

КОНФЛІКТ НА ДОНБАСІ У 2018: ЗАМОРОЗИТИ НЕ МОЖНА ВРЕГУЛЮВАТИ





© 2018 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

Колектив експертів МЦПД:
Микола Капітоненко, Асоційований експерт МЦПД
Василь Філіпчук, Головний радник МЦПД

ЗМІСТ

Зведене резюме	4
Вступ	7
Чому конфлікти стають замороженими?	8
Як розв'язувати заморожені конфлікти?	12
Конфлікт на Донбасі сьогодні	16
Що робити? Рекомендації з управління конфліктом.....	21

ЗВЕДЕНЕ РЕЗЮМЕ

2018 рік має високі шанси стати моментом істини для конфлікту на Донбасі. Швидкі зміни в Європі та у світі, еволюція міжнародної ситуації і зміна позицій основних геополітичних гравців, передвиборча ситуація в Україні та післявиборча в Росії, так само як низка інших факторів на певний період часу розширюють «вікно можливостей» для зміни траєкторії розвитку конфлікту, який поки що значною мірою повторює сценарій інших т.зв. «заморожених» пострадянських конфліктів. Ініціатива розгортання миротворчої місії ООН на Донбасі, активізація американсько-російських контактів з даного питання, прийняття Україною ряду нормативних актів щодо державної політики по управлінню конфліктом та інші міжнародні та внутрішньополітичні процеси можуть у сукупності посприяти використанню вищезгаданого вікна можливостей, особливо якщо враховуватимуть міжнародний досвід врегулювання конфліктів, специфіку заморожених конфліктів на пострадянському просторі, міжнародної позиції України та ситуації на Донбасі. Разом з тим залишається і низка факторів, що відіграватимуть стримуючу роль у процесі врегулювання конфлікту: від опору з боку тих сил та гравців, які безпосередньо отримують дивіденди від конфлікту, аж до системних проблем у нинішній міжнародній архітектурі безпеки, врегульовувати які основні геополітичні гравці не хочуть чи не спроможні попри очевидну неефективність існуючих механізмів забезпечення безпеки на континенті.

Від активізації дій тих, хто зацікавлені у врегулюванні конфлікту на Донбасі, просуванні інноваційних, реалістичних та потенційно ефективних інструментів досягнення цієї мети значною мірою і залежить чи скористаються сторони конфлікту нинішнім вікном можливостей. Теорія та практика реалізації стратегії управління конфліктами на пострадянському просторі, аналіз інших сучасних конфліктів дозволяють виокремити декілька етапів і складових, які потенційно уможливятимуть врегулювання конфлікту на Донбасі. Умовно можна відзначити два етапи у цьому процесі: 1) вирішення питання зовнішнього

впливу; 2) опрацювання, погодження і реалізація формату *ефективного* врегулювання конфлікту.

Реалізація першого завдання є необхідною, однак не єдиною умовою для розв'язання другого, оскільки події на Донбасі є лише проявом багаторівневого конфлікту, який має і геополітичний, і двосторонній, і внутрішній вимір та вимагає комплексу окремих заходів на кожному рівні. У будь-якому разі, для того, щоб вивести конфлікт з глухого кута важливо переконати Кремль у тому, що конфлікт на Сході України є для нього проблемою і його розв'язання відповідає пріоритетним інтересам Москви не меншою мірою, ніж умови такого розв'язання. Позбавлення або зменшення деструктивного впливу Кремля на динаміку конфлікту можливе шляхом конкретизації інтересів, що стоять за його позицією та виявлення зон можливих домовленостей. Зрозуміло, такі можливі домовленості мають виходити з визначених і погоджених українським суспільством фундаментальних національних інтересів України. В той же час досягненню такої мети сприятимуть будь-які заходи, що погіршуватимуть найкращу альтернативу переговорам для Кремля. Ключову роль тут можуть зіграти союзники України, міжнародні організації та інформаційна політика.

На другому етапі необхідно визначити, погодити та реалізувати конкретний механізм врегулювання конфлікту, створити надійні запобіжники проти його відновлення та здійснити комплекс заходів із відновлення довіри та пост-конфліктного будівництва на території України. Запропонована Міжнародним центром перспективних досліджень ідея запровадження на Донбасі Міжнародної тимчасової перехідної адміністрації може стати таким механізмом, оскільки матиме у своєму розпорядженні усі необхідні інструменти для ефективного врегулювання конфлікту.

У той же час слід врахувати, що подальший розвиток ситуації навколо врегулювання конфлікту на Донбасі буде тісно пов'язаним і значною мірою залежатиме і від низки інших процесів. Мова йде як про внутрішньополітичні процеси в Україні та успішність реформ, збереження стабільності та покращення соціально-економічних стандартів, так і про геополітичні про-

цеси, зокрема відносини між США та РФ, ситуація в ЄС, центрально-Східноєвропейському регіоні та на пострадянському просторі, прогрес – чи його відсутність – у опрацюванні нової ефективної архітектури глобальної чи регіональної безпеки та співробітництва.

