



institute
of world
policy

8/20, вул. Шовковична,
Київ, Україна
e-mail: letter.officeiwp@gmail.com
Телефон: (044) 2535474

Policy Brief

Institute of World Policy, 2018



КУРТ ВОЛКЕР:

РІК НА АВАНСЦЕНІ

«Ви знаєте, для мене дуже важливо говорити правду. Ви не можете вирішити проблему, якщо її не можна відверто обговорити. Дуже важливо обговорювати саме те, що відбувається на наших очах, так, як воно є, і потім зрозуміти, чи зможемо ми вирішити проблему».

Курт Волкер в інтерв'ю телеканалу «Дождь», серпень 2017 року

«У чому роль Сполучених Штатів була би важливою? В тому, щоби сфокусувати бачення Володимира Путіна на стратегічному вимірі проблеми. Щоби він зосередився на вирішенні того, чи він хоче вийти з цього глухого кута, чи ні. США можуть сказати Путіну: «Якщо хочете — ми можемо допомогти, якщо не хочете — ми можемо гарантувати, що вам стане гірше».

Курт Волкер в інтерв'ю газеті «Дзеркало тижня», вересень 2017 року

«Я думаю, не слід розраховувати, що нам колись вдасться примусити Росію робити те, чого вона не хоче... Примусити Росію не можна, обманути — не вдасться, але створити відповідні умови для пошуку розумного рішення — можна».

-//-

Зміна президентської адміністрації в США у січні 2017 року негативно позначилася і на американському залученні до вирішення українсько-російського конфлікту на Донбасі. 26 січня 2017 року Вікторія Нуланд, помічник державного секретаря США із питань Європи та Євразії, пішла у відставку¹.

Саме вона у 2015–2016 роках вела активні паралельні Нормандському квартету переговори із представниками РФ (Григорієм Карасінім, Владиславом Сурковим).

При цьому всі члени Нормандської четвірки очікували активного повернення США до спроб реалізувати Мінські домовленості. Як наслідок, вже навесні 2017 року почалися розмови і спекуляції про те, хто може обійняти посаду Вікторії Нуланд і поновити двосторонні контакти із РФ². Паралельно із цим стало відомо про те, що США планують повернутися до спроб імплементувати Мінські домовленості й у такий спосіб принести мир на Донбас³.

¹ Елена Черненко: «Виктория Нуланд сдает постсоветские дела», Коммерсантъ - <https://www.kommersant.ru/doc/3202136>

² John Hudson: «There's Something New In The Trump-McCain Relationship These Days», BuzzFeed - https://www.buzzfeed.com/johnhudson/theres-something-new-in-the-trump-mccain-relationship-these?utm_term=.viXbkON5Y#.vnoB68GqW

³ Josh Rogin: «Inside the Trump administration's plans to restart the Ukraine peace process», Washington Post - https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/inside-the-trump-administrations-plans-to-restart-the-ukraine-peace-process/2017/05/28/391da144-4234-11e7-8c25-44d09ff5a4a8_story.html?noredirect=on&utm_term=.2d2a601e86a4

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

Одним із елементів плану США щодо перезапуску переговорного процесу було призначення спеціального представника для поновлення двостороннього каналу переговорів із РФ. Створення інституту спеціального представника з питань України мало також допомогти адміністрації Дональда Трампа уникнути подальшого відтермінування активного залучення США на фоні повільного процесу схвалення сенатом співробітників Державного департаменту⁴. Як наслідок, 7 липня 2017 року Рекс Тіллерсон призначає Курта Волкера у якості спеціального представника США з переговорів щодо України⁵ (відносно неї ця посада була створена вперше). Тим самим в американських ЗМІ підтвердилися припущення з приводу можливого претендента на посаду представника США щодо переговорів із РФ. Вказане призначення позитивно оцінили всі учасники Нормандського процесу.

Етапи роботи спеціального представника США з переговорів щодо України

1. Ознайомлювальний період (липень–серпень 2017 року)

Цей етап у роботі Курта Волкера відзначається його прагненням увійти в курс справ, з'ясувати ключові позиції України, європейських посередників і РФ перед формуванням і озвученням американського бачення шляхів вирішення конфлікту на Донбасі. Вже 9 липня 2017 року в рамках візиту державного секретаря США до України спеціальний представник вперше прибув до Києва та взяв активну участь у переговорах. Усього ж у рамках першого перебування в українській столиці 9-11 липня 2017 року Курт Волкер поспілкувався із представниками Адміністрації президента України, Кабінету міністрів, Верховної Ради, керівництвом Національного інституту стратегічних досліджень, а також українськими учасниками Тристоронньої контактної групи в Мінську⁶.

Проте після короткої перерви спеціальний представник США вдруге повернувся до України у рамках візиту, який розпочався 21 липня 2017 року та передбачав поїздку до прифронтової зони⁷. Цей крок є показовим, адже ні Вікторія Нуланд, ні європейські посередники не наважувалися відвідати населені пункти Донбасу в безпосередній близькості від лінії зіткнення. 23 липня 2017 року Курт Волкер відвідав прифронтову Авдіївку, а також оперативно-тактичне угруповання українських сил «Донецьк»⁸. Під час брифінгу за результатами візиту спецпредставник зазначив, що конфлікт не є внутрішнім, адже це — прямий наслідок агресії РФ. Окрім того, саме після першого

⁴ Наступник Вікторії Нуланд на посаді помічника державного секретаря США з питань Європи та Євразії Аарон Вес Мітчелл обійняв свою посаду лише в жовтні 2017 року.

⁵ «Secretary Tillerson Appoints Ambassador Kurt Volker Special Representative for Ukraine Negotiations», US Department of state - <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272412.htm>

⁶ «Єлісєєв: АП зі спецпредставником США визначили кроки, які дадуть імпульс «мінському процесу», Радіо Свобода - <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28610893.html>

⁷ «United States Special Representative for Ukraine Negotiations Kurt Volker Travel to Ukraine, France, Belgium, Austria, and the United Kingdom», Department of State - <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272783.htm>

⁸ «Волкер: Конфлікт на Донбасі необхідно завершити якомога швидше», Українська правда - <https://www.ppravda.com.ua/news/2017/07/23/7150334/>

візиту до прифронтової зони Курт Волкер чітко наголосив на тому, що можливе отримання Україною летального оборонного озброєння не стане провокативним кроком⁹. Тим самим він фактично розпочав зі свого боку активну кампанію щодо реалізації цієї ініціативи, адже після його заяви адміністрація Дональда Трампа саме почала розглядати зазначене питання.

