

# Використання міжнародних форматів для врегулювання сепаратистських конфліктів

## АНОТАЦІЯ

В аналітичній записці досліджено досвід використання міжнародних форматів для врегулювання сепаратистських конфліктів у низці європейських держав. Проаналізовані заходи у рамках міжнародно-правового співробітництва України щодо протидії російській агресії. Запропоновані заходи для вдосконалення процесу мирного врегулювання конфлікту на Донбасі.





Одним з характерних явищ розвитку світового співтовариства в останні роки став потужний підйом екстремістських рухів і зростання числа терористичних організацій в усьому світі.

Сепаратистський конфлікт на території держави часто стає приводом для різного роду втручань з боку інших держав, міжнародних організацій, у т.ч. з метою здійснення гуманітарної інтервенції або реалізації власних політичних інтересів. Прикладом останнього може служити фінансування екстремістської діяльності, організація провокацій у зоні конфлікту, інспірування і підтримка сепаратистських рухів, що здійснюються в інтересах іншої держави. Зокрема, особливої напруженості останнім часом набули конфлікти, у розгортанні яких чітко простежується чинник російського впливу - Придністров'я, Нагірний Карабах, Абхазія, Південна Осетія. Створення постійно нестабільних зон дозволяє РФ створити додаткові можливості для реалізації певних геополітичних інтересів.

Вже четвертий рік Україна протистоїть гібридній агресії з боку РФ, частиною якої є збройний конфлікт на Донбасі. Реакція світової спільноти на ці події поступово змінювалась від «глибокого занепокоєння» до розуміння суті проблеми і активної участі у процесі мирного врегулювання. Зрештою зусилля України у протистоянні з набагато сильнішим агресором були підтримані міжнародним співтовариством, у першу чергу ООН, НАТО, ОБСЄ, Євросоюзом та його державами-членами, США та багатьма державами світу. Нині Україна активно використовує міжнародні формати з метою подолання конфлікту, відновлення миру та територіальної цілісності країни, а також безпеки у Європейському регіоні.



17 квітня 2014 р. в Женеві представниками США, Росії, ЄС і України було оголошено спільну заяву щодо заходів, спрямованих на врегулювання ситуації в Україні. Зокрема передбачалося, що усі сторони повинні утримуватися від будь-якого насильства, залякування або провокаційних дій, усі незаконні збройні групи повинні бути роззброєні, усі незаконно захоплені будівлі повинні бути повернуті, протестуючим буде оголошена амністія тощо.

Однак, незважаючи на участь у переговорах таких потужних міжнародних акторів як США та Євросоюз, у заяві жодним чином не згадувалися зобов'язання держав-гарантів по Будапештському меморандуму, необхідність виконання Росією положень Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Крім того, відсутня констатація факту агресії проти України, вимога виведення російських військ з території нашої країни та навіть згадка про необхідність дотримання базових принципів міжнародного права - поваги до національного суверенітету України, забезпечення недоторканості державного кордону. Тобто у документі не йшлося про збереження територіальної цілісності України, а проблема окупації Криму не розглядалася навіть у загальному порядку. Більше того, було вирішено, що Росія разом зі США та ЄС буде підтримувати Спеціальну місію ОБСЄ з моніторингу, яка повинна відігравати провідну роль у наданні допомоги українській владі. Таким чином **агресор здобув статус миротворця, не збираючись при цьому виконувати положення чергової міжнародної угоди, а фактично продовжуючи ескалацію конфлікту.**

Подальші пошуки шляхів вирішення конфлікту відбувалися вже у



форматі Трьохсторонньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на сході України у складі представників України, ОБСЄ та Росії, а також у Нормандському форматі за участю представників України, Німеччини, Франції та Росії. У результаті перемовин у 2014 р. були підписані Мінський протокол, а у 2015 р. - Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей.

