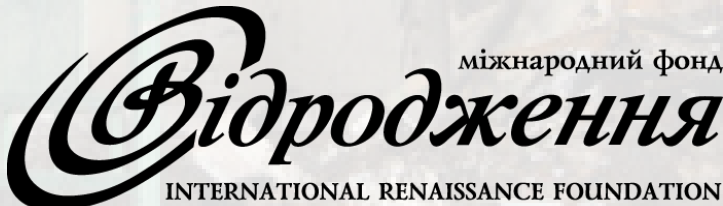




# Моделі і ціна врегулювання конфлікту на Донбасі: міжнародний досвід та українські реалії

**Відродження**  
міжнародний фонд  
INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION

## **Експерти:**

**Василь Філіпчук**, Голова правління МЦПД

**Анатолій Октисюк**, Член Правління МЦПД, Старший аналітик

**Василь Поворозник**, Старший економіст МЦПД

**Євгеній Ярошенко**, Експерт МЦПД

@2016 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)

У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

# Зміст

Війна на Донбасі та сучасні світові конфлікти: спільні та відмінні риси. ....	4
Боснійська модель: яка ціна миру? .....	11
Хорватська модель: чи можна силою повернути Донбас? .....	13
Пакистанська модель: чи можливе відокремлення частини Донбасу? .....	15
Німецька модель: що спільного між реінтеграцією Східної Німеччини та Східної України? .....	17
Економічна оцінка врегулювання конфлікту на Донбасі .....	19
Позиції українських політичних сил щодо конфлікту на сході України .....	23
Яку модель врегулювання конфлікту обрати Україні? .....	26

## Війна на Донбасі та сучасні світові конфлікти: спільні та відмінні риси

Протистояння на Донбасі є одним з ключових викликів національній безпеці України. Незважаючи на оголошений режим припинення вогню, щодня українські військові зазнають втрат. Крім того, українське суспільство вкрай негативно ставиться до виконання окремих положень Мінських угод, які зобов'язують Україну надати «особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (ОРДЛО), провести місцеві вибори в ОРДЛО та амністувати бойовиків ДНР/ЛНР. Майже кожне питання, пов'язане з війною на Донбасі та мирним врегулюванням, викликає чутливу реакцію українського суспільства.

Хоча збройний конфлікт формально ведеться між українськими військами та бойовиками ДНР/ЛНР навколо майбутніх зв'язків ОРДЛО з Україною, він має набагато глибшу та складнішу структуру. Зокрема, війна на Донбасі є гарячою фазою українсько-російського конфлікту, який стосується комплексу протиріч, які накопичилися у двосторонніх відносинах після розпаду СРСР: зовнішньополітична орієнтація Києва, енергетика, економічні зв'язки, військово-політична сфера та гуманітарна політика. Крім того, Україна є однією з арен глобального протистояння між Росією та США, яке значною мірою впливає на еволюцію світового порядку.

Тим не менш, локальний конфлікт на Донбасі навряд чи сягнув би рівня міжнародної кризи, якби всередині України не було структурних дестабілізуючих чинників. У цьому зв'язку конфлікт між українським урядом та ДНР/ЛНР має низку **подібних ознак з іншими внутрішньодержавними конфліктами**, які розгортаються в різних частинах світу.

**1. Державні кордони багатьох країн світу накреслені колонізаторами та не завжди враховують місцеві особливості.** Державотворення в постколоніальних країнах відбувається на територіях, які дісталися у спадок від колишніх метрополій. Після здобуття незалежності у складі цих держав нерідко опинялися ті території, які мали або слабкі, або напружені зв'язки з новим центром. Населення, що проживає на таких територіях, не завжди відчуває лояльність по від-

ношенню до новоствореної країни та її уряду. Як наслідок, виникають протиріччя між центром та периферійними територіями. Якщо ці протиріччя не вирішуються мирним шляхом, існує ризик їх переростання у збройний конфлікт, особливо за умови підігрівання ззовні.

Після здобуття незалежності Україна успадкувала накреслені радянською владою кордони, які подекуди не відповідали етнічній географії. Внаслідок Голодомору, депортацій та інших репресій було в значній мірі змінено етнічний склад та світогляд населення Криму та прикордонних районів Донбасу. Як наслідок, лояльність населення, яке проживає на периферійних територіях, до ідеї української державності було нестійким та забезпечувалося за певних політичних, економічних чи міжнародних обставин

**2. Постколоніальні країни мають неоднорідне суспільство з різною ідентичністю.** Всередині цих держав співіснують соціальні групи, які відрізняються за етнічними, релігійними, мовними, цивілізаційними, економічними чи іншими ознаками. Безумовно, у світі вкрай мало держав, які мають монолітне суспільство. Крім того, неоднорідність суспільства необов'язково призводить до конфлікту між етнічними, конфесійними, мовними чи іншими групами всередині держави. Натомість конфлікт виникає тоді, коли держава не може у рівній мірі представляти та збалансувати інтереси різних груп<sup>1</sup>.

Внаслідок перебування у складі різних держав впродовж різні епохи (Російська, Австро-Угорська, Османська імперії, СРСР, Польща, Румунія, Чехословаччина) регіони України подекуди відрізняються за рівнем політичної організації суспільства, зовнішньоекономічними зв'язками та цивілізаційною ідентичністю. Після здобуття незалежності регіональні відмінності якраз проявилися у географічних розходженнях навколо основного вектору зовнішньої політики України: інтеграції в західні структури чи зближенні з Росією. Поляризація суспільства стала особливо небезпечною внаслідок діяльності окремих політичних сил, які будували передвиборчу програму навколо розхитування регіональних відмінностей, прагнучи заручитися підтримкою земляків. Події навколо Євромайдану ознаменували пік суспільно-політичного напруження, а

1. Mykola Kapitonenko. Guidelines for Managing the Conflict in Donbas. Ukraine Analytica, Issue 1 (3), 2016 [http://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/Kapitonenko1\\_3.pdf](http://ukraine-analytica.org/wp-content/uploads/Kapitonenko1_3.pdf)

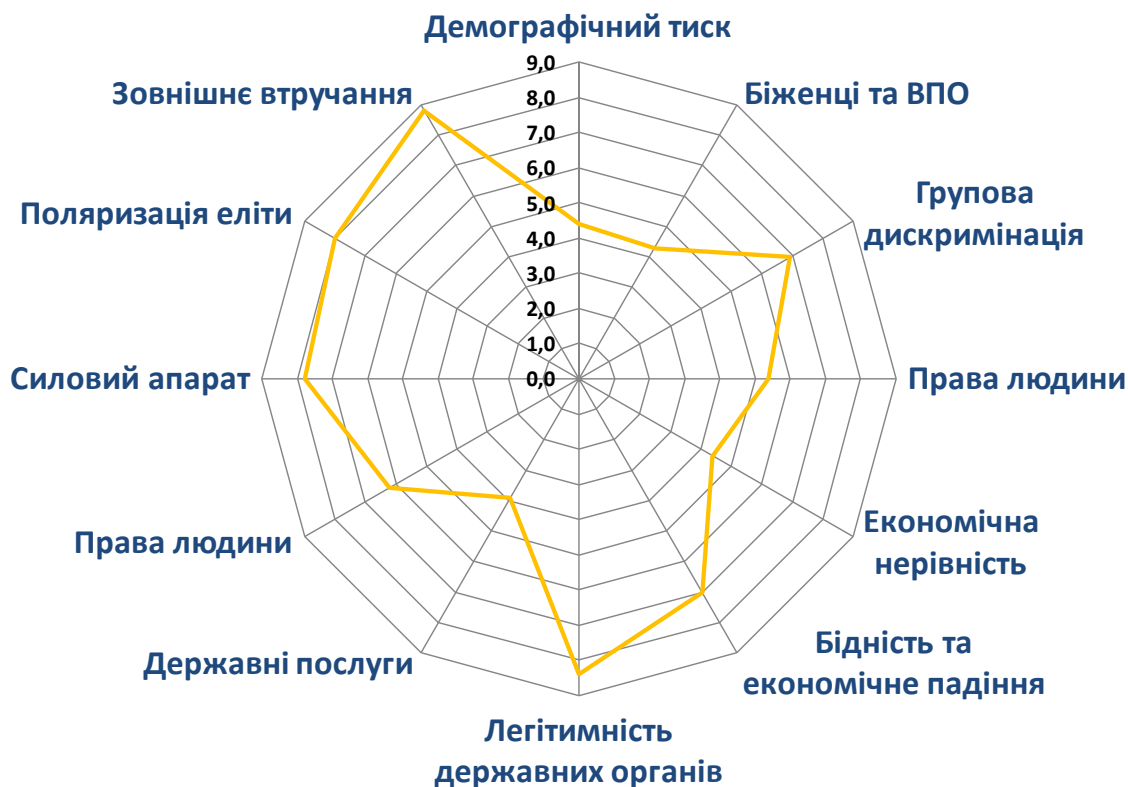
повалення проросійського режиму Віктора Януковича та прихід проєвропейських сил підігріли сепаратистські настрої в Криму і на Донбасі

**3. Внутрішні конфлікти загрожують як правило слабким державам.** Відповідно до рейтингу слабкості держав за 2016 р. (Fragile State Index 2016), внутрішня дестабілізація являє собою реальну загрозу для понад 100 країн світу, де сумарний показник соціально-економічних та політико-безпекових ризиків перевищує 70 балів. Такі держави нездатні в повній мірі гарантувати безпеку, права і свободи всіх громадян. Слабкі та корумповані державні інституції також не можуть та/чи не бажають врегулювати протиріччя між різними групами всередині суспільства. Як наслідок, окремі етнічні, конфесійні чи ідеологічні групи відчують дискримінацію з боку інших суб'єктів. Відсутність верховенства права не дозволяє цим групам захистити свої інтереси законним способом, а слабкість безпекових структур полегшує доступ радикалізованого крила до зброї. За таких умов держава втрачає монополію на насильство, а охоплена конфліктом територія стає сприятливим осередком для організованої злочинності, тероризму, контрабанди, наркоторгівлі, торгівлі людьми та інших нетрадиційних загроз.

