

# Шляхи врегулювання конфлікту на Донбасі (дорожня карта)

## *Аналітична записка*

### **I. Геополітичний та воєнно-політичний вимір**

Завданням державної влади та експертного співтовариства в Україні є невідкладне припинення «гібридної» війни з РФ й створення засад нової системи забезпечення національної безпеки української держави.

Відправною точкою процесу руйнації геополітичного статус-кво, що склався після завершення холодної війни, стала заява президента Російської Федерації В. Путіна в 2000 році : «Розпад СРСР є найбільшою геополітичною катастрофою 20 століття».

В основі стратегії президента В. Путіна на шляху відновлення геополітичного статусу Росії як світової наддержави – повернення під контроль Кремля країн пострадянського простору. Реалізація цього сценарію веде до руйнації Вестфальської системи міжнародних відносин, яка базується на безумовній повазі до суверенітету й територіальної цілісності національних держав й регламентується положеннями Заключного акту НБСЄ в Гельсінкі 1975 р. Врегулювання ситуації суттєво ускладнюється тим, що Росія як постійний член РБ ООН через використання «права вето» фактично блокує будь-які рішення світової спільноти.

За розрахунками кремлівських аналітиків, приєднання Криму та Сходу України дозволяло вирішити два взаємопов'язаних завдання – щодо посилення режиму особистої влади В. Путіна всередині країни та повернення Росії статусу одного з центрів сили в Європі.

Зміст цивілізаційного конфлікту, який триває на пострадянському просторі, полягає у намаганні, всупереч нормам міжнародного права, встановити контроль Кремля над частиною української території. Для Російської Федерації, яка позиціонує себе, як євразійська наддержава, Україна є ключовим європейським сегментом – його втрата переводить РФ до азійських держав.

Історично росіяни, як політична нація, є скоріш азіатами, аніж європейцями. Після розпаду Київської Русі, російська державність формувалась як синтез авторитарного Володимиро-Суздальського князівства з Золотою Ордою. З того часу й по сьогодні Україна перебуває в епіцентрі геополітичних змагань між Заходом (сучасні США та ЄС) і Сходом (сучасна РФ).

Українська політична нація зробила свій вибір на користь європейських демократичних цінностей й продовжує його захищати у гібридній війні, що призвело до втечі відверто проросійського президента В. Януковича та його найближчого оточення.

*Міжнародно-правовий вимір російської агресії.* У збройному протистоянні з Російською Федерацією Україна виступає передовим форпостом Заходу (Західної християнської цивілізації). Спроба Москви насадити на українських теренах вигаданий кремлівськими політтехнологами «Русский Мир» виявилась невдалою.

Перебіг україно-російського протистояння – від фактично безкровної анексії АРК й до позиційного протистояння сторін («Ні війни, ні миру») у зоні конфлікту на Донбасі в межах спроб поетапного виконання Мінських домовленостей – ілюстрація прогративної геополітичної стратегії Москви.

Збройне вторгнення Росії на територію України порушує положення Заключного акту Гельсінкі 1975 року про непорушність кордонів у післявоєнній Європі та низку інших міжнародних та двосторонніх правових актів. Кремль на рівні ООН та ОБСЄ визначає свої дії як підтримку права населення українських територій на самовизначення, спираючись на міжнародно-правовий «Прецедент Косово». Тоді як події в Україні не є адекватними ситуації в Косово. При цьому в 2014 році, одразу після анексії Автономної республіки Крим президент РФ В. Путін заявив: « Нічого іншого, крім того, що було зроблено в Косово, в Криму зроблено не було. Я глибоко переконаний, що жодних порушень міжнародного права Росія не допустила».

Україна розраховує на політико-дипломатичне врегулювання конфлікту (не знаходиться у стані повномасштабної війни з Російською Федерацією; між

Москвою та Києвом існують дипломатичні відносини; Україна залишається найбільшим транзитером російських енергоносіїв до Європи, не впроваджено візовий режим перетину міждержавного кордону).