**Ці документи не можна вважати міжнародними договорами,** оскільки їх підписали не тільки суб'єкти міжнародного права, а і фізичні особи, які виступали від імені самопроголошених територіальних утворень. Резолюція 2202, прийнята Радою Безпеки ООН 17 лютого 2015 р., схвалює Комплекс заходів з виконання Мінських угод, прийнятий і підписаний у Мінську 12 лютого 2015 р., і закликає всі сторони забезпечити повне його виконання, включаючи передбачене в ньому всеосяжне припинення вогню. Парламентська асамблея ОБСЄ у 2014 та 2015 рр. ухвалила резолюції «Очевидне, грубе і не виправлене порушення Гельсінських принципів Російською Федерацією» та «Продовження очевидних, грубих і не виправлених порушень Російською Федерацією міжнародних норм і принципів ОБСЄ», **в яких визначила дії Росії проти України як військову агресію.** Парламентська асамблея Ради Європи 12 жовтня 2016 року прийняла резолюцію 2133 по Україні, в якій **визнала російську агресію і закликала РФ вивести свої війська з Донбасу.**

Мінські домовленості відіграли позитивну роль у припиненні активних бойових дій. У той же час, незважаючи на схвалення їх на найвищому міжнародному рівні, складається враження, що Росія знову не тільки зберегла статус держави, яка допомагає у вирішенні конфлікту, а і



забезпечила умови для продовження своєї «гібридної діяльності» щодо повернення України у зону свого впливу. Йдеться навіть не про загальновідоме невиконання усіх пунктів домовленостей російською стороною, передусім базових - безпекових. Якщо вдається до аналізу підписаних документів, то знов у них відсутні положення про повагу до національного суверенітету України та забезпечення недоторканості кордонів. Передбачено вивести невідомо куди і невідомо чиї іноземні збройні формування, військову техніку, а також найманців з території України. За цих умов, у порушення базового принципу міжнародного права щодо непорушності кордонів, без жодних гарантій з боку Росії та міжнародних організацій щодо забезпечення безпеки і охорони державного кордону України, пропонується проведення «демократичних місцевих виборів на Донбасі за законодавством України та з дотриманням вимог ОБСЄ». При цьому контроль України над власним кордоном пропонується поновити навіть не після виборів «амністованих активістів», а після домовленостей з ними щодо нового конституційного устрою України.

Міжнародне право не завжди відповідає складним процесам, що відбуваються у сучасному світі. Намагання учасників перемовин, у тому числі міжнародних партнерів і організацій, вкласти нестандартну ситуацію в рамки існуючих норм міжнародного права щодо вирішення конфліктів мали наслідком неврахування загальновизнаних імперативних норм і принципів міжнародного права та низки, пов'язаних з цим негативних наслідків. Тому потрібно кваліфіковано і послідовно донести до західних партнерів необхідність встановлення правового та причинно-наслідкового зв'язку положень домовленостей із загальновизнаними нормами міжнародного



права, зокрема щодо незастосування сили або погрози силою, невтручання у справи, які входять до внутрішньої компетенції держави, добросовісного виконання зобов'язань за міжнародним правом, територіальної цілісності, непорушності кордонів. З огляду на це низка положень Мінських домовленостей, які допускають можливість їх неоднозначного трактування, потребують удосконалення.

Систематичне невиконання Мінських угод, підтримка Росією незаконних збройних формувань, що діють на території «ДНР» і «ЛНР», визнання нею документів, виданих на території «республік», захоплення українських підприємств на окупованій території свідчать, що конфлікт ще далекий від вирішення. При цьому Мінський процес на даному етапі не виглядає як такий, що може забезпечити стійкий мир в Україні та досягти задекларованих у ньому цілей.

Досвід вирішення сепаратистських конфліктів іншими країнами свідчить, що **використання міжнародних переговорних форматів і посередництва міжнародних організацій чи окремих країн є необхідним, але не завжди ефективним заходом попередження або подолання такого конфлікту та його наслідків.**

Потрібно зазначити, що не існує чітко визначених правових підходів до залучення міжнародних організацій та окремих країн для сприяння вирішенню конфліктів.

