

ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ ДЕОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В РАМКАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Партнерські організації:

Рада зовнішньої політики «УКРАЇНСЬКА ПРИЗМА»
ГНДО «Група стратегічних та безпекових студій»
Фонд «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки»
Інститут демократії ім. Пилипа Орлика
Чорноморський центр досліджень безпекового середовища
Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Лька Кучеріва
Центр глобалістики «Стратегія ХХІ»
Громадська мережа «ОПОРА»

Авторський колектив:

Сергій ГЕРАСИМЧУК	Рада зовнішньої політики «Українська призма»
Ярослав МАТІЙЧИК	ГНДО «Група стратегічних та безпекових студій»
Максим ХИЛЬКО	Фонд «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки»
Артем ФІЛИПЕНКО	Чорноморський центр досліджень безпекового середовища
Ганна ШЕЛЕСТ	Рада зовнішньої політики «Українська призма»
Марія ЗОЛКІНА	Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Лька Кучеріва
Наталія БЕЛЩЕР	Інститут демократії ім. Пилипа Орлика
Геннадій МАКСАК	Рада зовнішньої політики «Українська призма»
Олександр ТИТАРЧУК	Фонд «Ініціатива з дослідження східноєвропейської безпеки»
Віталій МАРТИНЮК	Центр глобалістики «Стратегія ХХІ»
Олександр КЛЮЖЕВ	Громадянська мережа «Опора»
Михайло ГОНЧАР	Центр глобалістики «Стратегія ХХІ»
Юлія КАЗДОБІНА	Українська фундація безпекових студій
Олександр КРАЄВ	Рада зовнішньої політики «Українська призма»

*Аналітичну доповідь підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».
Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».*

ЗМІСТ Аналітичної доповіді

	Вступне слово	5
<u>Розділ 1.</u>	Мотивації Росії в рамках неоголошеної (гібридної) війни проти України	6
1.1.	Глобальний рівень	8
1.2.	Регіональний рівень	12
1.3.	Національний рівень	14
<u>Розділ 2.</u>	Національні інтереси України в контексті політики деокупації – коротко про головне	18
<u>Розділ 3.</u>	Керівні пріоритети міжнародних акторів/партнерів України	27
3.1.	Загальні положення – у колі НАТО-вських друзів	27
3.2.	Німеччина	30
3.3.	Франція	32
3.4.	Європейський Союз	33
3.5.	США	35
3.6.	Великобританія	37
3.7.	Польща	40
3.8.	Туреччина	42
3.9.	Білорусь	45
	Висновки	47
<u>Розділ 4.</u>	Нормативно-правова база та нинішній стан деокупаційної політики України	49
4.1.	Еволюція нормативно-правової бази щодо питань деокупації	49
4.1.1.	<i>Перший період: квітень – вересень 2014 року</i>	52
4.1.2.	<i>Другий період: вересень 2014 – січень 2018 року</i>	57
4.1.3.	<i>Третій період: триває з січня 2018 року дотепер</i>	60
4.2.	Міжнародно-правові аспекти деокупаційної політики	65
4.3.	Сучасний стан деокупаційної політики України	69
	Висновки	72
	Додаток «Основні нормативно-правові акти, які визначають правовий статус ТОТ та регулюють питання їх деокупації»	74
<u>Розділ 5.</u>	Аналіз попередніх аналітичних розробок проблематики: пошук спільного знаменника	75
5.1.	Загальні положення	75
5.2.	Елементи для тимчасового закону про місцеві вибори в деяких районах Донецької та Луганської областей («План Мореля»), 2015	77
5.3.	«План Пінчука», 2016	79
5.4.	«9 кроків до миру» Філіпчука, 2017	81
5.5.	«План Артеменка», 2017	83
5.6.	Спільна місія ООН/ОБСЄ у Східній Україні («План Сайдіка»), 2018	84