Виходячи з зазначеного, збройне втручання Росії на територію України отримало назву «гібридної війни». Фахівці НІСД визначають гібридну війну як «стадію конфліктної ескалації, на якій дипломатичні домовленості цілком можливі, а повномасштабній війні ще можна запобігти».

Повне виконання Мінських домовленостей сторонами конфлікту переводить «гібридну» війну у площину політико-дипломатичного узгодження всього комплексу проблемних питань. Кінцевою метою цього процесу повинно стати відновлення суверенітету й територіальної цілісності української держави.

Вище воєнно-політичне керівництво Росії визнало, що анексія Криму та окупація Донецької та Луганської областей були здійснені частинами регулярної російської армії. Для російської сторони ця операція стала «випробуванням нового обрису» збройних сил.

На думку багатьох експертів, феномен «гібридної» війни не є унікальним проявом відносин між Москвою та Києвом. Такий спосіб вирішення проблемних питань у міждержавних відносинах може стати практикою воєнних дій 21 століття. Перебіг україно-російської «гібридної війни» дозволяє вирізнити її основні, найбільш характерні складові.

1. Інформаційна війна. Пропаганда та контрпропаганда. Використання інформаційних технологій та пряма агентурна робота з населенням.

2. Здійснення спеціальних операцій на території супротивника з метою дезорганізації системи управління, порушення соціальної інфраструктури.

3. Використання звичайного озброєння та військової техніки для взяття під контроль стратегічно-важливих територій (окремих об'єктів).

4. Участь парамілітарних структур (добровольці, найманці, партизанські загони) та приватних збройних формувань.

5. Зовнішній вплив. Пряма або опосередкована участь іноземних акторів та міжнародних організацій.

Для сучасного глобалізованого світу вільне розповсюдження інформації, свобода слова у будь-якому форматі – один з ключових чинників системи міжнародних відносин. Демократія та ринкова економіка є підґрунтям існування та сталого розвитку сучасної цивілізації.

В основі збройного конфлікту України та Росії – цивілізаційний вибір правлячих еліт та активної частини населення обох країн. Вибір народу України на користь європейських цінностей, який він відстояв під час Революції та збройного конфлікту на Донбасі, став викликом для політичного режиму В. Путіна. Реалізація Мінських домовленостей дозволить українській владі перейти до соціально-економічних та суспільно-політичних реформ у межах «Стратегії-2020».

*Політика України щодо подолання агресії РФ.* Серед зовнішніх чинників у забезпеченні суверенітету й територіальної цілісності української держави найбільш дієвим є вступ до Північноатлантичного альянсу. Перехід України під «парасольку безпеки» 5 статті Статуту НАТО є пересторогою збройного вторгнення іншої держави та запорукою поступального руху України до Європи.

Необхідно констатувати, що у найближчій перспективі процес інтеграції України до НАТО залишатиметься, насамперед, вектором реформування оборонної сфери держави. На сьогодні європейські партнери Сполучених Штатів по Альянсу (Німеччина, Франція, Італія, перш за все) незацікавлені у повноцінному членстві України в Альянсі, оскільки це суперечить геостратегічним інтересам Російської Федерації, з якою ці країни мають тісні економічні зв'язки.

За цих обставин Україна має максимально ефективно використовувати чинні двосторонні домовленості та міжнародні інститути у сфері безпеки та оборони поза форматом НАТО.

Сучасні європейські безпекові інституції поза межами НАТО перебувають у кризовому стані й не мають реальних важелів впливу на країну-агресора.

*Двостороння співпраця Україна – США в сфері безпеки та оборони.* В умовах гібридної війни з РФ першочерговим завданням української влади є налагодження військової та військово-технічної співпраці з країнами, що обстоюють демократичні цінності та мають потенціал протидії геополітичним проектам Кремля. Це стосується, насамперед, двостороннього співробітництва зі Сполученими Штатами Америки.