ВСТУП

Тривалість конфлікту на Донбасі наближається до чотирирічної позначки. Півстоліття тому конфлікт, що триває так довго, у більшості випадків вважався б дозрілим – сторони вичерпали можливості для швидкої перемоги та почали платити за продовження протистояння високу ціну – та міг бути незабаром розв’язаний. Сьогодні ж, в силу різних причин, це часто тільки початок. Маємо справу з конфліктом, який став наслідком вибуху цілої сукупності протиріч та процесів на декількох рівнях – глобальному, двосторонньому і внутрішньому. Сучасні конфлікти такого типу тривають в середньому 20-25 років. Це – життя одного покоління. На цьому часовому періоді конфлікти залучають треті сторони, спонукають до трансформацій суб’єктів та їхніх порядків денних, часом змінюють параметри регіональної безпеки – майже завжди в бік погіршення.

По завершенню чотирьох років конфлікту та трьох років існування домовленостей щодо його врегулювання, які ввійшли в історію як Мінськ-2, сценарій його заморожування залишається найбільш ймовірним. Якщо таке трапиться, то це буде найбільш небезпечний, непередбачуваний та насильницький із усіх заморожених конфліктів пострадянського простору. Називати його «замороженим» погодяться не всі: кількість людських втрат, ймовірно, перевищуватиме поріг війни за класифікаціями деяких сучасних шкіл конфліктології. Тим не менше, за реалізації такого сценарію, конфлікт на Донбасі стоятиме в одному ряду з іншими, що виступають в якості інструментів Російської Федерації в її довгострокових планах утримання регіонального лідерства та є проявом неспроможності нинішньої міжнародної та європейської архітектури безпеки відновити мир і забезпечити стабільність навіть у центрі європейського континенту.

Сьогодні схоже на те, що консервація конфлікту в його нинішньому стані є мінімально ризикованим, а отже оптимальним вибором для всіх сторін в умовах, коли жодна з них не може власними зусиллями збільшити свій виграш в цій грі.

Але чи не з'являться нові можливості для уникнення цього найбільш ймовірного сценарію в поточному році? Чи є шанс для відновлення миру та державного суверенітету на Сході нашої країни.

ЧОМУ КОНФЛІКТИ СТАЮТЬ ЗАМОРОЖЕНИМИ?

Із 49 конфліктів, що тривали у 2016 році, 47 були конфліктами в межах кордонів однієї держави (далі – внутрішні конфлікти). В той же час, лише 12 з них Стокгольмський інститут дослідження проблем миру (SIPRI) відносить до війн, маючи на увазі кількість жертв, пов'язаних із військовими діями, що перевищує 1000 людей на рік.¹ Отже, решта – це різного роду воєнні конфлікти, які є «замороженими» в тому сенсі, що до рівня повномасштабної війни не піднімаються. Конфлікт на Донбасі був серед тих, що у 2016 році перейшли з категорії війн до групи воєнних конфліктів. Можна побачити, що переважна більшість конфліктів такого роду є тривалими протистояннями низької інтенсивності в межах кордонів однієї держави. Близько 40% з них зазнають активного втручання інших держав². Близько 40% з них зазнають активного втручання інших держав³. Більшість країн, що віднесені до групи ризику Global Peace Index, стикаються саме із викликами внутрішніх протистоянь.

Внутрішні конфлікти демонструють стійку тенденцію до збільшення тривалості, яка сьогодні, в середньому, складає близько 20 років⁴. Це пов'язано, по-перше, із зростанням кількості сторін (включно із тими, які втручаються ззовні) в таких конфліктах. Чим більше сторін, тим важче узгодити їхні інтереси та знайти стійкий компроміс для врегулювання конфлікту. По-друге, змінюється світовий порядок, зокрема стаючи більш розмитим та побудованим на слабких міжнародних інститутах. Менше надійних правил гри означає менше довіри між сторо-

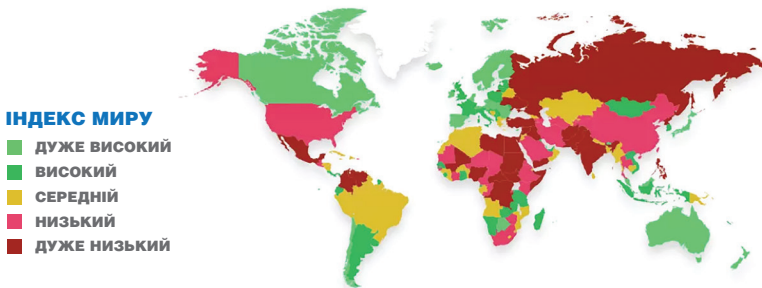
1 SIPRI Yearbook 2017, Summary, p.2 // <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/yb17-summary-eng.pdf>

2 Ibidem.

3 Ibidem.

4 James Fearon. Civil War and the Current International System, Forthcoming // Deadalus, Fall 2017, p. 20 // http://fearonresearch.stanford.edu/wp-content/uploads/2017/08/civil_war_daedalus_final_fns.pdf

