



# МИРОТВОРЦІ ООН В УКРАЇНІ: місія можлива?

УДК: 327

*Україна з часу проголошення незалежності завжди була контрибутором міжнародної безпеки і робила вагомий внесок до врегулювання конфліктів у регіоні та за його межами. Однак зовнішня агресія на тлі послаблення політичних та безпекових інституцій призвела до анексії Російською Федерацією АР Крим і розгортання воєнного конфлікту на території Донецької та Луганської областей. Попри зниження інтенсивності конфлікту протягом останніх декількох років він залишається ключовою проблемою для України і вагомим питанням на міжнародному порядку денному. З огляду на комплексність та багатовимірний характер конфлікту його врегулювання чи хоча би ефективне управління вимагає використання кращих міжнародних практик і досвіду миротворчості, підтримки миру та миробудівництва.*

## Миротворчість у сучасному світі

Досвід миротворчості та загалом управління сучасними міжнародними конфліктами залишається суперечливим. Основна проблема полягає у відсутності або слабкості суб'єктів управління. Анархія міжнародної системи призводить до того, що більшість конфліктів розвивається без зовнішніх обмежень, правил і норм. І все ж у цих умовах є фактори, які стримують суб'єктів конфлікту від нескінченної ескалації. Цими факторами виступають їхні власні егоїстичні інтереси. Раціональні учасники співвідносять цілі та засоби, відмовляючись від заздалегідь неприйнятних кроків або стратегій. І саме вплив на систему цінностей та розрахунки можливих витрат і здобутків є найефективнішим інструментом управління міжнародним конфліктом.

Впливати можна по-різному. Наприклад, можна виступити на боці одного з учасників конфлікту, різко погіршуючи шанси іншого (інших) на перемогу та спонукаючи у такий спосіб до поступок і врегулювання. Можна запровадити санкції проти всіх учасників конфлікту, збільшуючи так ціну участі в конфлікті для кожного, незважаючи на потенційні прибутки. Можна, втрутившись до конфлікту, зменшити цінність його об'єкту для сторін, позбавивши їх у такий спосіб сенсу використовувати стратегії, які можуть дорого коштувати. Є й інші технічні засоби вплинути на хід прийняття рішень сторонами конфлікту, які використовуються окремими державами-посередниками, міжнародними організаціями або судовими інституціями.

Проблема, однак, полягає в тому, що дуже часто впливати на конфлікт немає кому. Для здійснення ефективного втручання до конфлікту в будь-якій формі — втручання, якому «повірили» б його суб'єкти (credible involvement) — претенденти на управління повинні мати вагомий мотив: власні інтереси в регіоні або відповідальність за регіональну чи глобальну безпеку. Інакше кажучи, міжнародний конфлікт повинен знаходитися в сфері інтересів потужних міжнародних акторів.

## Summary

*The article examines the experience of peacekeeping and management of contemporary international conflicts. According to the authors, today the UN remains the main peacekeeper beside the world's superpowers. Experts analyze the causes of the occurrence and duration of the so-called frozen conflicts. On the example of Donbass, they propose their vision of their solution, as well as a clear plan to return the ORDLO to Ukraine.*

*Key words: international interim administration, UN, marginalization of spoilers, democratization, frozen conflicts*

## Анотація

*У статті розглядається досвід миротворчості та управління сучасними міжнародними конфліктами. На думку авторів, головним миротворцем сьогодні залишається ООН поряд зі світовими наддержавами. Експерти аналізують причини виникнення і тривалість так званих заморожених конфліктів. На прикладі Донбасу вони пропонують своє бачення їхнього розв'язання, а також чіткий план повернення ОРДЛО до складу України.*

*Ключові слова: міжнародна тимчасова адміністрація, ООН, маргіналізація спойлерів, демократизація, заморожені конфлікти.*

У світі існує декілька акторів, сфера інтересів яких виходить далеко за межі їхньої території або регіону. Головним претендентом на «лаври» миротворця та загальносвітового регулятора залишається ООН. Однак для ефективного управління міжнародним конфліктом необхідні ресурси та силові можливості, які, у випадку ООН, недостатні та залежать від позицій країн — постійних членів РБ ООН. Останні ж часто самі є сторонами конфліктів чи залучені до них на тому чи іншому боці.