Одним з найбільш ефективних політико-дипломатичних заходів України на цьому шляху могло стати отримання статусу «Основного союзника США поза НАТО» (Major Non-NATO Ally, MNNA). Японія, Ізраїль, Афганістан, Пакистан та інші американські союзники (всього-15) на певних етапах свого геополітичного позиціонування отримали такий статус, що дало змогу реалізувати важливі для національної безпеки та оборони можливості.

Для надання Україні статусу «Основного союзника США поза НАТО» конгресом США було підготовлено відповідний законопроект «Акт підтримки свободи в Україні ([The Ukraine Freedom Support Act of 2014 \(S.2828\)](#))», прийнятий обома палатами парламенту, але заветований президентом США Б. Обамою.

*Мобілізаційний ресурс Російської Федерації.* Real Politic президента РФ В. Путіна спрямована на максимально можливе збереження у просторі і часі статус-кво своєї влади. На сьогодні серед впливових аналітичних центрів та окремих фахівців (Stratfor, Chatham House, експерти «Совета по внешней политике и обороне» (СВОП), Московского Центра Карнеги та ін.) домінує переконання про часткову вичерпаність мобілізаційного ресурсу «Системи РФ» та поглиблення кризових процесів в РФ вже у найближчій перспективі.

Еволюцію політичної системи Російської Федерації після розпаду СРСР й по сьогодні прийнято розділяти на наступні етапи.

1. 1991-1993 рр. Становлення інститутів державної влади РФ. Трансформація політичної системи від радянської до президентської моделі.

2. 1993-1996 рр. «Семибанкірщина» – формування російського олігархату як основи владної еліти. Перемога чинного президента на конкурентних виборах.

3. 1996-2000 рр. Друга каденція Б.Єльцина – закріплення всевладдя олігархів. Посилення тренду девальвації інститутів демократії та ринкової економіки. Формування олігархічного угруповання родичів та найближчого президентського оточення – т.зв. «Сім'ї».

4. 2000-2008 рр. Реалізація політичної технології «Наступник» передача влади прем'єр-міністру В. Путіну. Розбудова «президентської вертикалі влади». Імітаційний характер функціонування демократичних інститутів.

5. 2008-2012 рр. Політична технологія «Тандемократія». Поглиблення імітаційного тренду політичного життя. Обрання президентом РФ Дм. Медведева – представника найближчого оточення В. Путіна. Перехід центру прийняття рішень до уряду на чолі з прем'єр-міністром В. Путіним.

6. 2012 – 2018 рр. Повернення В. Путіна на посаду президента РФ та чергове його переобрання. В умовах відсутності реальної політичної конкуренції зростає вплив позапарламентської, несистемної опозиції. Обрання повністю підконтрольної президенту РФ Державної Думи. Впровадження жорстких законодавчих обмежень у сфері демократичних прав і свобод.

Деінституціоналізація Російської Федерації триває протягом всієї президентської каденції В. Путіна. Анексію Криму та збройне вторгнення на Донбас слід розглядати, як один з найбільш виразних проявів деградації російської державності – вихід РФ за межі міжнародного права дозволив персоналістському авторитарному режиму В. Путіна не лише зберегти владу, але й отримати 80% підтримки населення.

Російська влада у своїй зовнішній та внутрішній політиці спирається на силові структури, спеціальні служби, в економічній політиці – на державні

корпорації, в ідеології – на Російську православну церкву (РПЦ). Обрані органи влади лише формалізують систему російської «суверенної демократії».

Після відносно демократичного періоду російської влади 90-х років, реалізація політ-технології «Наступник» від Б. Єльцина до В. Путіна започаткувала процес інституційної деградації Російської Федерації. Кремлівські ідеологи впровадили в суспільно-політичне життя країни термін «суверенна демократія» як специфічну, суто російську модель державного управління.

Навесні 2005 року в черговому Посланні Федеральним Зборам президент В. Путін проголосив: «Росія – це країна, яка вибрала для себе демократію волевиявленням свого народу. Вона сама встала на цей шлях та сама, визнаючи всі загально визнані демократичні норми, буде вирішувати, яким чином – з урахуванням власної історичної, геополітичної та іншої специфіки – може забезпечити реалізацію принципів свободи та демократії».