Так, проблемою окупації Туреччиною частини території острова **Кіпр** безпосередньо займалась ООН. Загалом по Кіпрському конфлікту було прийнято більше 130 резолюцій. Була створена буферна зона між конфліктуєчими сторонами, яку охороняє Миротворча місія, що також



здійснює гуманітарну діяльність. Спроби мирного врегулювання продовжувалися під егідою Генерального секретаря ООН і завершилися розробкою плану, відповідно до якого на острові пропонувалося створити Об'єднану Кіпрську Республіку, яка складалася б з двох автономних частин. **До плану неодноразово вносилися зміни**, однак, коли його винесли на республіканський референдум, він не був підтриманий грецькою частиною населення, оскільки, на їх думку, надавав більші переваги турецькій громаді острова.

Існуюча нині ситуація не може вважатися вирішенням конфлікту. Проведене в березні 2017 р. опитування показало низький рівень довіри до діяльності ООН і ЄС по кіпрському питанню.

**Тривале перемир'я та посередницькі зусилля міжнародних організацій дозволили оперативно вирішити питання створення на Кіпрі досить ефективної буферної зони між конфліктуєчими сторонами і припинити бойові дії, проте не наблизили Кіпр до політичного врегулювання наслідків конфлікту.**

Незважаючи на те, що конфлікт виник між партнерами по НАТО і міг підірвати систему колективної безпеки Європи, що активну участь у його вирішенні брали найвпливовіша міжнародна організація – ООН та її Генеральний секретар, більш ніж сорокарічний період примирення з використанням міжнародних форматів та готовність внесення необхідних змін до планів щодо послідовного подолання протистояння не зблизили позиції сторін конфлікту.

На всіх стадіях розвитку **Югославського конфлікту** його врегулюванням займалися різні міжнародні організації. На початковому етапі





це були ООН та Європейський Союз (до 1992р. - Європейське Співтовариство). Фактично це була перша серйозна спроба ЄС, як регіональної міжнародної організації, виступити у якості миротворця. Згодом активну позицію щодо припинення конфліктів зайняли Сполучені Штати Америки і НАТО. З 1996 р. більш активно стає участь ОБСЄ.

Євросоюз розпочав активні дії по врегулюванню Югославського конфлікту з першими ознаками розпаду СФРЮ у 1990 р. Навесні 1991 р. ЄС створив так звану «трійку», що складалася з представників колишньої, чинної та майбутньої країн-головуючих в ЄС.

Через кілька місяців вона була реорганізована на спеціальну міжнародну структуру - Конференцію Європейського співтовариства по Югославії (з другої половини 1992 р. Міжнародна конференція по колишній Югославії -МККЮ). МККЮ мала координувати зусилля ООН, ЄС, ОБСЄ та Організації «Ісламська конференція». Її очільниками були представник Генерального секретаря ООН і представник країни - головуючої в ЄС.

МККЮ розпочала роботу з підготовки проекту нових конституційних засад єдиної Югославії, але вже за кілька місяців заявила про можливість визнання незалежності республік. Також в рамках її роботи були опрацьовані кілька планів мирного врегулювання в Боснії, хоча жоден з них не отримав повної підтримки.

Отже, на початковому етапі дипломатичні зусилля ЄС були спрямовані на підтримку федерального центру, збереження єдиної і неподільної Югославії та запобігання спробам виходу з федерації Словенії і Хорватії. Європейський Союз підготував низку пропозицій для збереження цілісності країни. Серед запропонованих заходів передбачалася багатомільярдна





фінансова допомога та перспектива пріоритетного співробітництва з ЄС. Але дипломатичних зусиль виявилось недостатньо. Коли запобігання розвитку дезінтеграційних процесів і початку збройних сутичок не дало результатів, зусилля ЄС були переорієнтовані на припинення військових дій, запобігання поширенню конфліктів та забезпечення цивілізованого поділу країни.