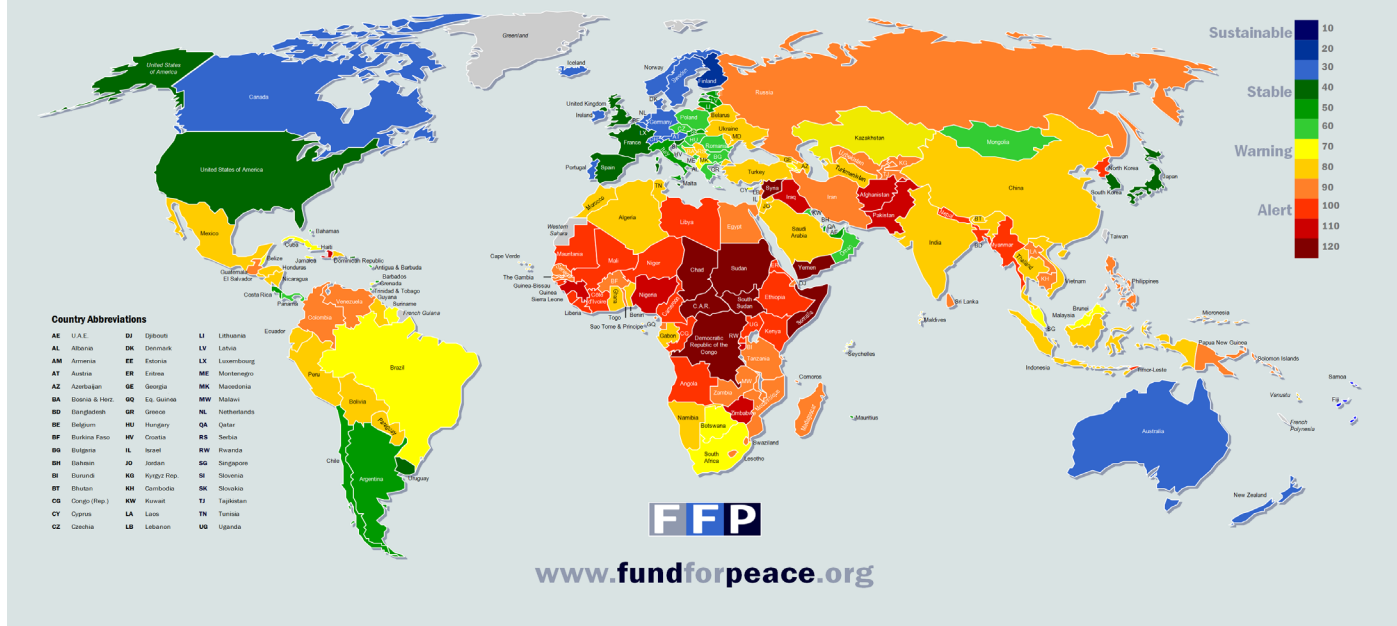
Україна посідає 85 місце у поточному рейтингу слабкості держав та належить до групи країн з підвищеним рівнем ризику (75,5 балів). За комплексом викликів Україна співставна з низкою держав Азії (Індія, Китай, Індонезія), Близького Сходу (Туреччина, Туніс, Саудівська Аравія), Балкан (Боснія і Герцеговина) та пострадянського простору (Грузія, Азербайджан, Туркменістан, Білорусь, Молдова). Відповідно до рейтингу, слабкість України зумовлена насамперед відсутністю верховенства права, низькою легітимністю державних органів, поляризацією еліти, неефективним силовим апаратом, економічною нестабільністю та зовнішнім втручанням<sup>2</sup>. Як показала практика, слабкі та корумповані силові відомства України (правоохоронні органи, СБУ, Державна прикордонна служба, ГПУ) не стали перешкодою для збройного проросійського заколоту на Донбасі навесні 2014 р. Внаслідок фактичного паралічу силових структур Україна втратила контроль над бл. 20 тис км<sup>2</sup> території Донбасу (еквівалент площі Словенії) та понад 400 км українсько-російського кордону.

2. Fragile States Index 2016 <http://fsi.fundforpeace.org/>

### Україна в рейтингу слабкості держав (Fragile State Index)



## Fragile States Index: Fragility in the World 2016



**4. Держави, що потерпають від внутрішніх конфліктів, вразливі по відношенню до зовнішнього втручання.** Ослаблені кривавими війнами та неефективним державним управлінням, ці країни нездатні захистити національні інтереси та нерідко під тиском ззовні змушені приймати невигідні для себе умови мирного врегулювання.

У свою чергу, зовнішні гравці зацікавлені радше у мінімізації проявів конфлікту, ніж вирішенні самого конфлікту. Крім того, конфліктний потенціал нерідко використовується як інструмент тиску на уряд слабкої держави.

Так, Україна в умовах ескалації війни на Донбасі, загострення економічного становища та тиску ззовні була змушена в лютому 2015 р. підписати Мінські угоди. Ці угоди покликані встановити радше негативний мир (припинення прямого насильства), ніж позитивний (подолання факторів конфлікту). Три з чотирьох учасників Нормандського формату (Росія, Німеччина, Франція) прагнуть усунути міжнародні збитки від війни на Донбасі, перевівши конфлікт у внутрішньополітичну площину України. Повноцінна реалізація Мінських угод призведе не лише до виходу Росії з конфлікту та зняття санкцій Заходу, а й дасть можливість Москві впливати на внутрішню та зовнішню політику Києва, спираючись на ОРДЛО як осередок внутрішнього напруження в Україні.

Утім, війна на Донбасі має декілька унікальних особливостей, які непритаманні більшості конфліктів у світі.

**1. Конфлікт на сході України спричинений не етнічними чи лінгвістичними чинниками, а цивілізаційними та економічними факторами.** Подібний конфлікт навряд чи спалахнув би в інших регіонах України через відсутність низки локальних особливостей, які були притаманні виключно Донбасу. Створення ДНР/ЛНР зумовлене депресивним соціально-економічним становищем регіону, низьким рівнем політичної освіти та культури місцевих мешканців, пасивним громадянським суспільством, жорсткою ієрархічною організацією влади на місцях, а також впливом російського інформаційного простору. Боротьба за ресурси між центральною владою та регіональною елітою Донбасу також підігріла сепаратистські настрої місцевого населення. Так, за президентства Віктора Януковича Донецька і Луганська області, які разом склали 16% від ВВП України, отримували сумарно 38% від загальнодержавної суми субсидій і трансфертів<sup>3</sup>. Водночас російська мова не була вирішальними фактором мобілізації, а міфи щодо утисків прав російськомовних громадян могли подіяти лише на маргінальні групи місцевого населення.

3. Міфи про «годувальників»: найбільше дотацій виділяють Донбасу та столиці (інфографіка). *iPress.ua*, 03 01 2014 [http://ipress.ua/news/mify\\_pro\\_goduvalnykiv\\_naybilshe\\_dotatsiy\\_vydilyayut\\_donbasu\\_ta\\_stolytsi\\_infografika\\_37351.html](http://ipress.ua/news/mify_pro_goduvalnykiv_naybilshe_dotatsiy_vydilyayut_donbasu_ta_stolytsi_infografika_37351.html)



Крім того, лінія розмежування на Донбасі не співпадає з кордоном двох світоглядів, а є результатом воєнних дій. Так, 15% мешканців, які живуть під владою ДНР, мають проукраїнські погляди<sup>4</sup>, а 33% жителів, які перебувають на підконтрольній Україні частині Донбасу, визнають легітимність ДНР/ЛНР<sup>5</sup>.

**2. Протиріччя між центральним урядом та Донбасом навряд чи переросли у гарячу фазу конфлікту, якби Україна проводила системну та послідовну внутрішню й зовнішню політику в 1991-2014 рр.** Непрофесійне державне управління та неефективна політична й економічна система на тлі розігрування регіональних відмінностей не дозволили побудувати привабливу українську державу, яка була би «вакциною» від «руського мира» для мешканців периферійних територій. Крім того, непослідовне маневрування Києва між Росією та Заходом зробило Україну заручницею «дилеми безпеки» в Європі та втягнуло зовнішніх гравців у вирішення внутрішніх політичних протиріч.

**3. Конфлікт на сході України виділяється високим рівнем зовнішнього втручання.** Якщо за формально-юридичними ознаками дана криза являє собою внутрішній конфлікт між Україною та ДНР/ЛНР, то на практиці відбувається міжнародний конфлікт між Україною та Росією. Влітку 2014 р. українські війська могли вирішити конфлікт на Донбасі силовим шляхом, звільнивши контрольовані ДНР/ЛНР райони, однак військова інтервенція Росії врятувала антиурядові сили від поразки, дозволивши їм закріпитися на захоплених територіях Східної України. Життєздатність ДНР/ЛНР забезпечується шляхом фінансової та політичної підтримки Росії, а також безперешкодним постачанням військ та озброєння через неконтрольовану ділянку кордону.

Росія здійснює управління конфліктом на Донбасі, хоча заперечує свою причетність до дестабілізації України і називає кризу громадянською війною. Ця обставина не дає можливість Україні на своїх умовах розв'язати внутрішній конфлікт, за формальними ознаками, оскільки ОРДЛО пе-

ребувають під фактичним політичним та військовим контролем Росії.

**4. Конфлікт характеризується неоднозначною кваліфікацією з боку України та міжнародного співтовариства.** Так, більшість української політичної еліти та суспільства сприймають збройний конфлікт на Донбасі як акт російської агресії. Зокрема, у січні 2015 р. Верховна Рада України звернулася до міжнародних організацій та національних парламентів держав світу з проханням визнати Росію державою-агресором<sup>6</sup>. У даному зверненні Росія названа агресором на підставі Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» 3314 від 14 грудня 1974 р., яка зараховує «засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, іррегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави» до проявів агресії<sup>7</sup>. Тим не менш, замість воєнного стану на Донбасі діє режим антитерористичної операції (АТО), в той час як було проведено шість хвиль мобілізації до лав Збройних Сил України (ЗСУ) та Національної Гвардії України (НГУ) з початку конфлікту.

Більшість держав світу схильні закривати очі на факт російського втручання на Донбасі, уникаючи небажаної конфронтації чи не відчуваючи безпосередньої загрози з боку Кремля. Виняток становлять хіба держави Заходу, які в різній мірі демонструють жорсткішу позицію щодо Росії. Так, США заявляють про невідворотність відплати Росії за агресію проти України, в той час як в оцінках ЄС дії Росії носять дестабілізуючий характер. Збиття МН17 над Донбасом зіграло важливу в усвідомленні Заходом російської причетності до збройного конфлікту в Україні, оскільки серед 298 загиблих в авіакатастрофі більшість становили громадяни Нідерландів, Австралії та Великої Британії.

6. Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» від 27.01.2015 «129-VIII <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/129-19> м

7. Резолюція Генеральної Ассамблеї «Определение агрессии» 3314 (XXIX) от 14 декабря 1974 года [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/aggression.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml)

4. В распоряжении «Газеты.ru» оказались закрытые социологические выкладки из ДНР. Газета.ru. 04.08.2016 [https://www.gazeta.ru/politics/2016/08/03\\_a\\_9747233.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2016/08/03_a_9747233.shtml)

5. Оцінка громадянами ситуації на Донбасі. Результати соціологічного дослідження. Центр Разумкова. 22 березня 2016 року [http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574\\_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574_file.pdf)

Заперечуючи участь у конфлікті, Росія тим не менш відчуває на собі політичні та економічні наслідки прихованої інтервенції у Східну Україну. Санкції США, ЄС та їхніх союзників уже призвели до виключення Росії з G8, часткової міжнародної ізоляції, падіння ВВП та помітного погіршення соціально-економічного становища держави агресора.

На рівні ООН не визнається безпосередня участь Росії у конфлікті на Донбасі. Так, Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 від 27 березня 2014 р. визнає незаконність референдуму в Криму щодо приєднання до Росії, однак не містить жодного положення, яке вказує на анексію півострова чи називає діяння Росії актом агресії<sup>8</sup>. Натомість Резолюція Ради Безпеки ООН 2202 (2015) схвалила Мінські угоди, які визначили Україну та ОРДЛО як сторони конфлікту<sup>9</sup>.

Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Політичні наслідки російської агресії в Україні» 2132 (2016) та звіт Марієлли Бекк «Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на українських територіях, непідконтрольних українській владі», схвалені 12 жовтня 2016 р., стали першими багатосторонніми документами, де системно відображена роль Росії у дестабілізації Донбасу. Зокрема, у звіті Марієлли Бекк зазначено, що військова інтервенція російських військ у Східну Україну порушує міжнародне право (п.2); ДНР та ЛНР, які створені, підтримуються та ефективно контролюються Росією, не володіють жодною легітимністю відповідно до українського законодавства чи міжнародного права (п.3); Росія, яка де-факто здійснює контроль над цими територіями, несе відповідальність за захист місцевого населення (п.4); роль російських військових у захопленні та підтриманні контролю над частиною Донбасу добре задокументована, а ДНР/ЛНР повністю залежать від Росії у матеріально-технічному, фінансовому та адміністративному відношенні (п.5)<sup>10</sup>.