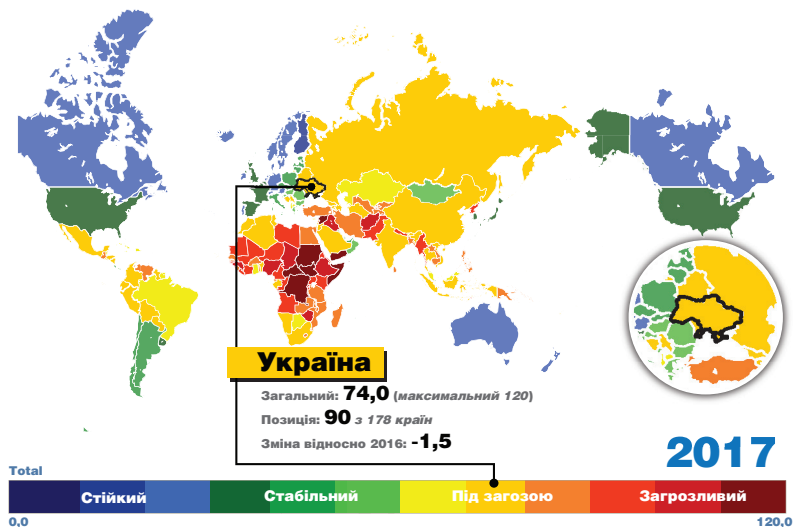
ГЛОБАЛЬНИЙ ІНДЕКС МИРУ 2017



нами в кожному конфлікті, що робить його тривалішим. Крім того, слабкі міжнародні інститути означають звуження можливостей для управління конфліктами в цілому. Замість глобального силового протистояння часів «холодної війни» сьогодні можна спостерігати десятки регіональних і локальних патових ситуацій, в яких значна ескалація є надто дорогою, а політичні поступки надто ризикованими.

Більшість внутрішніх конфліктів є результатом зіткнень інтересів суспільних груп всередині держави, які, в силу різних причин, не можуть бути розв'язані нормальними процедурами. Такі зіткнення інтересів відбуваються у всіх державах, але шанси виникнення внутрішніх насильницьких конфліктів суттєво різняться. Фактори, що визначають ймовірність громадянських війн та інших форм збройного внутрішнього протистояння, можна умовно поділи на дві групи: структурні та дискримінаційні. Особливо потенційно вибуховою є друга група, яка стосується шляхів заперечення прав різноманітних меншин: політичних, економічних, культурних, релігійних, мовних та ін. Суспільств без меншин не буває, а тому важливим завданням держави для попередження внутрішнього насильства стає створення середовища, в якому дискримінації і нетолерантності було б якомога менше. Країни із високим рівнем дискримінації, певною концентрацією суспільних відмінностей, специфічною історією та, іноді, географією стають особливо вразливими до внутрішнього протистояння.

ІНДЕКС СЛАБКОСТІ ДЕРЖАВ 2017



З іншого боку, існують спеціальні умови, за яких уявні кордони між різноманітними суспільними групами стають лініями фронту. Ці умови визначаються здатністю держави створювати середовище, що сприяє мирному врегулюванню суспільних конфліктів. Брак або відсутність такої здатності створюють структурні фактори внутрішніх конфліктів. Структурна слабкість держави – це нездатність створювати та розподіляти ключові суспільні блага: безпеку, справедливість, заможність, умови розвитку та ін. Слабка держава характеризується нерозвиненими та/або недіючими інститутами, низьким рівнем легітимності та суспільної довіри. Знайома, на жаль, картина для українців.

Сильна держава здатна створювати шляхи, процедури та інститути для розв’язання конфліктів всередині суспільства. Слабка – ні. В неефективних державах наростає взаємна недовіра та виникають умови для загострення внутрішньої боротьби. В конфліктології така ситуація позначається терміном «етнічна дилема безпеки»⁵. Він описує перехід відносин всередині держави від впорядкованості та передбачуваності до стану анархії, що існує

5 Posen B. The Security Dilemma and Ethnic Conflict // Survival, vol.35, no.1, 1993 – p. 27-47.

у світі міждержавних відносин та породжує більшість війн та інших насильницьких конфліктів.

Невпевненість суспільних груп у власній безпеці консолідує їх та підштовхує до превентивних дій. Відносини між ними сприймаються як гра з нульовою сумою, в якій виграш однієї сторони можливий лише за рахунок інших. Навіть суспільства без будь-яких історичних випадків внутрішньої ворожнечі стають вразливими до дії дилеми безпеки тоді, коли слабкість держави досягає критичного рівня.

Зрештою, заморожені конфлікти – це конфлікти, які вигідніше тримати нерозв'язаними. Для одних – це засіб боротьби за владу, для інших – мобілізації суспільства чи відволікання уваги, для третіх – просування власних інтересів. Остання роль у пострадянських конфліктах монополізована Росією.

Заморожені конфлікти дорого коштують всім сторонам і є неефективним інструментом, але – за відсутності кращого і з огляду на брак ефективного міжнародного інструментарію врегулювання та відновлення миру та безпеки вони тривають.



