

**ПРИПИНЕННЯ І ПОСТКОНФЛІКТНЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ  
СЕПАРАТИСТСЬКИХ КОНФЛІКТІВ:  
ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД І ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Анотація**

У записці розглянуто міжнародну практику щодо припинення регіональних конфліктів на сепаратистському ґрунті та механізми постконфліктного врегулювання суспільно-політичної й економічної ситуації у постраждалих регіонах. На підставі аналізу історичного досвіду і конкретних міжнародних практик відновлення миру після припинення збройного протистояння запропоновані заходи з метою запровадження цілеспрямованої державної політики, спрямованої на демілітаризацію та реінтеграцію Донбасу, відновлення громадянського миру, консолідацію українського суспільства, а також вдосконалення нормативно-правого поля щодо застосування амністії та проведення виборів на постконфліктних територіях.

## ПРИПИНЕННЯ І ПОСТКОНФЛІКТНЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ СЕПАРАТИСТСЬКИХ КОНФЛІКТІВ: ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД І ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Сучасна історія розвитку людства знає чимало прикладів, коли нації та народності зі зброєю в руках відстоювали своє право на самовизначення і власну державу.

*Довідково: свого часу учасниками регіональних конфліктів на сепаратистському ґрунті були: уйгури й тибетці на території Китаю; мешканці Західної Нової Гвінеї; ачехі в Індонезії; карени, мон, качіни, шани, аракан у Бірмі (М'янмі); бенгальці у Східному Пакистані; чисельні рухи на північному-сході Індії; сикхи Пенджабу; белуджі й пуштуни у Пакистані; курди в Іраку, Ірані та Туреччині; ерitreйці та сомалійці в Ефіопії; сомалійці в Джибуті та Кенії; мешканці регіону Шаба в Заїрі; немусульманське населення Судану; арабська та християнська комуни Чаду; туареги Малі та Нігеру; біафра у Нігерії; баски та каталонці в Іспанії; корсиканці у Франції; албанці у Сербії та Македонії; серби й хорвати у Боснії та Герцеговині; ірландці та шотландці у Великій Британії та багато інших.*

Своє право на незалежність продовжують відстоювати у збройній боротьбі мешканці Західної Сахари і Палестини. Залишилися протиріччя у Східному Тиморі та Намібії. До кінця невирішеною є ситуація у Нагорному Карабасі та Придністров'ї. Час від часу спостерігається активізація сепаратистських настроїв на території Північного Кавказу Російської Федерації, в Іспанії, на Тайвані та у Сомалі.

Як свідчить історія, сепаратистські рухи досить рідко досягають проголошеної кінцевої мети – здобуття самостійної держави або приєднання до іншої. Часто-густо їхнє прагнення до самовизначення задовольняється наданням певній групі населення автономії. В якості прикладів успішної сецесії можна навести: Бангладеш, Еритрею, Хорватію, Словенію, Боснію, Македонію та Чорногорію<sup>1</sup>.

При цьому ситуація, що склалася на Сході України (на частині території Донецької та Луганської областей), починаючи з весни 2014 р., за всіма ознаками міжнародного та вітчизняного права не може розглядатися як

---

<sup>1</sup> Сецесія (лат. *Secessio* - вихід) - відділення від держави (здебільше, федеративної) її частини (як правило, суб'єкта федерації) в результаті реалізації сепаратистських настроїв місцевого населення.

намагання місцевого населення реалізувати своє законне право на самовизначення. Так званий «донецький сепаратизм» не є результатом внутрішньоукраїнського конфлікту на етнічному ґрунті. Він не має історичного підґрунтя, а виступає лише складовою збройної агресії Російської Федерації проти України, спрямованої на знищення української державності, позбавлення нас незалежності та суверенітету. Виключно внаслідок постійного втручання Росії у внутрішні справи України, зокрема, через безпосереднє керівництво озброєними найманцями, відправку так званих «гуманітарних конвоїв» з озброєнням та боєприпасами, а також постійну інформаційно-психологічну обробку місцевого населення, не вдається досягти громадянського миру та порозуміння на Сході України<sup>2</sup>.