Другим міжнародним документом, який вказує на іноземний елемент у конфлікті на Донбасі, є Доповідь офісу прокурора Міжнародного кримінального суду (МКС) за 2016 р. У Доповіді ситуація на Донбасі кваліфікується як поєднання неміжнародного та міжнародного збройних конфліктів на одній і тій же території. Зокрема, у документі офісу прокурора МКС зазначено, «обстріл обома державами військових позицій одна одної, затримання українською стороною російських військовослужбовців і навпаки, вказують на безпосереднє збройне протистояння між російськими збройними силами та силами уряду України, що вказує на наявність міжнародного збройного конфлікту у контексті військових дій у східній Україні з 14 липня 2014 року якнайпізніше, паралельно до неміжнародного збройного конфлікту», який ведеться між військовими України та збройними формуваннями ДНР/ЛНР.<sup>11</sup>

З 2014 р. Україна зіштовхнулася з двома територіальними конфліктами – навколо Криму та Донбасу. Хоча Росія здійснює управління обома конфліктами, Крим і ОРДЛО являють собою різні територіальні проблеми за природою та динамікою. Конфлікт навколо Криму з березня 2014 р. перебуває у замороженому стані та не забирає в Україні значних ресурсів. Незважаючи на перемир'я, **конфлікт на Донбасі досі залишається у гарячій фазі та створює прямі загрози національній безпеці України:**

- **Людські втрати.** З початку конфлікту у квітні 2014 р. по липень 2016 р. загинуло 3148 українських бійців (за неофіційними даними, реальна кількість загиблих більша у кілька разів). При цьому щонайменше 863 захисників віддали життя після підписання Мінських угод та битви за Дебальцеве у лютому 2015 р. (в середньому, 1 український військовослужбовець гине впродовж 16 годин у зоні АТО)<sup>12</sup>. За звітом Управління Верховного комісара ООН з прав людини, з квітня 2014 р. по серпень

8. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 от 27 марта 2014 года [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&Lang=R](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&Lang=R)

9. Резолюция Совета Безопасности S/RES/2202 (2015) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/043/74/PDF/N1504374.pdf?OpenElement>

10. PACE Doc. 14139 (Report). Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=23007&lang=2>

11. Отчет о действиях по предварительному расследованию (2016 г.). Офис прокурора Международного уголовного суда, 14 ноября 2016 г. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf>

12. Загиблі по місяцях війни (станом на 04.07.2016 р.). Книга пам'яті полеглих за Україну <http://memorybook.org.ua/indexfile/statmonth.htm>



2016 р. жертвами збройного конфлікту стали майже 32 тис. осіб (включаючи українських військових, цивільне населення та членів незаконних збройних формувань), з яких 9,5 тис. загиблих та понад 22 тис. поранених.<sup>13</sup>

- **Матеріальні збитки.** Внаслідок бойових дій Україна втратила не лише частину території Донбасу, а також доступ до вугільних ресурсів, необхідних для роботи українських ТЕЦ та металургійних заводів, промислових підприємств колись найбільш індустріалізованого регіону, транспортної інфраструктури тощо. Це у свою чергу призвело до скорочення експортного потенціалу України та навіть до потреби в імпорті вугілля. Крім того, зруйновані промислові та інфраструктурні об'єкти призвели до падіння економічної активності в ОРДЛО на 50% у великих містах та до 90% у невеликих населених пунктах<sup>14</sup>.
- **Соціальний тягар.** Внаслідок збройного конфлікту Україна опинилася на восьмому місці

13. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine, 16 May to 15 August 2016 <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport.pdf>

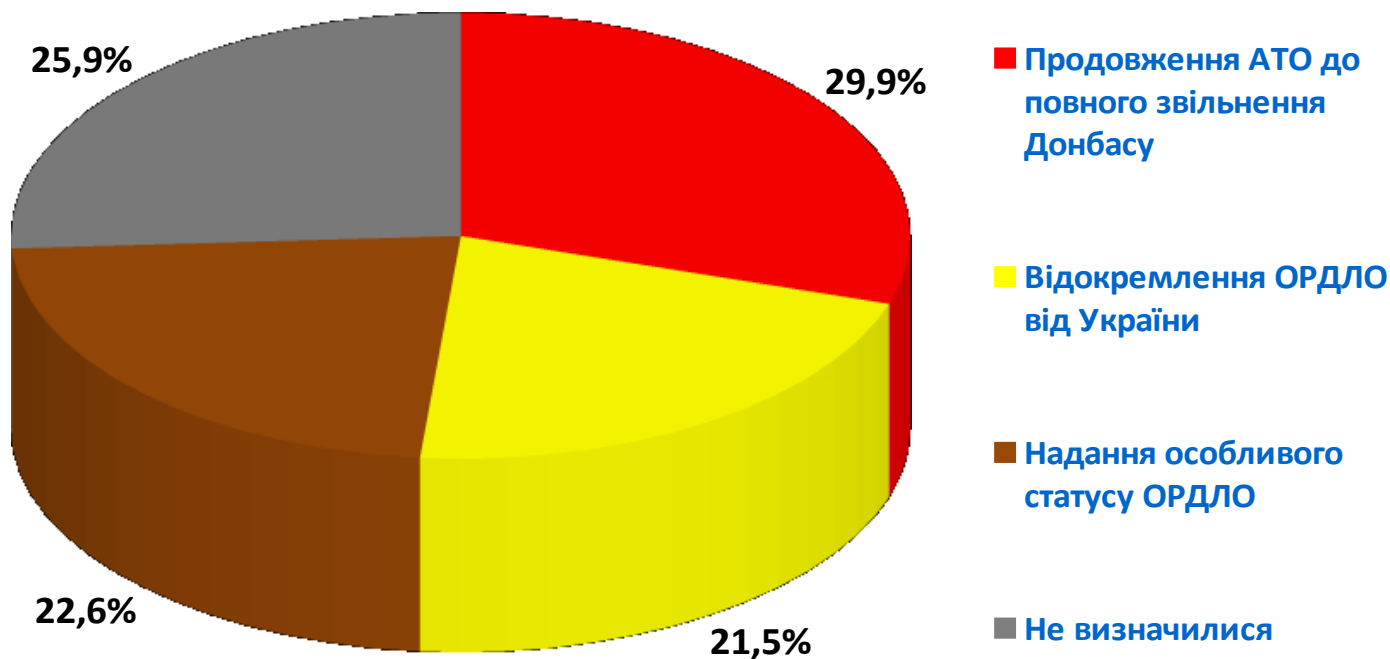
14. Згасаючий регіон: що про економіку так званих ДНР/ЛНР кажуть фото зі супутників. VoxUkraine. Липень 18, 2016 <http://voxukraine.org/2016/07/18/and-the-lights-went-out-measuring-the-economic-situation-in-eastern-ukraine-ua/>

у світі за кількістю внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Кількість ВПО в Україні варіюється в залежності від методології підрахунку: майже 1,8 млн. осіб, за інформацією Міністерства соціальної політики; 1 млн. осіб, за даними Міжвідомчого координаційного штабу (МКШ). Додатковий тягар на обмежені ресурси України зумовлює вкрай висока частка безробітних, пенсіонерів та осіб з інвалідністю серед ВПО<sup>15</sup>. Водночас з початку конфлікту на Донбасі близько 1 млн. громадян України виїхали в Росію, ще 34 тис. – до країн ЄС.

- **Суспільно-політичне напруження.** Конфлікт на Донбасі служить тригером дестабілізації всієї України, хоча зона АТО охоплює лише 5% території держави. Так, ескалація бойових дій влітку 2014 р. та взимку 2015 р. спровокувала протести як «яструбів», так і «пацифістів», а голосування за зміни до Конституції України (в частині надання особливого статусу ОРДЛО) у першому читанні призвели до смертельних сутичок під Верховною Радою 31 серпня 2015 р. Відсутність національної єдності у питанні ОРДЛО не дозволяє Україні зробити

15. Велике переселення: скільки насправді в Україні внутрішньо переміщених осіб і як склалася доля цих людей. VoxUkraine. Червень 30, 2016 <http://voxukraine.org/2016/06/30/velyke-pereselennya-skilky-naspravdi-v-ukraini-vpo-ua/>

## Суспільний розкол навколо врегулювання конфлікту на Донбасі



Опитування Центру Разумкова, лютий 2016 р.

помітні кроки на шляху мирного врегулювання через високий ризик суспільного гніву

- **Обмеження фактичного суверенітету України.** Російська агресія та залежність Києва від позиції США, країн Нормандського формату, ЄС та МВФ обмежує повноцінний суверенітет України, не дозволяючи нашій державі робити самостійні кроки щодо конфлікту на Донбасі. Міжнародний тиск на Україну ставить Київ перед небезпечною дилемою, змушуючи робити вибір між поганим і гіршим сценаріями.

Пошуку виходу України з Мінського глухого кута

має передувати аналіз досвіду інших країн, які зіштовхнулися з внутрішніми конфліктами та втратою контролю над власними територіями. За нинішньої ситуації виникає потреба проаналізувати можливі варіанти вирішення конфлікту на Донбасі з точки зору військових і матеріальних втрат, суспільних настроїв, позиції зовнішніх гравців та інших чинників. З-поміж багатьох міжнародних прикладів вирішення конфлікту, Україні слід звернути увагу на чотири моделі: боснійську, хорватську, пакистанську та німецьку. При цьому будь-яке порівняння є умовним і не цілком враховує реалії України з огляду на унікальність кожного конфлікту.

## Боснійська модель: яка ціна миру?

Боснійська модель ґрунтується навколо збереження територіальної цілісності держави за умов федералізації. Українське експертне коло дуже часто шукає паралелі між мінським політичним процесом, який передбачає врегулювання конфлікту на Донбасі на основі «особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», та Дейтонськими угодами, які сприяли завершенню трирічної війни у Боснії і Герцеговині та «склеїли» розділену війною країну. Попри можливість відновлення урядового контролю над втраченими територіями, реінтеграція ОРДЛО на основі боснійської моделі принесе низку загроз Україні. Відтак українська політична еліта та суспільство мають усвідомлювати увесь комплекс загроз у випадку повноцінного виконання Мінських угод.

Боснійська модель врегулювання спрямована радше на інтерналізацію конфлікту, ніж ліквідацію конфліктного потенціалу. Тому паралелі між особливим статусом ОРДЛО і статусом утворень на терені БіГ (Федерації Боснія і Герцеговина та Республіки Сербської) є абсолютно небезпідставними. Мінський формат врегулювання цілком відповідає інтересам Росії, оскільки це дає змогу Москві легітимізувати проросійський анклав на території України, формально перебуваючи за рамками конфлікту. За задумом Кремля, реінтеграція ОРДЛО на російських умовах означатиме фактичну федералізацію України в посткримських кордонах, а кристалізація проросійсько-

го квазідержавного утворення в українському політичному просторі буде надійною перешкодою для інтеграції Києва у західні структури.