ЯК РОЗВ'ЯЗУВАТИ ЗАМОРОЖЕНІ КОНФЛІКТИ?

Очевидно, відповідь на це питання не є простою, інакше наведе-на вища статистика була б іншою. Міжнародне співтовариство в цілому й окремі держави все гірше дають раду численним насильницьким конфліктам, тривалість та інтенсивність яких постійно зростає. Варто зазначити, що профіль сучасної конфлік-тогенності майже тотожний тому, що спостерігався у 1990-1992 роках – хвилі регіональної дестабілізації, криза міжнародних інструментів стримування конфліктів, зростання недовіри, а також збільшення впливу націоналізму як політичної ідеології. Цікаво й те, що початок епохи заморожених конфліктів на по-страдянському просторі теж припадає на цей період.

Заморожені конфлікти – це конфлікти, в яких відсутнє або є дуже вузьким та мінливим поле перетину інтересів сторін. Ця особливість робить ці конфлікти тривалими. На рівні низької інтенсивності їх, як правило, тримає висока ціна й низька ефек-тивність використання зброї в конкретних умовах. Чим довше триває такий конфлікт, тим важче його розв'язувати, оскільки, по-перше, сторони із часом втрачають взаємну довіру та сприй-мають дії одна одної дедалі більш негативно; а, по-друге, трива-лий конфлікт інституціоналізується, тобто стає звичним серед-овищем, в якому звикають жити громадяни й боротися за владу політичні еліти.

Управляти такими конфліктами важко. Стратегії управлін-ня зводяться, як правило, до двох альтернатив: 1) зняття вну-трішніх протиріч чи запровадження механізму їх розв'язання; 2) розподіл держави. Україна наразі демонструє щось середнє у своїй риториці стосовно Донбасу, що у кращому випадку свід-чить про тимчасову відсутність стратегії, а в гіршому – про по-еднання слабких місць та недоліків обох, здатне призвести до тривалого заморожування конфлікту. Пріоритет збереження територіальної цілісності держави разом із міркуваннями про відновлення регіональної безпеки та вказують на перевагу пер-шої стратегії. Саме пошук механізмів розв'язання протиріч (на-



разі штучно створених, а потенційно й всіх інших) має стати ключем до управління конфліктом.

На сьогоднішній день найбільш ефективним засобом для цього є демократизація через впровадження механізму розподілу влади (power sharing), що в українському політичному дискурсі називається, не зовсім точно, децентралізацією. Створення ефективної системи доступу до влади, мінімізація політичної дискримінації є найкращими запобіжниками внутрішнього насильства та збільшення ефективності держави. Звичайно, за умови відсутності зовнішнього втручання у конфлікт.

Оскільки в конфлікті на Донбасі таке втручання не тільки є, але й грає ключову роль, то евакуація російського впливу є необхідною, але не достатньою умовою для остаточного врегулювання. Скоріше за все, риси внутрішнього конфлікту низького рівня інтенсивності збережуться, й подолання їх залишиться важливою проблемою національної безпеки України.

Розв’язання подібних конфліктів відбувається у кілька етапів та потребує виконання принципово важливих передумов. Вони включають в себе управління, наскільки це можливо, середовищем конфлікту, модифікацію його структури та особливих факторів – політичних, економічних та географічних – що впливають на динаміку протистояння. Конфлікт в Україні є частиною ширшого геополітичного протистояння, логіка якого має бути взята до уваги.

Наступні кроки мають якомога повніше задіяти потенціал розширення об’єктного поля конфлікту, в якому знаходяться цінності, ресурси та влада. Ключова увага має бути приділена не позиціям, а інтересам сторін. Зусилля також мають бути спрямовані на внесення структурних змін до конфлікту: якщо є щось – асиметрія інтересів або влади, структурне насильство і т.д. – що створює напругу та виступає джерелом протистояння, його потрібно змінити. Оскільки замороженню конфлікту сприяє взаємна недовіра і брак зони можливих домовленостей, то шлях до їх врегулювання має враховувати подолання дії цих факторів. Крім того, оскільки переважна більшість воєнних конфліктів протікають в межах однієї держави, навіть якщо зазнають втручання інших, то для надійного їх розв’язання потрібно здійсню-

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВ’ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ



вати весь комплекс заходів по попередженню або припиненню внутрішньої ворожнечі. До таких заходів належать:

- ⊙ Зміцнення державних інститутів. Ефективні інститути здатні захищати інтереси громадян і суспільних груп; слабкі або зруйновані – нездатні. Якщо держава неспроможна гарантувати безпеку та розвиток суспільним групам, вони роблять це власними зусиллями – тоді в державі виникає т.зв. «етнічна дилема безпеки». Це ситуація, що характеризується тотальною недовірою у відносинах між етнічними групами, релігійними общинами, класами або будь-якими іншими спільнотами. В слабких державах для таких груп превентивний конфлікт буває найбільш раціональною опцією. Іншими словами, чим ближче держава до Південного Судану в рейтингу Fragile States Index⁶, тим менше в неї шансів розв'язати заморожений конфлікт на власній території.
- ⊙ Зменшення реальної чи уявної дискримінації. Порушення прав меншин – етнічних, релігійних, будь-яких інших – створює підстави для розколів та мобілізації. Цим швидко користуються політичні еліти, перетворюючи боротьбу за права на передвиборчі гасла. Схожими за ефектом є й обмеження доступу до ЗМІ, порушення принципів демократії чи утиски прав і свобод громадян. Дискримінація проявляється у трьох основних формах. Політична – обмеження прав представників меншин обирати чи бути обраними. Економічна – обмеження доступу до ринку праці чи природних ресурсів. Культурна – звуження релігійних, мовних прав та, в цілому, зазіхання на самобутність меншин.
- ⊙ Демократизація. Це – найкращий спосіб запобігання дискримінації (політичній та демократичній – за визначенням, всім іншим – через різні механізми), а разом із тим і кращий інститут державного управління. Демократичні норми й процедури надають рівний доступ до влади й допомагають розв'язувати складні внутрішні конфлікти

⁶ Fragile States Index 2017, Fund for Peace // <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fsi-2017-factionalization-and-group-grievance-fuel-rise-in-instability/>

навіть у проблемному середовищі. Щоправда, побудова справжньої, а не фасадної демократії, потребує, як правило, високого рівня економічного розвитку⁷.

- ☑ Маргіналізація спойлерів – політичних сил, організацій, лобістських груп та окремих осіб, які з різних міркувань не зацікавлені у розв’язанні конфлікту. Спойлери можуть захищати власні фінансові інтереси, уникати політичних втрат, пов’язаних із непопулярними компромісами, боротися за владу, використовуючи войовничу риторику, тощо. Їхній вплив на процес врегулювання конфлікту вкрай негативний, тому спойлерів потрібно маргіналізувати, позбавляючи суспільної підтримки⁸.

Управління замороженими конфліктами має враховувати всі складнощі розв’язання внутрішніх конфліктів, але при цьому мати на увазі й інший ключовий фактор – зовнішній вплив. Наявність геополітичних інтересів Росії можна одночасно розглядати і як спойлер мирного процесу, і як сторону конфлікту, і як – з огляду на досвід конфліктів у Молдові та Грузії – перепону демократичному розвитку та створенню ефективних державних інститутів. Іншими словами, пострадянськими замороженими конфліктами доводиться управляти у вкрай несприятливих умовах. Складність завдання, що стоїть перед Україною, важко перецінити.

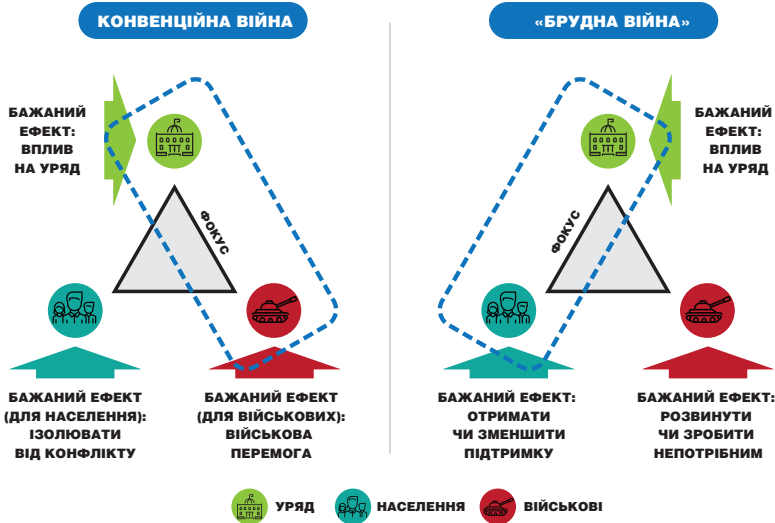
КОНФЛІКТ НА ДОНБАСІ СЬОГОДНІ

Попри надмірне використання терміну «гібридна війна» по відношенню до вузла протиріч та методів їхнього розв’язання у відносинах між Україною та Росією, конфлікт на Донбасі краще характеризується як «брудна війна». Такий тип протистояння характеризується терористичною активністю, яка часто підтримується ззовні, активною роллю озброєних загонів, різного роду ополчень та політичною роллю військових ватажків. В ньому мирне населення страждає більше за військових, що відпові-

⁷ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Yared P. Income and Democracy // American Economic Review, Vol.98, No.3, 2008. – p. 808-842.

⁸ Stedman S. Spoiler Problem in Peace Processes // in International Conflict Resolution after the Cold War. – Washington D.C.: The National Academies Press, 2000.

БРУДНА ВІЙНА



дає характеристиці Каролін Нордстрьом: «найбільш безпечним місцем в сучасних війнах є армія»⁹.

На відміну від переважної більшості внутрішніх конфліктів із зовнішнім втручанням, конфлікт на Сході України не має у своїй основі елементів національної чи релігійної ворожнечі. Він створений штучно, шляхом конструювання ідентичності та нав'язування її окремими суспільним групам. Слабкість української держави в першій половині 2014 року зробила її вразливою до такого роду загроз.