Крім ООН, наявністю розширеної «сфери відповідальності» можуть похвалитися т.зв. «наддержави». Під час «холодної війни» таких наддержав було дві — значна частина світу входила до однієї зі сфер їхнього впливу. Як це позначалось на міжнародних конфліктах? Вони ставали гострішими, але із заздалегідь визначеною межею ескалації. Дуже швидко наддержави втягувалися в такі конфлікти, перебираючи на себе частину відповідальності за їхнє протікання. Оскільки інтересам жодної з них не відповідало тотальне протистояння, конфлікти, як правило, обмежувалися «зверху». Тобто управління конфліктами здійснювали наддержави.

Із закінченням «холодної війни» та формуванням постбіполярної системи міжнародних відносин у світі залишилися лише одна держава з глобальною сферою інтересів — США. Для міжнародних конфліктів такий «вакуум влади» мав драматичні наслідки. В тих регіонах, де інтереси єдиної наддержави є життєво важливими, спроби управляти конфліктами добре помітні. Наприклад, США активно втручалися до конфліктів в Латинській Америці, на Балканах, Близькому Сході або в Середній Азії. Однак інші частини світу, найбільшою мірою Африка, відчули відсутність будь-яких обмежень. Наслідком стало швидке поширення та ескалація як традиційних історичних, так і нових конфліктів різноманітного характеру.

Як забезпечити ефективне управління міжнародними конфліктами в світі, де є лише одна наддержава, а діяльність універсальних міжнародних організацій залишається неефективною? Частково вирішення цієї проблеми шукають в активізації діяльності регіональних організацій. Іронія тут полягає в тому, що найуспішніше регіональні організації діють там, де загроза конфліктів є найменшою. І, навпаки, в тих регіонах світу, що страждають найбільше від тяжких форм міжнародного суперництва, міжнародних організацій або немає зовсім, або їхня діяльність є надто обмеженою внаслідок низького рівня розвитку та взаємозалежності. В цій ситуації шлях до розв'язання проблеми управління міжнародними конфліктами полягає, ймовірно, в поєднанні силового впливу та нормативного регулювання. Пропорції такої суміші та її конкретні форми залишаються предметом дискусій.

### Конфлікт на Донбасі

Міжнародний центр перспективних досліджень із самого початку конфлікту на Донбасі пропонував активно залучити міжнародний миротворчий (peacekeeping) досвід та потенціал, а після прийняття Резолюції ООН 2202 — розгортання в зоні конфлікту комплексної

операції з підтримки миру — Міжнародної тимчасової/перехідної адміністрації під егідою ООН. Із часом ініціатива розгортання миротворчої місії ООН в зоні конфлікту почала підтримуватися у тій чи іншій формі всіма залученими державами-гравцями. Реалізація цієї ідеї, як і прийняття Україною ряду нормативних актів щодо державної політики з управління конфліктом, можуть у сукупності допомогти скористатися вікном можливостей, якщо тільки враховуватимуть специфіку заморожених конфліктів загалом та особливості конфлікту на Донбасі зокрема.

Реалізація стратегії управління такими конфліктами на пострадянському просторі — як з точки зору теорії, так і з урахуванням історичного досвіду останньої чверті століття — складається з двох етапів: 1) мінімізація/евакуація російського фактору; 2) врегулювання конфлікту. Виконання першого завдання є необхідною умовою для реалізації другого.

Основна мета першого етапу полягає у тому, щоб переконати Кремль: конфлікт на сході України є для нього проблемою, і його розв'язання відповідає пріоритетним інтересам Москви не меншою мірою за 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, що попередньо мають бути проведені червоні лінії, які визначають фундаментальні національні інтереси України.

Водночас досягненню такої мети сприятимуть будь-які заходи, що погіршуватимуть найкращу альтернативу переговорам для Кремля. Ключову роль тут мають грати союзники України, міжнародні організації та інформаційна політика.

На другому етапі необхідно врегулювати конфлікт, створити надійні запобіжники проти його відновлення та здійснити комплекс заходів із відновлення довіри та пост-конфліктного будівництва на території України.