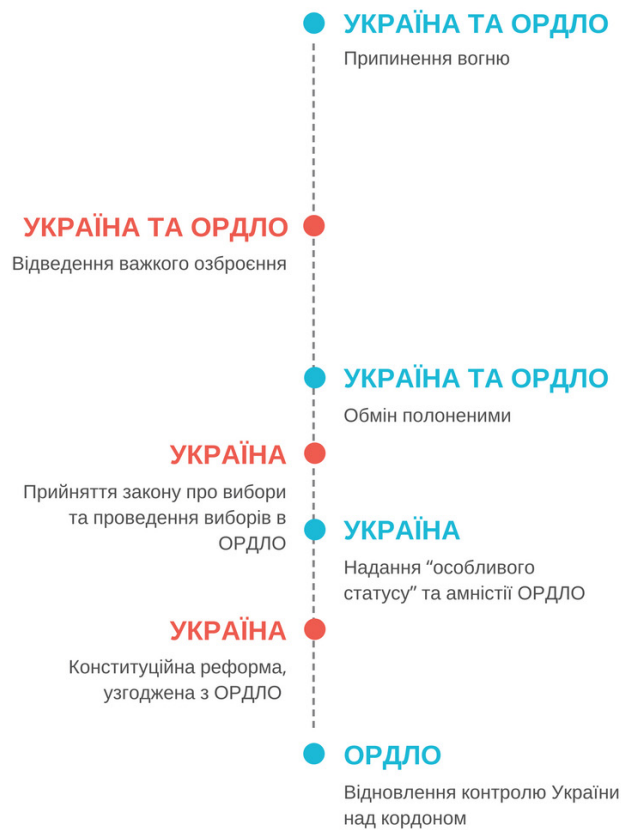
Утім на відміну від Дейтонських угод, Мінські угоди не містять дві суттєві деталі, відсутність яких дає Москві як ініціатору конфлікту додаткові важелі впливу на Київ. По-перше, на відміну від Мінських угод, Дейтонські угоди не передбачали амністію учасникам збройних формувань, причетних до воєнних злочинів та злочинів проти людяності. По-друге, на територію БіГ був введений SFOR – військовий контингент НАТО з підтримання миру, який згодом був замінений на сили EUFOR Althea під егідою ЄС. Без відновлення Києвом контролю над ділянкою державного кордону чи введенням міжнародного миротворчого контингенту на Донбас амністія бойовиків та проведення виборів в ОРДЛО за українським законодавством штовхають Україну на більш принизливі умови мирного врегулювання, ніж БіГ за результатами Дейтонських угод<sup>16</sup>.

Україна вже відчула на собі ризик виконання Мінських угод. Так, трагічні події, які сталися під українським парламентом 31 серпня 2015 р. під час голосування за зміни до Конституції України у першому читанні, є тривожним дзвіночком, який сповіщає про деструктивні наслідки реаліза-

16. Анатолий Октысюк. Последствия крымской «диверсии»: Украину ждут четыре сценария развития событий. Апостроф, 12 августа 2016 <http://apostrophe.ua/article/politics/2016-08-12/posledstviya-krymskoy-diversii-ukrainu-jdut-chetyire-stsenariya-razvitiya-sobyitiy/6735>

### Боснійська модель: SWOT-аналіз

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"><li>Збереження територіальної цілісності у межах довоєнних кордонів;</li><li>Інституційний захист групових інтересів колишньої ворогуючої сторони;</li><li>Заощадження ресурсів на воєнних діях</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Відсутність консенсусу у прийнятті важливих державних рішень, зокрема зовнішньополітичних, через право вето представників колишньої ворогуючої сторони;</li><li>Домінування локальної ідентичності над загальнонаціональною та збереження низького рівня комунікації і довіри між колишніми ворогуючими сторонами;</li><li>Неможливість проведення реформ, боротьби з корупцією та кумівством на місцях через слабкі центральні органи влади.</li></ul>
Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"><li>Номінальне відновлення єдиного політичного та економічного простору;</li><li>Ширші можливості для діалогу та примирення в рамках єдиної держави;</li><li>Доступ до міжнародних кредитів, необхідних для відбудови постраждалих районів</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Обмеження внутрішньополітичного та зовнішньополітичного суверенітету держави;</li><li>Високий рівень втручання зовнішніх гравців у внутрішні процеси;</li><li>Збереження конфліктного потенціалу шляхом трансформації прямого насильства у структурне насильство;</li><li>Загроза нових відцентрових тенденцій в інших регіонах</li></ul>



ції боснійського сценарію в Україні. На даний момент загроза внутрішньої дестабілізації стримує Київ від прийняття змін до Конституції України в другому читанні та ухвалення законів про місцеві вибори в ОРДЛО й амністію бойовикам ДНР/ЛНР, незважаючи на тиск країн Нормандського формату. Так, лише 22,7% громадян України підтримують надання особливого статусу ОРДЛО, 24% згодні на проведення виборів в ОРДЛО до відновлення контролю з боку української влади, а 34% не заперечують проти амністії учасникам сепаратистських рухів, які не вчинили тяжких злочинів<sup>17</sup>.

Існують менш суперечливі приклади постконфліктного співіснування різних груп в рамках однієї держави. Так, за Охридськими угодами 2001 р., які завершили збройний конфлікт у Македонії, уряд зобов'язався розширити повноваження місцевих органів самоврядування, дозволивши офіційне використання мов нацменшин, якими розмовляють не менше 20% населення муніципалітетів (передусім албанської). Однак в північно-західних районах Македонії, де діяли албанські сепаратисти, поліція, суди та правоохоронна система формувалися за таким самим принципом,

як і на решті території країни.

В українських реаліях, за умови суспільної згоди та продуманого діалогу, особливий режим самоврядування ОРДЛО не повинен виходити за рамки гуманітарної, соціальної, економічної та податкової сфер. При цьому делегування автономних повноважень у правоохоронній, судовій системі та інших питаннях політико-безпекової сфери на користь ОРДЛО буде небезпечним викликом національній безпеці України.

Отже, боснійська модель здатна гарантувати мир в Україні, однак не сприятиме вирішенню української кризи на локальному, двосторонньому чи глобальному рівнях через високі ставки зовнішніх гравців. Такий сценарій більше вигідний Заходу та Росії, які зможуть убезпечити себе від зайвих витрат, пов'язаних з конфронтацією навколо України. Боснійська модель може убезпечити Україну від подальшої агресії Росії ціною обмеження суверенітету та зміщення міжнародного конфліктного вузла у внутрішньополітичну сферу нашої держави.

17. Результати соціологічного дослідження центру Разумкова: «Ставлення громадян до ситуації на Донбасі». 26 вересня 2016 року [http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news\\_id=780](http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=780)

## Хорватська модель: чи можна силою повернути Донбас?

З початку конфлікту на Донбасі в українському суспільстві та експертних колах почали нерідко посилатися на хорватський сценарій повернення неконтрольованих територій. Якщо боснійська модель вирішення територіальної проблеми ґрунтується на мирних переговорах та компромісі, то хорватська модель спирається на односторонні дії та силову перевагу лоялістів. Крім ліквідації Сербської Країни, силове вирішення територіальної проблеми було успішно продемонстровано воєнними діями уряду Шрі-Ланки проти сепаратистського формування «Тигри визволення Таміл-Іламу», що діяло у північній частині острівної держави, та турецькими військами, які періодично борються з Курдською робітничою партією (КРП), яка добивається автономії для населених курдами південно-східних районів країни.

Попри привабливу кінцеву ціль хорватської моделі – знищення силового потенціалу сепаратистів, на шляху її досягнення постають чималі військові, економічні та політичні ризики. До того ж, на початковому етапі АТО Україна обрала хорватську модель вирішення конфлікту, однак прихована військова інтервенція Росії наприкінці серпня 2014 р. призвела до поразки урядових сил.

Нинішня ситуація в Україні та криза в Хорватії у 1990-их мають кілька схожих рис. По-перше, Хорватія та Україна зіштовхнулися з самопроголошеними утвореннями, де локальна ідентичність слабо пов'язана з ідеями хорватської та української державності, а також з європейським цивіліза-

ційним вектором. Так, більшість населення Сербської Країни прагнули приєднатися до «Великої Сербії», а ОРДЛО – стати складовою «русского мира» чи іншого євразійського проекту. По-друге, урядам Хорватії та України були запропоновані плани мирного врегулювання, які були вироблені зовнішніми гравцями та спрямовані радше на запобігання гарячій фазі конфлікту, ніж його врегулювання. При цьому від Хорватії та України вимагали надати широку автономію для Сербської Країни та ОРДЛО відповідно, однак ці поступки не сприймалися абсолютною більшістю мешканців цих країн<sup>18</sup>.

Водночас існують суттєві відмінності, які ускладнюють Україні вибір хорватської моделі. По-перше, військово-політичний потенціал Сербії в 1990-их рр., яка підтримувала Сербську Країну, неспівставний з воєнною силою Росії, яка з 2014 р. надає пряму та непряму військову допомогу ДНР/ЛНР. По-друге, Сербія на той момент була сильно втягнута у війну в сусідній БіГ, яка відволікала значну частину її ресурсів. На противагу, Росія сьогодні залучена одночасно у війнах на Донбасі та в Сирії, однак її присутність у зонах конфлікту забезпечується незначним військовим контингентом. По-третє, сепаратистські утворення відрізняються за географією конфлікту. Так, Сербська Країна межувала з БіГ, а не Сербією, яка ініціювала конфлікт, в той час як ДНР/ЛНР контролюють

18. Евгений Ярошенко. Сможет ли Украина разбить ДНР и ЛНР: плюсы и минусы «хорватского сценария». Апостроф, 7 августа 2016 <http://apostrophe.ua/article/society/2016-08-07/smojet-li-ukraina-razbit-dnr-i-lnr-plyusy-i-minusyi-horvatskogo-stsenariya/6647>

### Хорватська модель: SWOT-аналіз

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"><li>Відповідність нормам міжнародного права, оскільки силові дії проти сепаратистів не розглядаються як акт агресії;</li><li>Силова ліквідація сепаратистського утворення;</li><li>Національна консолідація</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Значні військові втрати, жертви серед цивільного населення, а також масштабні руйнування, відновлення яких стане важким тягарем для уряду;</li><li>Ігнорування настроїв місцевого населення через опору на «жорстку силу»;</li><li>Практична невідворотність воєнних злочинів та інших грубих порушень правил ведення війни, відповідальність за які нестимуть обидві сторони</li></ul>
Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"><li>Повернення неконтрольованих територій на довоєнних умовах;</li><li>Зростання легітимності армії, політичної еліти та державних установ;</li><li>Можливість ресоціалізації місцевого населення на умовах переможця;</li><li>Зростання впливу держави на міжнародній арені</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Високий ризик зовнішньої інтервенції та поразки, особливо при неконтрольованій ділянці кордону;</li><li>Політична та економічна дестабілізація, особливо у випадку недосягнення кінцевого результату;</li><li>Ризик міжнародної ізоляції та припинення співробітництва з кредиторами</li></ul>



понад 400 км україно-російського кордону, через який здійснюється безперешкодне «живлення» бойовиків<sup>19</sup>.

У найближчому майбутньому Україна не зможе повернути захоплені території за хорватським сценарієм через ключові відмінності між положенням ОРДЛО та Сербської Країною, а також свіжим досвідом поразки в АТО внаслідок вторгнення Росії. Поверненню хорватської моделі на порядок денний має передувати створення та поєднання сприятливих передумов в секторі економіки, безпеки і оборони, а також на дипломатичному фронті.