Після другого візиту до України Курт Волкер відвідав низку європейських країн і міжнародних організацій, які прямо чи опосередковано залучені до врегулювання конфлікту із РФ на Донбасі. Мова йде про ФРН, Францію, Велику Британію, а також НАТО та ОБСЄ. Паралельно із великим європейським турне США та РФ продовжували готувати майбутню зустріч американського спеціального представника із російським візаві, без чого перший етап роботи Курта Волкера був би неповним. 6 серпня 2017 року в рамках зустрічі Рекса Тіллерсона і Сергія Лаврова в Манілі на Форумі регіональної безпеки АСЕАН було домовлено про майбутні перемовини представників США і РФ, присвячені обговоренню конфлікту на Донбасі. При цьому російська сторона чітко заявляла про свою зацікавленість у такій зустрічі¹⁰. РФ хотіла дізнатися бачення Курта Волкера після відвідин України та європейських столиць. Зі свого боку тодішній державний секретар США побачив після зустрічі у Манілі «певну готовність РФ шукати шляхи просування у справах щодо України»¹¹. 18 серпня 2017 року американське зовнішньополітичне відомство остаточно підтвердило, що перша зустріч Курта Волкера із представником РФ відбудеться в Мінську 21 серпня¹².

Слід зазначити, що вона носила ознайомлювальний характер, а тому пройшла доволі позитивно. Напередодні зустрічі спеціальний представник США ставив собі завдання тільки дізнатися бачення росіян без спроби переконати їх пристати на відповідні пропозиції¹³. Російська сторона в особі помічника президента РФ Владислава Суркова залишилася задоволеною зустріччю в Мінську 21 серпня 2017 року, де сторони обмінялися думками про те, як на практиці реалізувати Мінські домовленості 2015 року¹⁴. На вказаному етапі як США, так і РФ дійшли згоди у тому, що збереження чинного status quo є неприйнятним для них¹⁵. Подібний «консенсус» дуже нагадує відповідні заяви, які лунали за результатами зустрічей Нормандського квартету на різних рівнях. Проте позірне порозуміння в Мінську не означало, що подальші переговори будуть такими ж позитивними та результативними.

⁹ «US considering arms to Ukraine, says envoy Volker», BBC - <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-40712385>

¹⁰ «Тіллерсон подтвердил, что встреча Волкера с Сурковым состоится в ближайшее время», ТАСС - <http://tass.ru/politika/4465442>

¹¹ «Tillerson says U.S., Russia can settle problems, ease tension», Reuters - <https://www.reuters.com/article/us-asean-philippines-usa-russia-idUSKBN1AN09B>

¹² «Special Representative Volker To Travel to Belarus, Lithuania, and Ukraine», Department of State - <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273539.htm>

¹³ «Kremlin Envoy Played Central Role in Eastern Ukraine», WSJ - <https://www.wsj.com/articles/kremlin-envoy-played-central-role-in-eastern-ukraine-1503258417>

¹⁴ «Сурков назвал «полезной и конструктивной» встречу с Волкером», ТАСС - <http://tass.ru/politika/4496200>

¹⁵ «Встреча Сурков – Волкер носила рабочий ознакомительный характер», Интерфакс-Украина - <https://interfax.com.ua/news/political/443637.html>

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

23 серпня 2017 року Курт Волкер втретє прибув до України після відвідин Литви. Саме в цей час спеціальний представник США починає практику активного спілкування із українськими, російськими та європейськими ЗМІ. Це дає можливість представнику Державного департаменту США краще пояснювати особливості своєї позиції та уникати неправильного її трактування, а також спекуляцій на тему прямих контактів Вашингтону та Москви щодо України. У низці інтерв'ю наприкінці серпня – початку вересня 2017 року Курт Волкер серед іншого заявив про необхідність не просто гарантувати безпеку місцевого населення на Донбасі, але й «шукати свіжий підхід до гарантування безпеки в регіоні»¹⁶.

2. Пропозиція РФ щодо миротворців — формування пропозицій США у відповідь (вересень–жовтень 2017 року)

5 вересня 2017 року президент РФ Володимир Путін озвучив ідею щодо необхідності залучення миротворців ООН для врегулювання конфлікту на Донбасі¹⁷. Фактично цей крок став знаковим у декількох площинах. Показово, що РФ ще у серпні 2017 року активно заперечувала необхідність введення у зону конфлікту «блакитних касок» для сприяння реалізації Мінських домовленостей, як це пропонувала Україна, починаючи з березня 2015 року. Окрім того, цю пропозицію РФ можна вважати щонайменше спробою дати відповідь на тезу Курта Волкера щодо необхідності шукати свіжий формат для гарантування безпеки на Донбасі, а також намаганням переграти Україну, яка діє за таким принципом: спочатку необхідно гарантувати безпеку на окупованій частині Донбасу, а вже потім говорити про імплементацію політичної частини Мінських домовленостей.

Сама пропозиція Володимира Путіна лише умовно може вважатися ініціативою щодо розміщення на Донбасі повноцінної миротворчої місії ООН. Адже президент РФ пропонував поставити їх лише на лінії зіткнення, а також використати для гарантування безпеки представників СММ ОБСЄ у рамках роботи на окупованих територіях. При цьому Україна для реалізації такої місії мала б, на думку Володимира Путіна, контактувати із псевдодержавними утвореннями. Однак реалізація вищезазначеної російської пропозиції насправді сприяла б замороженню конфлікту в його сучасному стані, а не остаточному вирішенню. Про необхідність недопущення такого сценарію Курт Волкер говорив у серпні 2017 року. Попри недоліки та слабкі місця російської пропозиції, Волкер побачив в ідеї Володимира Путіна шанс на те, щоб зрештою сприяти реалізації Мінських домовленостей.

Як наслідок, перед США постало завдання щодо артикулювання та аргументування контрпропозиції у відповідь на ініціативу президента РФ. Фактично вже 13 вересня речниця Державного департаменту США Гезер Нойерт заявила про те, що Вашингтон виступає за миротворчу місію ООН із широким мандатом¹⁸. Це, серед іншого, означає

¹⁶ «Курт Волкер: Я не бачу різниці між російською окупацією Криму і Донбасу», DW - <https://www.dw.com/uk/курт-волкер-я-не-бачу-різниці-між-російською-окупацією-криму-і-донбасу/a-40281807>

¹⁷ Пресс-конференція Володимира Путина по итогам саммита БРИКС, сайт президента РФ - <http://kremlin.ru/events/president/news/55535>

¹⁸ «США виступили за миротворців ООН на Донбасі з широким мандатом і на кордоні з Росією», Радіо Свобода - <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28734042.html>

розміщення миротворців на всій окупованій частині Донбасу, що попередить поглиблення розколу України. Окрім того, речниця Державного департаменту у своїй заяві щодо миротворців чітко нагадала про роль РФ у гарантуванні безпеки на Донбасі.