Гібридна війна режиму Путіна проти України, невід'ємним елементом якої виступає штучно створений сепаратистський конфлікт на території Донбасу, не має прямих аналогів у світовій практиці. Проте аналіз міжнародного досвіду врегулювання локальних конфліктів має всі підстави бути врахованим під час вироблення державної політики і конкретних механізмів, спрямованих на деескалацію ситуації на Сході України, припинення бойових дій та мінімізацію негативних наслідків громадянського протистояння.

Історичний досвід переконливо засвідчує, що врегулювання будь-яких локальних конфліктів має починатися з припинення прямого збройного протистояння, розведення ворогуючих сторін та створення так званого «безпекового середовища» на території, яка стала ареною бойових дій. Найбільш успішно створення такого середовища відбувається за умови активної участі у цьому процесі міжнародних миротворчих місій.

За свідченням західних аналітиків, практичні результати вирішення локальних конфліктів на території колишньої Югославії, а також у Лівії та Анголі напряму залежали від того, чи мала миротворча місія виконавчі

---

<sup>2</sup> За різними оцінками, на неконтрольованій території Донецької та Луганської областей постійно перебуває до 9 тис. російських військовослужбовців. Російські військові здійснюють безпосереднє керівництво озброєннями формуваннями сепаратистів, частка місцевого населення в яких не перевищує 35%. Станом на початок листопаду п.р. Росія відправила на Донбас 71 «гуманітарний конвой».

повноваження та військовий компонент. Саме ці складові дозволили вести ефективний моніторинг виконання плану врегулювання, тобто у разі необхідності – погрожувати силою членам незаконних збройних формувань, які не виконували мирні домовленості.<sup>3</sup>

*Довідково: Україна неодноразово ініціювала направлення на територію Донбасу спеціальної міжнародної місії з військовим мандатом. 17.03.2015 р. ВР України ухвалила звернення до Ради Безпеки ООН та Ради ЄС щодо введення в Україну міжнародної миротворчої місії. У квітні того ж року міністр закордонних справ України П. Клімкін заявив, що Україна передала до ЄС пропозиції щодо 15 завдань, які могла б виконувати військова місія ЄС, зокрема: допомога у проведенні місцевих виборів на Донбасі, гарантування безпеки в регіоні, відновлення контролю над українсько-російським кордоном, надання гуманітарної допомоги тощо.*

Натомість, незброєні або легко озброєні місії з обмеженими мандатами практично не мають можливості реально вплинути на процес підтримання миру. Приклад Грузії засвідчує, що навіть якщо місія має мандат авторитетних міжнародних організацій, таких, як ООН та ОБСЄ, але не володіє військовою компонентою, вона неспроможна сама себе захистити, а відтак стає вразливою й залежною від сторін конфлікту. Місія ООН в Абхазії та місія ОБСЄ у Південній Осетії не мали військової складової та співпрацювали з «миротворчими силами СНД», які фактично склалися з російських військових. Саме цей «миротворчий контингент» не тільки не запобіг ескалації напруженості, а навпаки виступив політичним та військовим інструментом вирішення грузинського конфлікту на користь Російської Федерації.<sup>4</sup>

На сьогодні ОБСЄ стосовно України не може відігравати роль ефективного антикризового регіонального менеджера у сфері безпеки внаслідок вкрай антагоністичної поведінки Росії. З огляду на це, вбачається за доцільне ініціювання Україною питання щодо прийняття світовою спільнотою рішення щодо направлення на Схід України спеціальної військової миротворчої місії ООН.

<sup>3</sup> До найбільш успішних миротворчих місій, де було забезпечено ефективну співпрацю цивільних та військових, слід віднести: UNTAES в Хорватії, ECOMOG у Ліберії, UNFICYP у Республіці Кіпр та IFOR/SFOR у Боснії. Див.: Doyle, Michael W and Nicholas Sambanis (2006). Making War & Building Peace: United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press — P. 11-18.

<sup>4</sup> Kakachia, Kornely (2008). The Role of International and Regional Actors in Abkhazia, Georgia. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008.

Саме місія ООН із примушення до миру ворогуючих сторін на Донбасі (з виконавчими повноваженнями та військовою компонентою) здатна реально сприяти погашенню збройного конфлікту на Сході України, не дати йому перейти у «заморожений стан», а також сприяти вирішенню постконфліктних суперечок політичними засобами.