Найбільш яскравим проявом “суверенної демократії» стало публічне визнання В. Путіним та Дм. Медведевим на з’їзді «Единой России» 2011 року своєї домовленості про обмін (рокіровку) посадами президента та прем’єр-міністра.

Серед чинників, які продовжують тримати «Систему РФ» на орбіті світових процесів як окремого гравця – ракетно-ядерний арсенал й пов’язане з ним членство в РБ ООН та експорт вуглеводнів й інших невідновлювальних ресурсів.

За оцінками незалежних експертів, в умовах сьогодення російська політико-економічна система перейшла до моделі придушення та воєнно-патріотичної мобілізації. Пошук механізмів подолання занепаду російської державності можливий лише у зовнішньополітичній площині. Серед ймовірних сценаріїв – зняття економічних санкцій з боку Європейського Союзу за умови повного виконання положень Мінських домовленостей.

*Геополітичні альтернативи Кремля – лідер незахідного світу, співпраця з Китаєм.* Задекларований Москвою курс на стратегічний союз з КНР є

черговою спробою режиму В. Путіна використати геополітичний інструментарій з метою вирішення внутрішньополітичних завдань.

Реакція США, країн Європейського Союзу та інших провідних світових держав на анексію РФ Криму та агресію на Сході України спонукала російського агресора до пошуку стратегічних союзників в «незахідному» світі. Крім відвертих геополітичних маргіналів (Північної Кореї, Венесуели та ін.), які реалізують антиамериканську зовнішню політику для підтримки авторитарних режимів, потенційною альтернативою об'єднаному Заходу є країни групи БРІКС. Серед них пропагандистська машина Кремля вирізняє Китай – країну, що за економічним та військовим потенціалом спроможна конкурувати зі Сполученими Штатами.

На думку відомого російського економіста В. Іноземцева, дії режиму В. Путіна в Криму та на Донбасі є вимушеним кроком Кремля з метою геополітичного самозбереження. Альтернативою втрати України є поступовий перехід РФ під геополітичний протекторат Китаю.

В умовах збереження економічних санкцій з боку США та ЄС, фактичної міжнародної ізоляції Кремля, керівництво РФ намагається здійснити геополітичний та гео економічний «поворот на Схід», насамперед у контексті поглиблення багаторівневої та багатоаспектної співпраці з Китаєм. На цьому шляху Москву очікує цілий ряд пересторог, як тактичного, так і стратегічного характеру. За сучасних реалій, навіть з огляду на зниження темпів зростання ВВП КНР, Росія залишається одним з багатьох «молодших» партнерів для другої в світі китайської економіки. Разом з цим, існують передумови до зближення позицій Москви та Пекіна.

Головний фактор, що зумовив геополітичний «поворот на Схід» для сучасної Росії – необхідність стратегічного, незахідного інвестора для порятунку її господарського комплексу. Уповільнення темпів зростання КНР – фактор, що значною мірою визначає сучасну геополітичну ситуацію.

На порядку денному Пекіна – реформування державної складової господарського комплексу КНР, що означає поступову втрату партійним



керівництвом тотального контролю над соціально-економічними процесами в країні. Найбільша в світі (2 млн 390 тис.) Народно-визвольна армія Китаю вже зараз діє, насамперед, на внутрішній арені й виконуватиме поліцейські функції.

Аналізуючи перспективи російської держави у протистоянні з Заходом, російський економіст В. Іноземцев зазначає, що «Росія стоїть перед найважливішим за останні 100 років історичним вибором... вона може спробувати переформатувати Євразію... та спробувати перетворити своє населення з росіян у євразійців, а суверенну демократію – на ханське правління» Або «країна може спробувати зберегти себе саме як Росія, а не як Московія – реінтегрувавшись з Україною та Білорусією, та орієнтуватися на Європу».

На відміну від одного з керівників наближеного до влади консервативно-державницького «Совета по внешней политике и обороне» (СВОП) С. Караганова, який розглядає стратегічну співпрацю РФ з КНР як реальну альтернативу геополітичному домінуванню США та Заходу, представник ліберального напрямку в СВОП В. Іноземцев переконаний, що лише разом з демократичною, про-європейською Україною Росія зможе існувати в 21 столітті.