Конфлікт на Донбасі триває вже більше ніж чотири роки. Півстоліття тому конфлікт, що тривав би так довго, здебільшого вважався б дозрілим й міг бути незабаром розв'язаний — сторони вичерпали можливості для швидкої перемоги та почали платити за продовження протистояння високу ціну. Сьогодні ж, в силу різних причин, це часто тільки початок. Сучасні конфлікти такого типу тривають у середньому 20 – 25 років. Під час цього періоду до конфліктів залучаються треті сторони, які спонукають до трансформацій суб'єктів та їхніх порядків денних, часом змінюють параметри регіональної безпеки — майже завжди в бік погіршення.

По завершенню чотирьох років конфлікту сценарій його заморожування залишається найімовірнішим. Якщо таке трапиться, то це буде найнебезпечніший, непередбачуваний та насильницький з 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

як інструменти Російської Федерації в її довгострокових планах утримання регіонального лідерства.

Сьогодні схоже на те, що консервація конфлікту в його нинішньому стані є мінімально ризикованим вибором, а, отже, оптимальним для всіх сторін в умовах, коли жодна з них не може власними зусиллями збільшити свій вигравш у цій грі. Але чи не з'являться нові можливості для уникнення цього найбільш ймовірного сценарію?

Із 49 конфліктів, що тривали 2016 року, 47 були конфліктами в межах кордонів однієї держави. Водночас 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 1 000 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 2016 року перейшов 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 держав [1]. Більшість країн, що віднесені до групи ризику GlobalPeaceIndex, стикаються саме із викликами внутрішніх протистоянь.

Внутрішні конфлікти демонструють стійку тенденцію до збільшення тривалості, яка сьогодні в середньому складає близько 20 років [2]. Це пов'язано, по-перше, зі зростанням кількості сторін (включно із тими, які втручаються ззовні). Чим більше сторін, тим важче узгодити їхні інтереси та знайти стійкий компроміс для врегулювання конфлікту. По-друге, змінюється світовий порядок, зокрема стаючи розмитішим та побудованим на слабких міжнародних інститутах. Зменшення надійних правил гри означає зменшення довіри між сторонами в кожному конфлікті, що робить його тривалішим. Крім того, слабкі міжнародні інститути означають звуження можливостей для управління конфліктами загалом. 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.

Сильна держава здатна створювати шляхи, процедури та інститути для розв'язання конфліктів усередині 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» [3]. Він описує перехід відносин всередині держави від впорядкованості та передбачуваності до стану анархії, що існує у світі міждержавних відносин і 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 вигравш 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 усім сторонам і є неефективним інструментом, але, за відсутності кращого, вони тривають.

### Як розв'язувати заморожені конфлікти?

Міжнародне співтовариство загалом й окремі держави все гірше дають раду численним насильницьким конфліктам, тривалість та інтенсивність яких постійно зростає. Варто зазначити, що профіль сучасної конфліктогенності майже тотожний тому, що спостерігався протягом 1990 – 1992 років — хвилі регіональної





дестабілізації, кризи міжнародних інструментів стримування конфліктів, зростання недовіри, а також збільшення впливу націоналізму як політичної ідеології. Цікаво й те, що початок епохи заморожених конфліктів на пострадянському 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 такі конфлікти тривалими. На рівні низької інтенсивності їх, як правило, тримає висока ціна й низька ефективність 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 сприймають дії одна одної дедалі негативніше. А, по-друге, тривалий конфлікт інституціоналізується, тобто стає звичним середовищем, в якому звикають жити громадяни й боротися за владу політичні еліти.

Управляти такими конфліктами важко. Стратегії управління зводяться, як правило, до двох альтернатив: 1) зняття внутрішніх протиріч чи запровадження механізму їхнього розв'язання; 2) розподіл держави. Україна наразі демонструє щось середнє у своїй риториці стосовно Донбасу, що у кращому випадку свідчить про тимчасову відсутність стратегії, а в гіршому — про поєднання слабких місць та недоліків обох, що може призвести до тривалого заморожування конфлікту. Пріоритет збереження територіальної цілісності держави разом із міркуваннями про відновлення регіональної безпеки вказують на перевагу першої стратегії. Саме пошук механізмів розв'язання протиріч (наразі штучно створених, а потенційно й всіх інших) має стати ключем до управління конфліктом.