Відповідно до Лісабонського договору 2007 р. однією зі складових Спільної політики безпеки та оборони Європейського Союзу (*Common Security and Defence Policy, CSDP*) виступає, зокрема, постконфліктне врегулювання та антикризовий менеджмент задля забезпечення сталого розвитку країн. Крім іншого, ця політика полягає у відрядженні спеціальних цивільних місій на території, де припинилося активне збройне протистояння і передбачає:

- гуманітарні та рятувні операції;
- попередження конфліктів та завдання з підтримки миру;
- застосування бойових сил в антикризовому врегулюванні;
- спільні операції з роззброєння;
- різнопланове військово-консультування;
- завдання з постконфліктної стабілізації.

На сьогодні у пострадянських країнах розгорнуто 4 місії Спільної політики безпеки та оборони ЄС (місії CSDP): EUBAM на молдовсько-українському кордоні; EUJUST THEMIS та EUMM в Грузії; EUAM в Україні.

За висновками західних аналітиків, досвід використання місій CSDP на пострадянському просторі показав, що це найскладніший регіон задля реалізації миротворчої політики. Європарламентарі двічі відмовлялися відрядити миротворчу місію до Придністров'я (у 2003 та 2006 рр.). Вони не відрядили моніторингову місію до Грузії у 2005 р., коли діяльність місії ОБСЄ з моніторингу кордону була заблокована Росією. Крім того, досвід моніторингової місії EUMM, відряженої до Грузії після російсько-грузинської війни у 2008 р., також не може вважатися успішним (місія не має

доступу на окупованій території Абхазії та Південної Осетії, а отже, не може повністю виконати свій мандат).<sup>5</sup>

Із метою підготовки до постконфліктної стабілізації ситуації на Сході України вбачається за доцільне вже зараз розгорнути діяльність, спрямовану на ініціювання прийняття рішення щодо направлення в нашу країну після завершення збройного протистояння місії ЄС з мандатом на зразок найуспішнішої за всю історію CSDP змішаної Моніторингової місії ЄС в Ачех (провінція Індонезії). Після майже 30 років збройного протистояння місії ЄС у цій країні вдалося запровадити:

- моніторинг процесів демобілізації, роззброєння та знищення зброї;
- реінтеграцію колишніх комбатантів;
- суттєво покращити ситуацію з дотриманням прав людини;
- забезпечити прийняття змін до законодавства;
- вирішити суперечливі випадки щодо надання амністії тощо.<sup>6</sup>

Крім того, є всі підстави запровадити в Україні досвід поліцейських місії CSDP, які були відряджені до Боснії та Герцеговини (EUPM Bosnia), Македонії (EUPOL Proxima), а також Палестини та Афганістану, які не лише займалися безпосереднім забезпеченням правопорядку в країнах-реципієнтах, а й вирішували більш стратегічні завдання: надавали допомогу в розбудові правоохоронної системи, створювали ефективну поліцію, реформували прикордонну службу тощо.

За експертними оцінками, невід'ємним елементом переходу населення до мирного життя у постконфліктних регіонах є роззброєння, демобілізація та реінтеграція колишніх комбатантів у громадянське суспільство. На практиці виключно роззброєння та демобілізація не стають вирішальними факторами на шляху до стабільного громадянського миру та сталого розвитку країни, яка постраждала внаслідок сепаратистського конфлікту. Успішна реінтеграція учасників збройного протистояння до мирного життя

---

<sup>5</sup> Popescu, Nicu (2009). EU and the Eastern Neighbourhood: Reluctant Involvement in Conflict Resolution. *European Foreign Affairs Review* 14: 457–477.

<sup>6</sup> Schulze, Kirsten (2009). AMM (Aceh, Indonesia). In: ESDP: The First Ten Years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. Institute for Security Studies, Paris, France. - P. 265.

виступає запорукою, що роззброєні комбатанти не повернуться до бойових дій чи не приєднаються до злочинних угруповань. Зрештою роззброєння, демобілізація та реінтеграція стосується не лише обсягу зданої зброї та кількості людей, що зняли військову форму. Це, насамперед, зміна менталітету колишніх учасників бойових дій, загальна переорієнтація громадської думки з воєнного на мирний лад.