2 лютого 1994 р. була припинена діяльність МККЮ. Її функції почала виконувати Контактна група, до складу якої увійшли представники США, Росії, Великої Британії, Франції та Німеччини. Головну роль серед міжнародних посередників при цьому почали відігравати ООН і НАТО. Країни ЄС вже не мали достатніх ресурсів для вирішення проблеми, до того ж у них загострилися розбіжності у методах вирішення конфлікту.

До 1994 р. у рамках Контактної групи було розроблено та винесено на розгляд сторін план мирного врегулювання (план Контактної групи). Проте загострення ситуації в Боснії і Герцеговині зірвало переговори по виконанню плану.

Потрібно зазначити, що на початку Югославського конфлікту у США була відсутня консолідована, чітка позиція по суті проблеми. Превалювала думка, що питання не входить до сфери національних інтересів, а демократичні прагнення переможуть сепаратистські настрої населення республік. Посилення кризи та низка інших факторів сприяла поступовому посиленню участі США у вирішенні кризи. Основні зусилля були спрямовані на врегулювання ситуації в **Боснії і Герцеговині**.

Незважаючи на організовану силами НАТО та ЄС морську блокаду узбережжя Адріатичного моря, підписання Угоди про припинення вогню, резолюції РБ ООН, які забороняли польоти у повітряному просторі Боснії та



санкціонували застосування сили миротворчою місією UNPROFOR збройний конфлікт припинити не вдалося.

Після двох тижнів повітряних атак, здійснюваних силами НАТО, було встановлене перемир'я, яке закінчилося підписанням Дейтонської угоди за посередництвом США та Великої Британії. Відповідно до Угоди, Боснія і Герцеговина залишалася державою, що складалася з двох суб'єктів: Мусульmano-Хорватської Федерації і Республіки Сербської з єдиними інститутами влади. Забезпечення реалізації домовленостей, відповідно до резолюції Ради Безпеки ООН 1575 від 22 листопада 2004 р. від сил НАТО перейшло під контроль місії Європейського Союзу «Althea».

Незважаючи на те, що Дейтонська угода зіграла ключову роль у припиненні активної фази конфлікту, в результаті її імплементації **Боснія і Герцеговина залишилася з недієздатним державним устроєм. Це особливо проявляється в зростанні кількості органів державної влади і проблем у сфері проведення реформ, викликаних слабкою централізацією влади. Відносини між різними етнічними і релігійними спільнотами у державі також є складними. По суті конфліктний потенціал в країні залишається доволі високим.** Тим не менше, поки змінити конституцію, щоб зробити Боснію більш ефективною країною, виявляється досить важко<sup>1</sup>.

**Під час Югославської кризи були продемонстровані різні підходи США і Європи щодо вирішення конфліктів.**

Зусилля ЄС як міжнародного посередника щодо врегулювання сепаратистських конфліктів на території колишньої СФРЮ до певної міри можна вважати ефективними лише на етапі відділення Словенії. Певні

<sup>1</sup> [http://www.nato.int/cps/ru/natohq/news\\_69290.htm?selectedLocale=ru](http://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_69290.htm?selectedLocale=ru)



результати були досягнуті щодо локалізації бойових дій у Хорватії. Разом з цим, пропоновані ЄС заходи не тільки не мали запобіжного ефекту, але переважно реалізовувалися «навздогін» кожному новому етапу перебігу подій. Проблеми, які вирішував ЄС, диктувалися розвитком цього конфлікту. В результаті дії Союзу та не завжди відповідна їм позиція країн-членів ЄС не зупинили розростання конфлікту, що призвело до численних жертв. Не було вирішено більшість питань щодо підтримки територіальної цілісності та єдності СФРЮ, чинення адекватного дипломатичного тиску на сторони конфлікту, забезпечення керованого розпаду держави та взаємного визнання незалежності республік, дотримання прав національних меншин. Вибраний наприкінці в якості нового антикризового заходу факт визнання незалежності республік не завадив ескалації конфлікту і поширенню напруженості на територію інших республік колишньої СФРЮ.