На сьогоднішній день найефективнішим інструментом для цього є демократизація через впровадження механізму розподілу влади (powersharing), 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 умов відсутності зовнішнього втручання до конфлікту.

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

Розв'язання подібних конфліктів відбувається за кілька етапів та потребує виконання принципово важливих передумов. До них належать управління, наскільки це можливо, середовищем конфлікту, модифікація 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: коли щось — асиметрія інтересів або влади, структурне насильство і т.д. — створює напругу та виступає джерелом протистояння, його потрібно змінити.

Оскільки замороженню конфлікту сприяє взаємна недовіра і брак зони можливих домовленостей, то шлях до їхнього врегулювання має враховувати подолання дії цих факторів. Крім того, оскільки переважна більшість воєнних конфліктів протікають в межах однієї держави, навіть зазнаючи втручання інших, то для надійного їхнього розв'язання потрібно здійснювати весь комплекс заходів з попередження або припинення внутрішньої ворожнечі. До таких заходів належать:

**1) 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 найраціональнішою опцією. Іншими словами, чим ближче держава до Південного Судану в рейтингу FragileStatesIndex [4], тим менше у неї шансів розв'язати заморожений конфлікт на власній території.

**2) 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, загалом, зазіхання на самотність меншин.

**3) Демократизація.** Це — найкращий спосіб запобігання дискримінації (політичній та демократичній — за визначенням, усім 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 навіть у проблемному середовищі. Щоправда, побудова справжньої, а не фасадної демократії, потребує, як правило, високого рівня економічного розвитку [5].

**4) 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 підтримки [6].

### Міжнародна тимчасова адміністрація як інструмент врегулювання конфлікту

У світовій практиці міжнародна тимчасова адміністрація (МТА) є формою легітимного забезпечення урядування протягом перехідного періоду на території, де не діють легітимні державні структури. Створення МТА узгоджується сторонами конфлікту та затверджується Радою Безпеки ООН, яка приймає відповідну резолюцію на підставі Глави VII Статуту ООН «Дії стосовно загрози миру, порушень миру й актів агресії». ООН неодноразово застосовувала МТА в різних ситуаціях, які виникали внаслідок деколонізації (Західний Іран, Намібія), розпаду держав (терени колишньої Югославії), внутрішнього конфлікту (Камбоджа) чи іноземної окупації (Східний Тимор). МТА, як правило, передбачають створення військової та цивільної адміністрації на неконтрольованій території. Відповідно до угоди між сторонами конфлікту та резолюції РБ ООН МТА можуть виконувати безпекові (розведення сторін, роззброєння та реінтеграція комбатантів, демілітаризація та розмінування території, повернення переміщених осіб), поліцейські (створення тимчасових поліцейських сил та судової системи, відновлення правопорядку, сприяння амністії та співпраці з міжнародними трибуналами), політичні (забезпечення громадянських та політичних прав і свобод, створення тимчасових органів місцевого самоврядування, підготовка та проведення місцевих виборів), соціальні (надання гуманітарної допомоги, налагодження системи освіти й охорони здоров'я)

та економічні функції (відбудова промислових й інфраструктурних об'єктів шляхом залучення міжнародних донорів, сприяння відновленню економічних зв'язків). МТА здебільшого є перехідним етапом розвитку певної території та громади на шляху відокремлення чи повернення до складу держави.

Залучення міжнародного компоненту до врегулювання конфлікту на Донбасі та реінтеграції ОРДЛО до складу України вимагає послідовних дипломатичних кроків з боку Києва та інших гравців.

**1) Ініціатива України.** В українському суспільно-політичному дискурсі наразі немає консенсусу щодо шляхів реінтеграції ОРДЛО. Основна суть дискусії зводиться в основному навколо доцільності імплементації Мінських угод чи їхніх окремих положень. Водночас Україна поки що так і не запропонувала механізм вирішення конфлікту. МТА не суперечить, а лише доповнює існуючі Мінські домовленості та може вивести мирні переговори в нинішніх форматах з глухого кута.