Засадничі документи ООН, визначаючи невід'ємні елементи процесу реінтеграції учасників збройного сепаратистського конфлікту до мирного життя дають їм таке визначення:

- **роззброєння**: включає збір, документування, контролювання та знищення стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових речовин, легкого та важкого озброєння, вилученого у комбатантів, а часто й у цивільного населення;

- **демобілізація**: передбачає офіційне і контрольоване звільнення активних комбатантів зі збройних угруповань, включно з етапом так званого «відновлення», під час якого останнім надається короткострокова допомога;

- **реінтеграція**: це процес, під час якого колишні комбатанти отримують цивільний статус, знаходять роботу і джерела існування. Цей процес має політичну, соціально-економічну та психологічну складову. Він не обмежений за часом і відбувається на місцевому рівні, у громадах за місцем проживання колишніх учасників сепаратистського конфлікту.<sup>7</sup>

Визнаними фахівцями у сфері роззброєння та реінтеграції в постконфліктних регіонах вважаються представники ООН, які починаючи з кінця 80-х рр. ХХ ст. широко впроваджують відповідні програми, спрямовані на конкретні групи комбатантів та пропонують альтернативні підходи, коли роззброєння неможливе. Крім того, програми ООН опікуються проблемами,

---

<sup>7</sup> United Nations Peacekeeping. Accessed at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml>

пов'язаними з відновленням військових дій, а тому можуть вважатися ефективним інструментом запобігання конфліктів.<sup>8</sup>

До основних чинників, що сприяють успішній реалізації програм ООН з реінтеграції колишніх комбатантів, слід віднести:

- економічні стимули, які роблять мирне життя більш привабливим, ніж повернення до бойових дій;
- підтримка дієвих державних інституцій у країнах-реципієнтах, які гарантують безпеку колишнім комбатантам;
- реалізація реальних зобов'язань, які виконуються незалежно від присутності представників міжнародних організацій;
- впровадження ефективних програм реінтеграції колишніх комбатантів після припинення військових дій;
- сприйняття колишніх комбатантів не як однорідної групи, надання пріоритету молодим солдатам і комбатантам із психологічними проблемами.<sup>9</sup>

Проте, як свідчить історія, миротворча діяльність ООН не завжди досягала позитивних результатів. Так, у Нікарагуа, Сьєрра-Леоне, Боснії та Герцеговині вона вважається успішною. Натомість, досвід Анголи та Камбоджі показав невідповідність цих програм місцевим умовам.

*Довідково: у Камбоджі сторони конфлікту гальмували процес роззброєння, що призвело до поновлення бойових дій та призупинення програми ООН. Процес фінансування Світового банку в цій країні страждав від неефективного використання ресурсів і корупції. Схожа ситуація була в Анголі, де часткове роззброєння комбатантів створило атмосферу недовіри до мирного процесу та сприяло відновленню бойових дій.*

Розглядаючи можливість запровадження програм ООН в Україні з метою реінтеграції учасників збройного протистояння на Донбасі до мирного життя необхідно брати до уваги чинники, що ускладнюють цей процес:

- із боку донецьких та луганських сепаратистів немає політичної волі дотримуватися базових положень мирної угоди, а саме припинити вогонь та відвести важку артилерію;

<sup>8</sup> Piedmont, Dean. "The Role of Disarmament, Demobilization & Reintegration in Countering Violent Extremism," Centre for Security Governance Issue 3, June 2015. Accessed at [http://www.secgovcentre.org/files/www/SSR\\_2.0\\_Brief\\_-\\_3\\_-\\_Dean\\_Piedmont\\_-\\_June-2015\\_FinalVersion.pdf](http://www.secgovcentre.org/files/www/SSR_2.0_Brief_-_3_-_Dean_Piedmont_-_June-2015_FinalVersion.pdf)

<sup>9</sup> Banholzer, Lilli. "When Do Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes Succeed?" German Development Institute August 2014. Accessed at [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_8.2014.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_8.2014.pdf)



- організовані злочинні угруповання в зоні АТО будуть активно перешкоджати процесу примирення і реінтеграції постконфліктних регіонів;

- формується розрив між рівнем соціально-економічного розвитку України в цілому, яка активно реформується, і зоною конфлікту;

- стан української економіки не дає змоги запропонувати дієві соціально-економічні стимули для колишніх комбатантів задля їхньої успішної реінтеграції до мирного життя;

- відсутні практичні механізми, які спроможні реалізовувати програми реінтеграції до мирного життя учасників збройного протистояння на Донбасі.