*Можливі сценарії розвитку подій на Донбасі.* Одним з найбільш ймовірних та бажаних для Кремля сценаріїв розвитку є «замороження» конфлікту на кшталт Нагорного Карабаху, Придністров'я, Абхазії та Південної Осетії. При цьому економічна складова збереження «заморожених» конфліктів в умовах міжнародних санкцій та падіння світових цін на енергоносії виглядає все більш проблемною.

Тривалі надвисокі прибутки від експорту енергоносіїв дозволили російській владі сформувати значні валютні резерви: «Фонд національного благосостояния» (73, 66 млрд дол.), «Резервный фонд РФ» (70, 51 млрд дол.) та валютні резерви Центрального банку РФ (371, 26 млрд дол.).

За даними розвідувально-аналітичної організації «Стратфор», Росія щорічно витрачає з федерального бюджету близько 300 млн дол. на підтримку

Абхазії, по 100 млн дол. надається Південній Осетії та Придністров'ю. До 2015 року Москва фактично власним коштом утримувала невизнані світом державні утворення, забезпечуючи виплати пенсій, постачаючи дешеві енергоносії тощо.

Анексія Криму (26 тис. квадратних кілометрів – територія, 2 млн осіб – населення) та підтримка ДНР та ЛНР на Сході України (16 тис. квадратних кілометрів та 3, 5 млн осіб) в разі збільшило витрати російського бюджету на утримання закордонних територій. Витрати російського федерального бюджету на військові операції в Україні та Сирії вже перевищили 5 млрд дол.

За оцінками авторитетного міжнародного агентства Standard and Poor's, сукупний борг російських регіональних урядів вже перевищує 100 млрд дол., 30 російських регіонів перебувають на межі оголошення дефолту.

Вже зараз визнано, що Росія фінансово не спроможна реалізувати затверджену масштабну Програму переозброєння національних збройних сил на період до 2020 року загальною вартістю 770 млрд дол. (в середньому 77 млрд дол. на рік).

Авторитетна американська розвідувально-аналітична організація застерігає російську владу від подальшої ескалації ситуації на Сході України, яка може викликати введення додаткових санкцій з боку країн Заходу у найбільш чутливих сферах російської економіки.

Проте реакція Росії на ці попередження була неадекватною. В Посланні Президента Федеральним зборам (01.03.2018 р.) основна увага була приділена новітнім видам стратегічних озброєнь, які у своїй більшості перебувають на початкових етапах випробувань. Серед них – комплекс важкої міжконтинентальної ракети «Сармат», який має замінити комплекс «Воевода»<sup>1</sup>. Нова МБР має забезпечувати необмежену дальність завдяки можливості польоту по суборбітальних траєкторіях як через Північний полюс, так і через Південний. Серед бойового оснащення – плануючі маневруючі бойові блоки.

Зазначені новації – це забуті пропозиції розробників МБР шести десятих років. Орбітальна ракета 8K69 (SS-9 Мод.3 Scarp) розробники КБ М.К. Янгеля

---

<sup>1</sup> Розробка КБ «Південне», код НАТО – SS-18 Satan

пройшла повний цикл випробувань і поставлена на бойове чергування в 1968 році. Таке досягнення дозволило М.С. Хрущову заявити: «Ми можемо запуснути ракети не лише через Північний полюс, але й в протилежному напрямі» . (див. заяву Путіна у Посланні)

Маневруючий бойовий блок пройшов перший етап випробувань на МБР «Воєвода» наприкінці 80-х років, після чого подальші роботи були призупинені.

Наприкінці 2017 року відбувся пуск з Центрального полігону РФ нової крилатої ракети з ядерною установкою, яка забезпечує практично необмежену дальність польоту.

