МЦПД

МІЖНАРОДНА МИРОТВОРЧІСТЬ ТА ВІЙНА НА СХОДІ УКРАЇНИ: ЧИ Є ТОЧКИ ДОТИКУ?

ПРЕВЕНТИВНА ДИПЛОМАТІЯ, МИРОТВОРЧІСТЬ, ПІДТРИМКА МИРУ ТА МИРОБУДІВНИЦТВО У ВРЕГУЛЮВАННІ «УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ

Київ 2016
www.icps.com.ua

Автор ідеї:
Василь Філіпчук

Експерти:
Олена Захарова, директор з аналітичної роботи та зовнішніх зв'язків Міжнародного центру перспективних досліджень

Євген Ярошенко, експерт Міжнародного центру перспективних досліджень

©2016 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

ЗМІСТ

Все менш безпечний світ 6
«Українська криза» як апогей деградації міжнародної архітектури безпеки 7
Багатовимірність «українського конфлікту» 9
Від донора до реципієнта міжнародної миротворчості 14
Що таке миротворчість 15
Превентивна дипломатія 17
Миротворчість та примус до миру 18
Чи можливий примус Росії до миру 24
Підтримання миру 27
Миротворчі можливості регіональних організацій 31
Миробудівництво 34
Висновки та рекомендації 38

«Усі війни є результатом банкрутства дипломатії»

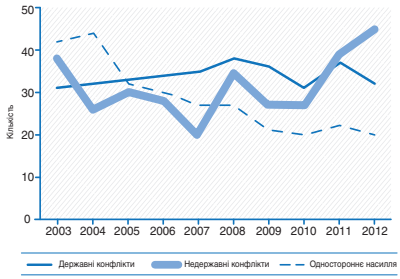
Тоні Бенн,
колишній депутат
Європарламенту

Мінські домовленості сприяли трансформації війни на сході України у конфлікт низької інтенсивності, однак не призвели до відновлення миру чи навіть сталого перемир'я. У рамках існуючих переговорних процесів – чи то Тристоронньої контактної групи, чи то Нормандської четвірки – сторони не змогли запропонувати дієвий шлях до відновлення миру та територіальної цілісності України, а задана Мінськими домовленостями логіка переговорного процесу має дуже обмежений потенціал для досягнення результатів, що відповідають інтересам нашої країни.

Міжнародна участь у врегулюванні на даний момент обмежена моніторингом конфлікту та сприянням у роботі контактної групи з боку ОБСЄ. Тим часом одні форми міжнародного залучення, про які офіційно просить Україна, не можуть бути використані за нинішніх умов і стану конфлікту, а інші форми – ігноруються. Даний текст має на меті окреслити існуючі форми і засоби міжнародної миротворчої діяльності, пояснити їх відповідність чи невідповідність існуючому процесу врегулювання конфлікту на сході нашої держави і запропонувати низку ідей для активізації використання дипломатичного інструментарію з метою врегулювання конфлікту у відповідності до інтересів України.

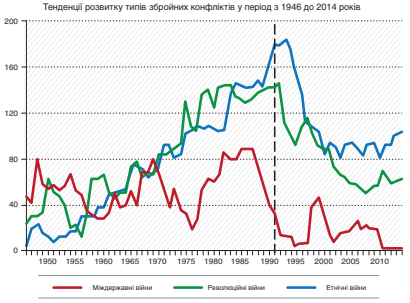
Ключові висновки даного дослідження полягають у тому, що міжнародне співтовариство та українська зовнішня політика не змогли здійснити кроки щодо примусу Росії до миру, тому на цей момент головні зусилля мають бути спрямовані на використання миротворчого інструментарію з метою досягнення домовленостей щодо вирішення системних причин конфлікту, а не його замороження. До часу досягнення системного вирішення конфлікту стале перемир'я не видається можливим, а отже не можливі і операції з підтримання миру. Сталий мир можливий лише на основі максимального використання технологій миробудівництва в Україні, в українсько-російських відносинах та у процесі створення нової ефективної європейської чи глобальної архітектури безпеки. Українська дипломатія має якісно змінити свій інструментарій протидії російській агресії та перейти від слідування у фарватері ідей та сценаріїв РФ чи інших світових гравців до проактивного просування власного бачення шляхів врегулювання конфлікту на основі найкращого міжнародного досвіду.

ВСЕ МЕНШ БЕЗПЕЧНИЙ СВІТ



Типи збройних конфліктів, взято з http://www.sipri.org/yearbook/2014/02;

Український конфлікт є з одного боку дійсно унікальним і свідчить про системні зміни у глобальній та європейській архітектурі безпеки, а з іншого являє собою ще один збройний конфлікт у світі – поряд з багатьма іншими. За найрізноманітнішими даними (з різними параметрами ідентифікації збройних конфліктів; наприклад, враховуються лише конфлікти з кількістю жертв більше 1 тисячі осіб в рік) **у 2014 році у світі було від 15 до 40 збройних конфліктів, у 2015 – від 14 до 56**. Британський інститут економіки та миру взагалі вважає, що у той чи інший тип конфлікту на сьогодні залучено 151 державу світу. Наведені таблиці показують, що попри закінчення холодної війни у світі продовжуються як міждержавні, так і внутрішні збройні конфлікти.



Тенденції розвитку типів збройних конфліктів у період з 1946 до 2014 років, взято з http://www.systemicpeace.org/conflicttrends.html

Таким чином **зростання загроз миру та безпеці за останнє десятиліття стало одним з основних викликів, які стоять перед людством**. Виокремились нові тенденції, які формують глобальну безпеку та безпосередньо впливають на врегулювання конфліктів у різних куточках світу. Зокрема, слід відзначити, що:

1. У світовій політиці спостерігається **вакуум глобальної сили**. США, які після завершення Холодної війни грали роль «глобального поліцейського», вже не володіють достатнім впливом – а також волею і бажанням, щоб вирішувати ключові глобальні проблеми в односторонньому порядку. Водночас, жоден інший гравець на міжнародній арені ще не досяг такого рівня військово-політичної та фінансово-економічної потужності, який би дозволив посісти ту позицію, яку займали США протягом майже двадцяти років після розпаду СРСР. Як наслідок, міжнародна система стає дедалі менш контрольованою, інші гравці, особливо ті, які мають геополітичні амбіції, провокують різноманітні конфлікти для **переформатування сучасної світобудови, «міжнародної ієрархії», глобальної системи безпеки.**

2. Кількість внутрішніх конфліктів суттєво переважає над двосторонніми чи міжнародними конфліктами. Водночас, навіть тоді, коли мова йде про двосторонні конфлікти, одна чи обидві сторони активно намагаються використати непрямі форми агресії, надати двосторонньому конфлікту **гібридний характер**. Разом з «гібридизацією» конфліктів зростає і їх **асиметричність та різновимірність**. Часто сторона конфлікту, яка явно володіє більшим потенціалом, не може перемогти значно слабшого супротивника. Навіть пряма воєнна перемога не гарантує вста-

новлення миру і стабільності на умовах переможця, а часто така перемога є прелюдією до системних проблем і викликів для переможця.

3. **Слабкі держави та держави – парії** стали серйозним викликом міжнародній безпеці. Слабкі державні інституції призводять до втрати монополії на насильство та створюють сприятливий осередок для нетрадиційних загроз: тероризм, наркотрафік, організована злочинність, піратство тощо. Посилення безпекових викликів у цих державах, погіршення їх економічного стану та соціальних стандартів зумовлюють як неконтрольовані міграційні процеси, так і зростання відцентрових тенденцій, сепаратизму, агресивних, часто збройних форм боротьби, що зрештою створюють нові конфлікти і погіршують безпекову ситуацію за межами національних кордонів.

Приклади порушення постійними членами Ради Безпеки ООН Статуту Організації, засадничих норм міжнародного права зумовлюють посилення у міжнародних відносинах права сили, а не верховенства права

4. Значно послабились **вплив та повага до міжнародного права.** Приклади порушення постійними членами Ради Безпеки ООН Статуту Організації, засадничих норм міжнародного права зумовлюють посилення у міжнародних відносинах права сили, а не верховенства права. Послабилась миротворча роль міжнародних організацій, їх залучення та вплив з метою упередження чи розв'язання конфліктів, припинення насильства, забезпечення постконфліктної відбудови.

«УКРАЇНСЬКА КРИЗА» ЯК АПОГЕЙ ДЕГРАДАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ АРХІТЕКТУРИ БЕЗПЕКИ

Це лише декілька з низки нових рис безпекової ситуації в світі, яка характеризується системним послабленням існуючої міжнародної архітектури безпеки. **«Українська криза» стала апогеєм та уособленням рівня її деградації.** «Українська криза» (така назва необ'єктивна, про що йтиметься далі, ми її використовуємо лише для означення проблем в та навколо нашої країни):

1. *є комплексним та багаторівневим* конфліктом. Фактично, слід говорити не про один, а про **три різних конфлікти** – геополітичний (між Росією та Заходом), двосторонній (між Україною та Росією) та внутрішньоукраїнський конфлікти, які вибухнули в один і той же час на одній і тій ж території;

2. є *унікальним* конфліктом, оскільки зовнішній агресії та порушенню територіальної цілісності було піддано країну, що отримала **прямі безпекові гарантії** від усіх країн – постійних членів Ради безпеки ООН. Більше того, агресором щодо України є один з постійних членів Ради Безпеки ООН, країна, що надала гарантії безпеки Україні. У результаті нездатності української дипломатії використати існуючий міжнародно-правовий інструментарій нейтралізації та покарання агресора Україна залишилась сам на сам з агресором, який за формальними ознаками не є стороною конфлікту;

3. відбувається *в рамках європейської системи безпеки, яка вважалась найстабільнішою регіональною архітектурою безпеки.* Європейський континент виділяється високим рівнем взаємозалежності, розгалуженою мережею інституцій та загальноприйнятими правилами міждержавної взаємодії. Однак це не лише не зашкодило агресії, але й продемонструвало усю неадекватність та неефективність існуючої континентальної системи безпеки, насамперед ОБСЄ. Разом з тим, попри очевидну нездатність ОБСЄ та інших міжнародних організацій зупинити конфлікт, відновити мир і покарати агресора, **ключові гравці – як РФ, так і Захід – не демонструють бажання переглянути засади існуючої європейської архітектури безпеки, зробити її ефективнішою і функціональнішою**. Попри очевидні глобальні системні причини нинішнього конфлікту не спостерігається готовність усіх сторін визнати ці причини і спільно шукати їх вирішення, що дозволило б перейти до заміни логіки загострення конфлікту і конфронтації на логіку примирення і співробітництва. Очевидно, що Захід не вважає для себе здійснені Росією порушення міжнародного права і правопорядку настільки небезпечними, щоб іти на «підвищення ставок» – посилення як тиску на РФ до критичного рівня, так і пропозицій щодо врегулювання конфлікту, які б разом з тиском дозволили перейти до врегулювання причин конфлікту;

«Український конфлікт» - це по суті три різних конфлікти – геополітичний (між Росією та Заходом), двосторонній (між Україною та Росією) та внутрішньоукраїнський конфлікти, які вибухнули в один і той же час на одній і тій ж території

4. являє собою *асиметричний та гібридний* конфлікт. Країна-агресор публічно відкидає свою участь у війні, а самі дії агресора включають як традиційні воєнні методи, у тому числі захоплення територій і їх офіційна анексія, так і нетрадиційні новітні методи здійснення агресії, у тому числі у політичній, економічній, інформаційній сферах, тероризм тощо, що дозволяє вважати російську агресію проти України класичною гібридною агресією. Існує також подвійна асиметрія: послабленій і дезінтегрованій Україні протистоїть друга у світі держава за рейтингом боєздатності збройних сил з ядерною зброєю та правом вето в РБ ООН. З іншого боку, слабкій українській державі протистоять ще слабші квазідержавні утворення ДНР та ЛНР, які формально володіють мізерним військово-політичним потенціалом, однак користуються прямою та непрямою військовою, політичною та фінансовою підтримкою Росії. Ще більше асиметричний характер конфлікту присутній при оцінці тактичних дій сторін конфлікту, особливо його ініціатора – РФ. **Ще перед початком Майдану і збройної агресії Росія постійно використовувала асиметричні методи тиску на Україну та моделювання розвитку ситуації, залишаючи перед Україною вибір лише між «поганим» і «дуже поганим» варіантами для прийняття. Параметри Мінських домовленостей вкладаються у рамках цієї логіки**.

Мінські домовленості визнані безальтернативними для припинення конфлікту на сході нашої країни. Але їх аналіз засвідчує, що вони лише дозволили Росії досягти одного із своїх завдань, а саме зафіксувати сторонами конфлікту Україну та ОРДЛО, а не РФ. Однак, Мінські домовленості навіть не підійшли до врегулювання причин конфлікту. Попри зменшення інтенсивності конфлікту вони не у стані забезпечити стабільне перемир'я, тим більше – не можуть вирішити його

основоположні причини, а лише створюють зручне поле гри для подальшої реалізації російського сценарію щодо України. Це дозволяє з високим рівнем ймовірності прогнозувати продовження асиметричного і гібридного конфлікту аж до моменту якісної зміни балансу сил чи досягнення своїх цілей хоча би однією стороною конфлікту.