Ще одним, не менш важливим фактором, який безпосередньо впливає на ефективність постконфліктного врегулювання сепаратистських конфліктів, є питання прощення та забуття злочинів, які були скоєні представниками обох сторін під час збройного протистояння. Амністія є необхідною умовою успішного початку припинення вогню та роззброєння учасників збройних формувань. Учасники незаконних збройних формувань лише тоді складуть зброю, коли будуть упевнені, що їхньому життю та безпеці нічого не загрожує.

Як свідчить міжнародна практика, під амністією розуміється відмова від кримінального переслідування (цивільних позовів) проти осіб (груп осіб) за певні злочини, які були скоєні у минулому, а також анулювання раніше встановленої юридичної відповідальності. Амністія застосовується щодо конкретних правопорушень, вчинених особою (групою осіб) у певний період і (або) які пов'язані з певною подією, наприклад, збройним конфліктом. Існує принципова різниця між амністією та помилуванням. Останнє є індивідуальним офіційним рішенням, що звільняє вже засуджену особу від відбуття покарання.<sup>10</sup>

Міжнародне право щодо застосування амністії для учасників збройного конфлікту рекомендує державам:

---

<sup>10</sup> Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Vetting: an operational framework // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — UN, 2006. - P. 6.

- забезпечити, щоб особи, відповідальні за серйозні порушення прав людини і гуманітарного права, обов'язково були притягнуті до відповідальності;

- надати жертвам конфлікту безперешкодне право на правовий захист і юридичну підтримку, зокрема на компенсацію;

- дотримуватися максимальної відкритості та прозорості. Амністія не може перешкоджати жертвам або решті суспільства дізнатися правду про злочини учасників конфлікту.<sup>11</sup>

Міжнародне право наголошує, що амністія не може стосуватися злочинів проти людяності, а також воєнних злочинів. Такі злочини не мають строків давності. Незалежно від місця вчинення злочинів та громадянства злочинця, усі держави світу зобов'язані здійснювати кримінальне переслідування за злочини проти людяності та воєнні злочини, видавати підозрюваних у скоєнні таких злочинів державам, де на них чекає кримінальне переслідування.

*Довідково: злочини проти людяності (ст. 7 Римського статуту Міжнародного кримінального суду): вбивство, винищення, поневолення, депортація (насильницьке переміщення населення), ув'язнення (або інше жорстоке протиправне позбавлення фізичної свободи), тортури, сексуальне рабство (або інші форми сексуального насильства), переслідування за політичними, етнічними, культурними, релігійними, гендерними або іншими мотивами; насильницьке зникнення людей; злочини апартеїду; інші нелюдські діяння, які полягають в умисному заподіянні сильних страждань, серйозних збитків психічному або фізичному здоров'ю.*

*Воєнні злочини (ст. 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду): умисний напад на цивільне населення та цивільні будівлі, будь-які медичні установи, транспортні засоби міжнародних гуманітарних організацій; розграбування міста (населеного пункту); вербування дітей віком до 15 років до складу збройних формувань; знущання над полоненим тощо.*<sup>12</sup>

На практиці, застосування амністії в країнах, які пережили збройний сепаратистський конфлікт, регулюються місцевими законами, прийнятими заздалегідь або безпосередньо під час досягнення мирних домовленостей. Національні закони різняться між собою і можуть передбачати як повне

<sup>11</sup> General assembly resolution 60/147. - Режим доступу: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf)

<sup>12</sup> Римский статут международного уголовного суда. - Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_588)

звільнення від покарання без жодних умов (blanket amnesty), так і обмежені норми прощення у вигляді різноманітних доповнень до існуючих механізмів правосуддя. Кожна держава самостійно визначає перелік правопорушень, стосовно яких застосовується (не застосовується) амністія.