Позиція США щодо Югославського конфлікту зазнала змін із розвитком ситуації. На етапі розгортання збройного протистояння на території колишньої СФРЮ США, на відміну від європейських країн, не були впевнені в ефективності дипломатії без погрози застосування сили, що значною мірою прискорило припинення активної фази конфлікту.

**Застосування широкого спектру скоординованих та рішучих дипломатичних, військових, економічних заходів впливу дозволило локалізувати потужний збройний конфлікт та запобігти його поширенню на інші країни європейського континенту. Однак проблемним залишається пошук механізмів ефективного повоєнного розвитку Боснії і Герцеговини, Македонії та Косово.**

Для врегулювання сепаратистського конфлікту у **Молдові**



використовуються дещо інші міжнародні формати. Збройне протистояння між урядом Молдови та сепаратистами було припинене після погрози Росії застосувати свої війська, дислоковані на території Молдови. Угоду про припинення вогню підписали президенти Росії та Молдови. Потім з фактичного учасника конфлікту Росія без жодних заперечень з боку міжнародних організацій перетворилася на нейтрального посередника, а згодом і миротворця. А сам конфлікт вже вважався внутрішньодержавним. Після припинення бойових дій в ході переговорів за посередництва Росії, України і ОБСЄ досягти згоди щодо статусу Придністров'я не вдалося. З 2005 року за ініціативи Молдови до переговорного процесу долучилися ЄС та США і переговори продовжилися у форматі 5+2 (Молдова, Придністров'я як сторони конфлікту, Росія, Україна, ОБСЄ - посередники, а також ЄС та США в якості спостерігачів). Переговорний процес, що відбувався протягом більше ніж двадцяти років, не зблизив позиції сторін.

Росія кілька разів пропонувала свої плани вирішення конфлікту з урахуванням своїх інтересів. Один з них – «Меморандум Козака<sup>2</sup>» пропонував вирішення конфлікту за рахунок федералізації Молдови, її невходження до НАТО, визнання права за меншістю представників Придністров'я блокувати рішення парламенту Молдови, надання Росії права тримати війська в Придністров'ї ще 20 років, збереження і розширення інших можливостей впливу Росії, що не могло бути прийнятним для Молдови.

Не знайшли підтримки й інші пропоновані плани врегулювання ситуації, зокрема і «План Ющенко» від України (2005 р.).

За домовленостями, досягнутими під час Стамбульського саміту ОБСЄ 1999 р., Росія до кінця 2002 р. мала вивести свої війська, які постійно

---

<sup>2</sup> Д. Козак на той час заступник Глави Адміністрації Президента РФ



здійснюють неконтрольовану ротацію з російським миротворчим контингентом, з території Молдови. Але досі цього не зроблено.

Наразі у Придністров'ї виступають за продовження міжнародної миротворчої присутності до остаточного політичного врегулювання, хоча Молдова пропонує заміну миротворців на цивільних спостерігачів.

У 2005 р. була започаткована Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). Вона сприяє запровадженню норм та процедур прикордонного контролю, митної справи та торгівлі, які відповідають стандартам ЄС. Молдова має зону вільної торгівлі з ЄС, і Союз, шляхом надання Придністров'ю деяких преференцій, намагається економічно впливати на невизнану республіку. Але навіть економічна вигода не впливає на політичне вирішення конфлікту. На противагу цьому, присутність у Придністров'ї військового контингенту Росії, фінансування РФ пенсій та частини зарплат місцевих чиновників, пільгові ціни на газ дозволяють підтримувати вплив Росії на процеси, що відбуваються у зоні конфлікту. На відміну від балканських країн, співпраця Молдови з ЄС задля створення умов для євроінтеграції може посилювати розбіжності у питаннях об'єднання Молдови та Придністров'я з огляду на чинник РФ.

Влітку 2016 р. після дворічної перерви у Берліні були відновлені переговори щодо врегулювання Придністровського конфлікту під егідою Німеччини, що головує в ОБСЄ. Однак, внаслідок повної неготовності сторін до серйозних компромісів заходи з політичного вирішення проблеми навіть не розглядалися. Обговорюються питання вдосконалення повсякденної взаємодії.