Динаміка конфлікту, зокрема його насильницької складової, збільшила небезпеку роздвоювання ідентичності українців на Сході. Конфлікт де факто став відповідати моделі внутрішніх конфліктів постбіполярного світу, і чимдалі більше нагадує заморожені конфлікти пострадянського простору.

Вони характеризуються активною роллю Росії, яка, створюючи та/чи експлуатуючи внутрішні лінії поділу в сусідніх державах, використовує такі конфлікти для досягнення власних, як правило, геополітичних цілей.

⁹ Nordstrom C., Martin J. [eds.] The Paths to Domination, Resistance, and Terror. – Berkeley: University of California Press, 1992.

Конфлікт в Україні несе в собі як загальні ознаки внутрішніх конфліктів у слабких державах, так і значний – можливо, критичний – вплив зовнішнього фактору. Втручання регіональної держави у перебіг подій на українській території експлуатує та підсилює слабкість України, поглиблює конфлікт та збільшує ціну його врегулювання. Слабкість української держави створила структурні передумови для внутрішнього конфлікту, однак дискримінаційні фактори були відсутніми. Втручання Росії покликане штучно їх створити.

Відповідно до даних перепису населення 2001 року, росіяни були найбільшою етнічною меншиною в Україні, складаючи близько

НАЙБІЛЬШ ЧИСЛЕННІ НАЦІОНАЛЬНОСТІ, ЯКІ МЕШКАЮТЬ В УКРАЇНІ

(ЗА ПІДСУМКАМИ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО ПЕРЕПИСУ НАСЕЛЕННЯ 2001 РОКУ)

	Кількість (тис. осіб)	У % до підсумку		2001 рік у % до 1989
		2001 рік	1989 рік	
УКРАЇНЦІ	37541,7	77,8	72,7	100,3
РОСІЯНИ	8334,1	17,3	22,1	73,4
БІЛОРУСИ	275,8	0,6	0,9	62,7
МОЛДАВАНИ	258,6	0,5	0,6	79,7
КРИМСЬКІ ТАТАРИ	248,2	0,5	0,0	у 5,3 р.6
БОЛГАРИ	204,6	0,4	0,5	87,5
УГОРЦІ	156,6	0,3	0,4	96,0
РУМУНИ	151,0	0,3	0,3	112,0
ПОЛЯКИ	144,1	0,3	0,4	65,8
ЄВРЕЇ	103,6	0,2	0,9	21,3
ВІРМЕНИ	99,9	0,2	0,1	у 1,8 р.6
ГРЕКИ	91,5	0,2	0,2	92,9
ТАТАРИ	73,3	0,2	0,2	84,4
ЦИГАНИ	47,6	0,1	0,1	99,3
АЗЕРБАЙДЖАНЦІ	45,2	0,1	0,0	122,2
ГРУЗИНИ	34,2	0,1	0,0	145,3
НІМЦІ	33,3	0,1	0,1	88,0
ГАГАУЗИ	31,9	0,1	0,1	99,9
ІНШІ НАЦІОНАЛЬНОСТІ	177,1	0,4	0,4	83,9



17% від загального населення країни¹⁰. Ця частка зменшувалася у порівнянні із попередніми періодами, і лише в одному регіоні України – в Криму – вони склали більшість. Після анексії Криму українці складають більшість у всіх регіонах. Не існує ані шляхів дискримінації мешканців Донбасу, ані відмінностей в ідентичностях між ними та іншими українцями. Штучні розподільчі лінії були створені шляхом спекуляцій на тему мови, історії та символів. Суміш історичних інтерпретацій, православ'я та риторики навколо російськомовних меншин у сусідніх країнах була названа «м'якою силою» Росії та активно застосовується для посилення позицій Москви на пострадянському просторі. На противагу кремлівському наголосу на «м'якості», такий підхід став підпорядкованим елементом незвично жорсткої політики Росії.

В цьому відношенні конфлікт на Сході України відрізняється від переважної більшості інших внутрішніх конфліктів. Якщо у більшості випадків в основі конфлікту лежать відмінності, то в

¹⁰ Всеукраїнський перепис населення, 2001 // <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>

даному випадку – зовнішнє втручання. Формально конфлікт є внутрішнім із міжнародними наслідками, але управління ним вимагає не лише врегулювання суперечок всередині суспільства, а й насамперед – зведення нанівець російського фактору. Це ключова передумова, необхідна, але недостатня для остаточного розв’язання конфлікту.

Сьогодні конфлікт на Донбасі інституціоналізований, і в цьому полягає основний його проміжний підсумок. Для конфліктів, що перебувають у фазі інституціалізації, характерне оформлення тривалого, відкритого протистояння, виникнення та/або відносно посилення державних інститутів, що безпосередньо відповідають за конфліктну взаємодію, підпорядкування життя суспільства тим цілям, що їх прагнуть досягти сторони у ході конфлікту. Протистояння стабілізоване та набуло сталих рис. Конфлікти в цій стадії можуть перебувати невизначено довгий час, і в цьому міститься другий за значимістю після повномасштабної агресії Росії ризик для України.