Подібне завдання оцінювалося розробниками МБР в 1959 році. Роботи в США над такою проблемою почалися в 1957 році й тривали до 1964 року. Основна причина закриття проекту – небезпека, яку створював ядерний двигун (його дія була подібна дії «брудної ядерної бомби») на шляху польоту такої установки.

Наведені в Посланні характеристики нових видів стратегічного ядерного озброєння, які перебувають на початкових етапах впровадження, спонукали Президента РФ звернутися до геополітичних партнерів: «Не треба створювати для світу нових загроз, а необхідно, навпаки, сідати за стіл переговорів і разом думати над оновленою, перспективною системою міжнародної безпеки і сталого розвитку цивілізації... Росія до цього готова».

Це звернення дисонує з основним змістом Послання – демонстрація можливостей новітніх озброєнь РФ.

*Загроза ескалації конфлікту на Донбасі.* Попри домовленості тристоронньої контактної групи в межах чинних угод про чергове перемир'я, порушення режиму тиші тривають, що викликає втрати на лінії зіткнення.

Американський аналітичний центр REND звертає увагу, що Росія розмістила три механізовані угруповання вздовж російсько-українського кордону, що є реальною загрозою ескалації конфлікту.

Водночас фахівці Вашингтонського Інституту військових досліджень вважають, що створювані загрози деескалації мають характер буцафорної гонки озброень, тоді як основні виклики мають гібридний характер – реалізуються через медіа простір, та тліючий конфлікт на Донбасі.

На етапі підготовки до перевиборів президента РФ значна увага приділялася забезпеченню максимально високої явки виборців як на території окупованого Донбасу, так і на території анексованого Криму. Завдяки впровадженню гібридних заходів, РФ досягла бажаного результату на виборах – явка склала 67,54%, а за В. Путіна проголосувало 76,69% виборців.

У зв'язку з завершенням виборів на черзі дня – розширення санкцій до фізичних осіб та юридичних структур, наближених до президента. До цього процесу долучилася Великобританія, яка звинувачує РФ в скоєнні терористичного акту проти їхнього громадянина на її території.

Міністр закордонних справ Британії готує подання до Гельсінського трибуналу, звинувачуючи РФ в порушенні Конвенції про заборону хімічної зброї.

Міністри закордонних справ країн ЄС підтримали запропонований представником ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ф. Могеріні дворівневий підхід у стосунках з Україною, який передбачає підтримку її суверенітету і допомогу повної реалізації Мінських угод, а також підтримку процесу реформ.

Серед можливих дій України доцільно розглянути пропозиції щодо виходу з чинних структур СНД та денонсації Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Росією.

*Новий етап співпраці Україна – НАТО.* 9 березня 2018 року керівництво НАТО включило Україну до числа країн-партнерів, які задекларували своє прагнення до членства в Альянсі. Зміст такого рішення полягає в тому, що воно відкриває шлях до Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ).

Досягнення рішення про надання Україні ПДЧ вимагатиме копіткої дипломатичної роботи для досягнення широкого консенсусу всередині

Альянсу. Досягненню консенсусу сприятиме проведення якісних реформ в секторі безпеки і оборони у відповідності до чинної Річної національної програми Україна – НАТО.

Виконання цього завдання ускладнюється фактичним станом врегулювання конфлікту на Донбасі, де відбуваються порушення чинних домовленостей. В результаті – втрати серед українських військовослужбовців та місцевого населення на лінії зіткнення.

Серед можливих заходів сприяння врегулюванню конфлікту обговорюються наступні напрями.

1. Прийняття оновленого закону «Про національну безпеку України».
2. Введення на окуповані території Донбасу миротворчої місії ООН.

Досягнення успіху за цими напрямами доповнить чинні домовленості сторін в межах Мінського процесу. Таким чином буде сформовано політико-дипломатичну платформу врегулювання конфлікту, яка може стати своєрідною «дорожньою картою» врегулювання конфлікту.

## **II. «Дорожня карта» розв'язання російсько-українського конфлікту**

Українська влада і світове співтовариство безальтернативним шляхом врегулювання конфлікту на Донбасі вважають реалізацію Мінських домовленостей, тобто «Комплексу заходів з виконання Мінських угод», узгодженого 12 лютого 2015 р.