*Довідково: хорватський закон про амністію від 1996 р. передбачав звільнення від кримінального переслідування та судового розгляду за злочини, вчинені під час війни. Водночас перед вступом в дію цього закону були заздалегідь оприлюднені списки підозрюваних осіб (списки воєнних злочинців). Останні самостійно залишили територію Хорватії й за власним бажанням пішли з політичної асени.*

*У Республіці Македонія амністія не поширювалася на найбільш серйозні порушення гуманітарного права, які мали характер воєнних злочинів, а також на осіб, що несли головну відповідальність та ухвалювали рішення (віддавали накази).*

*У Боснії та Герцеговині під амністію потрапили фактично всі учасники конфлікту, за винятком серйозних порушень міжнародного гуманітарного права.*

*У Північній Ірландії засадничі принципи амністії було визначено Белфастською мирною угодою (Good Friday Agreement, 1998 р.): припинення тридцятирічного протистояння; дострокове звільнення під особисте зобов'язання раніше засуджених; можливість повторного засудження тих, хто порушує режим припинення вогню тощо.<sup>13</sup>*

На сьогодні в Україні принципи та механізми амністії визначаються Законом України «Про застосування амністії», прийнятим у 1996 році. У 2014 р. до закону було внесено суттєві зміни, розширено поняття «амністії», а також встановлена можливість прийняття окремого закону про амністію щодо певної категорії осіб (конкретної особи).<sup>14</sup>

Амністія в українському законодавстві розуміється виключно як часткове (або повне) звільнення особи від відбування покарання за наявності обвинувального вироку і не передбачає відмови від кримінального переслідування за окремі злочини. Такий підхід принципово відрізняється від визнаного у світі трактування амністії у рамках постконфліктного врегулювання сепаратистських конфліктів.

З огляду на це чинне законодавство України не може бути безпосередньо застосоване у процесі врегулювання конфлікту на Донбасі й потребує прийняття окремого закону, в якому були б враховані всі

<sup>13</sup> Political Prisoners, Resistance and the Law in Northern Ireland: A Paper for Palestinian Activists, 2015. – Режим доступу: <http://lawyersconflictandtransition.org/themainevent/wp-content/uploads/2015/04/POLITICAL-PRISONERS-RESISTANCE-AND-THE-LAW-ENGLISH-APRIL-2015.pdf>.

<sup>14</sup> Закон України «Про застосування амністії в Україні». – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/392/96-%D0%B2%D1%80>

особливості процесу прощення учасників незаконних збройних формувань та їхнього звільнення від кримінальної відповідальності за певні злочини.

Беручи до уваги тривалість збройного конфлікту на Сході України та кількість наших співвітчизників, які опинилися в зоні АТО, вбачається за доцільне ініціювати розробку й прийняття таких законодавчих норм, які б передбачали так звану «обмежену амністію» для осіб, які несуть меншу відповідальність за сепаратистські прояви, не скоїли тяжких злочинів, тобто для рядових учасників збройного протистояння. Це не означає безкарність або порушення прав жертв на правду та компенсацію і повинно супроводжуватися фактичним, а не лише формальним, переслідуванням осіб, винних у злочинах проти людяності.

За висновками іноземних дослідників, демократичні вибори виступають ключовим елементом постконфліктного врегулювання у регіонах, які пережили збройне протистояння на ґрунті сепаратизму. Вибори покликані відновити громадянський мир та значно активізувати реінтеграцію постконфліктних територій. Водночас передчасна організація волевиявлення місцевого населення, так само як і неналежна підготовка до виборів, може не лише не сприяти примиренню та реінтеграції, а навпаки спровокувати додаткове джерело конфронтації та відновити активну фазу бойових дій.<sup>15</sup>

Розвиток подій громадянської війни в Анголі переконливо засвідчує, що проведення виборів до завершення процесу повного роззброєння ворогуючих сторін значно підвищує ймовірність відновлення збройного протистояння. Політичні опоненти, які програють на виборах за допомогою зброї намагаються змінити результати волевиявлення.