БАГАТОВИМІРНІСТЬ «УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ»

Особливо слід звернути увагу на перший пункт з перерахованих вище особливостей «української» кризи чи конфлікту. Даний конфлікт часто помилково або односторонньо трактується як виключно внутрішньоукраїнська проблема (громадянський конфлікт, як це часто подають проросійські експерти) або як суто конфлікт між Україною та Росією (українсько-російська війна). Звужене або одностороннє розуміння суті конфлікту призводить до того, що пропоновані шляхи його врегулювання не дають очікуваних результатів. Нинішню кризу, яку можна назвати і українською, і російською, і європейською, і навіть загальносвітовою чи геополітичною, потрібно розглядати комплексно. Як ми зазначили вище, вона стала результатом збігу в одній точці і в один час трьох різнорівневих конфліктів: геополітичного (глобального), українсько-російського (регіонального) та власне внутрішньоукраїнського (локального). При цьому конфлікти вищого рівня впливають на розгортання конфліктів нижчого рівня і навпаки, а одні й ті ж самі актори можуть виступати на різних рівнях у різних ролях.

На глобальному рівні це є конфлікт між провідними гравцями на міжнародній арені, насамперед, між Росією та Заходом (під терміном «Захід» ми розуміємо США, ЄС, НАТО та інших гравців, які дотримуються спільних з ними норм поведінки на міжнародній арені, наприклад, Японія чи Австралія). Передумови конфлікту зумовлені помилками у процесі створення та розбудови європейської та північноатлантичної архітектури безпеки та співробітництва на початку 1990х років, хибними параметрами залучення країн пострадянського простору до європейської та євроатлантичної інтеграції. Порушення провідними гравцями на світовій арені норм міжнародного права та застосуванням подвійних стандартів (від іракської авантюри до проголошення незалежності Косово) послабили моральний авторитет Заходу, створили низку прецедентів порушення міжнародного права. Косовський прецедент став бомбою уповільненої дії, відмова від надання Україні та Грузії Плану дій щодо вступу в НАТО розв'язали руки російському імперіалізму, а анексія Криму призвела до остаточної руйнації пост-біполярної системи міжнародних відносин, яка існувала останніх два десятиліття.

Процес розпаду пост-біполярної системи продовжуватиметься та має закінчитися фіксацією нового світових правопорядку та оновленням ключових міжнародних інституцій. Наразі провідні актори лише починають усвідомлювати крах постбіполярної системи міжнародних відносин, але не прагнуть віднайти нові варіанти світової архітектури безпеки, сподіваючись зберегти цілком зручну і комфортну модель світоустрою, яка склалась між 1991 і 2008 роками.

Задачею України на цьому рівні є розробка нової зовнішньої політики, яка б враховувала принципи майбутньої системи міжнародних відносин, а також вироблення конкретних пропозицій на переговорах щодо нового формату світоустрою. Україна, яка у силу обставин стала ключовим каталізатором руйнування існуючої міжнародної системи безпеки та співробітництва, повинна не лише виступати об'єктом домовленостей, фокусуючи власну зовнішню політику на таких похідних питаннях як лінії розмежування конфлікту чи статус конфліктних зон. Для збереження своєї суб'єктності у міжнародних відносинах **Україна повинна ініціювати процес перегляду засад європейської та північноатлантичної архітектури безпеки та співробітництва, оновлення міжнародних інституцій, пропонувати та просувати власне бачення місця Росії та інших країн пострадянського простору у європейських та міжнародних структурах, способи вирішення глобального та двостороннього конфлікту з Росією, як і власного місця у новому світопорядку**.

На двосторонньому українсько-російському рівні маємо справу з конфліктом, який викликаний ерозією пострадянської системи відносин у регіоні та бажанням Росії відновити «історичну справедливість», повернути свої позиції у регіоні, який вона вважає власною сферою впливу, а також забезпечити собі провідне місце у світовій та європейській архітектурі безпеки та співробітництва. Каталізатором конфлікту стала повторна (після Помаранчевої революції) перемога проєвропейських сил в Україні та її спроба остаточно відірватися від євроазійського інтеграційного проекту Росії.

Росія розглядає Україну насамперед як предмет свого впливу та ключову складову пострадянських інтеграційних процесів. З огляду на це євроінтеграційні наміри України можливі лише за умови її внутрішньої міцності, здатності витримати тиск РФ, або ж внутрішньої слабкості Росії, її нездатності впровадити свою імперську політику силовими методами. Послаблення України та посилення Росії протягом останнього десятиліття зробили євроінтеграцію України заручником російського імперіалізму, а корупційність українського політикуму, гетерогенність українського суспільства, слабкість військових та безпекових структур дозволяли російській політичній еліті вважати Україну досяжною ціллю на шляху до Євразійського союзу.

Комплексність українсько-російських зав'язків, взаємозалежність української та російської економік, військово-промислове співробітництво, енергетичний фактор, фактор Криму, психологічна залежність російської політичної еліти від українського питання та низка інших складових унеможливлюють швидке та спрощене вирішення цього рівня конфлікту. Слід також враховувати ширший регіональний контекст, прецедентний характер українсько-російського врегулювання для всього пострадянського простору, об'єктивне посиленням євроінтеграційних векторів в країнах колишнього Радянського Союзу. Від українсько-російського врегулювання та способу примирення залежатиме мир, стабільність та добробут не лише обох країн, але і інших країн регіону Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії. Тому Україна повинна пропонувати концепції врегулювання не короткотермінових наслідків кризи, а глибинних її причин. Ми маємо надати Росії, США, ЄС та ширшому міжнародному співтовариству дійсно інноваційні концептуальні пропозиції щодо перегляду глобальної архітектури безпеки, українсько-російських безпекових відносин, економічних стосунків, врегулювання проблеми Севастополя та базування ЧФ РФ, статусу нинішніх конфліктних зон.

Міжнародний досвід дозволяє скласти пакет таких ідей та пропозицій, які мають бути посилені комплексом радикальних санкцій щодо РФ, якщо вона відмовиться від їх розгляду чи продовжуватиме ескалацію насилля. Однак вже сама така пропозиція дозволить змінити дух і атмосферу відносин, перетворити «спіраль конфронтації» на «спіраль примирення». Це не применшує вагу посилення власної безпеки та обороноспроможності, а навпаки, базується на неодмінній та безумовній необхідності розвитку потужної армії та безпекових структур.

На національному рівні маємо справу з конфліктом між закритими політичними та економічними суспільними інституціями з одного боку і новим громадянським суспільством та середнім класом з іншого, яких не влаштовує олігархічна латиноамерикансько-пострадянська модель побудови держави та суспільно-економічних відносин. Цей конфлікт в Україні загострюється з огляду на гетерогенний характер українського суспільства та недалекоглядну практику використання політичними елітами регіональних, культурних, мовно-конфесійних та інших розбіжностей у досягненні власних короткотермінових переваг. Для відстоювання своїх політичних позицій та можливостей безконтрольного збагачення за рахунок рентної економіки політичні еліти спекулюють на історичних, мовних, релігійних, культурних, економічних та інших відмінностях регіонів країни. **Замість об'єднання різних регіонів спільним баченням майбутнього політичні еліти збільшували електоральні переваги та власний політичний капітал шляхом розхитування маятника культурно-історичних відмінностей між регіонами**.

Цей процес триває протягом усього часу незалежності країни – до сьогоднішнього дня. Він сприяв послабленню культури діалогу всередині країни та культивуванню політики, при якій «переможець отримує все» – від правоохоронної дубинки для ворогів до найкращих об'єктів економіки для себе. При цьому кожний наступний політичний цикл збільшував амплітуду маятника, що в результаті в умовах ослаблених державних інституцій призвело до дезінтеграції країни та збройного протистояння на Донбасі. При цьому конфліктний потенціал, який може бути активізований в певний момент, існує і в низці інших регіонів України.

Для врегулювання конфлікту на цьому рівні необхідні швидкі системні реформи та проведення загальнонаціонального діалогу з метою вироблення національної політики єдності, яка б була покликана об'єднати різні регіони України спільним баченням майбутнього розвитку держави та запобігти виникненню в майбутньому нових векторів дезінтеграції. Враховуючи величезний обсяг проблем у політичній, безпековій, економічній, енергетичній, соціальній та інших сферах, **суспільство і політичні еліти не можуть дозволити собі витратити десятиліття для соціального популізму, відтягування реформ,** обговорення окремих історичних перипетій чи доведення іншій стороні власної правоти з огляду на ту чи іншу аргументаційну базу. Національний діалог має відбутися відносно швидко, зосереджуючись насамперед на тих питаннях суспільного порядку денного, які *об'єднують* різні регіони чи верстви населення.

Питання, які викликають роздратування чи несприйняття у великих суспільних груп, повинні бути обговорені, але у випадку відсутності швидких перспектив досягнення консенсусу вони повинні бути відкладені для обговорення на майбутнє або передані на рівень регіонів чи громад, де вони не викликатимуть серйозних суперечностей чи конфліктів. Український національний діалог має базуватися не лише на культурі обговорення та консенсусу, але й на повазі до іншої точки зору,

Структура «українського» конфлікту

здатності погодитись з тим, щоб суспільство об'єдналося на основі принципу «найнижчого спільного знаменника». Іншими словами, **український національний діалог має визначити спрямований у майбутнє спільний порядок денний принципів, ідей, цілей і завдань, на основі якого буде побудована держава, комфортна для співжиття усіх її громадян**.

Два роки, які минули з часу Майдану та початку російської агресії, дозволяють підсумувати, що зіткнувшись з таким комплексним конфліктом постмайданне українське керівництво не лише не змогло вести професійну гру на усіх трьох рівнях, але й втратило велетенський потенціал суспільної та міжнародної підтримки країни для внутрішнього реформування та припинення зовнішньої агресії. Україна притримується **непослідовної позиції на міжнародній арені стосовно конфлікту з РФ**, риториці українського керівництва та дипломатії притаманний дуалізм: ура-патріотична антиросійська риторика всередині країни попри стриману зовнішньополітичну тактику організації відсічі агресору на міжнародній арені, збереження модальності антитерористичної операції (АТО) попри фактично стан військової агресії з боку РФ, визнання у Мінських домовленостях ОРДЛО іншою стороною конфлікту попри звинуваченні Росії в агресії тощо.

Така позиція **дезорієнтує українське суспільство та міжнародну спільноту щодо можливих напрямів подальшого врегулювання конфлікту**. Подібна дезорієнтація лише посилилась після звернення українського керівництва до міжнародної спільноти щодо направлення міжнародного миротворчого контингенту на схід країни. В експертному середовищі та серед закордонних партнерів складається враження, що українські миротворчі ініціативи є або тактичним відволікаючим маневром, або проявом недостатнього професіоналізму і нерозуміння практики міжнародної миротворчості. Саме тому доцільно чітко охарактеризувати форми міжнародної миротворчої діяльності, практику міжнародної миротворчості та можливості її використання в існуючих реаліях багатовимірного конфлікту на території України.

Росія постійно використовувала асиметричні методи тиску на Україну та моделювання розвитку ситуації, залишаючи перед Україною вибір лише між «поганим» і «дуже поганим». Параметри Мінських домовленостей вкладаються у рамках цієї логіки

ВІД ДОНОРА ДО РЕЦИПІЄНТА МІЖНАРОДНОЇ МИРОТВОРЧОСТІ

За роки незалежності Україна була важливим донором міжнародного миру і безпеки. Так, з 1992 р. понад 40 тис. українських військовослужбовців взяли участь у 34 операціях з підтримання миру в різних країнах Європи (Балканські країни, Грузія, Кіпр), Азії (Афганістан, Таджикистан, Ліван, Східний Тимор), Африки (Судан, Кот д'Івуар, Ліберія, Демократична Республіка Конго) та Латинської Америки (Гватемала)[1]. Хоча ці операції мали різний вплив на врегулювання міжнародних та внутрішніх конфліктів, вони збагатили практичний досвід міжнародного кризового менеджменту.

Українська дипломатія також неодноразово докладала зусиль – з тим чи іншим рівнем результативності – з метою сприяння недопущенню чи врегулюванню міжнародних криз та конфліктів. Протягом півтора десятиліття Україна залишалась гарантом мирного врегулювання придністровського конфлікту. Хоча українська дипломатія і не спромоглась запропонувати власного системного плану реінтеграції обох берегів Дністра (мирний план Ющенка по великому рахунку сприяв лише збільшенню кола залучених до переговорного процесу сторін та появі на придністровській ділянці українсько-молдовського кордону Прикордонної місії ЄС), участь у процесі придністровського врегулювання значно збагатили знання та досвід української дипломатії з питань міжнародної миротворчості.

Активною була і діяльність українського зовнішньополітичного відомства по мирному врегулюванню криз на території колишньої Югославії. Україна намагалась докласти максимальних зусиль для уникнення військової операції НАТО проти Сербії без відповідного рішення РБ ООН, усвідомлюючи потенційну загрозу прецеденту порушення міжнародного права на європейському континенті для власної безпеки. Вчасна дипломатична та воєнна допомога нашої країни Македонії сприяла уникненню повномасштабного кровопролиття у цій країні і повторенню тут «косовського» сценарію. Косовська проблема була чи не найбільшим викли-

[1] Участь ЗС України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/

ком для української дипломатії у балканському регіоні. Недалекоглядні дії щодо проголошення незалежності Косово одразу ж були оцінені низкою українських експертів як пряма загроза безпеці країн регіону, насамперед Грузії та України, оскільки подальші дії РФ, особливо після провалу Бухарестського саміту НАТО у 2008 році, де обом країнам було відмовлено у Плані дій щодо набуття членства в НАТО (ПДЧ), чітко прораховувалися. На жаль, західні партнери не врахували попереджень про загрозу російської агресії щодо Грузії та України після проголошення незалежності Косово і нинішня руйнація європейської архітектури безпеки є, серед іншого, і результатом подібних рішень.