По-перше, рішення про силове повернення захоплених територій має користуватися суспільною легітимністю та прийматися політичними суб'єктами, які мають високу довіру населення. На даний момент українське суспільство не поділяє відвоювання ОРДЛО. У лютому 2016 р. частка прихильників продовження АТО до повного відновлення українського контролю над зайнятими сепаратистами районами не перевищувала 30%<sup>20</sup>.

По-друге, військовий наступ України має здійснювати боєздатна армія, сформована на професійній та добровольчій основі, а не шляхом примусової мобілізації.

---

19. Максим Каменецький. Війна у Хорватії: ліквідація сепаратистів за 84 години і здача героїв. ICTV Факти, 18 квітня 2016 <http://fakty.ictv.ua/ua/svit/20160418-1581913/m>

20. Результати соціологічного дослідження центру Разумкова: «Оцінка громадянами ситуації на Донбасі». 22 березня 2016 року [http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574\\_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574_file.pdf)

21. Див. 15

По-третє, підвищення боєздатності Збройних Сил України має доповнюватися створенням конкурентоспроможної економіки, наданням економічних свобод та зростанням рівня життя, а також формуванням правової держави. Ці чинники можуть стати вирішальним фактором зміни ідентичності мешканців ОРДЛО, якщо вони побачать, що українська державність здатна запропонувати набагато більше благ, ніж «русский мир».

По-четверте, Україна повинна дочекатися сприятливих міжнародних обставин, за яких Росія буде об'єктивно нездатна активно втрутитися на стороні ДНР/ЛНР. Для України було б ідеальним поєднання таких обставин: економічне виснаження Росії внаслідок санкцій, заглиблення Москви у зтяжну військову кампанію в іншій «гарячій точці», активізація внутрішніх конфліктів в Росії та ослаблення режиму Володимира Путіна.

По-п'яте, військовий наступ України має супроводжуватися наступом на дипломатичному фронті. Українській дипломатії необхідно розбудувати настільки тісні стосунки із закордонними партнерами, які зроблять не вигідним розрив відносин з Києвом після краху Мінського процесу<sup>21</sup>.

Тим не менш, повернення ОРДЛО за хорватською моделлю є малореалістичним рішенням через внутрішню слабкість України, військову присутність Росії на Донбасі та помірковану позицію міжнародних гравців.

---

21. Див. 18

## Пакистанська модель: чи можливе відокремлення частини Донбасу?

Неможливість повернення ОРДЛО силовим шляхом та небажання його реінтеграції на умовах Росії створили попит на альтернативний варіант вирішення територіального конфлікту. Частина інтелектуального середовища вважає, що вихід з цієї ситуації полягає у відокремленні неконтрольованого Донбасу від України. На перший погляд, ця ідея видається «зрадницькою», однак в нинішніх українських реаліях суспільний дискурс навколо такого варіанту вирішення конфлікту є абсолютно небезпідставним.

Пакистанська модель вирішення конфлікту виникла в результаті затяжних та кривавих конфліктів, коли держава усвідомлює нездатність перемогти сили сепаратистів воєнними методами чи приходить до висновку, що ресурси, витрачені на утримання нелояльної території, значно перевищують потенційні вигоди, отримані внаслідок реінтеграції даних районів.

Як показує історична практика, держави вдавалися до пакистанської моделі в основному під тиском тривалих громадянських війн. Так, Пакистан змирився з втратою Бангладеш після жорстокого дев'ятимісячного протистояння в 1971 р., Судан визнав право Південного Судану на самовизначення після 22-річного збройного конфлік-

ту в 1983-2005 рр., а Ефіопія усвідомила неможливість утримання Еритреї лише після 30 років виснажливої війни в 1961-1991 рр.

В історії існують також випадки, коли небажання йти на компроміс у питанні державного устрою призводило до мирного «розлучення» різних частин єдиної країни. Прикладами такого вирішення внутрішніх протиріч були розпад Чехословаччини у 1992-1993 рр. та Державного Союзу Сербії і Чорногорії в 2006 р., а також виключення Сінгапуру зі складу Малайзії в 1965 р. Хоча ці випадки стосуються непорозумінь навколо форми державного устрою, вони мають меншу актуальність для України через відсутність антагонізму з широкого кола інших питань та бойових дій, які супроводжувалися масовою жорстокістю<sup>22</sup>.

Подібно до інших моделей вирішення конфліктів, застосування пакистанської моделі по відношенню до ОРДЛО матиме суперечливі наслідки для України. Прихильники відокремлення ОРДЛО наполягають на тому, що розвиток такого сценарію насамперед позбавить представників проросійського анклаву можливостей впливати на політичне життя України. Водночас відокремлення території, яка все ще де-юре належить Україні, матиме непередбачувані наслідки через негативну реакцію суспільства.

22. Евгений Ярошенко. Отпустить или оставить: даст ли что-то Украине отделение Донбасса. Апостроф, 18 сентября 2016 <http://apostrophe.ua/article/society/2016-09-18/otpustit-ili-ostavit-chno-dast-ukraine-otdelenie-donbassa/7310>

### Пакистанська модель: SWOT-аналіз

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"><li>«Відрізання» територіального анклаву, де проживає здебільшого нелояльне до центру населення;</li><li>Позбавлення нелояльної території можливості впливати на внутрішню та зовнішню політику держави;</li><li>Заощадження військових та фінансових ресурсів, витрачених на відбудову та реінтеграцію нелояльної території</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Втрата прямого доступу до природних багатств, промислових об'єктів та інфраструктури відокремленої території;</li><li>Негативний удар по міжнародному іміджу держави;</li><li>Негативне сприйняття з боку суспільства, особливо його радикальної частини та комбатантів</li></ul>
Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"><li>Посилення монолітності держави;</li><li>Розширення внутрішньополітичної та зовнішньополітичної свободи держави</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Перекидання сепаратизму на інші регіони;</li><li>Суспільний розкол, який загрожуватиме внутрішньою дестабілізацією</li></ul>

Паралелі між Україною та іншими державами, що боролися з сепаратизмом, мають двояку природу. З одного боку, населення Східного Пакистану (нинішнього Бангладеш), Еритреї, Південного Судану та Донбасу на момент початку конфлікту мали регіональні потреби, які суперечили національним інтересам та уподобанням більшості населення цих держав. З іншого боку, на відміну від більшості сепаратистських рухів, донецький сепаратизм ґрунтується не на етнічній, релігійній чи мовній ідентичності, а на особливому регіональному світогляді, який формувався під впливом змінних політичних, економічних та гуманітарних чинників. Як наслідок, на підконтрольній та непідконтрольній частинах Донбасу вкрай важко провести лінію поділу між «своїми» та «чужими».

Прибічники відокремлення ОРДЛО обґрунтовують свою позицію фактичною втратою Україною контролю над цими районами, можлива реінтеграція яких стане непідйомним тягарем, «п'ятою колоною» та дестабілізуючим чинником всередині України. Вони категорично відкидають перспективу повернення неконтрольованого Донбасу за Мінськими угодами на умовах Росії, вважаючи, що «відрізання» цієї території супроводжуватиметься меншими втратами для України<sup>23</sup>.

Попри небезпідставну логіку таких міркувань, негативна реакція українського суспільства не до-

зволить уряду формалізувати втрату ОРДЛО найближчими роками. У лютому 2016 р. частка прихильників відокремлення ОРДЛО складала лише 21,5%, хоча їх кількість дещо зросла за попередній рік порівняно з 18% у березні 2015 р.<sup>24</sup> В нинішніх умовах прийняття такого радикального рішення на офіційному рівні спровокує суспільний розкол, який може дестабілізувати ситуацію в Україні. Особливо чутливою буде реакція бійців ЗСУ та добровольчих батальйонів, які проливали кров за єдність України. Їхнє можливе втручання у політичний процес матиме далекоглядні наслідки для української держави та політичної еліти.

Таким чином, найближчим часом відокремлення ОРДЛО не можна ставити на офіційний порядок денний з безпекових міркувань. У майбутньому не виключається можливість повернення до цієї ідеї за умови зростання суспільного запиту на революційне рішення та неможливості відстояти первинні національні інтереси іншим шляхом. Тим не менш, до того часу Україна повинна створити конкурентоспроможну економіку, встановити верховенство права, зміцнити обороноздатність та досягти інших пріоритетних цілей розвитку.

Побудова ефективної моделі української держави зможе частково компенсувати болісне «розлучення» (тимчасове або постійне) з Кримом та ОРДЛО і знизити чутливість суспільного дискурсу навколо непідконтрольних територій.

---

23. Alexander J. Motyl. Let It Go. Foreign Policy, August 12, 2016 <http://foreignpolicy.com/2016/08/12/let-it-go-ukraine-russia-donbass/>

24. Див. 17

---

24. Див. 20

## Німецька модель: що спільного між реінтеграцією Східної України та Східної Німеччини?

Німецька модель є найпривабливішим, однак найскладнішим варіантом довготривалого вирішення територіальної проблеми. Німецька модель передбачає повернення відторгнутих територій на довоєнних умовах шляхом мирних переговорів із залученням зовнішніх гравців. Її привабливість визначається тим, що повернення втрачених територій відбувається шляхом застосування не воєнної сили, а «м'якої сили», що означає визнання іншою стороною переваг політичної та економічної системи ініціатора об'єднання.

Водночас реінтеграція відторгнутої території на власних умовах можлива лише у довгостроковій перспективі. За німецькою моделлю, кінцевій цілі має передувати фактична відмова від повернення неконтрольованої території у короткостроковій перспективі на умовах зовнішніх гравців<sup>25</sup>.

Успішний прецедент возз'єднання Німеччини – штучно розділеної країни майже впродовж півстоліття – знаходить схвальні відгуки в українському експертному середовищі. Водночас Україна має врахувати, що повернення ОРДЛО за прикладом Східної Німеччини – це дуже довгий

процес, який можливий лише за умови прогресивних перетворень всередині України та революційних змін у міжнародному середовищі.

Посилання українських експертів на досвід німецького об'єднання викликані низкою подібних рис, які притаманні ФРН у 1949-1990 рр. та Україні з 2014 р. По-перше, Німеччина після Другої світової війни та Україна після початку АТО втратили частину території внаслідок воєнних поразок. Як наслідок, на відторгнутих територіях з'явилися окремі утворення: в радянській окупаційній зоні Німеччини в 1949 р. виникла НДР, а в захопленій частині Донбасу в 2014 р. сформувалися ДНР/ЛНР. По-друге, НДР у 1949-1990 рр. та ДНР/ЛНР з 2014 р. перебували під сильним контролем зовнішнього гравця, без згоди якого неможливе повернення даних територій до складу ФРН та України відповідно.