Міжнародний контекст конфлікту набув неоднозначних ознак. З одного боку, ревізійніська політика Росії кидає виклик світовому порядку, завдяки чому обидві проблеми – і кримська, і Східноукраїнська – стають частиною більш широкого питання архітектури сучасного світоустрою, що вимагає реакції з боку держав-бенефіціарів. Час і міжнародне середовище поки що ще продовжують грати на користь України в цьому вимірі конфлікту; але як держава, на території якої триває війна, Україна несе найбільші витрати. Можна сказати, що Україна платить найбільшу ціну (відносно власного потенціалу) за збереження існуючого status quo.

Послаблення Росії триває, що робить досягнення нею власних цілей в Україні більш ризикованим та складним. Як Україна, так і Росія втрачають від продовження конфлікту, але втрати є якісно й кількісно різними, так само як різними є й інтереси в конфлікті: збереження державності проти поширення впливу. Ця обставина створює т.зв. «асиметрію цілей» - особливість, притаманну більшості асиметричних конфліктів. Врахування цього фактору може стати відправною точкою для побудови стратегії

ефективного опору противнику із значно переважаючим силовим потенціалом.

У конфлікті зберігається ймовірність ре-ескалації, але вона є незначною та зменшується. Ціна ескалації зростає, в той час як політичних завдань, розв'язанню яких вона могла б сприяти, немає. Ймовірність її віддзеркалює можливість помилкового рішення або реалізації невиправдано ризикованої стратегії.

Однаково малоімовірною є і деескалація конфлікту: вона теж не має поки що практичного політичного змісту. Конфлікт знаходиться у точці рівноваги, збереження поточного його стану є найбільш ймовірною середньостроковою перспективою його динаміки. Обидва ключові суб'єкти втрачають від його продовження, але бояться, що можуть втратити ще більше у разі невдалого для себе завершення конфлікту (класична «дилема безпеки»).

Спектри прийнятних результатів конфлікту сторін, як і раніше, не перетинаються: зони можливого компромісу все ще немає. З одного боку, це ускладнює ефективне управління, оскільки подолання інертності інституціоналізованого конфлікту, а також взаємної недовіри сторін, вимагає надзвичайних зусиль. З іншого боку, конфлікт у такому стані наближається до стану «дозрілості», який часто вважається чи не найважливішою умовою для початку ефективного врегулювання.

ЩО РОБИТИ? РЕКОМЕНДАЦІЇ З УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТОМ

Виходячи з того, що головною і безумовною метою України є відновлення територіальної цілісності та суверенітету, миру, безпеки, стабільності та розвитку на своїй території, можна запропонувати наступні рекомендації щодо подальшого управління конфліктом на Донбасі.

1. Зрозуміти відмінність між позиціями та інтересами сторін, що стоять за ними. Це стосується як позицій та інте-



ресів Росії, так і самої України. На жаль, формулювання та реалізація поточної тактики управління конфліктом вказують на те, що інтереси за офіційною позицією відновлення територіальної цілісності не тільки мінливі, але й часом несумісні один з одним. Між тим чітке розуміння ієрархії власних інтересів – необхідна передумова для будь-яких стратегічних рішень чи переговорів. Тільки в цьому випадку може з'явитися простір для розширення об'єктного поля конфлікту. Розуміння позицій та інтересів противників та партнерів є іншою необхідною передумовою. Переслідування короткотермінових піар-завдань чи передвибірчих цілей, підміна відвертої та відповідальної суспільної дискусії галасливою популістською риторикою, ігнорування нових геополітичних чи регіональних реалій та тенденцій значно звужує «вікно можливостей» для досягнення прогресу у врегулюванні конфлікту на Донбасі.

2. Сформулювати довгострокове бачення цілей, завдань, варіантів розвитку ситуації на Сході України за реалізації альтернативних варіантів, у тому числі – реінтеграція територій або продовження замороженого конфлікту. Слід вибудувати якомога ширший суспільний консенсус з приводу допустимих ризиків, ціни та меж поступок. Такий консенсус невід’ємно пов’язаний із значно ширшим питанням визначення реалістичного, а не формального, бачення місця України у світі у середньостроковій перспективі.
3. Слід відійти від «комплексу жертви», емоційного наративу і перейти до раціональної позиції у дискусії щодо врегулювання конфлікту зокрема та формату співіснування з РФ у цілому. Спочатку на експертному рівні, а потім у ширшому загальнонаціональному форматі потрібно обговорити і визначити альтернативи різних варіантів співіснування з РФ, цілі, завдання, стратегію і тактику їх досягнення. Для ефективного і швидкого врегулювання конфлікту та забезпечення довгострокового миру та стабільності в регіоні потрібен суспільний консенсус щодо «modus vivendi» (спосіб співіснування) та «modus operandi» (методи дії) з та щодо РФ.
4. Побудувати співпрацю із ключовими міжнародними партнерами – насамперед, Німеччиною, Францією, ЄС у цілому та США – на основі спільних довгострокових інтересів та бачення. Сигнали про тривалість ефективної участі цих партнерів у розв’язанні конфлікту на Сході, надіслані як Україні, так і Росії, гратимуть позитивну роль. Сталість та системність такої підтримки є більш важливими, ніж конкретні форми тиску.
5. Варто висунути українську ініціативу із комплексної ребудови регіональної системи безпеки, частково зруйнованої після окупації Росією Криму. Проект Східного партнерства ЄС не зміг врахувати безпекові нюанси, політика Росії остаточно закріпила панування недовіри, страху та взаємного стримування в регіоні. В таких умовах управля-