Будучи більше двох десятиліть донором міжнародної безпеки, зокрема у сфері проведення міжнародних Операцій з підтримання миру, власні структури безпеки та оборони країни значно деградували і залишили її значною мірою беззахисною під час перших днів російської агресії. Курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію, який сприймався серед іншого і як засіб гарантування безпеки, не призвів до зміни статусу у відносинах між Україною та ЄС і НАТО. З тексту угоди про асоціацію з ЄС було усунуто будь-які згади про європейську інтеграцію та перспективу членства в ЄС, а відмова надати Україні та Грузії ПДЧ разом із рішенням щодо проголошення незалежності Косово стали «зеленим світлом» для початку реалізації російських імперських планів.

Таким чином, після початку російської агресії Україна перетворилась з донора у реципієнта міжнародної безпеки і змушена зараз шукати зовнішньої підтримки з метою відновлення миру. Однак, у роботі щодо залучення міжнародної допомоги у відновленні миру слід дотримуватись декількох принципів, насамперед **відповідності часу та форми миротворчої допомоги стану еволюції конфлікту**. У практиці міжнародної миротворчості давно вже опрацьовано відповіді на виклики, які зараз постали перед Україною, і навіть проста лінійна проекція стану конфлікту на форми миротворчої допомоги дозволяє уникнути хибних очікувань і дати відповідь на питання – яка миротворча допомога потрібна Україні.

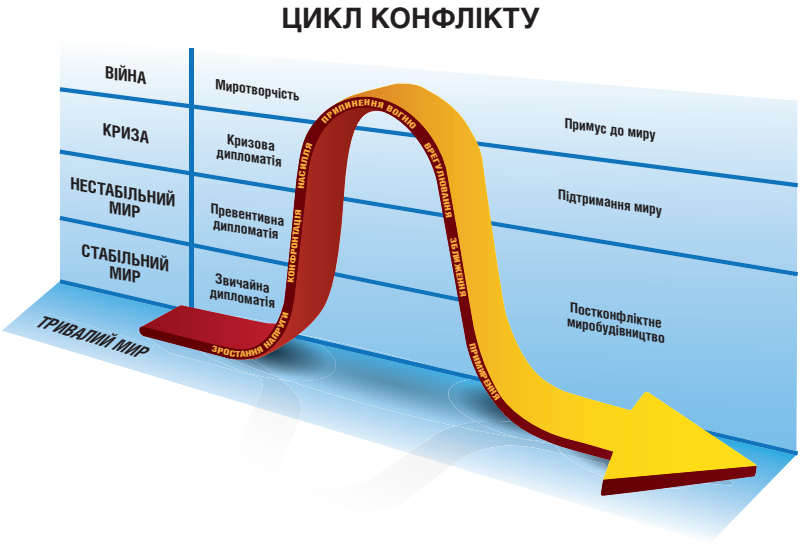
Очевидність зовнішньої та внутрішньої загрози вже під час Майдану дозволила експертам, зокрема автору даного тексту, закликати до **превентивного розгортання** міжнародного миротворчого контингенту ще у лютому 2014 року. Превентивне розгортання є одним з найефективніших механізмів міжнародного впливу для запобігання розгортання конфліктів і насильства і дозволило у низці випадків зупинити конфлікти до початку їх активної фази. Але стриманість міжнародних гравців та недалекоглядність українського політичного керівництва призвели до того, що дане питання навіть не розглядалося на міжнародному рівні. Лише через рік, після декількох воєнних поразок, втрат територій, смертей тисяч українців, перетворення мільйонів громадян на біженців, і зрештою – підписання Мінську-2, українське керівництво таки звернулося до міжнародного співтовариства з проханням про введення «миротворчого» контингенту.

ЩО ТАКЕ МИРОТВОРЧІСТЬ

Термін миротворчість, який зазвичай включає в себе **невоєнні засоби досягнення миру, часто використовують для характеристики будь-якої діяльності, спрямованої на зупинення конфлікту і відновлення миру**. Іноді під миротворчістю розуміють лише розміщення військового контингенту ООН, «голубих шоломів»

для розведення сторін конфлікту, дехто плутає миротворчість з військовими операціями з примусу до миру. Термінологічна плутанина в результаті призводить до того, що навіть офіційні особи, використовуючи в ході переговорів однакові терміни, ведуть мову абсолютно про різні речі.

У міжнародній практиці виділяють **чотири форми міжнародного «миротворчої» діяльності,** які представив Генеральний секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі у доповіді «Порядок денний для миру» в 1992 р.: превентивна дипломатія, миротворчість, підтримання миру та постконфліктне миробудівництво[2]. Хоча ці чотири форми миротворчої діяльності застосовуються на різних фазах конфлікту, вони тісно пов'язані між собою. Наведена нижче інфографіка показує типовий цикл розвитку конфліктів та форму залучення міжнародних організацій, насамперед ООН, до їх врегулювання.



Фази конфлікту та форми залучення ООН чи інших міжнародних організацій до їх врегулювання

Зазвичай до і на самому початку розгортання конфлікту використовується **превентивна дипломатія**. Після спалаху конфлікту починається діяльність міжнародних організацій чи інших посередників з метою зупинити його і посадити керівників ворогуючих сторін за стіл для досягнення мирних домовленостей (саме така діяльність і вважається «**миротворчістю**»). Після досягнення мирних домовленостей ООН чи інша міжнародна організація може ввести сили для **підтримки миру**, тобто розведення ворогуючих сторін. Після цього (або і одночасно) розпочинається **миробудівництво** – діяльність на різних рівнях заторкнутих конфліктом спільнот з метою врегулювання глибинних причин конфлікту і недопущення його повторення. Успішна реалізація цих компонентів призводить до появи «**сталого миру**», тобто досягнення системного балансу інтересів, за яких відновлення конфлікту немислиме і невигідне.

[2] *Гали Б. Б.* Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира // Доклад Генерального секретаря в соответствии с заявлением, принятым 31 января 1992 года на заседании Совета Безопасности на высшем уровне. A/47/277, S/24111 от 02.07.1992 http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_forpeace.pdf

ПРЕВЕНТИВНА ДИПЛОМАТІЯ

Превентивна дипломатія – це дії, спрямовані на попередження виникнення спорів між сторонами, недопущення переростання існуючих спорів у конфлікти та обмеження масштабів конфліктів після їх виникнення. Превентивна дипломатія може використовувати різноманітні дипломатичні, політичні, економічні, фінансові, правові, військові та інші інструменти для попередження переростання конфлікту у гарячу фазу чи для його локалізації[3]. Такі інструменти мирного врегулювання конфліктів вказані, зокрема, у 33 статті Статуту ООН: «*Сторони, що беруть участь у будь-якому конфлікті, продовження якого могло б загрожувати підтримці міжнародного миру й безпеки, повинні насамперед намагатися вирішити конфлікт шляхом переговорів, обстеження, посередництва, примирення, арбітражу, судового розгляду, звертання до регіональних органів або угод чи інших мирних засобів на власний вибір*». Але на практиці міжнародна превентивна дипломатія має значно ширший перелік інструментів і за наявності політичної волі та належних ресурсів може бути ефективною.

Як зазначено в «Порядку денному для миру», превентивна дипломатія може включати такі засоби як заходи зміцнення довіри, встановлення фактів, раннє попередження, превентивне розгортання та демілітаризовані зони. Існують і інші тлумачення превентивної дипломатії, як наприклад запропоноване дослідником Інституту миру США М. Лундом, який розуміє її як дії, вжиті в небезпечному часі і місцях з метою запобігання використанню військової сили в політичних спорах, що виникли внаслідок економічних, соціальних, політичних та міжнародних змін.

Особливістю превентивної дипломатії є те, що вона проявляється у період між дипломатією мирного часу та кризовою дипломатією – діями по врегулюванню конфлікту після його переходу у «гарячу» фазу. Відтак, ключова роль для успіху превентивної дипломатії відводиться **фактору часу**. Одним з прикладів ефективного міжнародного втручання до початку насильства було розміщення Сил превентивного розгортання ООН в Македонії. Саме такі інструменти як **превентивне розгортання у відповідь на звернення однієї з сторін конфлікту що його переходу в гарячу фазу** вважається потенційно найефективнішими для уникнення повномасштабних воєн та збройних конфліктів.

Превентивна дипломатія не змогла запобігти насильству під час Майдану, російській анексії Криму та збройному конфлікту на сході України. З часу розгортання кризи з боку ООН та інших міжнародних організацій робилися окремі кроки щодо попередження перетворення мирних протестів громадян у повномасштабний міжнародний конфлікт. Зокрема, представники міжнародних організацій здійснювали візити з метою обстеження ситуації в Україні, докладали зусиль щодо посередництва і примирення. Однак, усі ці зусилля скоріше намагались наздогнати події, що відбувалися, аніж їх упереджували.

Анексія Криму поставила світове співтовариство перед фактом, коли одна держава-член ООН та ОБСЄ порушує територіальну цілісність іншої шляхом прямого застосування воєнної сили. Спецпредставника Генсека ООН в Україні російські спецслужби усунули з території Криму під час анексії, півострів взагалі був виведений з-під міжнародного спостереження. Для сприяння ж врегулюванню конфлікту

[3] *Michael S. Lund.* Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy. United States Institute of Peace Press, 1996

на території Донецької і Луганської областей основним форматом міжнародного залучення було визначено ОБСЄ. Але мандат та діяльність Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, Місії спостерігачів ОБСЄ на українсько-російському кордоні, як і діяльність ОБСЄ по сприянню функціонування тристоронньої контактної групи (Мінський процес) не лише не сприяли стабілізації на Донбасі, а й не спромоглися попередити ескалацію збройного конфлікту, трагедіям під Іловайском, Дебальцеве, в Донецькому аеропорту та ін.

Хоча превентивна дипломатія провалилася на початковій стадії української кризи, її інструменти можуть виявитися необхідними для **уникнення повторної ескалації збройного конфлікту чи, що важливіше, обмеження географічної зони його поширення**. Для цього потрібна робота як міжнародних гравців, так і національних акторів щодо виявлення потенційно вибухових конфліктних ситуацій, які з огляду на розвиток подій на сході країни чи враховуючи політичну ситуацію можуть призвести до нових збройних конфліктів, проявів сепаратизму тощо. Так, ситуація на «бурштинових» плантаціях, у прикордонних регіонах з Угорщиною чи Румунією мають певні ознаки потенційного конфлікту і потребують вже зараз активнішої міжнародної уваги з метою відновлення правопорядку, верховенства закону, використання дозволених європейськими нормами і стандартами форм задоволення потреб громадян і громад тощо. Декілька конфліктів, у тому числі і силових, протягом минулого року засвідчили, що без активних превентивних зусиль за сприятливих умов там можуть розгорнутися серйозні системні конфлікти.

Разом з тим, **у ключових конфліктних зонах (ОРДЛО, Крим) потрібні вже інші форми міжнародного втручання для припинення кровопролиття та мирного врегулювання**.

МИРОТВОРЧІСТЬ ТА ПРИМУС ДО МИРУ

Миротворчість та примус до миру є двома різними формами **зупинки конфлікту на етапі його найбільшого загострення**.

Миротворчість – це дії, направлені на те, щоб схилити ворогуючі сторони до угоди, головним чином за допомогою таких мирних засобів, які передбачені в Розділі VI Статуту ООН. Миротворчість може включати мирні, тимчасові та примусові заходи. Ст. 33 Статуту ООН, як ми вже зазначали, містить наступні мирні засоби врегулювання спорів – переговори, обстеження, посередництво, примирення, арбітраж, судовий розгляд, звертання до регіональних організацій та інші засоби на власний вибір. Якщо такі засоби не призвели до розв'язання конфлікту, тоді Рада Безпеки ООН втручається в дану ситуацію та вживає заходів у відповідності до своєї компетенції, що визначена, зокрема, у Розділі VII Статуту, у тому числі шляхом примусу до миру.

Примус до миру – це дії, які передбачають вжиття примусових заходів проти однієї чи кількох ворогуючих сторін з метою припинення збройного конфлікту. Примус до миру застосовується після того, як усі мирні засоби припинення конфлікту були вичерпані, а рішення ООН чи регіональних організацій не виконуються однією чи кількома сторонами конфлікту. Мета такого втручання полягає в створенні умов, які уможливлять припинення бойових дій.

Операції з примусу до миру є продуктом діяльності ООН, які мають здійснюватися відповідно до Розділу VII Статуту ООН. В арсеналі РБ є примусові заходи, які можуть бути пов'язані з використанням або невикористанням збройних сил. Перша група заходів перелічена в ст. 41 Статуту і включає повне або часткове припинення економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо або інших засобів сполучення, а також розрив дипломатичних відносин.