Під час свого четвертого візиту до України в середині вересня 2017 року для участі в Yalta European Strategy Курт Волкер вперше виступив із цілісним баченням того, якою мала би бути повноцінна миротворча місія ООН для Донбасу¹⁹ та умови, що зроблять її справжньою та гідною підтримки:

- організація безпеки на всій території окупованого Донбасу;
- контроль над українською частиною спільного із РФ кордону;
- зберегання та постійний моніторинг важкого озброєння²⁰.

Саме така місія забезпечила б усі вимоги США та відкрила шлях до політичного врегулювання. Крім того, в рамках участі в YES 2017 Курт Волкер чітко наголосив на тому, що санкції не будуть зніматися із РФ через часткове виконання Мінських домовленостей. Лише повне їх виконання разом із відновленням українського суверенітету на Донбасі може гарантувати відміну основних економічних обмежень. Згадана заява є знаковою, адже ідея паралельної покрокової відміни санкцій у відповідь на часткову реалізацію Мінських домовленостей була та залишається популярною, особливо серед частини європейських політиків²¹.

21 вересня 2017 року відбулася зустріч Петра Порошенка і Дональда Трампа в рамках засідання ГА ООН. На зустрічі із американського боку був присутній також Курт Волкер, що фіксує активне залучення спеціального представника США до формування американської позиції щодо врегулювання конфлікту на Донбасі²². Після переговорів у Нью-Йорку президент України заявив, що США підтримали українське бачення миротворчої місії ООН. Ця заява відповідає дійсності, адже бачення Вашингтону відносно цього питання повністю збігалося з українською точкою зору.

Фактично після формування американської позиції щодо розміщення миротворців головним завданням для Курта Волкера стала спроба переконати РФ прийняти спільну консолідовану позицію Заходу та України. При цьому критично важливою була друга зустріч із Владиславом Сурковим, яка б дала можливість перейти до практичного обговорення мандату можливої миротворчої місії ООН для Донбасу. Наприкінці вересня 2017 року тодішній посол США в РФ Джон Теффт заявив про те, що наступна зустріч

¹⁹ «U.S. Ukraine Envoy Welcomes Russia Proposal For Peacekeepers, But Sees 'Obstacles'», RFE/RL - <https://www.rferl.org/a/volker-ukraine-russia-peacekeepers-united-nations-donetsk-luhansk/28739922.html>

²⁰ «Волкер оголосив вимоги Вашингтона до миротворців на Донбасі», Українська правда - <https://www.pravda.com.ua/news/2017/09/16/7155392/>

²¹ «США не зніматимуть санкції з Росії за часткове виконання Мінська – Волкер», Українська правда <https://www.pravda.com.ua/news/2017/09/16/7155397/>

²² «Meeting between the Presidents of Ukraine and USA: USA fully supports the proposals of Ukraine about the deployment of peacekeepers with the UN mandate in the occupied territory», Official website of President of Ukraine - <http://www.president.gov.ua/en/news/ssha-povnistyu-pidtrimuyut-propoziciji-ukrayini-shodo-rozmis-43498>

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

представників двох країн відбудеться у Белграді на початку жовтня 2017 року²³. Окрім того, дипломат знову повторив офіційну позицію США з приводу того, яким має бути мандат миротворчої місії ООН для гарантування її ефективності. Після цього наближені до Владислава Суркова «поінформовані джерела» підтвердили, що друга зустріч відбудеться у столиці Сербії²⁴.

Напередодні зустрічі Курт Волкер отримав позитивний сигнал від Верховної Ради України, яка голосуванням за закон №7164 про продовження особливого порядку місцевого самоврядування підтвердила бажання й надалі діяти у рамках Мінських домовленостей. За оцінкою спеціального представника США, це рішення стало доказом того, як Україна здійснює важкі кроки для врегулювання конфлікту. Також голосування ВРУ дало можливість Курту Волкеру заявити, що тепер настав час для РФ пропорційно відповісти на українські дії.

7 жовтня 2017 року, як і було заплановано, відбулася друга зустріч Курта Волкера та Владислава Суркова в столиці Сербії. За її результатами представник РФ заявив про те, що можна досягти прогресу. На думку Суркова, більшість протиріч можна перебороти²⁵. Постфактум Курт Волкер також відзначив, що перша зустріч у Белграді теж мала позитивний характер порівняно із другою, яка минула в листопаді 2017 року. 12 жовтня 2017 року відбулася телефонна розмова між Рексом Тіллерсоном і Сергієм Лавровим. За її результатами було домовлено продовжувати контакти між Владиславом Сурковим і Куртом Волкером²⁶. Це фіксує те, що станом на середину жовтня 2017 року сторони зберігали інтерес до продовження діалогу, попри відсутність практичних результатів у формі конкретних домовленостей.

Окрім того, в жовтні 2017 року мали місце дві важливих заяви, які безпосередньо впливали на переговори за участю Курта Волкера. Із одного боку, новий посол США в РФ Джон Хантсман, розпочавши виконання своїх обов'язків, чітко визнав, що відновлення Україною власного суверенітету на сході країни є однією із двох головних умов для нормалізації відносин між США та РФ²⁷. Це надавало місії та роботі спеціального представника США першочерговості й особливого значення. З іншого боку, Володимир Путін, виступаючи на Валдайському форумі, фактично розкритикував пропозиції США щодо мандату можливої миротворчої місії ООН на Донбасі²⁸. За його словами, пропозиції американців могли би створити потенціал для повторення ситуації, яка мала місце у Сребрениці в 1995 році. Подібне порівняння є не випадковим і

²³ «Джон Тэффт: Мы готовы перевернуть эту страницу и идти дальше», Коммерсантъ - <https://www.kommersant.ru/doc/3423620>

²⁴ «Встреча Суркова и Волкера пройдет в субботу в Сербии», Интерфакс-Украина - <https://interfax.com.ua/news/general/452720.html>

²⁵ «Сурков рассказал о переговорах с Волкером», РБК - <https://www.rbc.ru/politics/07/10/2017/59d9053b9a7947478a376f32>

²⁶ «Foreign Minister Sergey Lavrov's telephone conversation with US Secretary of State Rex Tillerson», Russian MFA - http://www.mid.ru/en/main_en/-/asset_publisher/G51jInfMMNKX/content/id/2899176

²⁷ «Хантсман: Возвращение Украине контроля над границами – первоочередная задача», Голос Америки - <https://www.golos-ameriki.ru/a/ap-bc-us-huntsman-ceremony-utah/4061423.html>

²⁸ Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай», официальный сайт президента РФ - <http://kremlin.ru/events/president/news/55882>

наголошує, що в Кремлі немає бажання й далі міняти свої погляди щодо місії «блакитних касок».