*Довідково:* у 1992 р. правляча партія Анголи, МПЛА (*Movimento Popular de Libertação de Angola, MPLA*) виграла вибори з мінімальним відривом в 1-2 %. Політичні опоненти, УНІТА (*União Nacional para a Independência Total de Angola, UNITA*) не погодилися з таким результатом і вирішили його оскаржити. Наявність зброї в УНІТА, яка залишилася в результаті порушення графіку роззброєння, дозволила використати її

---

<sup>15</sup> Democracy and Deep-Rooted Conflicts: Options for Negotiators / Peter Harris, Ben Reilly, — Stockholm: IDEA, 1998 — p. 19

проти прибічників партії МПЛА. Це призвело до нової громадянської війни, яка тривала ще 12 років.<sup>16</sup>

Як свідчать висновки Центру з міжнародних миротворчих операцій (*Center for International Peace Operations*) та Міжнародного центру з проведення миротворчих тренінгів ім. К. Аннана (*Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*), вибори у постконфліктних регіонах не можуть відбуватися за відсутності необхідного безпечного оточення та дієздатних виборчих інститутів. Волевиявлення можна організовувати тільки тоді, коли кордони держави відновлені або вони перебувають під контролем міжнародних спостерігачів, забезпечено необхідний рівень безпеки для волевиявлення, створено рівні умови для всіх партій та кандидатів. Успішні випадки врегулювання регіонального конфлікту (у Хорватії, Боснії, Косово та Ліберії) відбувалися саме із дотриманням цих обставин.<sup>17</sup>

На наше переконання, організація та проведення демократичних виборів на території окремих районів Донецької та Луганської областей як невід'ємний етап постконфліктного врегулювання збройного протистояння на Сході України має відбуватися виключно за умов:

- забезпечення стійкого і безповоротного миру в зоні конфлікту, відновлення української юрисдикції;
- виконання всіх мирних домовленостей між колишніми учасниками сепаратистського конфлікту та дотримання значного проміжку часу (2-3 роки) після припинення збройного конфлікту. Цей час повинен бути присвячений розробці та прийняттю змін до виборчого законодавства, створенню належної інституційної бази тощо;
- створення необхідного інституційного забезпечення проведення виборів (у т.ч. утворення місцевих виборчих комісій);
- повернення до своїх міст і сіл біженців та вимушених переселенців із метою унеможливлення електоральних маніпуляцій (за оцінками ООН кількість біженців з Донбасу перевищила 2 млн чол.);

<sup>16</sup> Громадянська війна в Анголі. - Ресурс <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

<sup>17</sup> Center for International Peace Operations (ZIF), Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC). Elections in Post-Conflict Countries — Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo — Report of a ZIF/KAIPTC Seminar, June 12–14, 2008, Accra/Ghana — p. 9-10.

- забезпечення безконфліктного нейтрального середовища у мас-медійному просторі України під час підготовки та проведення виборів, суворого контролю за дотриманням професійної етики у пресі, на радіо і телебаченні, в Інтернеті, кінематографі, на рекламних щитах і панелях, а також щодо інших джерел розповсюдження інформації. При цьому особливу увагу необхідно приділити мінімізації впливу російських ЗМІ на українських виборців;

- більш широкої участі міжнародних організацій у процесі підготовки та моніторингу за виборами, зокрема, щодо охорони виборчих діляниць, матеріально-технічного забезпечення, недопущення тиску на виборців з боку політичних сил, розгляду скарг учасників виборчого процесу тощо.

*Довідково: за висновками науковців Університетів Дж. Мейсона та Штату Огайо (США), які проаналізували 58 випадків проведення виборів у постконфліктному середовищі у 1960-2002 рр., несвоєчасне проведення виборів у «хиткому постконфліктному суспільстві» призводить до ще більшої ескалації протистояння. Якщо вибори проводяться менш, ніж через два роки після припинення вогню у випадку молодих демократій, і менш, ніж через рік після припинення вогню у випадку розвинутих демократій, це призводить до поновлення збройного протистояння. Проведення виборів через три роки після припинення вогню є найбільш сприятливим задля стабілізації ситуації та збереження миру.<sup>18</sup>*

## Висновки та рекомендації

1. Мінські домовленості від 5 вересня 2014 р. (повна назва «Протокол за підсумками консультацій Трьохсторонньої контактної групи щодо спільних кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України П. Порошенка та ініціатив Президента Росії В. Путіна») поки що не стали тим інструментом, за допомогою якого вдалося б досягти повного припинення збройного протистояння на Сході України, забезпечити розведення ворогуючих сторін та перейти до мирного врегулювання конфлікту. На сьогодні жоден з узгоджених заходів переходу до постконфліктного врегулювання не був виконаний у повному обсязі. Використання світового досвіду виходу з локальних конфліктів, застосування найкращих практик та алгоритму переходу до мирного життя, більш широке