У разі неефективності таких заходів ст. 42 Статуту уповноважує РБ застосовувати повітряні, морські або сухопутні сили держав-членів ООН проти порушників міжнародного миру та безпеки[4]. Класичним прикладом операції примусу до миру були дії США та їхніх союзників проти Іраку у відповідь на анексію Кувейту. Ці дії здійснювалися за мандатом, наданим Резолюцією РБ ООН № 678 від 29 листопада 1990 р., яка уповноважила використання усіх необхідних заходів для того, щоб домогтися виведення іракських військ з Кувейту[5].

На практиці держави та міжнародні коаліції неодноразово проводили операції по «примусу до миру» без мандату РБ. Прикладами таких операцій були повітряні інтервенції держав НАТО в Боснію і Герцеговину в 1995 р. та Югославію в 1999 р., вторгнення США у Ірак у 2003 році, втручання Росії в грузинсько-осетинський конфлікт в 2008 р., тощо. Кожна з цих операцій отримувала свої пояснення від їх

[4] Устав ООН // Глава VII: Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html

[5] Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/678 (1990) от 29 ноября 1990 года http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/576/02/IMG/NR057602.pdf? OpenElement

ініціаторів, іноді навіть із використанням концепції гуманітарної інтервенції[6], що однак часто слугувало прикриттям для суто національних інтересів. Громадянська війна в Лівії створила унікальний прецедент, коли Резолюція РБ ООН № 1973, яка передбачала захист цивільного населення усіма засобами (крім окупації лівійської території), фактично була використана окремими державами НАТО та ЛАД як «ліцензія» на інтервенцію на стороні лівійських повстанців проти режиму Муаммара Каддафі[7]. Після 2011 р. мінімізувалися перспективи отримання мандату ООН на операції примусу до миру, насамперед через критику Росії та Китаю, які блокуватимуть будь-яку інтервенцію, що може спричинити зміну політичних режимів. Жорстка позиція Москви та Пекіна навколо Сирії стала юридичною перешкодою, яка унеможливлює втручання ООН з метою припинення злочинів проти людяності в країні, охопленій п'ятирічною війною.

Деескалація конфлікту на Донбасі стала по суті результатом операції по «примусу до миру» без дозволу РБ ООН, а саме воєнної інтервенції Росії на стороні "ДНР/ЛНР", що призвело до підписання документів щодо припинення вогню та врегулювання кризи, відомих як Мінськ-1 у вересні 2014 р. та Мінськ-2 у лютому 2015 р. Мінські угоди інституціоналізували українську кризу як внутрішній конфлікт між Україною та ОРДЛО, перевели її у конфлікт малої інтенсивності, а також вивели питання Криму за рамки переговорного процесу – тобто повністю **виконали російський порядок денний щодо подальшого розвитку конфлікту**. Водночас небажання обох сторін виконувати положення Мінських угод та регулярні порушення режиму перемир'я створюють ризик чергової ескалації бойових дій у будь-який момент.

За нинішніх умов сторони дотримуються хиткого перемир'я, оскільки ціна його прямого порушення значно перевищуватиме отримані таким шляхом переваги. Загроза повномасштабного російського вторгнення втримує українську сторону від ескалації конфлікту та відновлення суверенітету військовими засобами. Досягнення завдань свого порядку денного у рамках Мінських домовленостей, можливість подальшої дестабілізації ситуації всередині України без збройного втручання, а також прагнення вийти з режиму міжнародних санкцій утримують від збройної ескалації і РФ. Дії бойовиків ДНР/ЛНР залишаються не цілком прогнозованою, однак достатньо контрольованою Кремлем складовою конфлікту. Іншими словами вони очікувано підпорядковуватимуться стратегічним і тактичним розрахункам РФ, хоча завжди залишається небезпека неконтрольованих дій сепаратистів.

Інституалізації української кризи як внутрішнього конфлікту між Україною та ОРДЛО внаслідок укладення Мінських угод **унеможливлює на даному етапі розгортання операції з примусу до миру**, оскільки Росія як де-факто країна-агресор резолюцією РБ ООН № 2202 виведена де-юре з конфлікту, а врегулювання конфлікту через виконання Мінських домовленостей є зобов'язанням України, зафіксованим Радою безпеки ООН.

[6] Гуманітарною інтервенцією зазвичай вважається використання військової сили для дій на території іншої держави без згоди РБ ООН з метою захисту мирного населення, уникнення масових порушень прав людини, надання гуманітарної допомоги тощо. Звичайно, що ні про яку гуманітарну інтервенцію США в Іраку в 2003 чи РФ у Грузії у 2008 роках не може йтися.

[7] Резолюция Совета Безопасности ООН S/RES/1973 (2011) от 17 марта 2011 года http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/41/PDF/N1126841.pdf? OpenElement

United Nations S/RES/2202 (2015)

Security Council

Distr.: General
17 February 2015

Resolution 2202 (2015)

Adopted by the Security Council at its 7384th meeting, on 17 February 2015

The Security Council,

Recalling the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations and reaffirming its full respect for the sovereignty, independence and territorial integrity of Ukraine,

Expressing its grave concern at the tragic events and violence in eastern regions of Ukraine,

Reaffirming its Resolution 2166 (2014),

Firmly convinced that the resolution of the situation in eastern regions of Ukraine can only be achieved through a peaceful settlement to the current crisis,

1. *Endorses* the "Package of measures for the Implementation of the Minsk Agreements", adopted and signed in Minsk on 12 February 2015 (Annex I);

2. *Welcomes* the Declaration by the President of the Russian Federation, the President of Ukraine, the President of the French Republic and the Chancellor of the Federal Republic of Germany in support of the "Package of measures for the Implementation of the Minsk Agreements", adopted on 12 February 2015 in Minsk (Annex II), and their continuing commitment therein to the implementation of the Minsk Agreements;

3. *Calls on* all parties to fully implement the "Package of measures", including a comprehensive ceasefire as provided for therein;

4. *Decides* to remain seized of the matter.

15-02151 (E)

Please recycle

Резолюція РБ ООН 2202 від 17 лютого 2015 року, яка затверджує Мінські домовленості і надає їм статусу документу РБ ООН

Annex I

Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements

Minsk, 12 February 2015

1. Immediate and comprehensive ceasefire in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine and its strict implementation as of 15 February 2015, 12 a.m. local time.

2. Withdrawal of all heavy weapons by both sides by equal distances in order to create a security zone of at least 50 km wide from each other for the artillery systems of calibre of 100 and more, a security zone of 70 km wide for MLRS and 140 km wide for MLRS "Tornado-S", Uragan, Smerch and Tactical Missile Systems (Tochka, Tochka U):

- for the Ukrainian troops: from the de facto line of contact;
- for the armed formations from certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine: from the line of contact according to the Minsk Memorandum of Sept. 19th, 2014;

The withdrawal of the heavy weapons as specified above is to start on day 2 of the ceasefire at the latest and be completed within 14 days.

The process shall be facilitated by the OSCE and supported by the Trilateral Contact Group.

3. Ensure effective monitoring and verification of the ceasefire regime and the withdrawal of heavy weapons by the OSCE from day 1 of the withdrawal, using all technical equipment necessary, including satellites, drones, radar equipment, etc.

4. Launch a dialogue, on day 1 of the withdrawal, on modalities of local elections in accordance with Ukrainian legislation and the Law of Ukraine "On interim local self-government order in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions" as well as on the future regime of these areas based on this law.

Adopt promptly, by no later than 30 days after the date of signing of this document a Resolution of the Parliament of Ukraine specifying the area enjoying a special regime, under the Law of Ukraine "On interim self-government order in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions", based on the line of the Minsk Memorandum of September 19, 2014.

5. Ensure pardon and amnesty by enacting the law prohibiting the prosecution and punishment of persons in connection with the events that took place in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine.

6. Ensure release and exchange of all hostages and unlawfully detained persons, based on the principle "all for all". This process is to be finished on the day 5 after the withdrawal at the latest.

7. Ensure safe access, delivery, storage, and distribution of humanitarian assistance to those in need, on the basis of an international mechanism.

8. Definition of modalities of full resumption of socioeconomic ties, including social transfers such as pension payments and other payments (incomes and

У ст. 2 Комплексу заходів зазначається, що сторони – це Україна та ОРДЛО

Який саме тоді інструмент може бути використаний на даний момент, якщо примус РФ до миру українською стороною не розглядається як варіант розвитку ситуації? Чи можливе сьогодні введення міжнародного миротворчого контингенту, про що вже неодноразово заявляв президент України? Для відповіді на це запитання потрібно визначити чи завершена гостра фаза конфлікту, чи є Мінські домовленості верхньою точкою згаданої вище кривої конфлікту, після якої він іде на спад і настає момент для використання інструменту операцій з підтримання миру. Чи ж все таки конфлікт залишається у гострій фазі і для його врегулювання потрібні або миротворчість, або операція з примусу до миру.

За наявними даними, **після досягнення Мінських домовленостей щомісяця з українського боку гинуло у середньому 56 військовослужбовців**. За весь період після завершення операції в Дебальцево і початку дії Мінська-2 до 8 квітня 2016 року за офіційними даними **загинуло 748 українських солдат**. Тобто за жодних умов Мінські домовленості не призвели до ефективного перемир'я і припинення вогню.

Іншими словами, на даний момент Мінські домовленості є лише інструментом для переведення конфлікту високої інтенсивності у форму конфлікту низької інтенсивності. Але конфлікт все ще перебуває у гострій фазі, тобто **єдиним міжнародним інструментом врегулювання, окрім примусу до миру, є лише миротворчість. Започаткувати операцію з підтримання миру стане можливим лише у випадку успішних миротворчих зусиль по ефективному врегулюванню конфлікту.** Тому українська сторона не має іншої альтернативи як активно використовувати **весь інструментарій ст. 33 Статуту ООН для миротворчих зусиль**, зокрема:

- *переговори* – у тому числі безпосередньо з агресором щодо припинення агресії і відновлення територіальної цілісності України;
- *обстеження*, зокрема наслідків агресивних дій РФ для економіки, матеріального стану України;
- *посередництво*, у тому числі із залученням сторін-підписантів Будапештського меморандуму;
- *примирення*, зокрема шляхом просування власних концепції відновлення суверенітету України над Кримом;
- *арбітраж* та судовий розгляд щодо компенсації Росією завданої Україні шкоди;
- *звертання до регіональних організацій*, зокрема ОБСЄ, РЄ з проханням посилення санкцій аж до виключення РФ зі складу цих організацій через агресію щодо України та опрацювання нових концепцій мирного врегулювання конфлікту з РФ тощо.

Чи можна врегулювати нинішній конфлікт з допомогою перерахованих вище механізмів? Так, за умови **вироблення цікавого для усіх сторін плану мирного врегулювання, визначення ефективного каналу переговорів та дієвої тактики його проштовхування.** Тому найближчим завданням у рамках миротворчих зусиль

по врегулюванню конфлікту на даний момент має бути опрацювання «позитивного» та «негативного» міжнародного порядку денного щодо РФ.

Позитивний порядок денний має передбачати низку кроків щодо перегляду європейської архітектури безпеки та співробітництва з метою заспокоєння формальних претензій Кремля, пропозиції по врегулюванню двосторонніх українських проблем з використанням інноваційних способів, але за безумовного визнання українського суверенітету в рамках кордонів 1991 року.

Негативний порядок денний має сприяти примусу РФ прийняти позитивний порядок денний і може включати такі кроки як кваліфікації РФ в рамках ООН як агресора і сторони конфлікту, а отже заборона РФ брати участь у прийнятті рішень щодо його врегулювання, винесення прийняття рішення щодо визначення та покарання агресора на засідання Генасамблеї ООН, вимога щодо запровадження стосовно РФ вищого рівня санкцій тощо.

Лише об'єднанням «пряника і батога» можна спробувати змусити та/чи заохотити Кремль до змістовних переговорів з метою завершення конфлікту та відновлення сталого миру між сторонами.

«Ілюзія, що все більші втрати іншої сторони призведуть до власної перемоги, є причиною того, що конфлікти затягуються, а конфліктуючі сторони спільно програють...»

А. Рапопорт, американський математик та конфліктолог

За умов нинішнього стану конфлікту та «безальтернативності» Мінського процесу **введення голубих шоломів ООН чи іншого миротворчого контингенту не лише неможливе з низки політико-процедурних міркувань, але й тому, що це не відповідає тексту та логіці Мінського мирного процесу**. Мінські домовленості визначають умови перемир'я та окремих внутрішньополітичних змін в Україні та не передбачають розгортання військового контингенту третьої сторони на лінії розмежування. Більше того, започаткування станом на сьогодні Операції з підтримання миру (ОПМ) в Україні є неможливим і тому, що **конфлікт «ще не дозрів»** до тієї фази, коли сторони вже досягли мирних домовленостей чи хоча би ефективного перемир'я, коли конфлікт «видихся» і перейшов у низхідну фазу, а сторони готові на розведення і поступове врегулювання конфлікту.