Ця позиція швидко позначилася на подальших контактах представників США і РФ. Своєю заявою на Валдайському форумі Володимир Путін сформував перед Владиславом Сурковим червону лінію, яку той не міг перетнути та відійти від первинної пропозиції вересня 2017 року. Так само пізніше Сергій Лавров назвав ідеї Курта Волкера щодо реалізації Мінських домовленостей за допомогою миротворчої місії ООН фактичною окупацією і такими, що суперечать цим домовленостям як таким²⁹. Зрозуміло, що тези значною мірою поставили під сумнів ефективність майбутніх контактів Курта Волкера та Владислава Суркова.

Паралельно із цим спеціальний представник США 27-28 жовтня 2017 року здійснив п'ятий візит до України³⁰. В його рамках було проведено переговори з усіма основними гравцями, які впливають на мирний процес на Донбасі. Ця зустріч була важливою з огляду на можливість для Курта Волкера на практиці продемонструвати тезу щодо відсутності змови між США і РФ за рахунок України. Навпаки — Вашингтон готовий інформувати українську сторону щодо всіх тонкощів переговорів і контактів із російською стороною.

3. Спроби впливу на РФ щодо позиції США стосовно миротворців (листопад 2017—січень 2018 рр.)

Цей етап у діяльності спеціального представника США можна вважати ключовим. На вказаний період припали найактивніші зусилля переконати Москву через Владислава Суркова змінити свою позицію щодо мандату миротворчої місії ООН та пристати на консолідовану позицію США, країн ЄС і України.

13 листопада 2017 року відбулися треті переговори між представниками США і РФ щодо мирного процесу на Донбасі. Їх метою, на відміну від контактів у серпні та жовтні, було не ознайомлення із баченням загалом чи баченням питання миротворців зокрема, а предметне обговорення мандату місії «блакитних касок» ООН на Донбасі³¹. До цих переговорів американська делегація підготувалася дуже ґрунтовно. Передусім РФ було передано чіткий перелік поправок до російського проекту резолюції РБ ООН. Окрім того, Курт Волкер прибув на другі переговори із Владиславом Сурковим із конкретною пропозицією щодо роботи для розгортання миротворчої місії ООН чисельністю до 20 тисяч осіб³².

²⁹ «Лавров: США хочуть миротворцями «окупувати» Донбас», Українська правда - <https://www.pravda.com.ua/news/2017/10/31/7160229/>

³⁰ «Віталій Червоненко: «П'ятий візит Волкера: про що говоритимуть?», BBC Україна - <https://www.bbc.com/ukrainian/features-41776479>

³¹ «U.S. and Russia to Renew Talks on Peacekeeping Force for Ukraine», Bloomberg - <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-03/u-s-and-russia-to-renew-talks-on-peacekeeping-force-for-ukraine>

³² «U.S. to Seek Russian Approval for Peacekeepers in Eastern Ukraine», WSJ - <https://www.wsj.com/articles/u-s-to-seek-russian-approval-for-peacekeepers-in-eastern-ukraine-1510258304>

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

Проте переговори в Белграді завершилися повним фіаско. За оцінкою Курта Волкера, РФ фактично зробила крок назад у своїй позиції та повністю повернулася до пропозицій зразка вересня 2017 року. РФ готова була прийняти лише три із 29 параграфів пропозицій США щодо гіпотетичної резолюції РБ ООН³³. Сторони погодилися продовжити консультації та визнали необхідність виконувати Мінські домовленості. Подібні формулювання зазвичай є спробою приховати глибинні протиріччя у баченні перспектив вирішення проблеми. РФ і надалі продовжувала просувати ідею паралельного процесу виконання Мінських домовленостей — Україна мала реалізувати політичні пункти, а незаконні державні формування — кроки у сфері безпеки. США формально підтримували ідею про поєднання цих етапів³⁴. Проте там, якщо орієнтуватися на подальші заяви Курта Волкера, розуміли під цим принципово іншу послідовність дій, ніж російська сторона. Вашингтон продовжував наполягати на покроковому, а не паралельному процесі виконання положень Мінських домовленостей. Ключовим серед них була така вимога: російські війська мають залишити територію Донбасу до того, як туди зайде миротворча місія ООН, яка може створити відповідні умови у сфері безпеки для реалізації Україною політичної частини домовленостей. Після цього «блакитні каски» із перехідною адміністрацією зможуть гарантувати виконання політичних зобов'язань сторін, встановлених у 2015 році³⁵. Зі свого боку, Владислав Сурков після зустрічі продовжував наполягати на тому, що лише російський план щодо миротворців у його первинному вигляді може повернути мир на Донбас³⁶. Фактично 19 грудня 2017 року речниця Державного департаменту США визнала те, що між Вашингтоном і Москвою є істотні протиріччя щодо мандату миротворчої місії ООН.

23 січня 2018 року спеціальний представник США прибув вшосте до України. В рамках свого візиту він позитивно оцінив нещодавно ухвалений ВРУ закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». Окрім того, у публічній риторичній Курта Волкера з'явилася нова теза, що Україна здійснює в політичній сфері всі можливі і необхідні кроки, які можуть гарантувати виконання Мінських домовленостей³⁷. При цьому остаточна реалізація цих кроків залежить тільки від подальших дій РФ у сфері безпеки — таких, як виведення своїх військ із ОРДЛО та згода на повномасштабну миротворчу місію ООН, яка також роззброюватиме місцевих найманців.

Згадані заяви стали знаковими на фоні четвертої зустрічі Курта Волкера із представником РФ, яка цього разу відбулася в Дубаї 26 січня 2018 року. В рамках цих переговорів протиріччя між сторонами виникли щодо оцінки закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово

³³ «Сурков считает приемлемой часть предложенной США к резолюции по миссии ООН в Донбассе», ТАСС - <http://tass.ru/politika/4726008>

³⁴ Meeting between U.S. Special Representative Volker and Russian Presidential Representative Surkov, US Embassy in Russia - <https://ru.usembassy.gov/statement-u-s-special-representative-volker-russian-presidential-representative-surkov/>

³⁵ SUSAN B. GLASSER «Kurt Volker: The Full Transcript», POLITICO - <https://www.politico.com/magazine/story/2017/11/27/kurt-volker-the-full-transcript-215868>

³⁶ «Владислав Сурков: Очередная встреча с Волкером планируется в начале следующего года», ТАСС - <http://tass.ru/opinions/interviews/4771693>

³⁷ Яна Полянська: «Путін ще може змінити стратегію щодо України – Курт Волкер (ексклюзивне інтерв'ю)», Радіо Свобода - <https://www.radiosvoboda.org/a/28994532.html>

окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»³⁸. США та РФ не змогли знайти спільну мову з цього питання. Хоча сам Курт Волкер підтримав зазначений закон, вважаючи його таким, що лише називає речі своїми іменами. Втім варто зазначити, що за результатами переговорів Владислав Сурков заявив, що РФ сподобалися пропозиції США, які були озвучені в Дубаї (Дубайський пакет). Однак після зустрічі російська сторона тиражувала інформацію, що США начебто пристали на ідеї РФ щодо необхідності паралельного процесу виконання Мінських домовленостей³⁹. Врешті-решт РФ пообіцяла детально вивчити пропозиції США та повернутися до їх розгляду в майбутньому.