**2) Згода Росії.** Хоча так звані ДНР/ЛНР є формальними сторонами конфлікту, їхні військові дії та політичні кроки цілком залежать від позиції Росії. Тож Україні доведеться таки вести переговори з Росією про створення МТА в ОРДЛО. Для успіху цих переговорів потрібно максимально розширити переговорний пакет. Чим ширшим буде переговорне меню, тим більше шансів відстояти свій варіант врегулювання конфлікту матиме Україна. Обмеження переговорів лише питанням МТА замість широких українсько-російських перемовин відповідатиме більше російським інтересам, але у будь-якому випадку ці переговори — чи широкі, чи лише щодо Донбасу — потрібні. Для РФ МТА дозволить не лише зберегти обличчя, вийшовши з Донбасу, а й зберігати певні важелі впливу через присутність (пряму чи опосередковану) в МТА.

**3) Готовність третіх сторін.** Створення МТА в ОРДЛО за прикладом UNTAES вимагатиме залучення численного кадрового потенціалу та значних фінансових і матеріальних ресурсів інших країн. За приблизними оцінками, необхідно розгортання до 40 тис. чоловік для забезпечення ефективного роз'єднання, дотримання сталого режиму припинення вогню, забезпечення безпеки і правопорядку, виконання адміністративних функцій тощо. Бюджет МТА сягатиме мільярдних витрат. Організувати таке фінансування міжнародною спільнотою буде не просто, але можливо, коли всі зацікавлені сторони усвідомлять, що вони у будь-якому разі заплатять вищу ціну за продовження конфлікту. Військовий компонент МТА має передбачати активну участь військовослужбовців з країн Азії та Африки. Поліцейські функції може виконувати ОБСЄ. МТА має очолювати спеціальний представник Генерального Секретаря ООН, а сама адміністрація має включати персонал із різних держав-членів ООН.

**4) Резолюція Ради Безпеки ООН.** Для ухвалення відповідної резолюції важливо, щоб жоден із постійних членів Ради Безпеки ООН (Росія, США, Китай, Велика Британія, Франція) не наклав вето під час голосування. Така резолюція буде основоположним документом, який визначатиме мандат можливої Тимчасової адміністрації

ООН на Донбасі. В інтересах України та міжнародної безпеки необхідно, щоб місія була комплексною. На військову адміністрацію має бути покладено роз'єднання сторін, демілітаризацію бойовиків ДНР/ЛНР, виведення найманців та військової техніки з ОРДЛО, моніторинг усієї неконтрольованої ділянки українсько-російського кордону (у співпраці з ОБСЄ) та створення умов для повернення переміщених осіб. Мандат цивільної адміністрації може включати формування тимчасових міжнародних поліцейських сил, створення перехідної юстиції, захист прав людини та основоположних свобод, а також надання гуманітарної допомоги. Лише після створення всіх належних компонентів безпекового середовища можна вести мову про умови і порядок проведення місцевих виборів в ОРДЛО.

Як показує міжнародна практика, проведення виборів на охопленій конфліктом території відбувається орієнтовно через два — три роки після завершення бойових дій. Проведенню чесних і прозорих виборів в ОРДЛО має передувати тривалий процес, який складатиметься з низки послідовних етапів: створення безпекового середовища, забезпечення громадського порядку, проведення прозорої і справедливої передвиборчої підготовки. Ключова роль у виборчому процесі має бути покладена на МТА, яка у співпраці з ОБСЄ та українськими органами влади має гарантувати безпечне, вільне, прозоре, справедливе та демократичне волевиявлення в ОРДЛО. Результати місцевих виборів в ОРДЛО можуть бути визнані дійсними, лише коли вони отримають відповідну кваліфікацію з боку України, ООН та ОБСЄ. Після проведення виборів в ОРДЛО, які відбудуться відповідно до вищезазначених умов, Україна зможе розпочати процес повернення контролю над ділянкою державного кордону. Відповідно до п. 9 Мінських угод відновлення повного контролю України над державним кордоном має розпочатися першого дня після місцевих виборів, тобто українські органи влади мають бути допущені до патрулювання неконтрольованої ділянки кордону. Амністія буде окремою проблемою в процесі реінтеграції ОРДЛО до складу України. Пункт 5 Мінських угод зобов'язує Україну «забезпечити помилування і амністію шляхом введення в силу закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України». Амністія та помилування не може поширюватися на проросійських бойовиків і активістів, які вчинили воєнні злочини, злочини проти людяності та інші грубі порушення міжнародного гуманітарного права. Тому виходом з цієї ситуації має бути передача питання покарання за воєнні злочини на вищий, міжнародний, рівень. Міжнародна цивільна адміністрація гарантуватиме права мешканців ОРДЛО, які не здійснювали тяжких злочинів — з іншого боку, така адміністрація може сприяти розслідуванню фактів грубих порушень прав людини у співпраці з українськими органами влади, Міжнародним кримінальним судом (Україна не ратифікувала Римський Статут, однак визнала його юрисдикцію щодо злочинів, скоєних на Донбасі) чи іншою новоствореною міжнародною судовою установою.