<sup>18</sup> Thomas Edward Flores, Irvan Nooruddin, The Effect of Elections on Postconflict Peace and Reconstruction // Journal of Politics, Vol. 74, №Thomas Edward Flores, Irvan N

залучення консультативних і технічних можливостей зовнішніх акторів мають стати основою задля розробки нової державної політики України, спрямованої на припинення вогню, демілітаризацію та реінтеграцію Донбасу.

2. Розв'язана проти України гібридна війна з боку Росії не має повних аналогів в історії. Традиційний підхід та звичні інструментарії залучення регіональних безпекових організацій з питань підтримання миру на європейському континенті не матимуть успіху на Донбасі. Діяльність ООН і ОБСЄ має бути адаптована до нових умов. Допоки відповідні реформи не відбулися, для України вкрай важливо домогтися об'єктивного розгляду питання щодо відрядження на Донбас міжнародної миротворчої місії. Головне завдання такої місії (з виконавчими повноваженнями та військовою компонентою) має полягати у забезпеченні повного припинення збройного протистояння у зоні конфлікту та відновленні контролю на державному кордоні України. При цьому Російська Федерація не має бути допущеною до самостійного формування миротворчих сил, як це було у Молдові чи Грузії.

3. Необхідно розробити та прийняти національну стратегію щодо забезпечення звільнення тимчасово неконтрольованої та окупованої території України. Така стратегія має бути розроблена за участі всіх зацікавлених сторін, зокрема, визнаних вітчизняних та зарубіжних міжнародників-практиків, затверджена вищим керівництвом держави. Важливу роль в її імплементації мають відігравати також міжнародні організації, українська діаспора, а також авторитетні представники країн-партнерів.

Ключовим елементом такої стратегії має бути комплекс заходів щодо роззброєння та повернення до мирного життя учасників незаконних збройних формувань. Першим кроком на цьому шляху має стати досягнення мирних домовленостей між ворогуючими сторонами, на зразок Дейтонської мирної угоди (*Боснія*). Беручи до уваги характер і кількість зброї, а також сучасні домінуючі суспільні настрої на Донбасі, сам процес роззброєння може відбуватися паралельно або навіть після соціальної реабілітації та адаптації учасників незаконних збройних формувань до мирного життя. Такий підхід за принципом «зброя в обмін на розвиток» було свого часу успішно

використано у відповідних програмах в Албанії, Малі та Сьєрра-Леоне. Відповідальність за роззброєння у цих країнах було передано на місцевий рівень з основним акцентом на розвиток та відбудову територіальних громад.

4. Потребує розробки й прийняття спеціальний Закон України «Про застосування амністії до учасників збройного конфлікту на Сході України». Необхідною умовою застосування амністії до учасників незаконних збройних формувань має бути невід'ємний зв'язок процесу прощення з розслідуванням подій на Донбасі. Відповідний комплекс заходів має передбачати, зокрема: притягнення до відповідальності осіб, які скоїли злочини проти людяності; недопущення «закулісних» домовленостей щодо надання імунітету окремим особам; відкритість, прозорість і громадське обговорення; чіткі часові межі проведення амністії тощо.

5. Організація та проведення виборів народних депутатів до Верховної Ради України та місцевих рад на території окремих районів Донецької та Луганської областей, які стали ареною збройного сепаратистського протистояння, до повного роззброєння, відновлення української юрисдикції та контролю над державним кордоном однозначно не призведе до вирішення конфлікту, а навпаки викличе його ескалацію через напругу в усьому українському суспільстві, а отже не може розглядатися за будь-яких обставин. Підготовка до проведення виборів на Донбасі має відбуватися лише за умов: чіткого дотримання графіку кожного етапу мирного врегулювання; періоду підготовки до виборів протягом не менше 2-3 років; активної участі міжнародних організацій; внесення змін до законодавства України про вибори та амністію тощо.

Сьомін С.В.  
відділ проблем національної безпеки