4. Криза каналу переговорів Волкер – Сурков (лютий–липень 2018 року)

Як виявилось, переговори у Дубаї представників США і РФ були останніми в низці зустрічей, які відбулися. Хоча в ЗМІ з'являлися повідомлення про можливість нових перемовин вже в лютому 2018 року. Пауза в діалозі спочатку пояснювалася президентською кампанією в РФ⁴⁰. Проте вона так і не повернулася до розгляду пропозицій, які були озвучені в Дубаї, і навіть більше — не дала на них предметної відповіді. Особи, наближені до Владислава Суркова, у червні 2018 року навпаки говорили, що РФ чекає від США реакції на власні пропозиції щодо миротворців⁴¹. Зараз відкритим залишається питання, коли буде проведена наступна зустріч і чи принесе вона якісь конкретні результати.

Попри відсутність контактів і переговорів із представниками РФ, Курт Волкер продовжив реалізувати низку заходів щодо просування американського бачення врегулювання ситуації на Донбасі. Насамперед все це стосується активної комунікації позиції США. Наприкінці січня 2018 року в рамках спілкування із журналістами американський спеціальний представник чітко дав зрозуміти, що начебто згода США на паралельний процес виконання Мінських домовленостей не відповідає дійсності⁴². Навпаки — Курт Волкер і далі продовжував дотримуватися бачення щодо місця та ролі миротворців ООН, яке вперше було ним озвучено ще у вересні 2017 року. Практику активної взаємодії зі ЗМІ через ексклюзивні інтерв'ю та спілкування через прес-центри Курт Волкер продовжував і надалі⁴³. Окрім активної взаємодії з медіа, спеціальний представник США

³⁸ «Сурков и Волкер не смогли прийти к соглашению по украинскому закону о Донбассе», Интерфакс - <http://www.interfax.ru/russia/597307>

³⁹ «Сурков: Новые предложения США по Украине выглядят реализуемыми», ТАСС - <http://tass.ru/politika/4907699>

⁴⁰ «Курт Волкер: «Джавеліні» будуть частиною допомоги, але йдеться про значно більше», Європейська правда - <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2018/02/21/7077815/>

⁴¹ «В Москве ждут от Волкера письменных предложений по миссии ООН в Донбассе», Интерфакс - <http://www.interfax.ru/world/615949>

⁴² Telephonic Press Briefing with Ambassador Volker, Special Representative for Ukraine Negotiations, Department of State - <https://www.state.gov/r/pa/ime/useuropeanmediahub/277755.htm>

⁴³ Telephonic Press Briefing with Ambassador Volker, Special Representative for Ukraine Negotiations, Department of State - <https://www.state.gov/r/pa/ime/useuropeanmediahub/282501.htm>

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

також брав участь у заходах аналітичних центрів, просуваючи бачення щодо параметрів врегулювання конфлікту на Донбасі за участю миротворців ООН⁴⁴.

Паралельно із цим 14 травня 2018 року спеціальний представник США здійснив сьомий за менше ніж рік візит до України і вдруге відвідав Донбас⁴⁵. Цей візит є знаковим, адже дозволив привернути увагу до стану справ у прифронтовій зоні, а також різноманітних проблем, які створює збройна агресія для місцевого населення. Таким чином Курт Волкер намагається продемонструвати світовій спільноті, що проблема конфлікту на Донбасі залишається актуальною та потребує вирішення. Під час прес-конференції за результатами візиту спеціальний представник США вкотре озвучив ідеї щодо перспектив вирішення ситуації на сході України за допомогою миротворчої місії ООН.

Протягом окресленого вище періоду Міністерство фінансів США 6 квітня 2018 року запровадило додаткові санкції щодо семи російських олігархів і 17 державних службовців та компаній, які пов'язані з ними⁴⁶. Цей крок розглядають як спробу адміністрації Дональда Трампа дати зрозуміти Конгресу та внутрішнім політичним опонентам, що Білий Дім налаштований на реалізацію положень «Акту протидії супротивникам США шляхом санкцій» (CAATSA). Запроваджені обмеження важливі й тим, що показали справжній потенціал тиску на РФ. Зокрема, російська фондова біржа одразу після запровадження санкцій пережила чи не найбільше падіння протягом останніх років, що за масштабами не поступалося падінню 2014 року⁴⁷. До того ж можливість запровадження подальших економічних обмежень США фактично призвела до масштабного припинення у квітні-червні 2018 року як корпоративного, так і державного запозичення⁴⁸. За оцінками окремих банків, декілька раундів подібних санкцій, які змусили б уряд РФ проводити інтервенцію для підтримання відповідних секторів економіки, могли виявитися надмірними для неї⁴⁹. Однак уряд США обмежився демонстрацією наявності інструментів підвищення ціни за агресію проти України та збереження конфлікту на Донбасі, про що постійно говорив і наголошував Курт Волкер у рамках діяльності на посаді постійного представника США.

Переговорна позиція США щодо врегулювання конфлікту на Донбасі

Ключові позиції США щодо врегулювання конфлікту на Донбасі були сформульовані Куртом Волкером за результатами його візитів і переговорів у липні-листопаді 2017 року.

⁴⁴ «Reuniting Ukraine through International Cooperation: Options in Donbas», Hudson Institute - <https://www.hudson.org/events/1531-reuniting-ukraine-through-international-cooperation-options-in-donbas32018>

⁴⁵ «Курт Волкер на Донбасі: Мене впечатлила крепость духа людей», Радіо Свобода - <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-reali/29228598.html>

⁴⁶ «Ukraine-/Russia-related Designations and Identification Update», OFAC - <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180406.aspx>

⁴⁷ «Обвал на биржах, потеря миллиардов – новые санкции США в действии», BBC - <https://www.bbc.com/russian/features-43659843>

⁴⁸ «Санкции остановили займы», Коммерсантъ - <https://www.kommersant.ru/doc/3619212>

⁴⁹ «Moody's: российская банковская система сможет выдержать еще одну волну санкций США», Коммерсантъ - <https://www.kommersant.ru/doc/3651177>

Насамперед спеціальний представник США виходить із того, що прагнення РФ впливати на Україну є нормальним станом справ у міжнародних відносинах. Проте практичні кроки у формі окупації та анексії Криму, а також агресії на Донбасі призвели до прямо протилежних результатів від бажаних Москвою⁵⁰. Адже Україна замість готовності приєднатися до російських інтеграційних об'єднань взяла курс на НАТО та ЄС. Крім того, агресія стала причиною росту національної свідомості в Україні, яка значною мірою ґрунтується на антиросійській основі. Тим самим РФ втратила Україну на довгий час через відповідну політику.