ти будь-якими конфліктами буде важко; Україна відчуватиме наслідки цього сильніше за інших. Тому саме Україна стає зацікавленою у відновленні інститутів безпеки й формуванні нових правил гри у регіоні ЦСЄ та у цілому в Європі.

6. Конфлікт залишається асиметричним, тому Україні слід уникати зчеплення питань з різних сфер (як-от обміну безпеки на економічні переваги), оскільки вона виступає слабкою стороною. Так само слід уникати будь-яких варіантів обміну врегулювання конфлікту на Донбасі на визнання анексії Криму. Питання Криму має значний потенціал для посилення переговорних позицій України і повинно бути повернуте на порядок денний будь-яких міжнародних консультацій та переговорів, українська дипломатія має починати і завершувати усі свої виступи чи презентації тезою щодо необхідності відновлення українського суверенітету над півостровом.
7. Асиметрія конфлікту обумовлює також зацікавленість України у максимальному розширенні кола сторін, зацікавлених у розв'язанні конфлікту, а також коло посередників – держав, міжнародних організацій – які тим чи іншим чином грають роль у його динаміці. Слід також застосувати широке коло засобів в тому числі через multi-track дипломатії, зусилля недержавних інститутів, громадського сектору. Змістова робота із скептиками та маргіналізація спойлерів процесу мирного врегулювання в Україні має стати частиною стратегії управління конфліктом
8. Демократизація – змістовна та ефективна, а не декларативна – має стати пріоритетом державної політики. Чим більше демократії буде в Україні, тим легше буде розв'язати поточний конфлікт, за умови евакуації звідти прямої участі Росії, та попередити будь-які інші внутрішні виклики. Чим менше демократії буде в Україні, тим вищим буде внутрішній попит на заморожування та експлуатацію конфлікту в його нинішньому стані. Потрібно усунути будь-які прояви праворадикалізму, ксенофобії чи екстремізму

в Україні, які лише підтверджують кремлівський наратив про Україну. Толерантність, різноманітність, повага до національних, мовних, будь-яких інших меншин має бути невід'ємною частиною української ідентичності.

9. Слід пропонувати такі модальності врегулювання конфлікту, які вже апробовані міжнародним досвідом і виявили себе як максимально ефективні. Це, зокрема, може бути запровадження на неконтрольованій на цей момент території такого інструменту як Міжнародна тимчасова перехідна адміністрація під проводом ООН, яка може забезпечити розведення сторін, роззброєння та демілітаризацію ОРДЛО, відновлення верховенства права, економічних та інфраструктурних зав'язків, сприятиме реінтеграції даної території.

В якийсь момент українському керівництву доведеться обирати. Збереження територіальної цілісності України (включно із Кримом) вимагатиме політичних зусиль, спрямованих на управління тими штучно створеними відмінностями, якими активно маніпулює Москва. Завдання буде надалі ускладнене тим, що ці відмінності створені не для примирення, але для здійснення політичного тиску на Київ. Точка ж опори, на яку покладається українське керівництво у боротьбі з цим тиском, має бути адекватною чи потенційно сильнішою ніж сила тиску. Такою точкою опори можуть бути лише українське суспільство, згуртоване навколо відкритих та інклюзивних політичних та економічних інституцій, реформована політична система, модернізована економіка, високі соціальні стандарти – іншими словами приваблює і заможна країна з ефективними державними інституціями. Обрання точкою опори мінливих, а часом і оманливих зовнішніх факторів може зіграти поганий жарт з нашою країною. Потрібна професійна активна і наступальна дипломатія поєднана з ефективною і дієздатною армією для впровадження власної моделі врегулювання конфлікту. Дії з метою прощтовхування такої моделі потрібні вже зараз, поки існує таке вікно можливостей.

Швидких результатів не слід очікувати. Найбільш ймовірно, конфлікт буде проходити тривалу стадію деескалації, протягом

якої доведеться приймати складні рішення і часто платити ціну, що багатьом здаватиметься надто високою. Але реальність така: Україна – слабка та неефективна держава із дефіцитом демократії та потужним сусідом, що являє собою довгострокову загрозу. В таких країнах розв’язання конфліктів рідко бувають швидкими та безболісними. І лише перетворення загрози у можливість – економічну, політичну, безпекову – змінить модальність діалогу щодо шляхів врегулювання конфлікту.



Міжнародний центр перспективних досліджень

Тел.: +38 (044) 253-52-29

E-mail: office@icps.com.ua

www.icps.com.ua