**Досить специфічне відношення до конфлікту в Молдові міжнародних організацій через участь в ньому РФ не дає сподівань на його остаточне вирішення найближчим часом.**

Порівнюючи цей конфлікт за участю Росії та конфлікт на Донбасі, інспірований тією ж силою, можна сказати, що вони обумовлені однією метою – допомогти зберегти Україну та Молдову у сфері впливу Росії і не допустити їх зближення з ЄС і НАТО. Неефективність міжнародної протидії цим експансіоністським діям на прикладі Молдови і Грузії дозволили Росії піти далі і не тільки організувати конфлікт на Донбасі, а і окупувати частину території України. Політичний вплив РФ та присутність російської армії у зоні конфлікту практично унеможливлюють проведення чесних виборів на непідконтрольних територіях як у Молдові, так і в Україні.

Зважаючи на те, що конфлікт на Донбасі значно потужніший, відбувається на кордоні з Росією і на значному віддаленні від кордонів ЄС, можна прогнозувати, що у разі збереження за Росією ролі миротворця, як і у випадку з Придністров'ям, ситуація на Донбасі буде надовго загнана у глухий кут.

## **ВИСНОВКИ**

**1.** Існуюча система міжнародних відносин та міжнародного права не дозволяє ефективно вирішувати питання щодо запобігання, припинення та постконфліктного вирішення конфліктів, у т.ч. сепаратистських.

Діяльність міжнародних організацій ефективна переважно там, де це збігається з інтересами великих держав. В сучасних умовах міжнародні організації повинні мати набагато ширші повноваження для того, щоб



ефективно діяти в інтересах стабільного функціонування держав, розвитку народів та світової спільноти, зокрема в урегулюванні етнополітичних проблем. Також мають бути переглянуті підходи до процедур прийняття рішень з метою оперативного реагування міжнародних організацій на зміни безпекової ситуації.

**2.** Пошук шляхів розбудови нової системи міжнародних відносин після розпаду СРСР відбувався занадто повільно, що дозволило Росії - одному із засновників «біполярного світу», втрачаючи економічну міць, застосовуючи зброю, підривні технології, маніпулюючи сировинними можливостями та загрожуючи міжнародному миру і безпеці спробувати використати можливість повернутися до поділу світу на сфери впливу. Найбільш ефективний міжнародно-правовий механізм, який міг би зупинити цей процес, - рішення Ради Безпеки ООН - заблокований Російською Федерацією. Існуюча система прийняття рішень в органі, на який покладається головна відповідальність за підтримку миру, (фактично блокування будь-якого рішення у тому числі і державою учасником конфлікту) по суті передбачає можливість поділу світу на сфери впливу. Зусилля міжнародної спільноти щодо протидії процесу повернення до старої системи протистояння не можна назвати адекватними.

**3.** Недостатні можливості та повноваження мають і регіональні міжнародні організації, зокрема ОБСЄ, ЄС, НАТО. До того ж, зусилля їх щодо припинення конфліктів не завжди скоординовані. Здійснення практичних заходів щодо запобігання ескалації конфлікту часто здійснюється із запізненням. Вектор цих зусиль під впливом розвитку конфлікту може змінюватися на протилежний.





Зусилля окремих країн-учасниць міжнародних організацій щодо вирішення конфлікту можуть кардинально не співпадати із діями самих міжнародних організацій.

Участь великої держави у конфлікті блокує більшість і без того обмежених можливостей міжнародних організацій щодо припинення конфлікту.

**4.** За таких умов Росія докладе максимум зусиль, щоб не допустити виходу України із зони свого впливу; тиск та деструктивні спроби Росії щодо послаблення України можуть посилитися напередодні президентських виборів у Росії.

Останні дії Росії та ватажків самопроголошених республік свідчать про їх прагнення відділити ОРДЛО від України, що абсолютно не відповідає Мінським домовленостям.