Окрім внутрішньої консолідації в Україні щодо необхідності протидії нинішній політиці РФ, Кремль із 2014 року зіткнувся зі спільною позицією США та країн ЄС щодо несприйняття російської політики. Головним виявом цього став режим санкцій. При цьому мрії РФ щодо його скасування на фоні президентських виборів у США та Франції у 2016–2017 роках не справдилися. Тому Москва і далі змушена існувати в рамках економічного тиску⁵¹.

Іншим важливим пунктом позиції США щодо врегулювання конфлікту, яку артикулював Курт Волкер, є таке переконання: єдиним місцем, де безпека етнічних росіян і російськомовного населення України поставлена під загрозу, є окупована частина Донбасу та прифронтна зона⁵². З огляду на це виник парадокс — РФ виправдовує свою агресію проти України необхідністю захищати російськомовне населення, але при цьому саме найбільшу небезпеку створює її агресія. Хоча, з іншого боку, Курт Волкер неодноразово наголошував, що будь-яке ефективне вирішення конфлікту на Донбасі має гарантувати безпеку населенню, незалежно від етнічного походження чи релігійної приналежності⁵³.

Наприкінці серпня 2017 року в публічній риториці Курта Волкера з'явилася теза про необхідність знайти «свіжий підхід до гарантування безпеки» на окупованій частині Донбасу⁵⁴. Тому спеціальний представник США позитивно сприйняв пропозицію РФ щодо миротворчої місії ООН. На думку Курта Волкера, головною проблемою Мінських угод як інструменту вирішення конфлікту є проблема черговості — виконувати першою політичну частину чи безпекову. РФ наголошує на політичній складовій, тоді як Україна аргументовано відстоює необхідність створення відповідних умов у сфері безпеки. Тому саме миротворча місія ООН із відповідним мандатом і чисельністю мала б розірвати замкнуте коло взаємних претензій обох сторін з приводу того, які положення Мінських

⁵⁰ «Ukraine crisis will 'cripple' Russia-US relations, envoy warns», Financial Times - <https://www.ft.com/content/c725eb8c-89aa-11e7-8bb1-5ba57d47eff7>

⁵¹ «Курт Волкер: США можуть сказати Путіну: якщо хочете — ми можемо допомогти, якщо не хочете — ми можемо гарантувати, що вам стане гірше», Дзеркало Тижня - https://dt.ua/internal/kurt-volker-ssha-mozhut-skazati-putinu-yakscho-hochete-mi-mozhemo-dopomogti-yakscho-ne-hochete-mi-mozhemo-garantuvati-scho-vam-stane-girshe-254938_.html

⁵² «Россия слишком далеко зашла с военным присутствием на Украине», Газета.ru - https://www.gazeta.ru/politics/2017/10/05_a_10919504.shtml

⁵³ «Нужно вывести из Донбасса российские войска»: спецпредставитель США Волкер об итогах встречи с Сурковым», Дождь - <https://tvrain.ru/teleshov/interview/volker-442955/>

⁵⁴ «Курт Волкер: Я не бачу різниці між російською окупацією Криму і Донбасу», DW - <https://www.dw.com/uk/курт-волкер-я-не-бачу-різниці-між-російською-окупацією-криму-і-донбасу/a-40281807>

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

угод мають виконуватися першими⁵⁵. Сама миротворча місія в уявленні спецпредставника США мала би, передусім, охороняти склади з озброєнням, яке має бути зданим, а також роззброювати місцеві загони найманців. До цього РФ мусила б вивести власні війська з Донбасу. Лише таким чином «блакитні каски» ООН отримали б можливість створити умови для остаточної реалізації політичної частини Мінських домовленостей Україною.

Важливим аспектом позиції Волкера є відсутність для України необхідності домовлятися із місцевими псевдодержавними утвореннями, на якій постійно наполягає РФ⁵⁶. Запровадження миротворчої місії залежить лише від діалогу за участю України, РФ і міжнародних посередників. Так само постійною тезою Волкера було те, що конфлікт на Донбасі є не громадянською війною чи внутрішнім етнічним конфліктом, а результатом російської агресії. Як наслідок, миротворча місія ООН мала б стати можливістю для РФ вийти із Донбасу з мінімальними іміджевими втратами та припинити конфлікт, який не дає Москві досягнути ключової цілі ефективного впливу на Україну і призводить тільки до контрпродуктивних результатів⁵⁷.

Курт Волкер визначав для себе головним завданням переконати Володимира Путіна через Владислава Суркова припинити конфлікт на Донбасі та зберегти обличчя за допомогою миротворчої місії ООН. Тим самим у Кремля має змінитися розуміння того, що нинішньою поведінкою РФ лише шкодить власним національним інтересам щодо України. З іншого боку, Курт Волкер постійно був свідомий того, що в РФ є ресурси для продовження присутності на Донбасі та перетворення протистояння на сході України на ще один заморожений конфлікт на пострадянських теренах⁵⁸. Тому лише від зміни мислення у Кремлі та оцінки стану і перспектив конфлікту на Донбасі залежить його припинення. За зміни підходів РФ конфлікт на сході України, за словами Курта Волкера, можна було б вирішити протягом кількох місяців⁵⁹. Тому вона має ухвалити стратегічне рішення — відмовитися від продовження агресії на Донбасі або продовжувати її та тим самим далі платити ціну без досягнення головної цілі ефективного впливу на Україну⁶⁰.