Однак унікальність конфлікту на Донбасі не дозволяє Україні скористатися німецькою моделлю повною мірою. По-перше, на відміну від України та ОРДЛО, між ФРН та НДР ніколи не велися бойові дії, хоча обидві німецькі держави перебували на «фронтовій» лінії політичного та ідеологічного протистояння під час Холодної війни. Як наслідок, відсутність воєнних злочинів та злочинів проти людяності звільнила німецьке суспільство від чутливої дилеми між амністією та справед-

25. Alexander J. Motyl. What Ukraine Can Learn From Germany's Cold War Divisions, October 3, 2016 <http://foreignpolicy.com/2016/10/03/what-ukraine-can-learn-from-germanys-cold-war-divisions/>

### Німецька модель: SWOT-аналіз

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"><li>Опора на «м'яку силу», а не воєнну силу;</li><li>Наявність взаємної згоди на об'єднання;</li><li>Орієнтованість на населення, яке має нестійку ідентичність</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Висока залежність від позиції зовнішніх гравців;</li><li>Поява нелояльних суспільно-політичних груп після об'єднання</li></ul>
Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"><li>Вирішення територіальної проблеми на умовах переможця;</li><li>Зростання легітимності політичної еліти та державних інституцій;</li><li>Сприятливі умови для примирення та миробудівництва;</li><li>Збільшення впливу держави на міжнародній арені</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Формування соціально-економічних дисбалансів внаслідок об'єднання;</li><li>Невизначене майбутнє осіб, причетних до тяжких злочинів, після реінтеграції відторгнутої території</li></ul>

ливістю після 1990 р. По-друге, НДР та ДНР/ЛНР мали зовсім різну міжнародну суб'єктність. Хоча НДР і являла собою політичного та ідеологічного ворога ФРН, східнонімецька держава змогла стати повноправним членом міжнародної спільноти, державою-членом ООН та інших міжнародних структур, а також користувалася правами суб'єкта міжнародного права і дотримувалася взятих на себе міжнародних зобов'язань. У свою чергу, відсутність міжнародного консенсусу щодо визначення статусу ДНР/ЛНР заважає Україні та міжнародній спільноті проводити послідовну політику щодо конфлікту на Донбасі, оскільки виникають питання, пов'язані із суб'єктністю проросійських бойовиків. Так, жодна держава світу (включаючи Росію) не визнає незалежність ДНР/ЛНР, а Україна – єдина держава світу, яка вважає незаконні збройні формування терористичними організаціями. Крім того, факт перебування ДНР/ЛНР під ефективним контролем та у повній залежності від Росії був визнаний лише у кількох міжнародних документах.

Об'єднання Німеччини стало можливим завдяки збігу двох невід'ємних обставин. По-перше, прогресивні досягнення Західної Німеччини та європейської інтеграції були визнані мешканцями Східної Німеччини, які жили в альтернативних реаліях. По-друге, низька конкурентоспроможність та відсталість країн соціалістичного табору відносно Заходу призвела до кризи політичного режиму у Східній Німеччині та розпаду соціалістичного табору.

Таким чином, передумови для повернення ОРДЛО до складу України за німецькою моделлю можуть з'явитися лише у віддаленій перспективі. У найближчому майбутньому немає сприятливих

обставин ні всередині України, ні в міжнародному середовищі для реінтеграції непідконтрольного Донбасу за таким сценарієм.

Шанси на повернення ОРДЛО за прикладом поглинання НДР суттєво зростуть, якщо Україна протягом кількох десятиліть зможе побудувати ефективну політичну, економічну та правову модель держави. Успіх України на шляху побудови ефективної держави неодмінно сприятиме збільшенню політичних та економічних контрастів між становищем контрольованих та неконтрольованих територій. Враховуючи нестійку ідентичність більшості мешканців ОРДЛО, реформування та модернізація України може послабити проросійські погляди та посилити проукраїнські настрої серед населення непідконтрольних територій, створивши запит на реінтеграцію по іншій бік лінії розмежування.

Однак побудови ефективної держави в Україні недостатньо для повернення ОРДЛО на умовах Києва. Цьому має обов'язково передувати зміна позиції Росії, яка фактично контролює дії ДНР/ЛНР і управляє конфліктом. Росія зможе відмовитися від втручання у конфлікт лише тоді, коли усвідомить, що зможе досягти набагато більше шляхом самоусунення з Донбасу, ніж шляхом продовження дестабілізації України. Потребується багато десятиліть, перш ніж Росія під тиском міжнародних санкцій, економічних дисбалансів, соціальних протестів та етноконфесійного напруження буде вимушена приступити до суттєвого скорочення військового бюджету, яке, у свою чергу, створить військовий, політичний та ідеологічний вакуум на території Донбасу, підконтрольній проросійськими бойовиками.



## **Економічна оцінка врегулювання конфлікту на Донбасі**

Базова економічна оцінка реалізації тієї чи іншої моделі врегулювання конфлікту на сході України повинна враховувати роль регіону та його внесок в економіку України у доконфліктний період, оцінку фактичних втрат, що зазнав регіон у результаті проведення АТО, а також вартість проведення військових дій у зоні АТО.

### **Внесок Донбасу в економіку України в доконфліктний період**

Оцінити значимість внеску Донецької та Луганської областей у загальній частці української економіки допоможуть такі цифри: ці області займають 9% території України, на цих територіях створювалось 16% ВВП України, 25% промислового виробництва, 25% вітчизняного експорту. З точки зору наповнення бюджету Донецьк і Луганськ були дотаційними областями. За оцінкою МВФ, ці області забезпечували 11% податкових надходжень у загальний бюджет. Обсяг субсидування державних шахт становить близько 1% ВВП. У свою чергу, охоплена збройним конфліктом зона, займає близько 3% території України, на ній створюється 8-10% ВВП та близько 15% промислового виробництва. У цих областях була сконцентрована вугледобувна, енергетична, металургійна, коксохімічна, хімічна та машинобудівна промисловість. Найважливіші промислові ресурси, які поєднують зону АТО та решту промисловості України, – вугілля та залізна руда.

### **Економічні збитки в результаті військових операцій на сході України**

Військові дії на території Донбасу, що розпочалися всередині квітня 2014 року, призвели до втрати контролю над частиною Донецької та Луганської областей (відбулося розділення територій східних областей на контрольовану та неконтрольовану українською владою території), а також як до суттєвих людських втрат, так і до масштабних матеріальних руйнувань, зокрема інфраструктурних, житлових і промислових. Спад виробництва та масове згорання малого і середнього бізнесу спричинили широкомасштабне скорочення робочих місць. У цілому, основний масив витрат, пов'язаний з військовими діями на Донбасі, можна згрупувати наступним чином.

### **Прямі втрати:**

- руйнування житлового та комунального фонду, об'єктів соціальної інфраструктури, системи водопостачання;
- руйнування транспортної інфраструктури (дороги, залізничні полотна, аеропорти, труби, лінії електропередач);
- руйнування промислових об'єктів, частина з яких або фізично знищена, або не підлягає відновленню у зв'язку з особливостями технологічних процесів;
- забезпечення житловими умовами, соціальною допомогою та робочими місцями внутрішніх переселенців із зони збройного конфлікту (за різними оцінками кількість ВПО становить від 1 млн. до 1,8 млн осіб). Більш ніж половина ВПО залишилась в Донецькій та Луганській областях поблизу зони конфлікту, значну кількість ВПО прийняли прилеглі Запорізька, Дніпропетровська та Харківська області;
- витрати на військові дії в зоні АТО.

### **Непрямі втрати:**

- збитки, завдані припиненням економічної діяльності на постраждалих територіях (у першу чергу в районі лінії розмежування та «сірій» зоні, що примикає до неї);
- збитки, завдані порушенням виробничих ланцюгів (унаслідок цього економічних втрат зазнали також підприємства Дніпропетровської, Харківської та Запорізької областей);
- втрата інвестиційної привабливості регіону зокрема та країни в цілому.

Оцінка втрат, зумовлених конфліктом на Донбасі, є своєрідною точкою відліку при розрахунку вартості реалізації тієї чи іншої моделі врегулювання конфлікту. Оцінка прямих втрат протягом 2014-2015 років переглядалась у бік зростання. Зокрема всередині вересня 2014 року віце-прем'єр України Володимир Гройсман зазначив, що зруйновано 4500 житлових будинків, 4700 об'єктів системи енергопостачання, 217 об'єктів освіти, 132 промислових об'єктів, 45 об'єктів охорони здоров'я. Загальну суму прямих збитків Гройсман оцінив в 11,88 млрд грн. У жовтні 2014 року голова Державного агентства з питань відновлення Донбасу Андрій Ніколаєнко оцінив збитки від руйнування соціальної та комунальної інфраструктури в 20 млрд грн. При цьому він не включив у цю суму промислові руйнування та втрати від знищення

приватної власності, оцінити які на той час було вкрай складно. За попередніми розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі, на території Донецької та Луганської областей у 2014 році було втрачено близько 80% економічного потенціалу. Втрата робочих місць сягнула від 50% для великих підприємств до 80-90% для малих і середніх підприємств, що вказує на майже повну зупинку діяльності МСБ у зоні конфлікту.

На сьогодні найбільш комплексна оцінка витрат на відновлення регіону міститься у «**Звіті щодо оцінки відновлення та розбудови миру на Східній Україні**» (ОВРМ), яка є спільним доробком Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй, Групи Світового банку та уряду України. ОВРМ здійснювався на територіях, що зазнали впливу конфлікту та перебувають під контролем уряду в Донецькій та Луганській областях, а також у трьох прилеглих областях – Запорізькій, Дніпропетровській та Харківській. Саме цей документ покладений в основу проекту Концепції Державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру у східних регіонах України». За результатами цієї оцінки загальний обсяг потреб на відновлення становить \$1 520,0 млн. При цьому орієнтовні обсяги сукупних потреб фінансових ресурсів групуються за трьома компонентами: 1) інфраструктура та соціальні послуги (потреба – \$1 257,7 млн); 2) відновлення економіки (потреба – \$135,5 млн); 3) соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека (потреба – \$126,8 млн). Більш детальна структура видатків за вищезазначеними компонентами наведена у таблиці. -->

Непрямі втрати фактично означають втрату Україною частини ВВП найближчими роками. При цьому слід враховувати, що втрати, зумовлені конфліктом, були тісно пов'язані з втратами, спричиненими торговельною війною з Росією.

Опосередкованою оцінкою непрямих втрат можуть бути показники падіння виробництва в Донецькій та Луганській областях. За офіційними статистичними даними, обсяги промислової продукції зменшились у 2014 році у Донецькій області (контрольована Україною частина) на 31,5%, у Луганській – на 42,0%, а у 2015 році – на 34,6% та 66% відповідно. За експертними оцінками, частка площі земельних ресурсів Донецької області, що перебувають (перебували) під контролем неза-

конних збройних формувань у період проведення АТО, становить близько 48% в загальній площі області.

Шок, зумовлений економічними втратами від позбавлення частини Донбасу (йдеється в першу чергу про фізичну втрату підприємств і розрив виробничих ланцюгів), деякою мірою абсорбований українською економікою і вже негативно позначився на динаміці основних макроекономічних показників за результатами 2014-2015 років. Зокрема, частина компаній закрилась або суттєво скоротила виробництво, частина - переорієнтувалась на нові джерела сировини та/або нові ринки збуту.

### Оцінка витрат на відновлення Донбасу

Стаття витрат	Сума, \$ млн
<b>Інфраструктура та соціальні послуги</b>	<b>1257,7</b>
Охорона здоров'я	184,2
Освіта	9,7
Соціальна допомога	329,4
Енергетика	78,9
Транспорт	558,2
Водопостачання та водовідведення	40,1
Довкілля	30
Громадські будівлі та житло	27,2
<b>Економічне відновлення</b>	<b>135,5</b>
Зайнятність	40
Продуктивні сили та засоби для існування	33
Економічне планування на місцевому рівні	7,5
МСП та приватний сектор	30
Фінансові послуги	25
<b>Соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека</b>	<b>126,8</b>
Розуміння вразливості, ризику та соціальної єдності	20,5
Сприяння соціальній єдності та побудові довіри	19,7
Сприяння культурі толерантності через діалог	11,4
Захист населення, постраждалого від конфлікту	5,8
Поліпшення доступу до правосуддя	8,1
Надання правової допомоги	6,6
Психосоціальна підтримка	28,4
Відновлення громадської безпеки	23,9
Підготовка до РДР	20,4
<b>ВСЬОГО</b>	<b>1520</b>

## **Військові витрати**

Оцінка військових витрат на проведення АТО є різною залежно від активності військових дій у зоні конфлікту. Під час активної фази в 2014 році за оцінками міністра фінансів Н. Яресько витрати на АТО становили \$10 млн на добу, а наприкінці 2014 року - \$5-7 млн. Однак частина цих коштів йшла на надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, а також значні витрати були пов'язані з безкоштовним постачанням газу, електроенергії і тепла на окуповані бойовиками території Донецької та Луганської областей. Деяко пізніше (в менш активній фазі) представники РНБОУ неофіційно оцінили військові витрати на рівні \$800 млн на рік, що становить близько \$2,2 млн на день.