**5.** Активне використання Україною міжнародних форматів (*переговори у Женевському і Нормандському форматах, робота Трьохсторонньої контактної групи, укладання Мінських домовленостей, звернення до Міжнародного суду ООН, прийняття резолюцій Ради Безпеки ООН, Парламентської асамблеї ОБСЄ та Парламентської асамблеї Ради Європи, активна участь ОБСЄ у ролі посередника і спостерігача у зоні конфлікту*) дозволило запобігти ескалації збройного протистояння та зупинити активну стадію конфлікту на Донбасі. Вирішальну роль у цьому відіграли Мінські домовленості, які, на думку багатьох експертів та західних партнерів, і сьогодні є єдиним безальтернативним програмним документом з урегулювання кризи.

**6.** Подальший розвиток ситуації показав необхідність здійснення нових



кроків щодо політичного та дипломатичного врегулювання. Послідовність закладених в Мінських домовленостях дій не відповідає логіці мирного врегулювання, яке неодноразово застосовувалося для врегулювання конфліктів в інших країнах.

Зокрема, в них не враховується базовий принцип міжнародного права щодо непорушності кордонів, що дає можливість Росії безперервно постачати бойовикам усе необхідне, унеможлиблює проведення вільних демократичних виборів в окремих районах Донецької і Луганської областей як елементу політичного врегулювання кризи (*через неможливість забезпечення безпеки виборців, моніторингу виборчого процесу, вільного волевиявлення тощо*).

Передбачене Мінськими домовленостями поновлення контролю України над власним кордоном лише після домовленостей з амністованими сепаратистами щодо нового конституційного устрою України є по суті різновидом нереалізованих спроб Росії нав'язати керівництву Молдови необхідність визнання права за меншістю представників Придністров'я блокувати рішення парламенту Молдови.

7. Терміни виконання намічених Мінськими домовленостями дій пропущені, логічна послідовність їх виконання порушена від самого початку. Без забезпечення гарантій належної охорони державного кордону не може йти мова про стабілізацію ситуації в зоні конфлікту, тим більше про проведення виборів на Донбасі. Про це свідчить і фактична зміна позиції Німеччини щодо порядку виконання Мінських домовленостей. Якщо раніше пропонувалося повернути Україні контроль над кордоном після проведення виборів в ОРДЛО, то зараз вже йдеться про пріоритетність забезпечення



доступу України до кордону з РФ.

8. Мінські домовленості неможливо виконати в існуючому вигляді. Інтереси сторін конфлікту не співпадають і не знаходять компромісу в цих документах. Мета України – відновлення територіальної цілісності, мета РФ – дестабілізація внутрішньої ситуації в Україні, утворення в країні сірої зони безпеки, постійного джерела напруження.

Мінські домовленості в їх сьогоднішній редакції перестають бути чинником, що сприяє як припиненню збройного протистояння, так і подальшого врегулювання конфлікту. Більше того, такі кроки, як визнання Росією документів невизнаних регіональних утворень, «націоналізація» українських підприємств в ОРДЛО, свідчать про загострення конфлікту.

9. Росія є стороною конфлікту. Це підтверджується рішенням Міжнародного суду ООН, який «закликав Росію до повного виконання Мінських домовленостей. Це означає, що Росія є стороною Мінських домовленостей, а не посередником, як із самого початку вона намагалась себе представити»<sup>3</sup>. Росія визнана агресором в резолюціях ОБСЄ і ПАРЄ.

РФ порушує основоположні принципи міжнародного права, положення Будапештського меморандуму, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, інші міжнародні договори. Нема підстав сподіватися, що РФ і підтримувані нею бойовики будуть виконувати Мінські домовленості, які не є навіть міжнародним договором.

---

<sup>3</sup> Президент України. Міжнародний суд ООН закликав Росію до повного виконання Мінських домовленостей. [Електронний ресурс.] - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/mizhnarodnij-sud-onn-zaklikav-rosivu-do-povnogo-vikonannva-m-41086>



**10.** Аргументація щодо неможливості або недоцільності перегляду Мінських домовленостей через те, що ними обумовлене встановлення міжнародних санкцій щодо РФ, виглядає недостатньо переконливою.