⁵⁵ Мирослава Гонгадзе: «Курт Волкер: Головний тут Путін. Роль Суркова – запропонувати план», Голос Америки - <https://ukrainian.voanews.com/a/volker-dumaju-rol-surkova-zaproponuvaty-plan/4044564.html>

⁵⁶ «Курт Волкер: США можуть сказати Путіну: якщо хочете — ми можемо допомогти, якщо не хочете — ми можемо гарантувати, що вам стане гірше», Дзеркало Тижня - https://dt.ua/internal/kurt-volker-ssha-mozhut-skazati-putinu-yakscho-hochete-mi-mozhemo-dopomogti-yakscho-ne-hochete-mi-mozhemo-garantuvati-scho-vam-stane-girshe-254938_.html

⁵⁷ U.S. Special Representative for Ukraine Negotiations Kurt Volker, Department of State - <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275298.htm>

⁵⁸ «Ukraine crisis will 'cripple' Russia-US relations, envoy warns», Financial Times - <https://www.ft.com/content/c725eb8c-89aa-11e7-8bb1-5ba57d47eff7>

⁵⁹ «Нужно вывести из Донбасса российские войска»: спецпредставитель США Волкер об итогах встречи с Сурковым», Дождь - <https://tvrain.ru/teleshov/interview/volker-442955/>

⁶⁰ «Щоб миротворці ООН зайшли на Донбас, Росія повинна вивести свої сили», — спецпредставник США Курт Волкер», Громадське ТВ - <https://hromadske.ua/posts/specposlannik-ssha-po-ukraini-pro-mirotvorchu-misiyu-na-donbasi>

Основні досягнення в роботі спеціального представника США з питань України

Протягом понад року діяльності на вказаній посаді Курт Волкер не досягнув головної мети своєї роботи — припинення українсько-російського конфлікту на Донбасі. Проте не можна говорити, що діяльність спеціального представника США не мала жодних практичних результатів чи позитивного впливу.

1. Зміна парадигми мислення та сприйняття конфлікту на сході України

Курт Волкер своїми заявами сприяв зміні ставлення до конфлікту на Донбасі. По суті він став першим серед західних посередників, який почав чітко говорити про причину конфлікту — російську агресію проти України. Так само головною перешкодою для вирішення конфлікту на Донбасі, відповідно до заяв спецпредставника США, є продовження присутності РФ на Донбасі. Окрім того, так звані ДНР і ЛНР чітко характеризувалися ним як маріонеткові утворення, що повністю контролюються Москвою.

Ці заяви є важливими із двох причин. Насамперед вони значною мірою ліквідували російський нарратив щодо конфлікту на Донбасі, який позиціонувався Кремлем як внутрішній, а сама РФ виступала лише у якості посередника. Виходячи із такої характеристики конфлікту, Москва намагалася його врегулювати через інкорпорацію псевдодержавних утворень до складу України зі збереженням російського контролю над ними. Проте відповідна характеристика конфлікту з боку Курта Волкера значно зменшила шанси на реалізацію російського сценарію імплементації Мінських домовленостей.

Із іншого боку, адекватна характеристика стану справ на Донбасі зробила більш переконливим і виправданим ухвалення закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». Відповідні формулювання документу щодо РФ як окупаційної сили повністю збігалися з риторикою відповідних попередніх заяв Курта Волкера. Фактично спеціальний представник США відзначив цей закон, який був ухвалений у січні 2018 року, як такий, що реально характеризує стан справ⁶¹.

Не дивним у цьому контексті є те, що відповідна позиція Курта Волкера та загалом його відкритість для ЗМІ стали об'єктом послідовної критики із боку РФ, адже своїми заявами постійний представник США руйнує її плани щодо України⁶².

2. Активна комунікація позиції США

Відкритість Курта Волкера до спілкування з медіа, участь у багатьох заходах та загальна публічність заслуговують окремої уваги. Своєю поведінкою спеціальний представник

⁶¹ Яна Полянська: «Путін ще може змінити стратегію щодо України – Курт Волкер (ексклюзивне інтерв'ю)», Радіо Свобода - <https://www.radiosvoboda.org/a/28994532.html>

⁶² «Волкеру нужно прекращать мегафонную дипломатию», Газета.ru - https://www.gazeta.ru/politics/2018/04/18_a_11720875.shtml

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

США значно контрастує з фактичною попередницею, яка уникала публічних заяв і більше працювала кулуарно. Цей підхід Вікторії Нуланд часто призводив до неправильного трактування американської позиції. Зі свого боку чинний представник США активною комунікацією дозволяє попереджати негативні спекуляції щодо позиції Вашингтону, а також чітко підтверджує його тезу, що будь-яке врегулювання конфлікту на Донбасі не відбудеться за рахунок національних інтересів України.

3. Нагадування про проблематику Криму

На фоні того, що основні зусилля в переговорах спрямовані на врегулювання конфлікту на Донбасі, кримська проблематика постійно відходить на другий план. Проте Курт Волкер у своїх тезах висловив одразу дві принципові позиції, які стосуються окупованого півострову. На його думку, окупація й анексія Криму та агресія на Донбасі є рівноцінними явищами, які не можна роз'єднувати чи забувати⁶³. Крім того, спеціальний представник США у своїх заявах виключив будь-яку можливість визнання анексії Криму в обмін на поступки РФ по Донбасу⁶⁴. Загалом же його нагадування про проблематику Криму дозволяють порушувати важливі питання, що пов'язані із фактом окупації півострову РФ.

4. Актуалізація проблематики Донбасу та популяризація ідеї про миротворців ООН

Два візити Курта Волкера на Донбас дозволили нагадати світові про те, якими є наслідки тривалої агресії РФ на сході України. Оскільки так само, як кримська проблематика, кейс Донбасу змушений активно конкурувати за увагу ЗМІ та світової спільноти на фоні інших актуальних проблем і кризових явищ глобальної політики. Як наслідок, безпосередні відвідини прифронтової зони давали змогу нагадати світу про те, що конфлікт на Донбасі триває та має бути вирішений, адже його продовження означає ще більшу кількість жертв, руйнувань і втрат.

Саме для цього чинний спеціальний представник США не лише сформулював всеохопний план урегулювання конфлікту на Донбасі, але й опікувався його активною популяризацією в США та Європі. Це відбувалося не тільки за рахунок численних інтерв'ю, але й завдяки участі в публічних заходах аналітичних центрів і переговорів із ключовими міжнародними гравцями. Проблематика миротворчої місії ООН на Донбасі почала активно обговорюватися і дискутуватися експертними центрами, стала предметом кулуарних обговорень під час Мюнхенської безпекової конференції. За українськими оцінками, станом на квітень 2018 року близько 40 країн заявили про готовність надіслати своїх миротворців на Донбас. Подібні активні обговорення та заяви є гарним доказом того, що сама ідея миротворців набуває дедалі більшої популярності⁶⁵.