ЧИ МОЖЛИВИЙ ПРИМУС РОСІЇ ДО МИРУ

Чи існували інші варіанти зовнішньополітичної стратегії і тактики нашої держави, які би могли привести до ефективнішого покарання агресора, недопущення трагедій під Іловайском і Дебальцевим, які зрештою і привели Україну до Мінського тупика? Так, однозначно. І якщо нездатність українського керівництва звернутися до ООН та ключових міжнародних гравців з проханням про превентивне розгортання у кінці лютого 2014 року ще якось можна пояснити постмайданним хаосом, то хаотичність, безсистемність у висування нереалістичних ініціатив та ігнорування інших, достатньо відомих засобів ефективної протидії агресору в рамках ООН та інших міжнародних організацій з боку української дипломатії протягом всього періоду 2014–2016 років не знаходить іншого пояснення аніж непрофесіоналізм або саботаж.

Українська дипломатія вже з березня 2014 року була зобов'язана використати існуючий міжнародно-правовий потенціал для обмеження Росії в рамках ООН. Насамперед, одразу після окупації АРК українська дипломатія у відповідності до міжнародних конвенцій про визначення агресії, статуту ООН, резолюції ГА ООН 3314 щодо визначення агресії, Будапештського меморандуму та цілого комплексу інших міжнародно-правових документів була зобов'язана кваліфікувати РФ як країну-агресора і використати ст. 27 Статуту ООН для позбавлення права РФ брати участь у голосуванні щодо питань, які торкаються конфлікту в Україні.

Українська сторона замість агресивної антиросійської риторики мала звернутися до РБ ООН з вимогою виконати основне завдання даної інституції, передбачене у ст. 39 Статуту, щодо відновлення миру і безпеки, а у випадку нездатності РБ ООН зробити це звернутися до Резолюції ГА ООН № 377А «Об'єднані заради миру» і винесення питання покарання агресії проти України на розгляд сесії Генеральної асамблеї ООН.

Українська дипломатія не змогла використати існуючий міжнародно-правовий потенціал для обмеження Росії в рамках ООН: від кваліфікації РФ країною агресором і використання ст.27 Статуту для позбавлення права РФ брати участь у голосуванні – до використання Резолюції ГА ООН «Об'єднані заради миру»... Такі дії дозволили б вивести конфлікт зпід впливу РФ як постійного члена РБ...

Згадана Резолюція передбачає, що у випадку нездатності Ради безпеки ООН з огляду на використання окремими постійними членами свого права вето виконати свою головну місію – захистити мир і безпеку, Генеральна асамблея ООН може прийняти рішення щодо відновлення миру і безпеки, включно з питанням застосування санкцій щодо агресора чи використання воєнної сили. Для передачі питання на розгляд ГА ООН потрібне процедурне рішення РБ ООН, прийняття якого потребує простої більшості голосів членів РБ ООН, а не згоди усіх постійних членів РБ. Таким чином можна обійти право вето РФ у Раді безпеки і прийняти рішення щодо покарання агресора чи навіть проведення коаліцією країн операції по примусу РФ до миру.

За 66 років дана Резолюція використовувалась 10 разів; кожного разу відповідно до виписаної у Резолюції процедури скликалась Надзвичайна Спеціальна сесія (НСС). У 1956 році перша така сесія розглянула питання Суецької кризи і прийняла рішення щодо створення миротворчих сил ООН UNEF I.

Пізніше Восьма НСС прийняла важливі рішення щодо питання Намібії та санкцій щодо ПАР. Нині діюча Десята НСС розглядає питання ізраїльсько-палестинського конфлікту. Хоча між дипломатами та експертами немає єдиної точки зору щодо правової природи рішень НСС і їх сумісності з рішеннями РБ ООН, усіма визнається щонайменше вагома політична роль відповідних рішень НСС; вони стають основою для формування широких міжнародних коаліцій та прийняття санкцій та інших форм тиску.

Головною умовою для використання даної Резолюції є наявність фактів нездатності Ради безпеки прийняти рішення щодо захисту миру та безпеки. Іншими словами, для того, щоб Україна змогла звернутися до РБ з проханням передати питання покарання РФ за агресію проти України, прийняття рішення щодо проведення операції щодо примусу РФ до миру чи запровадження санкцій ООН проти РФ, потрібно декілька разів – три, чотири, п'ять – пропонувати на розгляд РБ проекти

відповідних резолюцій з максимально жорсткими формулюваннями. Після вето-вання Росією даних проектів Україна як жертва агресії могла б вимагати скликання НСС та прийняття відповідної резолюції.

Шанси на прийняття такої резолюції НСС ООН щодо покарання РФ у 2014 – на початку 2015 року були дуже високими, але після 17 лютого 2015 року стали мізерними. Саме в цей день, 17 лютого 2015 року, було допущено таку помилку як надання Мінським домовленостям правового статусу документу РБ ООН, зафіксованого у Резолюції РБ 2202. Пункт 2 Комплексу заходів у рамках Мінських домовленостей, який є частиною цієї Резолюції, визначає сторонами конфлікту Україну та ОРДЛО, а не Україну та РФ. Тобто документом РБ ООН Росію виведено за рамки «українського конфлікту». У результаті нездатності української дипломатії використати існуючий міжнародно-правовий інструментарій нейтралізації та покарання агресора Україна залишилась сам на сам з агресором, який за формальними ознаками вже більше не є стороною конфлікту.

Після прийняття Резолюції 2202 вже ніхто не зможе закинути РБ ООН нездатність розглянути і прийняти рішення щодо питання, яке несе загрозу миру – агресії РФ щодо України, а отже різко зменшуються шанси використати звернутися до Резолюції ГА ООН № 377А «Об'єднані заради миру». **Саме бажанням Росії уникнути можливості використання Резолюції «Об'єднані заради миру» і можна пояснити поспішність, з якою було прийнято Резолюцію РБ ООН щодо Мінських домовленостей. Зрозуміти, чим були продиктовані небажання української дипломатії застосувати «Об'єднаних заради миру» і згода з прийняттям резолюції РБ ООН 2202, окрім як непрофесіоналізму чи підігруванням агресору під прикриттям антиросійської риторики, неможливо.**

Саме перерахований вище алгоритм дій дозволив би вивести конфлікт на сході України з-під впливу РФ як постійного члена РБ, використати потенціал ООН для встановлення миру і відновлення своєї територіальної цілісності. Навіть якщо би не вдалося прийняти рішення щодо початку операції щодо примусу РФ до миру, вдалося би чітко зафіксувати за РФ статус держави – агресора і сторони конфлікту, прийняти рішення щодо санкцій проти РФ на рівні ООН, подати відповідні судові документи щодо шкоди, завданої Україні російською агресією тощо.

Але чомусь не протягом 2014го чи початку 2015 року, а на наступний день після формального виведення Росії з конфлікту, 18 лютого 2015 р., РНБО України ухвалила Рішення «Про звернення до Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру і безпеки», схвалене Указом Президента України від 2 березня 2015 р. та Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. У рішенні РНБО зазначено, що дане прохання здійснюється в інтересах «забезпечення національної безпеки України та невідкладного розв'язання кризової ситуації, що склалася в окремих районах Донецької і Луганської областей, забезпечення ефективної імплементації Мінських домовленостей»[8]. Вище ми вже дали відповідь на питання, чи дозволяють Мінські домовленості і нинішній стан конфлікту проведення на сході країни міжнародної Операції з підтримки миру. Що ж потрібно для того, щоб миротворці все таки з'явились на Донбасі?

[8] Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про звернення до Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки» від 18 лютого 2015 року http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0003525–15

ПІДТРИМАННЯ МИРУ

Підтримання миру – це забезпечення присутності ООН в конкретному районі за згодою усіх зацікавлених сторін, яке, як правило, пов'язане з розгортанням військового та/чи поліцейського персоналу. Операції з підтримання миру (ОПМ) під егідою ООН базуються на трьох принципах: згода сторін, неупередженість і незастосування сили за винятком самооборони та захисту мандату. Розрізняють три види ОПМ:

1. **Місії спостерігачів**, які виконують нагляд за виконанням домовленостей про припинення вогню;
2. **Військові місії**, які забезпечують буферну зону між ворогуючими сторонами;
3. **Багатокомпонентні місії** у складі військового, поліцейського та цивільного персоналу, які сприяють демобілізації комбатантів та їх реінтеграції у суспільство, розмінуванню територій, поверненню переміщених осіб, посиленню державних інституцій.

Розгортання ОПМ вимагає виконання нижчезазначених послідовних етапів[9]:

1. **Домовленість між ворогуючими сторонами**. Якщо обидві сторони дійдуть згоди, що ОПМ є найкращим інструментом стабілізації, вони звертаються до держав чи міжнародних організацій із проханням про розгортання місії ООН.

2. **Підтримка зацікавлених сторін**. Політична підтримка ОПМ здійснюється переважно донорами міжнародного миру та безпеки. Як правило, до них належать регіональні організації (НАТО, Африканський Союз, ЕКОВАС), які мають інтерес у стабілізації безпекового середовища або окремі держави Азії та Африки, для яких ОПМ є важливим джерелом наповнення ВВП (Бангладеш, Ефіопія, Кенія, Індія, Пакистан, Руанда).

3. **Технічна оцінка** району розгортання ОПМ. Як правило, Секретаріат ООН ініціює відправку місії з метою оцінки військової, політичної, безпекової та гуманітарної ситуації в зоні конфлікту.

4. **Доповідь Генерального секретаря ООН**. У доповіді за підсумками технічної оцінки визначається бюджет, чисельність персоналу та інші ресурси, необхідні для майбутньої операції. Дана доповідь передається на розгляд Ради Безпеки ООН.

5. **Резолюція Ради Безпеки ООН**. Отримання мандату ООН на проведення ОПМ вимагає підтримки 9 з 15 членів РБ, включаючи голоси, які збігаються, всіх постійних членів. Дана резолюція визначає мандат, масштаби та задачі операції.

6. **Затвердження бюджету** операції Генеральною Асамблеєю ООН.

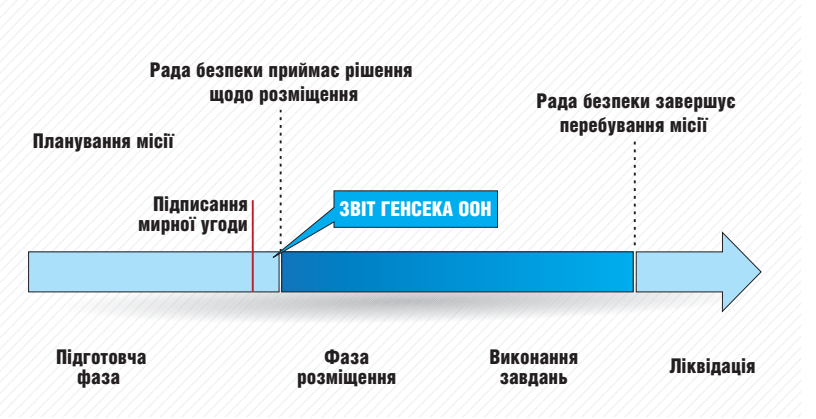
7. **Формування персоналу** операції. Генсек ООН зазвичай призначає главу місії, командувача силами ОПМ, комісара поліції, керівний склад цивільного персоналу.

8. **Планування** ОПМ. Глава місії, Департамент операцій з підтримання миру та Департамент польової підтримки здійснюють політичне, військове та оперативне керівництво, а також матеріально-технічне забезпечення операції.

9. **Розгортання** ОПМ. Вслід за створенням штаб-квартири відбувається поступове географічне розширення присутності місії до масштабів, передбачених мандатом РБ ООН.

[9] Формирование новых операций ООН по поддержанию мира http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/newoperation.shtml

Стандартний порядок формування місій з підтримання миру



Стандартний порядок формування ОПМ

Хоча примус до миру та підтримання миру можуть бути пов'язані із розгортанням сил ООН з метою стабілізації конфлікту, **між двома видами операцій існують суттєві відмінності**:

	ПРИМУС ДО МИРУ	ПІДТРИМАННЯ МИРУ
Фаза конфлікту	Ескалація	деескалація
Згода сторін	всупереч волі принаймні однієї сторони	за згодою всіх сторін
Нейтральність	спрямована проти порушника миру	неупереджена до всіх сторін
Застосування сили	дозволяється мандатом РБ ООН	забороняється, крім випадків самооборони та захисту мандату

Якщо відштовхуватися від того, що РФ здійснила агресію щодо України і зараз здійснює окупацію її суверенної території, то **Україні слід вести мову про міжнародну операцію щодо примусу РФ до миру**. Для цього, очевидно, слід було ще у лютому-березні 2014 року чітко оголосити Росію країною агресором, домогтися кваліфікації Росії з боку ООН через використання згаданих вище міжнародно-правових інструментів як країни агресора і усунути її від використання права вето щодо розгортання такої операції, домогтися виконання від США та інших країн-гарантів їх зобов'язань по підтримці розгортання такої операції, забезпечити прийняття відповідних рішень РБ і впровадження даної операції.

Оскільки цього всього не було зроблено (і навіть не було жодної спроби опрацювати чи реалізувати такий сценарій, що принаймні надало б українській дипломатії додаткові козирі у посиленні міжнародного тиску на РФ), **то іншої опції в України на нинішньому етапі, аніж операція з підтримання миру, не залишається**. А ОПМ, зі свого боку, передбачає низку умов, які або не досягнуто, або досягнення яких є проблемним.

