання умов такого договору будуть не міжнародні актори чи організації, а Росія. Україні ж у цьому сценарії залишається тільки підкоритися вимогам до «компромісу», які будуть нав'язані Росією, як це сталося з Молдовою у випадку Придністровського конфлікту чи з Грузією у випадку конфлікту з Абхазією, Південною Осетією та п'ятиденною російсько-грузинською війною 2008 року.

На яку ж опцію може розраховувати Президент Зеленський в реалізації своєї мети щодо закінчення війни та встановлення миру на Донбасі? Очевидно, що закінчення війни з Росією у форматі врегулювання внутрішнього конфлікту на Донбасі мирними дипломатичними засобами неможливе без досягнення компромісу з ДНР/ЛНР, чи ОРДЛО. Без визнання їхньої суб'єктності такий компроміс є недосяжним. Саме тому в плані «Козака-Єрмака» й було передбачено визнання такої суб'єктності через включення до консультативної ради. Визнання ж суб'єктності цих непідконтрольних територій сприятиме визначенню їхнього особливого статусу з подальшим включенням у конституційне поле України. Це призведе до федералізації державного устрою України з подальшими фатальними наслідками для її державного суверенітету.

З боку Росії необхідною умовою для досягнення такого компромісу буде закріплення за нею статусу «гаранта». Що вже передбачено в плані «Козака-Єрмака». Виконання Росією функції «гаранта» безпеки й підтримання миру під час реалізації сценарію «об'єднання» непідконтрольних територій Донбасу з Україною буде передбачати розміщення російських військ, які у випадку порушення «особливого статусу» ОРДЛО чи умов компромісу можуть вдатися до широкомасштабної воєнної операції з примусу до миру, як це сталось у випадку 5-денної російсько-грузинської війни 2008 року. Обов'язковою умовою підтримання миру стане повна демілітаризація не тільки непідконтрольних територій Донбасу, а й усієї України, як це було передбачено в «Меморандумі Козака» щодо Молдови. Тоді над Україною нависне загроза повної капітуляції (аншлюс), окупація її території російськими військами чи переростання локальної в широкомасштабну війну з Росією.

Очевидно, що тоді Україна не поверне собі окуповані території та не відновить контроль над ділянкою українського державного кордону. Непідконтрольні території Донбасу отримають широкі можливості позиціонувати себе в статусі незалежних квазідержав (наприклад, Абхазія, Південна Осетія, Східний Тімор) із подальшим приєднанням до Росії чи й надалі залишатись під її протекторатом. Або ж виступати як воєнний плацдарм для розгортання російських військ для їхнього подальшого наступу й захоплення нових українських територій. Аби такого не сталось, треба запобігти визнанню й легалізації політичної та міжнародно-правової суб'єктності ДНР/ЛНР. Якщо ж справді команда Президента Зеленського відмовляється від визнання суб'єктності ДНР/ЛНР як необхідної умови для проведення виборів і закінчення війни за сценарієм врегулювання внутрішнього конфлікту мирними дипломатичними засобами, то постає запитання: який перебіг подій очікує Україну в майбутньому та який зі сценаріїв завершення війни на умовах України є реальним?

Висновки. З огляду на розглянуті кейси, подальше невизнання суб'єктності непідконтрольних територій Донбасу залишає за Україною перспективу, схожу до ситуації, яка склалась у вірменсько-азербайджанському конфлікті навколо Нагірного Карабаху, попри суттєві відмінності. Ця перспектива перебуває в площині двох сценаріїв.

1-й сценарій. Збереження статусу-кво, тобто продовження війни на низькому рівні інтенсивності з одночасним проведенням переговорів із Москвою в багатосторонніх форматах включно з нормандським без будь-яких швидких перспектив завершення цієї війни.

2-й сценарій. Проведення локальної бойової операції в зоні конфлікту для досягнення стратегічної переваги над ворогом і витіснення його збройних формувань включно з російськими військами, яких «там нет» із непідконтрольних Україні територій Донбасу. Проте виникає ризик утягнення в широкомасштабну війну, хоч і Росія ризикує дезавувувати відсутність своєї присутності на Донбасі з усіма негативними для неї міжнародними наслідками.