⁶³ U.S. Special Representative for Ukraine Negotiations Kurt Volker, Department of State - <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275298.htm>

⁶⁴ «Курт Волкер: Я не бачу різниці між російською окупацією Криму і Донбасу», DW - <https://www.dw.com/uk/курт-волкер-я-не-бачу-різниці-між-російською-окупацією-криму-і-донбасу/a-40281807>

⁶⁵ «Порошенко: Понад 40 країн готові взяти участь в миротворчій місії ООН на Донбасі», УНІАН - <https://www.unian.ua/politics/10080494-poroshenko-ponad-40-krajin-gotovi-vzyati-uchast-v-mirotvorchij-misiji-oon-na-donbasi.html>

5. Відстоювання необхідності передати Україні летальне оборонне озброєння

Однією з головних тез, які Курт Волкер постійно озвучував, була підтримка доцільності отримання Україною летального оборонного озброєння⁶⁶. Він наголошував на тому, що це не буде провокативним кроком, який призведе до ескалації. Навпаки — посилення обороноздатності держави могло би змусити РФ змінити свою позицію та поклало б початок спробам знайти компроміс на Донбасі. Ця аргументація дозволила змінити підхід США до питання отримання Україною летального оборонного озброєння. Зрештою у квітні 2018 року офіційний Київ отримав перші американські протитанкові ракетні комплекси Javelin, публічні випробування яких відбулися наступного місяця.

Основні перешкоди для реалізації плану Курта Волкера

1. Незавершеність формування стратегії США щодо РФ

За півтора роки перебування адміністрації Дональда Трампа при владі Білий Дім так і не зміг сформулювати послідовну та не суперечливу політику щодо РФ, де відповідне місце знайшло б і бачення перспектив врегулювання українсько-російського протистояння на Донбасі. Головною причиною цього є те, що сам президент США та його уряд мають різне бачення щодо побудови відносин із Москвою, наслідком чого є суперечливі та двозначні сигнали. Постійне прагнення Дональда Трампа нормалізувати відносини із РФ значною мірою підривають політику тиску на Москву, яку республіканська адміністрація не просто успадкувала, але й за багатьма пунктами посилила. Як наслідок, маючи такі суперечливі сигнали із Вашингтону, Кремль не ухвалює відповідне стратегічне рішення про вихід із Донбасу, про яке говорив Курт Волкер.

На це накладається інституційна слабкість адміністрації Дональда Трампа, а також протистояння із Конгресом щодо політики на російському напрямку. Адміністрація американського президента не демонструє ентузіазму щодо виконання положення Акту протидії супротивникам США через санкції, вважаючи його посяганням на прерогативи виконавчої влади. Як наслідок, теза спеціального представника США про зростання для РФ ціни за агресію проти України часто позбавлена реального наповнення. Зрештою сама посада Курта Волкера була створена в рамках роботи Державного департаменту, і сам він є підзвітним Державному секретареві. Такий формат ієрархії зменшує в очах росіян переконливість тез Курта Волкера на відміну від сценарію, де спеціальний представник США безпосередньо звітував би перед президентом і активно із ними взаємодіяв при спробах врегулювати конфлікт на Донбасі.

2. Неоднозначна позиція країн ЄС

Формально Франція і ФРН підтримали американську, а не російську позицію щодо мандату можливої миротворчої місії ООН на Донбасі. Проте у своїх заявах представники країн ЄС не були настільки ж категоричними, як Курт Волкер. Це створює в РФ ілюзію про те, що європейські країни можна буде із часом переконати пристати на російське бачення перспектив реалізації Мінських домовленостей. Таке враження у неї створюють

⁶⁶ «US considering arms to Ukraine, says envoy Volker», BBC - <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-40712385>

КУРТ ВОЛКЕР: РІК НА АВАНСЦЕНІ

заяви про те, що варто було спробувати частково скасувати санкції у відповідь на кроки Москви щодо імплементації угод 2015 року. Так само не сприяють формуванню належного враження щодо спільної позиції країн НАТО і заяви країн західної Європи відносно політики РФ щодо сусідніх держав. Мова йде про тези президента Франції Еммануеля Макрона на Петербурзькому міжнародному економічному форумі 2018 року. Такі суперечливі сигнали із боку Європи також підривають переговорні позиції спеціального представника США, які ґрунтуються на необхідності й надалі підтримувати консолідовану позицію Заходу.

3. Небажання Кремля робити тактичне перегрупування

Врешті-решт головною перешкодою для реалізації плану щодо врегулювання конфлікту на Донбасі, який запропонував Курт Волкер, є небажання російського керівництва модифікувати власну позицію. Публічні заяви Володимира Путіна, Сергія Лаврова та інших представників російської влади навпаки фіксують повне небажання визнати те, що агресія на Донбасі виявилася контрпродуктивною і РФ має переглянути своє бачення зазначеного питання. Ця позиція контрастує з ідеями, які почали з'являтися в частини російської експертної спільноти, щодо того, що Москва принаймні мала би здійснити тактичне перегрупування на міжнародній арені. Його частиною повинен був стати вихід із Донбасу⁶⁷. Однак наразі склалася ситуація, де на практиці РФ вирішила не змінювати свого стратегічного рішення по вказаному регіону. При цьому, як визнавав сам Курт Волкер, змусити її вийти зі східної України неможливо. Це може відбутися лише після переоцінки нинішньої політики та усвідомлення її контрпродуктивності.

Висновки

Рік після призначення Курта Волкера спеціальним представником США із українських переговорів не відзначився значним прогресом у справі врегулювання українсько-російського конфлікту на Донбасі. Однак протягом липня 2017–липня 2018 року спецпредставник США зміг сформувати якісно новий підхід до розв'язання конфлікту на Донбасі. Крім того, протягом більшої частини зазначеного періоду канал Волкер – Сурков був чи не єдиним майданчиком для активного обговорення модальностей можливого врегулювання на фоні зайнятості ФРН і Франції власними інтересами.

За цей період завдяки позиції спеціального представника США було значною мірою змінено підхід до характеристики подій на Донбасі. Також проблематика сходу України та Криму знову почала активно обговорюватися на міжнародному рівні. Ідея миротворчої місії ООН стала предметом активних дискусій не лише експертного середовища, але й міждержавних діалогів. За вказаний час Україна отримала першу партію летального оборонного озброєння США. Ще одним здобутком Курта Волкера стало те, що стиль його комунікації дозволив попередити будь-які негативні спекуляції та домисли щодо політики Вашингтону відносно українсько-російського конфлікту.

Проте на фоні небажання РФ визнати провальність власної політики на Донбасі та здійснити тактичне перегрупування подальше перебування Курта Волкера по посаді спеціального представника США з українських переговорів ставлять під питання. Сам він

⁶⁷ Дмитрій Тренин «Понять Украину», Россия в глобальной политике» - <http://www.globalaffairs.ru/number/Ponyat-Ukrainu-19123>

у листопаді 2017 року оцінював шанси збереження нинішнього стану справ на Донбасі через рік із імовірністю у 80%. Проте навіть у випадку ліквідації його посади можна очікувати, що сам Курт Волкер отримає нові обов'язки в уряді США, які будуть пов'язані з нашим регіоном. Цьому сприятимуть як досвід, отриманий за останній рік, так і значний кадровий голод в адміністрації Дональда Трампа.