Незважаючи на переговори, що тривають на рівні представників контактної групи в Мінську, а також консультації в форматі міністерств закордонних справ «нормандської четвірки» і на самітах керівників держав, істотних уточнень або доповнень не погоджено.

Більше того, за низкою положень Мінських угод позиції сторін помітно розходяться, що обумовлює необхідність їх переузгодження на компромісній основі. До таких положень належать:

- порядок проведення місцевих виборів (пп. 4, 12);
- відновлення контролю за державним кордоном з боку України (пп. 9, 10);

- пошук консенсусу стосовно конституційної реформи в Україні (п. 11);
- помилування й амністія осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей (п. 5);
- звільнення і обмін всіх заручників і незаконно утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх» (п. 6).

Більшість розбіжностей у позиціях сторін є наслідком поступок української сторони на етапі початкової фази конфлікту під тиском помітної переваги підрозділів російських частин і сепаратистів у той час (Іловайськ, Дебальцеве, Мар'їнка).

Положення п. 4, передбачає, що після припинення вогню і відведення важких озброєнь слід розпочати узгодження порядку проведення місцевих виборів на підставі українського законодавства та вже прийнятого закону «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей», а також постанови Верховної Ради, що визначає території, на які поширюється чинність зазначеного закону. У п.12 передбачається застосування стандартів ОБСЄ при моніторингу з боку Бюро демократичних інститутів і прав людини.

Положення п. 9 передбачають початок передачі ділянки державного кордону Луганської і Донецької областей під контроль України після завершення місцевих виборів за процедурами, узгодженими у відповідності з п. 4, а також після завершення всеохоплюючого політичного врегулювання питань децентралізації та виборів місцевої влади в ОРЛДО.

У сьогоденних геополітичних умовах українська сторона наполягала на уточненні існуючої редакції пп. 4, 9, і 11, які є неприйнятними. З цією метою до них необхідно внести наступні зміни.

В п. 9 змінити черговість проведення виборів і встановлення контролю над державним кордоном – спочатку закриття кордону під контролем спеціальної поліцейської місії ОБСЄ або миротворчої місії ООН, а після цього – проведення місцевих виборів.

Зауваження щодо наявної редакції п. 11 обумовлює необхідність компромісу щодо її зміни, у результаті якого погоджена редакція цього положення не передбачатиме змін Конституції України, а буде враховувати лише «особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей», встановлені в Законі України.

Умови відновлення контролю над державним кордоном України безпосередньо визначені в пп. 9, 11 та побічно – у п. 10.

П. 10 передбачає виведення іноземних збройних формувань найманців і військової техніки, роззброєння всіх незаконних груп. Очевидним є зв'язок цих заходів з закриттям кордону і виборами на місцях. Найбільш прийнятною є наступна їх послідовність: після виконання пп. 1, 2 має йти виконання п. 10, після чого закриття кордону та підготовка до проведення місцевих виборів. Необхідно зауважити, що глава МЗС Росії С. Лавров у заяві від 5 червня 2016 р. визнав можливість передачі кордону під контроль збройної місії ОБСЄ.

П. 5 Мінських угод передбачає помилування і амністію осіб, що брали участь у конфлікті на території ОРДЛО, у відповідності до законів України, які враховують міжнародну практику й чинне законодавство.

Однак зазначене положення не передбачає амністію щодо будь-яких злочинів у ході конфлікту, як цього вимагають Росія і так звані ДНР, ЛНР. У міжнародній практиці тяжкі злочини і злочини проти людяності не підлягають амністії. Таким чином, до п. 5 доцільно внести уточнення – «за винятком осіб, що вчинили тяжкі злочини і злочини проти людяності».

П. 6 передбачає звільнення та обмін всіх заручників і утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх» у прив'язці до етапу відведення важких озброєнь. На сьогодні така прив'язка втратила своє значення. У новому форматі доцільно змінити формулювання цього пункту, доповнивши його положенням, що «процес обміну регулюється домовленостями відповідної контактної групи».