1. Жаровський Є. «Упевнений особисто». Зеленський заявив, що закінчить війну на Донбасі до кінця президентського терміну [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zelenskiy-roobiscyav-zakinchiti-viynu-na-donbasi-do-kincy-a-prezidentskogo-terminu-novini-ukrajini-50083715.html>
2. Там само.
3. Глуховський М. Початок і закінчення «формули Штайнмаєра» [Електронний ресурс] // Главком. Режим доступу: <https://glavcom.ua/publications/pochatok-i-zakinchennya-formuli-shtaynmajera-626534.html>
4. В ОБСЕ повідомили про створення ради для регулювання ситуації на Донбасі [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://112.ua/politika/v-obse-soobshhili-o-sozdanii-soveta-dlya-uregulirovaniya-situacii-na-donbasse-528811.html>
5. Семенова І. «Українці мають право не вірити». Як вела переговори та до чого дійшла нормандська четвірка – головне [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zustrich-u-normandskomu-formati-pidsumki-novini-ukrajini-50058396.html>
6. Бутусов Ю. Відставка Суркова нічого не змінить у війні Росії проти України [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://censor.net.ua/ua/resonance/3171944/vidstavka_surkova_nic_hogo_ne_zminky_u_viyini_rosiyi_protuy_ukrayiny
7. Фридман Дж. Стратегическое прогнозирование: объективное измерение разведывательной деятельности [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://globalaffairs.ru/articles/strategicheskoe-prognozirovanie-obektivnoe-izmerenie-razvedyvatelnoj-deyatelnosti-2>
8. Дугин А. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Москва, 1997. С. 368.
9. Там же. С. 375.
10. Пристайко розповів про відмінність у підходах до зовнішньої політики з Єрмаком [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/10895630-pristayko-rozpoviv-pro-vidminnist-u-pidhodah-do-zovnishnoji-politiki-z-yermakom.html>
11. Там само.
12. Karlsrud, J. (2019). From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism. *International Peacekeeping*, Issue 1, Volume 26, pp. 1–21. [online]. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2018.1502040>
13. Там само.
14. United Nations Security Council (2005). *A comprehensive review of the situation in Kosovo*. Report by the Special Envoy of the UN Secretary-General, UN S/2005/635, 7 October. [online]. Available at: <http://pbosnia.kentlaw.edu/kai-eide-report-N0554069.pdf>
15. United Nations Security Council (2007). *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status*. UN S/2007/168, 26 March. [online]. Available at: <https://www.refworld.org/docid/4a54bc380.html>
16. Донбас і Крим: ціна повернення / ред. кол.: В.П. Горбулін (гол. ред.), О.С. Власюк, Е.М. Лібанова, О.М. Ляшенко. К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2015. 474 с.
17. Dayspring, S. (2015). *Toward a Theory of Hybrid Warfare: The Russian Conduct of War During Peace*. Monterey: Naval Postgraduate School.

Hryhorii PEREPELYTSIA,
Doctor of Political Science, Full Professor,
Director of the Foreign Policy Research Institute,
Full Professor of the Department of International Relations and Foreign Policy, Institute
of International Relations,
Taras Shevchenko National University of Kyiv

THE POLITICAL STATUS OF UNCONTROLLED TERRITORIES IN RUSSIA'S FOREIGN POLICY STRATEGY: A CHALLENGE TO UKRAINIAN ATYPICAL DIPLOMACY

Abstract. The article deals with the problem of resolving the Russian-Ukrainian conflict in Donbas, which in reality is a Russian-Ukrainian local war waged in its hybrid form. The author's main focus is riveted on the analysis of ways to resolve this conflict chosen by the Ukrainian authorities, relying exclusively on peaceful political and diplomatic means. The article raises the question of the feasibility of the goal to end the war and restore Ukraine's control over its state border, as promised by President V. Zelenskyy, in the exclusively peaceful political and diplomatic way on which he has embarked.

In considering the pursuit of ending the war by 'resolving the internal conflict', the author analyses similar cases of peacekeeping operations and concludes that such a path is futile. The main reason for this fiasco is the erroneous substitution of the concept of 'internal conflict' for 'war'. Therefore, the priority is not the means of warfare but the means of conflict resolution. In this case, the occupied territories, which must be liberated in any war, are replaced by the term 'uncontrolled territories'. Thus, the substantive content of this article is devoted to exploring the status of uncontrolled territories due to Russia's usage of this status in the war against Ukraine in its bellicose foreign policy and the threat they pose to the territorial integrity and national security of Ukraine.

Taking stock of the negotiation processes and initiatives of the Ukrainian authorities within the Minsk and Normandy formats with regard to determining the status of the uncontrolled territories, it becomes obvious that ending the war with Russia in the format of resolving the internal conflict in Donbas by peaceful diplomatic means is impossible without reaching a compromise with the so-called DPR/LPR or ORDLO. Besides, such a compromise seems unattainable without recognising their legal personality – something the 'Kozak-Yermak' plan proposed to implement through their inclusion in the 'Advisory Board'. In turn, the recognition of the legal personality of these uncontrolled territories will entail the determination of their special status with their subsequent incorporation in Ukraine's Constitution. This will lead to the federalisation of the state system of Ukraine with further fatal consequences for its state sovereignty. It is possible to prevent such ramifications by choosing several alternative forecast scenarios for the further course of the interstate Russian-Ukrainian conflict set out in the final part of the article.

Keywords: uncontrolled territories, DPR/LPR, ORDLO, 'Kozak-Yermak' plan, Advisory Board, atypical diplomacy, interstate Russian-Ukrainian conflict.