Насамперед, мова йде про **деескалацію** конфлікту. Попри проголошене перемир'я його дотримання обраховується декількома днями; маємо справу не із замороженим конфліктом, а конфліктом малої інтенсивності. Важливою умовою є і згода усіх сторін конфлікту – тобто і ОРДЛО. Це означитиме легітимізацію тих, кого офіційний Київ називає терористами, можливість розбудовувати квазідержавні структури, цілком контролювати захоплену територію.

Для операції щодо примусу Росії до миру слід було ще у лютому-березні 2014 року чітко оголосити Росію країною агресором, домогтися кваліфікації Росії з боку ООН через використання згаданих вище міжнародно-правових інструментів як країни агресора і усунути її від використання права вето щодо розгортання такої операції...

Спроби Києва повернути силовим шляхом контроль над окупованими територіями будуть прямим порушенням умов розгортання ОПМ.

Не слід забувати і про процедуру прийняття рішення щодо ОПМ і роль РФ у цьому процесі. Оскільки формально внаслідок системних помилок української дипломатії РФ знаходиться поза конфліктом, то вона зможе забезпечувати вплив на формування мандату, визначення складу, у тому числі і керівництва ОПМ. Якщо збережеться такий ж рівень дипломатичної гри з боку України та РФ як сьогодні, то з високою ймовірністю можна спрогнозувати, що миротворчі сили стануть способом легітимізації російської присутності на Донбасі.

Якщо все таки відбудеться деескалація конфлікту і ворогуючі сторони (використовуючи мову Мінських домовленостей – України та ОРДЛО) погодяться на введення ОПМ, то Україні буде потрібно насамперед **визначитися із її мандатом**. Передусім наша держава потребує міжнародної військової місії, яка забезпечуватиме ефективне роз'єднання сторін вздовж лінії та матиме право на застосовування сили для захисту мандату. Такі сили мають доповнити СММ ОБСЄ, чий мандат обмежується спостереженням за режимом припинення вогню. Місії, які обмежуються роз'єднанням сторін, вписуються до так званих «операцій першого покоління». Вони цілком здатні попередити чергову хвилю ескалації, тобто встановити «негативний» мир (під негативним миром мається на увазі припинення бойових дій без врегулювання системних причин конфлікту), однак не гарантують сталий мир у випадку завершення мандату місії.

Для досягнення «позитивного» миру на Донбасі, тобто викорінення причин конфлікту, необхідний ширший мандат, який притаманний «операціям нового покоління». Зокрема, військовий персонал має доповнюватися поліцейським контингентом, який би зміг створити безпечні умови для проведення виборів в ОРДЛО, що належать до зобов'язань України за Мінськими угодами.

Запровадженню особливого порядку самоврядування в ОРДЛО має передувати залучення міжнародного цивільного персоналу до створення правоохоронних органів, судів та прокуратури на цих територіях – або ж виконання міжнародним персоналом даних функцій. Зберігається ризик впливу РФ на призначення даних осіб – але це у будь-якому випадку краще, аніж призначення вчорашніх терористів на посади суддів та прокурорів регіону. Крім того, ОПМ має бути розміщена не лише на лінії контакту, але й на неконтрольованій ділянці російсько-українського кордону для припинення постачання сепаратистів російським озброєнням.

Виходячи з порядку формування ОПМ, **головна перешкода для відправлення військової місії ООН на схід України зумовлена позицією Росії, яка очевидно скористається правом вето в РБ ООН, щоб не втратити управління конфліктом на сході України – або, як зазначалось вище, спробує забезпечити повний контроль над місією**. Без принципових домовленостей з США щодо параметрів ОПМ та щохвилинного контролю над формуванням місії забезпечити її відповідність українським інтересам буде складно.

Слід враховувати, що наразі спостерігається тенденція небажання третіх країн витрачати значні ресурси на ОПМ в районі локалізованого конфлікту, який не становить серйозної загрози їхній національній безпеці. За оцінками Андреаса Умланда та Олексія Мельника, на Донбасі необхідний міжнародний контингент у складі 50 тис. осіб[10].

На нашу думку, безпекові виклики конфлікту на Донбасі можна врегулювати меншою кількістю миротворців – біля 40 тис. військових і цивільних, але якщо враховувати загрозу українському суверенітету з території окупованого Криму і потребу розмістити миротворчий контингент і там, то ми дійсно вийдемо на 50 тис.осіб миротворчого персоналу.

Примітно, що станом на сьогодні в 16 міжнародних місіях ООН служать сумарно 120 тисяч осіб персоналу, включаючи 104 тисяч військовослужбовців та 16 тисяч поліцейських. Розгортання ОПМ, що складатиме майже половину усього миротворчого персоналу, є дійсно велетенським викликом для ООН, для здійснення якого потрібні значні зусилля.

Щорічний миротворчий бюджет ООН складає більше 8 млрд.дол.США, тобто навіть умовно мінімальний бюджет дієвої миротворчої операції в Україні сягатиме 3–4 млрд.дол. щорічно. Враховуючи, з якими труднощами забезпечується наповнення існуючого миротворчого бюджету, його зростання на 40–50% є серйозною проблемою.

Навіть якщо і вдасться подолати усі ці перешкоди, то мандат військової місії ООН сприятиме підтриманню миру на сході України шляхом роз'єднання сторін та замороження конфлікту, але не передбачатиме вирішення самого конфлікту. Врегулювання ситуації на Донбасі та повернення регіону до мирного життя вимагає розгортання міжнародної місії з широким мандатом, який містить не лише елементи підтримання миру, а й спирається на концепцію постконфліктного миробудівництва.

У цілому ж керівництво України повинно припинити популізм навколо ОПМ на Донбасі, який часто вводить в оману суспільство і дезорієнтує друзів на міжнародній арені. Натомість українська дипломатія повинна наповнити свої заяви реальним змістом та шукати шляхи **подолання російського вето в РБ ООН як головної проблеми для врегулювання конфлікту із залученням міжнародних організацій, насамперед ООН**.

Якщо Україна належним чином формально доведе, що Росія окупувала Крим та здійснює ефективне управління над квазідержавними утвореннями ДНР та ЛНР, наступним кроком має стати позбавлення російської делегації голосу в РБ ООН при розгляді ситуації в Україні. **Відповідно до п. 3 ст. 27 Статуту ООН, держава-учасниця міжнародного спору повинна утримуватися від голосування**. Це положення може сприяти прийняттю резолюції щодо розгортання ОПМ на Донбасі,

[10] *Андреас Умланд, Олексій Мельник.* За рамками Мінських угод. «Дзеркало тижня. Україна» № 8, 3 березня 2016

створення міжнародного кримінального трибуналу у справі МН17 та інших порушеннях міжнародного миру і безпеки, спричинених агресією Росії проти України. Однак в умовах конфлікту низької інтенсивності на Донбасі Україна матиме невисокі шанси того, що більшість держав світу підтримають такий несподіваний і непослідовний крок через два роки після початку російської агресії.

МИРОТВОРЧІ МОЖЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Відповідно до ст. 52 Статуту ООН, Рада Безпеки повинна заохочувати мирне розв'язання конфліктів за допомогою регіональних організацій. Однак ст. 53 Статуту застерігає, що регіональні організації не можуть вживати ніяких примусових дій без мандату Ради Безпеки. Таким чином, будь-яке залучення місії з підтримання миру під егідою регіональної організації прив'язується до рішення Ради Безпеки ООН, в якій Росія має право вето.

ЄС, НАТО і ОБСЄ належать до регіональних організацій, які діють у сфері європейської безпеки. Після започаткування Спільної зовнішньої та безпекової політики і Європейської політики безпеки та оборони ЄС почав брати активнішу участь в європейській та міжнародній безпеці. З 2003 року ЄС здійснив 36 військових, цивільних та комбінованих миротворчих місій. Так, в 2003 р. військова місія «Конкордія» була відправлена в Македонію, з 2004 р. ЄС проводив військову операцію з підтримання миру в Боснії і Герцеговині. Балкани були своєрідним полігоном, на якому ЄС відпрацював модальності своїх миротворчих операцій. Окрім Балкан, пріоритетним регіоном для ЄС є Північна Африка та Близький Схід, а також Східна Європа та Південний Кавказ.

Завершеними ЄС вважає 17 місій, діючими – 19 військових операцій та цивільних місій по всьому світу. Серед 6 військових місій ЄС 5 розгорнуто в Африці (Малі, ЦАР, Сомалі, морська операція у Середземномор'ї з метою запобігання контрабанді людей та операція в Аденській затоці з метою протидії сомалійським піратам). Один з чинників переважаючої активності ЄС в Африці є високий інтерес Франції, яка відрядила значну кількість військових у Малі, ЦАР та інші країни, до ситуації у своїх колишніх колоніях. Крім того, військова і цивільна присутність ЄС у цих країнах не викликає заперечень з боку Росії, оскільки Африка перебуває на периферії зовнішньополітичних пріоритетів Москви після розпаду СРСР.

Дві цивільні місії ЄС у рамках СЗБП ЄС діють на території України: Прикордонна місія на українсько-молдовському кордоні, що діє з 2005 року, та розпочата в 2014 році Консультативна місія ЄС по сприянню реформуванню сектору безпеки України. Саме така модальність – поліцейські чи цивільні місії, які надають поради місцевим органам влади по реформуванню та підвищенню ефективності роботи місцевих правоохоронних органів – є на сьогодні і на найближче майбутнє єдино прийнятним форматом для миротворчої діяльності ЄС на території України. Такий формат не суперечить позиціям проросійськи налаштованих країн ЄС, не викликає роздратування Москви і не потребує будь-яких додаткових погоджень з боку РБ ООН, а базується суто на запрошенні країни перебування таких місій. Жодних суттєвих досягнень обидві місії так і не продемонстрували до сьогоднішнього дня і є скоріше фактором для звітності та самозаспокоєння, аніж для врегулювання воєнного конфлікту з РФ. З політичних міркувань переважна більшість країн ЄС

рішуче заперечують проти залучення ЄС до розведення сторін і не допускають навіть теоретично можливості, коли російські та єесівські військовослужбовці бачитимуть один одного через приціл автомата. Угода про асоціацію між Україною та ЄС також не передбачає інших зобов'язань сторін, аніж політичні консультації та, як зазначається у ст. 10, «збільшення участі України у цивільних та військових операціях ЄС з подолання кризових ситуацій, а також у відповідних навчаннях і тренуваннях, зокрема тих, що проводяться в рамках Спільної політики безпеки і оборони» (http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

НАТО на практиці здійснювала військові операції як за мандатом ООН, так і без нього. Операція НАТО в Боснії і Герцеговині була покликана захистити «безпечні зони», створені під егідою ООН. Натомість втручання НАТО в Югославію у 1999 р. було здійснено без мандату РБ ООН. Цьому також сприяла політична слабкість Росії в 1990-х рр. Тим не менш, незалежно від легітимності дій альянсу, в обох випадках військовий контингент НАТО залишився на терені колишньої Югославії для підтримання мирних угод за резолюціями РБ ООН. Так, війська НАТО стали основою сил SFOR у Боснії та KFOR у Косово. У випадку з Україною держави-члени НАТО не приховують відсутність навіть гіпотетичного бажання контактувати з регулярними частинами російської армії. Винесення такої пропозиції на порядок денний НАТО викличе жорстку реакцію з боку Росії та спровокує ескалацію збройного конфлікту, у чому явно не зацікавлені ні США, ні їхні європейські союзники.

ОБСЄ залишається єдиною регіональною безпековою організацією, яка включає до свого складу всі сторони, інтереси яких тією чи іншою мірою зачіпає конфлікт

на Донбасі: Україну, Росію, держави ЄС та США. Принципи, механізми та інструменти функціонування цієї організації були вироблені ще з часів холодної війни і є комфортними для наддержав, хоч і за минулі 25 років так і не продемонстрували жодної історії успіху, прикладу врегулювання чи попередження конфлікту.

До мандату ОБСЄ у політико-безпековій сфері належать раннє попередження, запобігання та врегулювання конфліктів. Незважаючи на теоретичну можливість здійснення військових місій цей інструмент ОБСЄ жодного разу не був застосований на практиці. З огляду на політичні розходження сторін, обов'язковість згоди і України, і РФ для прийняття відповідних рішень, а також брак досвіду і ресурсів малоймовірно, що військова місія ОБСЄ з'явиться на Донбасі, дане питання навіть не обговорюється теоретично.

Цивільні та моніторингові місії ОБСЄ присутні на території Балкан, Центральної Азії, Молдови та України. На ці місії в основному покладені завдання сприяти демократизації, розвитку громадянського суспільства, реформуванню правоохоронних органів тощо. З 2014 р., після початку російської агресії проти України, на території нашої країни діють Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ), Місія спостерігачів на двох російських пунктах пропуску «Гуково» і «Донецьк», а також надається допомога у проведенні переговорів у мінському форматі. Якість моніторингу згаданих місій неодноразово викликала сумніви з боку усіх сторін конфлікту, посередництво в мінських переговорах має більше технічний характер, нагадує багаторічні безрезультатні та малозмістовні консультації щодо придністровського врегулювання і малоймовірно, що без прямих домовленостей на найвищому політичному рівні принесе якісь результати.