## **Оцінка економічних витрат реалізації моделей врегулювання конфлікту на Донбасі**

### **Хорватська модель**

Силова модель передбачає активні бойові дії щодо відвоювання втраченої території, її утримання, відновлення критичної інфраструктури та економічну інтеграцію регіону. З точки зору оцінки економічних витрат реалізація цієї моделі буде найбільш затратною. Основні компоненти витрат – ведення активних бойових дій, витрати на утримання територій і контроль кордону, витрати на соціальну адаптацію ВПО та учасників бойових дій і, власне, економічна інтеграція звільнених територій (відбудова інфраструктурних об'єктів, створення робочих місць, фінансування відбудови (а фактично модернізації) промислових об'єктів тощо). Враховуючи, що реалізація силової моделі очікувано призведе до суттєвих людських втрат і фізичних руйнувань інфраструктури, вартісно оцінити такий варіант видається вкрай складно.

### **Боснійська модель**

Фактична федералізація держави не передбачає зростання фактичних витрат на масштабні військові операції (а з часом очікується їхнє скорочення), однак припускає витрати на відновлення та економічну інтеграцію втрачених територій. У такому випадку ціною реалізації моделі будуть видатки на відновлення та економічну інтеграцію території, що контролюється на цей момент Україною (Згідно зі Звітом щодо ОБРМ – \$1,5 млрд), та видатки на відновлення території, яка наразі

не підконтрольна Україні. В останньому випадку визначити видатки складно, враховуючи відсутність комплексної картини оцінки втрат і руйнувань на непідконтрольній території. Очевидно, що оціночна сума витрат буде не меншою за \$1,5 млрд.

### **Пакистанська модель**

Вартість реалізації моделі відокремлення неконтрольованого Донбасу залежатиме від позиції Росії. У випадку якщо РФ погодиться з таким варіантом, очікуватиметься поступове скорочення витрат на військові дії та здійснення економічної інтеграції контрольованої території (\$1,5 млрд). Фактично це буде найменш затратний варіант у короткостроковій перспективі. Однак можливий варіант перекидання сепаратизму на інші регіони, що зумовить додаткове фінансування військових витрат.

### **Німецька модель**

Вартість моделі замороження конфлікту з надією на мирне здобуття території в майбутньому та його економічну інтеграцію в короткостроковому періоді в цілому є зіставною з вартістю реалізації оптимістичного варіанту пакистанської моделі. Єдина відмінність – більш високі витрати на військові дії на ранніх стадіях з огляду на низьку ймовірність повного припинення вогню на лінії розмежування.

Необхідно зазначити, що кошти на відновлення Донбасу повинні перевищувати суму самих прямих втрат, оскільки високим рівнем зношеності відзначались як інфраструктурні, так і промислові об'єкти. Зношеність багатьох виробництв регіону задовго до АТО оцінювалася в 60-80%. Ці підприємства виробляють низькоконкурентну продукцію з низьким рівнем доданої вартості для відносно вузького сегмента ринку — значна частка продукції експортувалася до Росії. Однак у близькій перспективі російський ринок для цих підприємств втрачено. Для того щоб економічна діяльність підприємств Донбасу була ефективною, недостатньо відновити їхню роботу. Потрібні модернізація і часткова переорієнтація на інші ринки збуту. Відтак має сенс при відбудові регіону впроваджувати енергозберігаючі, екологічні та інноваційні технології, що дозволить суттєво підняти конкурентоспроможність промисловості регіону і підвищити його інвестиційну

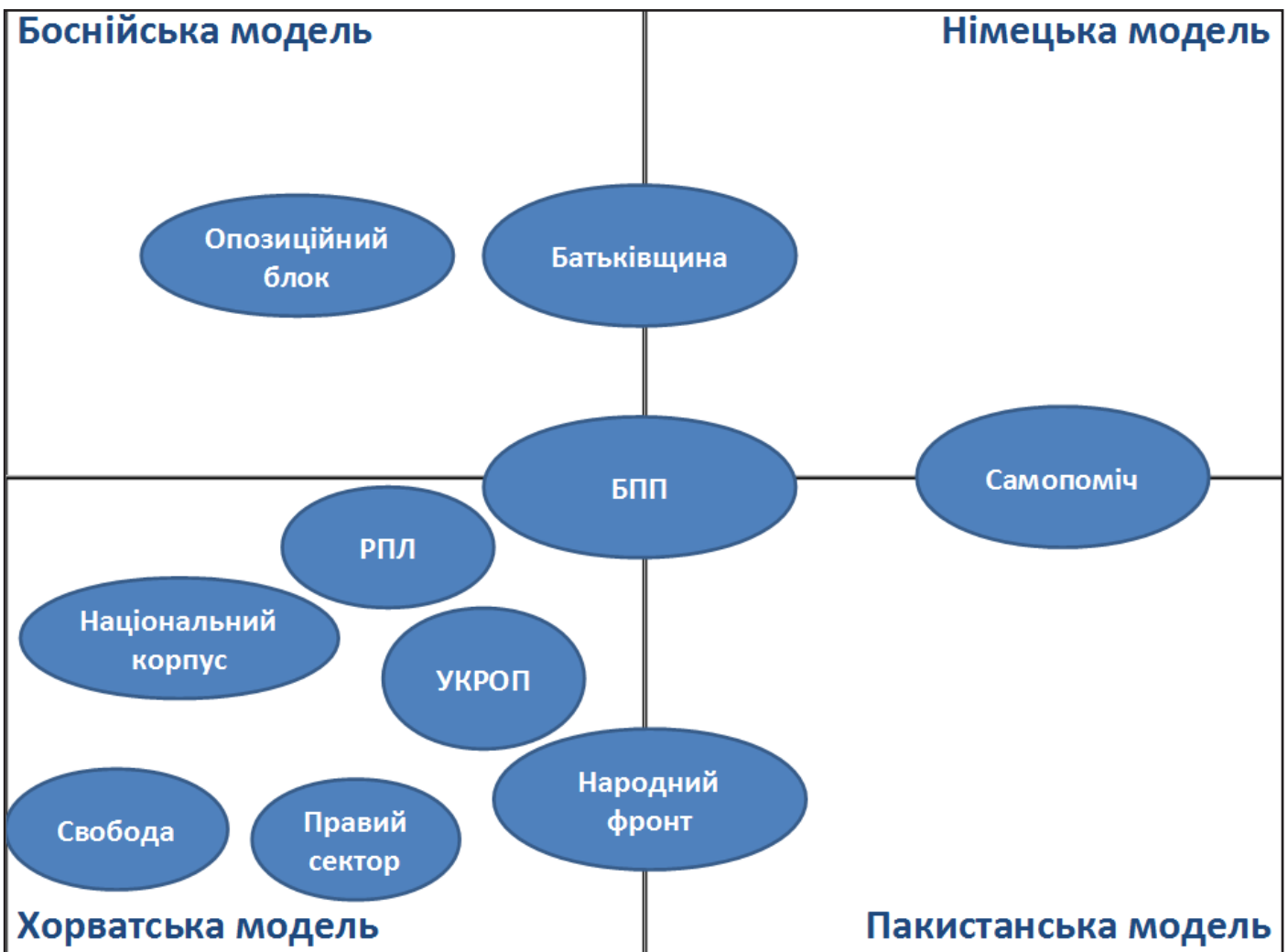
привабливість. Враховуючи масштаби конфлікту, більшість міжнародних експертів зазначають, що ситуація в Україні є унікальна та не має прямих аналогів у світовій практиці, тому Україна потребує пошуку нових моделей економічної відбудови пошкоджених територій і соціалізації внутрішніх переселенців.

## Позиції українських політичних сил щодо конфлікту на сході України

Опозиція парламентських і позапарламентських сил вважає, що імплементація Мінських угод – це особисті політичні зобов'язання Петра Порошенка, які він взяв перед Заходом та Кремлем без попередніх консультацій з іншими українськими гравцями. Тому політичний істеблїшмент сприймає Мінські угоди як особисту проблему Порошенка, яка призводить до суттєвих репутаційних ризиків. У випадку якщо президент не виконає Мінські угоди в повному обсязі, то він втратить політичну довіру та обличчя перед західними партнерами.

Широка опозиція розуміє, що в разі посилення тиску на Раду зі сторони президента парламентські фракції підуть на дострокові парламентські вибори, які не вигідні владі. Якщо ж Порошенко «зламає» парламент і проголосує за політичний компонент, то є також імовірність масових протестів проти влади зі сторони радикалів і націоналістів. Тому за нинішніх умов Порошенко обрав курс імітації виконання Мінських угод, який буде супроводжуватися затягуванням часу та збільшенням активності в частині вироблення рекомендацій і пропозицій щодо наповнення Дорожньої карти.

### Позиція політичних сил щодо врегулювання конфлікту на Донбасі



#### Позиція «БПП» і «НФ»

Як представники владної коаліції «БПП» і «НФ» наполягають на виконанні безпекового компоненту Мінських угод та взятті під контроль неконтрольованої ділянки російсько-українського кордону. Лише після виконання цих заходів Порошенко декларує, що погодиться на проведення виборів та

амністію. Проте в «БПП» та «НФ» розуміють, що за нинішніх умов виконати політичний компонент Мінських угод неможливо з огляду на відсутність дієвої коаліції та складну політичну кон'юнктуру. В кращому випадку парламент піде на перевибори, а в гіршому – на нові масові протести. Тому влада в цілому буде максимально відтермінувати



ти переговорний процес, надавати максимум рекомендацій та пропозицій щодо Дорожньої карти, аби виграти час. Водночас усередині «НФ» і «БПП» відсутнє спільне розуміння щодо розгортання місії ОБСЄ та проведення амністії для учасників бойових дій. Загалом, позиція представників правлячої коаліції характеризується розбіжностями між політичною риторикою та практикою: у своїх заявах президент і уряд імітують реалізацію боснійської моделі врегулювання, однак їхня тактика зводиться до затягування часу через відсутність сприятливих передумов для інтеграції ОРДЛО за німецькою моделлю.

### **Позиція фракції «Самопоміч»**

Депутатська фракція об'єднання «Самопоміч» системно виступає проти внесення змін до Конституції в частині децентралізації влади, а також проведення місцевих виборів в ОРДЛО доти, доки не буде здійснено деокупацію неконтрольованих територій. Один з лідерів партії «Самопоміч» Оксана Сироїд просуває прийняття законопроекту про юридичне визнання частини Донбасу окупованими територіями з подальшою її ізоляцією від решти України. Водночас партія А. Садового вимагає на законодавчому рівні визнати РФ державою-агресором. Позиція фракції «Самопоміч» містить багато елементів пакистанської моделі, виступаючи проти реінтеграції ОРДЛО за нинішніх умов.