Досвід Кіпру, Югославії, Молдови та інших країн показує численні приклади внесення змін до планів мирного врегулювання конфліктів. Метою встановлення санкцій є спонукання РФ до дій, спрямованих на усунення порушень норм міжнародного права щодо недоторканості кордонів, поваги до суверенітету та територіальної цілісності України.

У той же час, Мінські домовленості в існуючому вигляді містять суттєві вади, які не дозволяють досягти поставленої мети.

**11.** Не можна вважати конструктивною і пропозицією щодо виконання Мінських домовленостей у довільній послідовності, не відмінюючи їх. Такий підхід дасть можливість викривленого трактування ефективності виконання домовленостей і спекуляції з боку РФ щодо відміни санкцій.

**За таких умов потребують удосконалення та деталізації практично усі положення Мінських домовленостей.** Це може бути реалізовано, зокрема під час підготовки Дорожньої карти з виконання удосконалених Мінських домовленостей. При цьому потрібно також детально опрацювати взаємозв'язок та послідовність виконання кожного кроку по реалізації оновлених домовленостей.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. Кабінету Міністрів України доцільно розробити та подати на розгляд РНБОУ проект Основних напрямів державної політики щодо забезпечення звільнення тимчасово неконтрольованої та окупованої території України та забезпечити передбачуваність та послідовність їх виконання.



Ці напрями мають містити положення щодо розвитку напрацювань, здобутих у рамках діючих міжнародних форматів, щодо врегулювання конфлікту в Україні, у т.ч. Мінських домовленостей.

2. Міністерству інформаційної політики спільно з Міністерством юстиції, Національним інститутом стратегічних досліджень та іншими зацікавленими учасниками доцільно розробити єдину термінологію, яка буде використовуватися під час розробки, реалізації та інформаційного супроводження державної політики щодо звільнення тимчасово неконтрольованої та окупованої території України, а також представниками України у міжнародних форматах з врегулювання кризи.

3. Доцільно організувати і провести низку комунікативних заходів (круглі столи, конференції, експертні обговорення) міжнародного рівня з метою обговорення питання щодо необхідності внесення змін до Мінських домовленостей та удосконалення функціонування існуючих міжнародних форматів або створення нових для врегулювання російсько-українського конфлікту.

4. У разі уточнення Мінських домовленостей та розробки відповідної Дорожньої карти доцільно врахувати, що Росія не може вважатися посередником у вирішенні конфлікту, оскільки накопичені достатні докази її участі в конфлікті в якості окупанта.

У новій редакції Мінських домовленостей мають бути враховані загальновизнані принципи міжнародного права, уточнені положення, які допускають можливість їх неоднозначного трактування, уточнені пункти, що закладають основи постконфліктного демократичного розвитку регіону, у т.ч. проведення виборів в атмосфері свободи і чесності та вимоги щодо



визначення конституційних засад існування держави в умовах відкритого кордону з країною-агресором.

Першочергова увага має бути приділена розробці за участі міжнародних посередників максимально детального порядку дій щодо розведення конфліктуючих сторін, забезпечення гарантій щодо його належного виконання та запобігання можливим порушенням. Також має бути передбачена можливість розміщення на Донбасі міжнародного миротворчої місії під егідою ООН.

**5.** Вважається доцільним активізувати зусилля України, спрямовані на залучення країн, що підписали Будапештський меморандум, до процесу мирного врегулювання в Україні.

**6.** Необхідно посилити співпрацю України з ЄС та США в частині розвитку національного інформаційного простору як складової частини глобального інформаційного суспільства з метою протидії інформаційній агресії Росії. Зокрема, доцільно ставити питання щодо спільного використання технічних можливостей (супутникового зв'язку) для донесення правдивої об'єктивної інформації, у т.ч. про перебіг подій в Україні.

Відділ проблем національної безпеки

*Резнікова О.О., Цюкало В.Ю.*