Після зустрічі норманської четвірки в Берліні (20 жовтня 2016 р.) з'явилася можливість внести деякі уточнення стосовно наведених вище

положень. В ході переговорів лідери країн – учасниць процесу домовилися розробити «дорожню карту», яка має стати основним планом імплементації усіх Мінських угод. Після виконання безпекових пунктів обов'язковим є впровадження моніторингової поліцейської місії ОБСЄ або миротворчої місії ООН для контролю за виведенням озброєнь та забезпечення контролю на кордоні України з РФ. Тільки після цього стає можливим початок підготовки до проведення місцевих виборів у відповідності до українського законодавства.

Передача кордону під контроль України має плануватися у відповідності до п. 9 – після закінчення місцевих виборів.

Виходячи з неформального характеру домовленостей існує велика вірогідність невиконання безпекових пунктів і тим самим блокування процесу мирного врегулювання.

*Можливості врегулювання конфлікту при розширенні формату переговорів.* На додаток до наведених вище аргументованих пропозицій щодо можливих напрямів трансформації Мінських угод, досягнутих у форматі «нормандської четвірки», представляється доцільним також проаналізувати додаткові можливості врегулювання збройного конфлікту на сході України при розширенні формату переговорів:

- участь представників США і ЄС («жневський формат»);
  - участь країн – гарантів безпеки України за Будапештським меморандумом;
  - залучення можливостей Генеральної асамблеї ООН і Ради Безпеки ООН.
- «Жневський формат» переговорів забезпечує більше можливостей для політико-дипломатичного тиску на Росію.

Будапештський меморандум передбачає проведення консультацій країн – гарантів безпеки України, в результаті яких може бути прийнята відповідна заява, яка засуджуватиме рішення РФ про односторонній вихід з режиму Будапештського меморандуму.

Прийняття ефективних рішень в межах ООН неодноразово блокувалося Російською Федерацією шляхом використання права «вето» як постійного



члена у Раді Безпеки. Можливим напрямом розблокування роботи Радбезу ООН є залучення п. 3 Статті 27 Уставу ООН, який передбачає, що країна – учасник суперечки (конфлікту) зобов'язана утримуватися при голосуванні з приводу оцінки її дій. Реалізація цієї можливості передбачає визнання РФ стороною конфлікту, яке може бути досягнуте через прийняття відповідної резолюції Генеральною Асамблеєю або голосування всіх членів Ради Безпеки (крім РФ) за таке рішення.

У цьому випадку стає можливим ухвалення рішення, яке зобов'язуватиме вивести підрозділи російських військ та їх озброєння з тимчасово окупованих територій, а також щодо створення миротворчої місії ООН для врегулювання конфлікту. У разі продовження блокування роботи Ради Безпеки з боку РФ залишається можливість залучення Резолюції Генеральної Асамблеї ООН №377 від 03.11.1950 р., яка допускає розгляд конфлікту, що створює загрозу миру, безпосередньо на її черговій або спеціальній сесії.

Отже, Устав ООН і раніше прийняті резолюції Генасамблеї дозволяють ухвалити необхідні рішення щодо протидії країні-агресору (учасниці конфлікту), однак такий напрям врегулювання конфлікту потребує широкої підтримки позиції України.

Свідченням міжнародної підтримки України є Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 27 березня 2014 р., що підтвердила визнання суверенітету і територіальної цілісності України в міжнародно визнаних кордонах. Показово, що проти цієї Резолюції проголосувала РФ і десять держав – її союзників (Венесуела, Зімбабве, Сирія, Судан, Куба, Нікарагуа, Болівія, Північна Корея, Білорусь і Вірменія).

Узгодження наведених вище пропозицій сприятиме уточненню чинної редакції Мінських угод. Це завдання ускладнюється внаслідок непослідовності позиції РФ щодо участі в конфлікті. Розширення формату переговорів з його врегулювання буде сприяти досягненню консенсусу.

**Записка підготовлена Шевцовим А.І.**