24 квітня 2016 р. Президент України Петро Порошенко заявив про підготовку спеціальної поліцейської місії ОБСЄ на Донбасі. За словами глави держави, ця місія повинна «забезпечити стале припинення вогню та безпеку, відведення важкої військової техніки та виведення російських окупаційних військ, відновлення контролю над українсько-російською частиною кордону». Як повідомляє веб-сайт глави держави, президент переконаний, що «поліцейська місія ОБСЄ має виставити постійно діючі озброєні пости в місцях відведення важкої техніки та на неконтрольованій ділянці українсько-російського кордону з метою припинення постачання бойовикам російської техніки і боєприпасів»

Чи відповідають такі очікування мандату поліцейських місій ОБСЄ?

До повноважень поліцейської місії ОБСЄ входить підтримка й тренінг місцевих силових структур у подоланні транснаціональної та організованої злочинності, наркотрафіку, контрабанди людей, порушень прав людини та інших викликів. Ці місії залучаються в якості заходу превентивної дипломатії або постконфліктного миробудівництва. Інакше кажучи, поліцейські місії розгортаються або до того як почався конфлікт, або після його завершення. Такі місії покликані підвищити спроможність вже сформованих безпекових структур.

Відтак згадані вище очікування мало пов'язані з практичним мандатом поліцейських місій ОБСЄ. Зокрема, поліцейські місії (навіть озброєні) не можуть забезпечувати режим припинення та відведення важкої техніки і збройних груп. Натомість, поліцейський персонал ОБСЄ може здійснювати патрулювання лінії розмежування та українсько-російського кордону, але за обов'язкової згоди Росії. Відмінність поліцейської місії від моніторингової полягає в тому, що перші носитимуть зброю та матимуть право на її застосування у випадку загрози життю. Однак поліцейські не зможуть за-

стосовувати зброю проти порушників режиму перемир'я, на відміну від військового персоналу ООН. Тим більше, така місія не може забезпечити стале припинення вогню та безпеку, відведення важкої військової техніки та виведення російських військ.

З іншого боку, присутність поліцейської місії ОБСЄ може сприяти моніторингу ситуації під час виборів на території ОРДЛО і навіть здійснювати певні функції по забезпеченню безпеки виборчих дільниць, але це ледь чи сприятиме розведенню сторін чи забезпеченню відновленню українського суверенітету без досягнення принципової політичної домовленості і повного припинення бойових дій і насилля в регіоні.

МИРОБУДІВНИЦТВО

Зазвичай під миробудівництвом розуміється **широкомасштабна діяльність міжнародних та національних акторів з метою підтримки соціальних, політичних, професійних, релігійних, будь-яких інших активних груп чи структур, які сприятимуть зміцненню миру і запобіганню рецидиву конфлікту**. Миробудівництво покликане підвищувати довіру між сторонами та може мати багато спільних ознак, які також притаманні превентивній дипломатії. Однак обидві форми міжнародного втручання мають різні цілі: превентивна дипломатія спрямована на запобігання кризи, а миробудівництво – уникнення повторення кризи. Миробудівництво включає заходи, властиві і для операцій з підтримання миру, зокрема роззброєння сторін, демілітаризація та розмінування територій, а також такі заходи як репатріація біженців, підготовка персоналу силових структур, нагляд за проведенням виборів, захист прав людини, реформування та зміцнення державних установ, стимулювання політичного діалогу тощо.

У цілому ж за останні десятиліття випрацювано розуміння миробудівництва як концепції **різнорівневої системної діяльності протягом тривалого періоду часу з метою усунення глибинних причин конфлікту і створення структур, які здатні забезпечити культуру діалогу і мирного врегулювання суперечок**. Така діяльність може включати в себе найрізноманітніші заходи – від уроків примирення та взаєморозуміння до справедливого розподілу чи доступу до ресурсів, реформи конституційного ладу, боротьби з корупцією у правоохоронних органах чи забезпечення чесних і справедливих виборів, запровадження гендерної рівності, усунення різних форм дискримінації тощо.

Миробудівництво сприяє утвердженню так званого «позитивного» або «сталого» миру, тобто не просто призупиненню насильства чи бойових дій, а усуненню глибинних причин конфлікту, врегулювання проблем, які можуть зумовити його відновлення. Як неодноразово відзначалося в різноманітних дослідженнях, близько половини конфліктів протягом 20 років після завершення їх «гарячої» фази повторюються у тій чи іншій формі. Тобто не досягнення перемир'я чи навіть формального миру є кінцевою метою діяльності по врегулюванню конфлікту, а саме досягнення стану сталого миру і усунення причин конфлікту. Саме тут ключова роль у міжнародній миротворчості і належить миробудівництву.

Миробудівництво сприяє усуненню глибинних причин конфлікту та врегулюванню проблем, які можуть зумовити його відновлення

Утвердження позитивного миру вимагає, щоб миробудівництво відбувалося паралельно на трьох рівнях: 1) вищий рівень за участю лідерів сторін; 2) проміжний рівень за участю інтелектуальної еліти, яка одночасно має зв'язок з вищим керівництвом та користується авторитетом серед пересічних людей; 3) місцевий рівень за участю осіб, які безпосередньо постраждали від негативних наслідків конфлікту. Причому миробудівнича робота однаково потрібна не зважаючи на те, чи конфлікт був внутрішньодержавним чи міждержавним.

Миробудівництво вважається успішним, якщо сторони завершили три етапи:

1. Зміна структурних дисбалансів у відносинах між сторонами; врегулювання глибинних політичних, економічних, територіальних, ідеологічних причин конфлікту;
2. Поліпшення політичних, торгово-економічних, культурних, міжлюдських відносин між сторонами;
3. Зміна емоційно-ідеологічного взаємного сприйняття сторін, поява мирного «проекту співжиття у майбутньому» раніше ворогуючих сторін.

Миробудівництво зазвичай є тривалим та болісним процесом, який вимагає перегляду доктринальних, ідеологічних засад, на яких засновувалась та чи інша спільнота під час конфлікту. **Критичною точкою, коли можна говорити про успіх у процесі миробудівництва, є зміна негативного сприйняття протилежної сторони, яке накопилося внаслідок соціальної мобілізації під час конфлікту**. Лише тоді, коли ворог знову стає живою людиною, яка мала свої причини і виправдання для своїх дій, яка так само робила помилки і може/повинна отримати пробачення і підтримку, лише тоді перемир'я починає набирати ознак сталого миру. Не менш важливим є і врегулювання економічних чи політико-ідеологічних причин конфлікту: сталий мир досягається лише тоді, коли досягається взаємовигідний баланс інтересів і колись ворогуючі сторони вважають його справедливим.

Миробудівництво є вкрай важливим для відновлення сталого миру та розвитку у країнах, які стали жертвами внутрішніх конфліктів. Але не менш важливим миробудівництво є і для постконфліктного врегулювання та відновлення сталих відносин і між державами, що брали участь у конфліктах. У цьому випадку важливою запорукою успіху є симетричність процесів миробудівництва всередині спільнот, які притримувались протилежних поглядів і позицій під час конфлікту.

З урахуванням багаторівневого «українського» конфлікту, миробудівництво вимагатиме одночасної стабілізації на геополітичному рівні (у відносинах між Заходом та Росією), двосторонньому (між Україною та Росією) і локальному (всередині українського суспільства). При цьому миробудівництво на одному рівні має доповнюватися конструктивними кроками на інших рівнях.

Як зазначено вище, миробудівництву має передувати деескалація конфлікту, роз'єднання та/чи роззброєння комбатантів, створення належного безпекового середовища. Миробудівничі місії, що можуть існувати разом чи окремо від можливих військових чи цивільних місій з підтримки миру, виконуватимуть такі завдання як інтеграція комбатантів у суспільство, розмінування територій, допомога в розбудові силових структур, повага до прав людини тощо. Зі свого боку, українська сторона повинна активно працювати з жертвами конфлікту та сприяти їхній інтеграції в мирне середовище шляхом підтримки місцевих ініціатив.

Водночас **миробудівничі зусилля не повинні обмежуватися Донбасом**. Суб'єкти української політики повинні не допускати спекуляції на тему відмінностей між різними областями, покликаних задовольнити короткострокові електоральні інтереси тієї чи іншої політичної сили. Натомість компетентні органи центральної та місцевої влади мають проводити таку політику, яка сприятиме національній консолідації шляхом вирішення тих структурних проблем, від яких страждають громадяни всіх областей: корупція, організована злочинність, свавілля правоохоронних органів, безробіття на місцях, закриті політичні інституції, низька якість освіти та охорони здоров'я тощо. Подолання вищезазначених викликів стане міцною запорукою миру і стабільності в Україні та мінімізує шанси нового соціального вибуху, здатного вийти на міжнародний рівень та спровокувати чергову фазу міжнародної кризи.

Миробудівництво завжди унікальне і інноваційне за своїм характером, оскільки вирішує унікальні у кожному конфлікті причини і прояви. В українському випадку також потрібні інноваційні рецепти миробудівництва, які змінюватимуть усталені шаблони традицій української політики. Прикладом такого інноваційного підходу у сфері миробудівництва може стати запровадження українського варіанту російської мови за зразком бельгійської чи канадської французької мов, що поважатиме з одного боку українську ідентичність носіїв російської мови, з іншого – їх невід'ємне право використовувати рідну мову.

Миробудівництво в українському випадку має бути спрямовано на посилення горизонтальної реінтеграції країни, розвиток соціально-економічних, політичних, культурних, людських зв'язків між різними регіонами України. Має бути прийнятий концептуальний документ – національна стратегія єдності, з огляду на яку мають проводити свої заходи у сфері миробудівництва і національні, і міжнародні гравці. А будь-які національні рішення – від бюджетних витрат до культурних заходів – мають проходити перевірку на їх позитивний чи негативний вплив на реінтеграцію суспільства.

З урахуванням того, що Росія окупувала Крим та здійснює управління конфліктом на Донбасі, встановлення стійкого миру неможливо без побудови **нового комплексу українсько-російських відносин** на основі відновлення українського суверенітету та цілісності та можливості Росії вийти з конфлікту із збереженим обличчям. Оскільки кровопролиття на Донбасі є індикатором ворожнечі у двосторонніх відносинах, припинення насильства вимагає вирішення всіх чутливих питань міждержавної взаємодії, які накопилися за два десятиліття: європейський вибір та євроатлантичні прагнення України, енергетична сфера, торговельні війни, мовні питання, зовнішні борги, російська військова присутність тощо. До кожного з питань можна знайти інноваційні методи врегулювання, які дозволять сторонам вийти з нинішнього конфлікту.

Історія міжнародних відносин протягом останніх десятиліть надає достатньо багато прикладів інноваційного врегулювання конфліктів. Приклад врегулювання північно-ірландського конфлікту може слугувати зразком вирішення питання Криму чи ОРДЛО, максимальна лібералізація енергетичного ринку і впровадження третього енергопакету ЄС усуне з порядку денного «газові війни» і супутню їм корупцію, заохочення інтеграції Росії до Європейського економічного простору може усунути заперечення РФ щодо євроінтеграції України, оголошення нейтралітету України із обов'язковими перехресними гарантіями безпеки США і РФ або усіх постійних членів РБ ООН може усунути питання щодо євроатлантичної інтеграції тощо.

У будь-якому випадку Україна повинна поводити себе щодо Росії як мудріший гра-

вець, який пропонує вихід з кризи за принципом «виграш для усіх». Безумовно, що вирішення українсько-російського конфлікту повинно ґрунтуватися на нових правилах міжнародної взаємодії між державами пострадянського простору. Окрім незастосування сили, невтручання у внутрішні справи, територіальної цілісності та інших загальноприйнятих принципів міжнародного права, в основі двосторонніх відносин має бути покладено право кожної держави на власний інтеграційний та цивілізаційний вектор і заборона забезпечувати власну національну безпеку шляхом зменшення безпеки іншої сторони.

На **геополітичному рівні** ефективне миробудівництво вимагає побудови нової архітектури європейської безпеки. ОБСЄ як єдина політична організація, яка охоплює весь північноатлантичний та пострадянський простір, підлягає реформуванню відповідно до сучасних викликів і загроз. Україна як жертва недосконалої архітектури безпеки повинна запропонувати своє бачення нових принципів взаємодії в Європі, які б підвищили довіру між Заходом та Росією. Наша країна не повинна бути каталізатором міжнародних криз, а Росія, ЄС та США не мають розглядати нашу державу з точки зору дилеми безпеки. Один з варіантів нової моделі взаємовідносин між вищезазначеними гравцями – надання Україна перехресних обов'язкових гарантій безпеки з боку США та РФ за зразком 5 статті Вашингтонського договору, коли атака на Україну однієї з сторін є атакою на іншу сторону. Безперечно, така модель вимагатиме визнання нейтрального статусу України аж до її формальної фіксації в рамках ООН.

Інша ідея – укладення міжнародного договору про Україну на кшталт Австрійського державного договору 1955 р. Новий документ має замінити Будапештський меморандум 1994 р. та включати реальні гарантії незалежності, територіальної цілісності й недоторканності кордонів України, а також свободу цивілізаційного вибору Києва в обмін на нейтральний статус нашої держави. На противагу Будапештському меморандуму, договір про Україну повинен бути підписаний та ратифікований парламентами України, Росії, США, Німеччини, Франції, Великої Британії, Китаю, а також Єврпарламентом.