Доцільно опрацювати питання прийняття окремої резолюції РБ ООН щодо створення відповідного міжнародного судового органу, який би забезпечив встановлення істини і покарання усіх відповідальних як за злочини на Майдані, так і за анексію Криму та злочини під час воєнного конфлікту на сході нашої країни. Завершення реінтеграції ОРДЛО вимагає проведення конституційної реформи. Згідно з п. 9 та 11 Мінських угод відновлення повного контролю України над державним кордоном має завершитися після конституційної реформи та прийняття постійного законодавства про особливий статус ОРДЛО. Мінські угоди прив'язують нову Конституцію України до децентралізації з урахуванням особливостей ОРДЛО, однак не обмежують конституційну реформу лише цим питанням. Саме тому найкращим виходом з такої ситуації є прийняття загалом нової Конституції України, яка має стати «новим суспільним договором», результатом загальнонаціонального діалогу щодо широкого кола питань державного устрою, зокрема й щодо децентралізації, прав та обов'язків усіх регіонів. Це дозволить завершити реінтеграцію ОРДЛО без територіальної дискримінації інших регіонів України. Функціонування МТА надасть час для проведення такої конституційної реформи, прийняття нової Конституції стане завершенням процесу реінтеграції ОРДЛО і відновленням суверенітету на даній території. Отже, місія може стати засобом ефективного врегулювання конфлікту на сході нашої країни. Висунення Україною такої пропозиції на міжнародній арені поверне їй ініціативу у переговорному процесі, посилить суб'єктність та відновить імідж конструктивного, зрозумілого і передбачуваного партнера. UNIAID також зможе знизити градус напруги всередині українського політикуму та суспільства щодо виконання Мінських угод. Зрештою, запровадження UNIAID дозволить зберегти життя українських громадян, які щодня гинуть внаслідок продовження бойових дій, і повернути мир до України.

**Микола КАПТОНЕНКО,  
Василь ФІЛПЧУК,  
Ірина ІВАШКО,**

*Міжнародний центр перспективних досліджень*

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. SIPRI Yearbook 2017, Summary, p.2 // <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-09/yb17-summary-eng.pdf>
2. James Fearon. Civil War and the Current International System, *Forthcoming // Daedalus*, Fall 2017, p. 20 // [http://fearonresearch.stanford.edu/wp-content/uploads/2017/08/civil\\_war\\_daedalus\\_final\\_fns.pdf](http://fearonresearch.stanford.edu/wp-content/uploads/2017/08/civil_war_daedalus_final_fns.pdf)
3. Posen B. The Security Dilemma and Ethnic Conflict // *Survival*, vol.35, no.1, 1993 – p. 27 – 47.
4. Fragile States Index 2017, Fund for Peace // <http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fsi-2017-factionalization-and-group-grievance-fuel-rise-in-instability/>
5. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Yared P. Income and Democracy // *American Economic Review*, Vol.98, No.3, 2008. – p. 808 – 842.
6. Stedman S. Spoiler Problem in Peace Processes // in *International Conflict Resolution after the Cold War*. – Washington D.C.: The National Academies Press, 2000.