### **Позиція фракції «РПЛ»**

«РПЛ» позиціонує себе «партією війни», яка в політичному плані не сприймає політичні зобов'язання в рамках імплементації Мінських угод. У зв'язку з цим на рівні політичних заяв Олег Ляшко просуває «хорватський сценарій» відновлення територіальної цілісності, або ж повну деокупацію територій Донецької та Луганської областей за допомогою міжнародного і санкційного тиску на Кремль. Народні депутати від РПЛ зазначають, що не будуть голосувати за жоден із законопроектів, який належить до політичного компоненту Мінських угод.

### **Позиція фракції «Батьківщина»**

Фракція «Батьківщина» не відкидає Мінські угоди як інструмент реінтеграції ОРДЛО в Україну, але водночас категорично виступає проти надання особливого статусу для Донбасу. Партнери Тимошенко по фракції вимагають спочатку вирішення

безпекових питань, а потім виконання політичного компоненту. Крім того, її фракція виступає за розширення Нормандського формату за рахунок включення в переговорний процес США та Великої Британії. Заяви Надії Савченко щодо прямого діалогу української влади з ДНР/ЛНР у «Батьківщині» називають особистою позицією окремого депутата, яка не відображає думку всієї фракції. «Батьківщина» переважно солідарна з правлячою коаліцією і вважає німецьку модель ідеальним сценарієм реінтеграції неконтрольованого Донбасу.

### **Позиція «Опозиційного блоку»**

«Опозиційний блок» пропонує альтернативу ОРДЛО - створити Міжобласне територіальне об'єднання «МТО Донбас». Законопроект було зареєстровано ще в кінці березня 2016 року. Відповідно до нього, «МТО Донбас» має самостійно вирішувати питання своєї юрисдикції у сферах економічного, соціального та гуманітарного розвитку. «МТО Донбас» створює загони народної міліції та координує їхню діяльність, розглядає питання про надання згоди на призначення керівників місцевих органів внутрішніх справ, служби безпеки та прокуратури «МТО Донбас». Найвищим представницьким органом влади в «МТО Донбас» є Представницьке зібрання «МТО Донбас». Виконавчий комітет «МТО Донбас» здійснює виконавчі функції в межах своєї компетенції. Його очолює голова «МТО Донбас», якого обирають на 5 років. Організація і порядок проведення виборів голови «МТО Донбас» встановлюються виборчим законодавством України. Загалом, під «МТО Донбас» фактично криється особливий порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО, який відповідає параметрам боснійської моделі врегулювання конфлікту.

### **Позиція позапарламентських сил**

Серед політичних сил, не представлених у парламенті, виділяється позиція націоналістичних партій. Так, «Свобода», «Правий сектор» та «Національний корпус», нещодавно створений на основі «Азову», виступають рішуче проти виконання політичних положень Мінських угод і дотримуються хорватської моделі вирішення конфлікту на Донбасі. Будь-які поступки уряду на користь ДНР/ЛНР чи зовнішніх гравців можуть спровокувати різкі виступи цих політичних сил.

Таким чином, на сьогодні політичні сили України мають суттєві розбіжності щодо врегулювання конфлікту на Донбасі. Правлячі політичні партії демонструють розмите бачення шляхів реінтеграції ОРДЛО та уникають різких кроків з цього питання, побоюючись дестабілізації та дострокових парламентських виборів. В той же час, опозиційні та позапарламентські сили мають більше простору для маневру та активніше висувають свої пропозиції щодо реінтеграції ОРДЛО.

## Яку модель врегулювання конфлікту обрати Україні?

Мінські угоди являють собою стратегію врегулювання конфлікту, нав'язану Україні зовнішніми гравцями, на основі боснійської моделі вирішення територіальної проблеми. Натомість Україна має розробити власну стратегію врегулювання конфлікту на Донбасі, проаналізувавши сильні й слабкі сторони вищеперерахованих моделей.

Аналіз чотирьох моделей вирішення територіального конфлікту дає можливість зробити певні узагальнення. Боснійська модель буде найгіршим варіантом врегулювання конфлікту на Донбасі з огляду на мир ціною обмеження суверенітету та посилення внутрішніх протиріч. Реалізація хорватської моделі призведе до серйозних людських, матеріальних та іміджевих втрат України. Водночас застосування пакистанської моделі щодо ОРДЛО загрожуватиме подальшим дробленням України. Як наслідок, німецька модель є найвигіднішим сценарієм вирішення проблеми Донбасу для України, хоча ця модель орієнтована не на сьогоднішні реалії, а створення сприятливих передумов у віддаленому майбутньому.

У короткостроковій перспективі зусилля України мають бути зосереджені не стільки на врегулюванні конфлікту на Донбасі, скільки на мінімізації його негативних наслідків для нашої держави. Україні слід розуміти, що вирішення конфлікту на Донбасі на умовах Києва можливе лише у випадку внутрішньої консолідації української держави. Незалежно від конфлікту на Донбасі та анексії Криму, Україні необхідно передусім побудувати ефективну модель держави на 90% території, які контролюються урядом. Кінцева ціль такої політики полягає у формуванні України як території свободи, безпеки, верховенства права, добробуту, захисту приватної власності з мінімальним втручанням держави в усі сфери, за винятком оборони, зовнішньої політики, правопорядку й податків. Якщо громадяни України відчують на собі ці блага, тоді повернення ОРДЛО буде лише питанням часу.

Тиск країн Нормандської четвірки на Україну обмежує поле для маневру Києва. Як наслідок, **в ході переговорного процесу позиція України повинна базуватися на наступних принципах:**

- **Легітимність.** Політика України щодо ОРДЛО має визначатися суспільним консенсусом з усіх чутливих питань, не поглиблюючи суспільний розкол;
- **Суверенітет у міжнародно-визнаних кордонах.** Жодне рішення щодо збройного конфлікту не повинно «відкривати двері» для втручання зовнішніх гравців у внутрішні справи України (Конституція України, державний устрій, економічна та політична модель розвитку) чи обмежувати свободу дій Києва на міжнародній арені;
- **Національна безпека.** Будь-які кроки України щодо ОРДЛО не мають суперечити інтересам національної безпеки, включаючи обороноздатність, нетрадиційну безпеку та людський вимір безпеки;
- **Раціональне використання обмежених ресурсів.** Фінансові, військові, матеріальні та людські ресурси мають вкладатися у пріоритетні сфери розвитку держави з метою закладення фундаменту ефективної державної моделі;
- **Гуманізм.** Україна повинна наголошувати на максимальному дотриманні міжнародного гуманітарного права щодо цивільного населення, військовополонених та інших осіб, над якими Київ втратив юрисдикцію в силу збройного конфлікту. Практична неможливість Києва гарантувати безпеку і права цих громадян має компенсуватися створенням безпечних передумов для активнішого залучення представників Міжнародного Комітету Червоного Хреста, ООН, Ради Європи, ОБСЄ та неурядових правозахисних організацій в зону конфлікту;
- **Повернення проблеми Криму до переговорного процесу.** Насильницькі викрадення та кримінальні переслідування громадських активістів в анексованому півострові за політичними ознаками може забезпечити Україні та міжнародній спільноті додатковий важіль тиску на Росію;
- **Неприпустимість обміну Криму на Донбас.** Потенційні поступки Росії щодо Донбасу не повинні супроводжуватися пом'якшенням позиції України щодо Криму.

В умовах зростання тиску країн Нормандського формату Україна змушена розглянути проміжні кроки щодо ОРДЛО. У нинішній ситуації одним з проміжним рішень України може бути **визнання**

**ОРДЛО територіями, тимчасово окупованими Росією.** Такий законодавчий акт покликаний надати Україні **наступні переваги:**

- Продемонструє на весь світ відмову України від повернення ОРДЛО силовим шляхом та неможливість виконувати свої міжнародні зобов'язання щодо цих територій в силу воєнної окупації Росією;
- Позбавить Україну фінансового тягаря, пов'язаного з утриманням неконтрольованої території;
- Збільшить свободу зовнішньополітичних маневрів України;
- Відповідатиме інтересам більшості громадян України, не провокуючи значний суспільний розкол. Зокрема, 42% українців підтримують визнання ОРДЛО тимчасово окупованими територіями на законодавчому рівні, 42% виступають за припинення будь-яких економічних зв'язків між Україною та неконтрольованим Донбасом, а 44% вважають за необхідне винести це питання на всеукраїнський референдум<sup>26</sup>.

Практична реалізація такого кроку вимагає внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», розширивши його дію на територію ОРДЛО. Визнання ОРДЛО тимчасово окупованою територією може спиратися на низку міжнародних механізмів. Перш за все, ст. 41 «Положення про закони і звичаї суходільної війни» IV Гаазької конвенції 1907 р. передбачає наступне: «Територія визнається захопленою, якщо вона дійсно перебуває під владою ворожої армії. Захоплення поширюється лише на ті області, де ця влада здійснена і в стані проявляти свою діяльність»<sup>27</sup>. Схвалений ПАРЄ звіт Маріелли Бекк «Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на українських територіях, непідконтрольних українській владі» є вагомим аргументом України на міжнародній арені, який визнав, що ДНР/ЛНР створені, підтримуються та ефективно контролюються Росією, повністю залежні від Росії, яка де-факто здійснює контроль над цими територіями<sup>28</sup>. Крім того, позови України проти Росії до Європейського суду з прав людини та інших міжнародних арбітражів

будуть додатковими аргументами визнання ОРДЛО тимчасово окупованими територіями у випадку винесення рішень міжнародних інстанцій на користь Києва.

Довгострокове рішення України щодо конфлікту на Донбасі та майбутнього ОРДЛО має бути відкладене на віддалену перспективу. Цей вибір залежатиме від майбутніх тенденцій політичного, економічного й цивілізаційного розвитку України, швидкоплинних змін у міжнародному середовищі, еволюції ролі Росії у світовому порядку та на пострадянському просторі, а також динаміки суспільної думки населення України щодо цих чутливих питань.

З урахуванням відсутності національного консенсусу першим кроком на шляху врегулювання конфлікту на Донбасі має бути суспільно-політичний діалог усередині України. Для цього необхідне проведення прозорих та відкритих дискусій між політичною елітою та суспільством навколо місця України у світі, цивілізаційного вибору, конституції, форми державного устрою, відносин з ЄС, НАТО, Росією та державами Заходу, а також проблем Криму і Донбасу.

Обрання Дональда Трампа 45-м президентом США може стати каталізатором зрушень у питанні врегулювання конфлікту на Донбасі. З одного боку, не виключається посилення тиску Росії на Україну в умовах передачі влади у Білому домі, який стане тестом для майбутньої політики Вашингтона щодо Москви. З іншого боку, суперечлива риторика Трампа робить невизначеним порядок денний відносин США з Росією та Україною в найближчі чотири роки. У цьому зв'язку Україні слід зайняти чітку позицію у взаєминах зі США і запропонувати своє бачення врегулювання конфлікту, не чекаючи перших кроків Трампа навесні 2017 року.

26. Див. 17

27. Конвенція про закони і звичаї суходільної війни (IV Гаазька конвенція) [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_222](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_222)

28. Див. 10



**МЦПД**

**Міжнародний центр перспективних досліджень**

**Телефон: +38 (044) 253-44-82**

**Факс: +38 (044) 253-44-82**

**Електронна пошта: [office@icps.kiev.ua](mailto:office@icps.kiev.ua)**

**[www.icps.com.us](http://www.icps.com.us)**