Миробудівництво – це складний і повільний процес, який потребує як винахідливості та новаторства, так і терпіння та політичної волі з боку всіх сторін конфлікту. Водночас єдиною альтернативою миробудівництву є хаос і анархія, які в будь-який момент можуть призвести до ще більших людських жертв та безпрецедентних матеріальних збитків.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Описані вищі моделі міжнародної миротворчої діяльності та аналіз наявних опцій в української дипломатії дозволяє зробити низку висновків та рекомендацій щодо подальших дій з метою врегулювання конфлікту на основі українських національних інтересів:

1. **Нинішній «український» конфлікт є багатовимірним**. Спроба обмежити його одним виміром викривлює дійсність, не сприяє врегулюванню, а лише дозволятиме перевести його у форму конфлікту малої інтенсивності чи, у найкращому випадку, заморозити на певний період часу. Замороження конфлікту чи, тим більше, його продовження з тією чи іншою інтенсивністю не відповідає українським національним інтересам. Україна зацікавлена у системному вирішенні та\ чи виходу з конфлікту і тому має пропонувати сама та вимагати від міжнародного співтовариства його розгляду насамперед у геополітичному, а також у двосторонньому українсько-російському вимірах. **Мир на сході України та відновлення українського суверенітету над Кримом можливі лише за умов:**
   a. перегляду глобальної та європейської архітектури безпеки, припинення протистояння РФ із Заходом та інтеграції Росії до європейських структур;
   b. врегулювання комплексу українсько-російських двосторонніх проблем, опрацювання та погодження взаємоприйнятної модальності співіснування України та РФ;
   c. проведення швидких системних внутрішніх реформ, які перетворять проект «Україна» у привабливий для усіх її громадян.

   Без вирішення усіх трьох умов мирне врегулювання не видається можливим, а в України не залишається альтернативи переведенню економіки та суспільства на воєнні рейки і підготовці до тривалого періоду конфронтації та виснаження. Вирішення усіх трьох пунктів можливе лише за умови наявності політичної волі на найвищому рівні та відповідальності і майстерності на рівні вітчизняної зовнішньополітичної служби.

2. Проведення реформ, заміна існуючої корумповано-олігархічної моделі України на нову, привабливу модель модернізованої економіки, побудова справжньої, а не фасадної демократії, реінтеграція суспільства, досягнення високих стандартів добробуту та інші **внутрішньоукраїнські позитивні перетворення стають одним ключових факторів врегулювання конфлікту**. Разом з тим, **врегулювання внутрішніх проблем не може бути предметом зовнішнього диктату**. Питання державного устрою, насамперед – Конституції, не можуть вирішуватись у ході будь-яких переговорів, оскільки за цих умов Україна втрачає важливі риси своєї міжнародної правосуб'єктності. У цьому випадку прийдеться вести мову про зовнішнє управління країною. Міжнародне співтовариство може сприяти українським реформам, надавати фінансову чи технічну допомогу, але не може замість українців визначати основоположні риси української державності.

3. **Мінські домовленості відображають «російську» логіку врегулювання конфлікту** на сході нашої країни, оскільки визначають сторонами конфлікту не Україну і Росію, а Україну та ОРДЛО, включають в себе внутрішньополітичні питання, які не можуть бути предметом міжнародних домовленостей, не містять параметрів контролю виконання зобов'язань тощо. Разом з тим, Мінські домов-

леності офіційно затверджені Резолюцією РБ ООН 2202 від 17 лютого 2015 року і таким чином не можуть бути відкинуті. Вихід з ситуації полягає у необхідності просування нових ідей і проектів, які можуть відсунути невигідні Україні Мінські домовленості на другий план і поступово їх маргіналізувати. Фактично, основним висновком після двох років російської агресії та конфлікту в країні є **необхідність випрацювати та просувати свій власний системний план врегулювання як геополітичного протистояння, так і двостороннього українсько-російського конфлікту**. Будь-який інший план врегулювання конфлікту, вироблений у Москві, Берліні, Вашингтоні чи Брюсселі, виходитиме з чиїхось, однак, не обов'язково з українських інтересів.

4. **Український план мирного врегулювання** має базуватися на **принципах**:
   a. збереження української державності у кордонах 1991 року і відновлення повноцінного суверенітету;
   b. неприйнятності будь-якої міжнародної домовленості, прийнятої без участі України чи шляхом примусу, домовленості, що порушує гідність та свободу українського народу;
   c. інноваційності, необхідності нестандартних моделей врегулювання;
   d. мирного врегулювання конфлікту на основі поваги до регіональних особливостей, мови тощо, максимального та рівного делегування повноважень регіонам, недопущенні дискримінації тих чи інших регіонів за будь-якою ознакою;

e. поваги до гідності, цінностей, мотивації усіх сторін конфлікту – на усіх його рівнях за винятком тих, хто сприяв та здійснив акти агресії та воєнні злочини;
f. невідворотності покарання за підготовку та здійснення агресії, підтримку незаконних збройних формувань, воєнні та кримінальні злочини, злочини проти людяності тощо.

План мирного врегулювання не має базуватися на якихось змінних політичних доктринах, а повинен сприяння реформам, економічної модернізації, досягнення суспільства з високим рівнем добробуту та благополуччя. Потрібно визначити дійсно ключові інтереси України, які за жодних умов не можуть бути предметом переговорів (територіальні цілісність та зовнішньополітичний суверенітет), та переговорні позиції, які можуть стати предметом компромісу (згода на нейтралітет взамін на перехресні гарантії безпеки).

5. Для реалізації українського плану мирного врегулювання потрібно переосмислити роль і місце Росії в Європі та світі і запропонувати РФ та західним партнерам **проекти «позитивного» та «негативного» міжнародного порядку денного щодо РФ**. Позитивний порядок денний має передбачати низку кроків щодо перегляду європейської архітектури безпеки та співробітництва з метою заспокоєння формальних претензій Кремля, пропозиції по врегулюванню двосторонніх українських проблем з використанням інноваційних способів, але за безумовного визнання українського суверенітету в рамках кордонів 1991 року. Негативний порядок денний має сприяти примусу РФ прийняти позитивний порядок денний і може включати такі кроки як кваліфікації РФ в рамках ООН як агресора і сторони конфлікту, а отже заборону РФ брати участь у прийнятті рішень щодо його врегулювання, винесення прийняття рішення щодо визначення та покарання агресора на НСС Генасамблеї ООН, запровадження стосовно РФ вищого рівня санкцій тощо. **Лише об'єднанням «пряника і батога» можна спробувати змусити та/чи заохотити Кремль до змістовних переговорів з метою завершення конфлікту та відновлення сталого миру між сторонами.**

6. Інституалізація «української кризи» як внутрішнього конфлікту між Україною та ОРДЛО внаслідок укладення Мінських угод унеможливлює на даному етапі **розгортання операції з примусу до миру**, **оскільки Росія як де-факто країна-агресор де-юре виведена з конфлікту**. За будь-якого сценарію мирного врегулювання **зусилля української дипломатії мають бути спрямовані на доведення де-юре статусу Росії як країни-агресора**. Нездатність чи небажання зафіксувати це і заміна відповідної роботи безкорисною антиросійською риторикою є одним з найбільших провалів української дипломатії. Кваліфікація статусу Росії як агресора відкриє шлях до використання ст. 27 статуту ООН для відсторонення Росії при розгляді питання України в РБ ООН, а отже – теоретично можливого прийняття рішення щодо примусу Росії до миру. **Така кваліфікація можлива** шляхом звернення до РБ ООН з набором необхідних підтверджень факту агресії щодо України з посиланням на низку міжнародно-правових актів (Статут ООН, Резолюція 3314 ГА ООН, низка інших міжнародних конвенцій тощо), у випадку ймовірної нездатності РБ ООН надати відповідну кваліфікацію дій Росії – використання резолюції ГА ООН «Об'єднані заради миру» для перенесення розгляду даного питання на рівень НСС ГА ООН, яка може прийняти окрему резолюцію щодо агресії РФ проти України. Відмова зовнішньополітичного відомства України від використання даного сценарію нейтралізації права вето в РБ ООН прямо грає на користь росій-

ських інтересів і суперечить українським національним інтересам.

7. На нинішньому етапі конфлікту на сході країни виходячи з формату Мінських домовленостей інструментарій міжнародного миротворчого залучення **обмежений ст. 33 Статуту ООН**. Для його використання потрібен український план мирного врегулювання конфлікту як основи переговорного процесу. До моменту деескалації конфлікту та встановлення ефективного перемир'я шанси для запровадження на лінію контакту з ОРДЛО операції з підтримання миру є низькими, особливо, якщо мова йтиме про непідконтрольну Росії ОПМ. Превентивна дипломатія має бути зосереджена на локалізації конфлікту та забезпечення його непоширення на інші регіони України та сусідні країни.

8. З політичних та правових причин важливим є системне використання інструментів миробудівництва навіть до завершення активної фази конфлікту. Процес миробудівництва є повільним та складним і потребує політичної волі як від внутрішніх, так і регіональних та глобальних акторів. Досягнення позитивного результату є можливим лише за умови паралельного проведення миробудівництва на усіх трьох рівнях конфлікту. Лише миробудівництво дозволить розбудувати нову систему глобальної та регіональної безпеки, яка б відповідала новим викликам, та запобігти повторенню подібних криз в майбутньому. Миробудівництво є виключно важливим для врегулювання відносин з РФ, зміні її імперської парадигми зовнішньої політики на цивілізовану парадигму терпимості та взаємовигідного співробітництва, створення умов для «європеїзації» цієї країни, її поступової інтеграції до європейських інтеграційних структур. Національний рівень миробудівництва може включати палітру форм діяльності – від проведення загальнонаціонального діалогу щодо майбутнього облаштування єдиної держави Україна, загальнонаціонального інклюзивного відкритого конституційного процесу – аж до роззброєння та інтеграції в суспільство комбатантів. Виходячи з міжнародного досвіду активна миробудівнича діяльність після 3–5 чи більше років може забезпечити досягнення сталого миру і унеможливити повторення конфлікту у майбутньому.

Щодо подальшого розвитку ситуації на сході країни, то слід відзначити, що Мінські угоди не влаштовують жодну з фактичних сторін конфлікту та не вирішують глибинних його причин, а лише переводять геополітичний та двосторонній українсько-російський конфлікти у внутрішньоукраїнський вимір. Тому існують два вірогідних сценарії розвитку подій. У першому випадку **внутрішнє посилення України** внаслідок проведення ефективних реформ сприятиме зміцненню її суб'єктності та збільшенню можливостей для її впливу на міжнародній арені. Хоча б часткове подолання внутрішніх безпекових ризиків укріпить позиції України у переговорному процесі щодо врегулювання конфлікту та дозволить піднімати питання або про системне врегулювання конфлікту з РФ, або ж про перекваліфікацію конфлікту з внутрішньоукраїнського на українсько-російський, визнання де-юре Росії країно-агресором та уможливлення розгортання міжнародної операції

> **«...метою врегулювання конфлікту є не його ліквідація, що неможливо, а іноді і не бажано, а трансформація у мирний процес соціальних і політичних змін, які усунуть причини конфлікту»**
>
> *М. Дойч, американський психолог*

з примусу Росії до миру. Для України реалізація такого сценарію стане перемогою у гібридній війні із значно переважаючим за силою супротивником, а для міжнародної спільноти позитивним досвідом подолання новітніх гібридних безпекових викликів.

За іншим сценарієм подальше **внутрішнє ослаблення України**, спричинене браком реформ, корупцією та безкарністю, може призвести до нових внутрішніх конфліктів та подальшої дезінтеграції країни. Це дасть чергові підстави Росії позиціонувати Україну як *failed state*, сприяти гібридними засобами черговій інтенсифікації конфлікту з однієї сторони та одночасно просувати ідею проведення операції з примусу до миру щодо України з іншої сторони. Для України реалізація такого сценарію означатиме поразку у гібридній війні, а для міжнародної спільноти – архівацію існуючої неефективної системи глобальної та європейської безпеки до подальшого поглиблення протиріч та виникнення нових конфліктів.

Без внутрішніх реформ та якісної дипломатичної роботи Україна не лише не зможе у середньостроковій перспективі переконати міжнародне співтовариство провести операцію по примусу Росії до миру, але й ризикуватиме сама стати об'єктом для такої операції.

ПРО АВТОРА:

Василь Філіпчук, український дипломат, Голова Правління Міжнародного центру перспективних досліджень.

Протягом 1999–2003 та 2006–2010 працював у Представництві України при ЄС, у 2005–2006 роках був Речником Міністерства закордонних справ України. У 2010–2011 роках очолював Департамент Європейського Союзу, а у 2011–2012 роках — Політичний департамент Міністерства закордонних справ. У 2012 очолював Департамент європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Автор документів, статей у сфері зовнішньої політики та європейської інтеграції. Автор проекту «Стратегії інтеграції України до ЄС», що була затверджена Указом Президента України 11 червня 1998 року.

Має 3 ранг державного службовця, дипломатичний ранг — Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу.

Міжнародний центр перспективних досліджень
Телефон: +38 (044) 253-44-82
Факс: +38 (044) 253-44-82
Електронна пошта: office@icps.kiev.ua
www.icps.com.ua