5.7.	Стратегія відновлення цілісності України і деокупації Донбасу: «Механізм малих кроків» («План Авакова»), 2018	86
5.8.	«Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання», 2019	88
5.9.	«Консенсусні пропозиції» – Щодо перегляду регіонального порядку у пострадянській Європі та Євразії, 2019	90
5.10.	«Дванадцять кроків до більшої безпеки в Україні та євроатлантичному регіоні», 2020	92
5.11.	«Стратегія холодної деокупації», Партія «Голос», 2020	94
5.12.	Міжнародна кризова група «Мир в Україні I: європейська війна», 2020	96
	Таблиця «Порівняльна таблиця мирних «планів»	98
<u>Розділ 6.</u>	Релевантні уроки міжнародного досвіду врегулювання конфліктів	103
6.1.	Придністровський конфлікт (Молдова)	103
6.2.	Південна Осетія та Абхазія (Грузія)	109
6.3.	Конфлікти на Балканах	113
6.4.	Нагірно-Карабахський конфлікт (Азербайджан-Вірменія)	118
	Висновки	121
<u>Розділ 7.</u>	Переосмислення наративів формування нової деокупаційної політики України	123
7.1.	Гібридний характер російської агресії проти України	125
7.1.1.	<i>Тероризм як форма ведення гібридної війни</i>	126
7.1.2.	<i>Пропаганда і дезінформація як інструменти гібридної війни</i>	130
7.1.3.	<i>Кібервійни як складова гібридної війни Росії проти України</i>	132
7.2.	Міжнародні аспекти тимчасової окупації територій України	134
7.2.1.	<i>Міжнародна підтримка України в умовах російської гібридної агресії</i>	134
7.2.2.	<i>Міжнародні правові інструменти деокупаційної політики</i>	135
7.3.	Окремі аспекти політики деокупації України	140
7.4.	Роль громадянського суспільства в обставинах гібридної війни	146
<u>Розділ 8.</u>	Дороговкази до нової деокупаційної політики України	149
8.1.	Загальні положення	149
8.2.	Фронтальні дороговкази	155
8.2.1.	<i>У сфері оборонної та безпекової політики</i>	155
8.2.2.	<i>У сфері зовнішньої політики</i>	157
8.2.3.	<i>У сфері інформаційної політики</i>	160
8.2.4.	<i>У сфері правової політики</i>	161
8.2.5.	<i>У сфері внутрішньої політики</i>	162
8.2.6.	<i>У сфері економічної політики</i>	164
8.2.7.	<i>У сфері гуманітарної та соціальної політики</i>	165
8.3.	Рекомендації з позиціонування України щодо підвищення ефективності використання потенціалу ОБСЄ	166

**Істина це не те, що доводять, –
Істина, це те, чого не можна уникнути...**

Антуан де Сент-Екзюпері

Вступне слово

Останнім часом все частіше оприлюднюються та набувають широкого обговорення нові моделі політики України спрямованої на припинення війни та відновлення українського суверенітету над тимчасово окупованими територіями. Плани, що публікуються різними експертними групами та політичними силами, часто радикально різняться рівнем розуміння національних інтересів України, пропонованими способами та засобами деокупації.

Мета даного дослідження – не лише окреслити бачення зацікавлених акторів щодо процесу деокупації, але й проаналізували мотиви та інтереси України, Росії, інших міжнародних гравців (із оцінкою сталості їхніх позицій та чинників, які можуть детермінувати їх зміну, що, відповідно потребуватиме перегляду підходів України), врахувати релевантні кейси деокупації та реінтеграції в інших державах регіону (аналіз помилок та успішних підходів, що впливали на перебіг деокупації та реінтеграції, і мають бути враховані Україною), проаналізувати попередні аналітичні розробки із згаданої проблематики (щоб виокремити ефективні підходи та уникнути недоліків, які продемонстрували свою хибність/неефективність та контрпродуктивність), та запропонувати рекомендації до нової політики деокупації тимчасово окупованих РФ українських територій (Кримського п-ва, ділянок Чорного та Азовського морів і частин Донецької та Луганської областей) в рамках неоголошеної гібридної війни Росії проти України.

Авторський колектив доклав зусиль для того, щоб:

- продемонструвати комплексну і політично незаангажовану позицію широкого сегменту українського експертного середовища;
- посилити переговорні позиції нашої держави на міжнародній арені, додавши аргументації вітчизняним дипломатам та державним діячам, які отримують можливість апелювати до української експертної та громадської позиції, а також до вітчизняного та міжнародного досвіду структуровано викладеного у Доповіді;
- розробити рекомендації, які могли б стати основою при розробці нових та удосконаленні наявних політик з деокупації ТОТ.

РОЗДІЛ 1.

МОТИВАЦІЇ РОСІЇ В РАМКАХ

НЕОГОЛОШЕНОЇ (ГІБРИДНОЇ) ВІЙНИ ПРОТИ УКРАЇНИ

Гібридна війна РФ проти України – це спосіб ведення неоколоніальної політики Росії з метою обмеження суверенітету України та її здатності проводити самостійну внутрішню і зовнішню політику, встановлення політичного, економічного, інформаційного та стратегічного контролю над українською державою, використання її території як плацдарму для проектування сили і розширення географії впливу РФ в Чорноморському басейні, Центрально-Східній Європі та на Близькому Сході. Гібридна війна ведеться шляхом застосування комплексу підпорядкованих єдиному задуму заходів політичного, економічного, енергетичного, інформаційного, масово-культурного, дипломатичного, терористичного і військового характеру в динамічно змінних пропорціях їх поєднання, без формального визнання з боку РФ ведення такої війни проти України.

Мотиви, що спонукали Російську Федерацію розпочати проти України неоголошену «гібридну» війну, обумовлені особливостями тлумачення національних інтересів російською правлячою верхівкою та значною частиною населення РФ, які не змирилися зі зниженням статусу їхньої держави в ієрархії міжнародних відносин після розпаду СРСР, продовжують в сталінських традиціях перекладати на «зовнішніх ворогів» відповідальність за результати власних помилок у державному будівництві та забезпеченні економічного і соціального розвитку, вірити російсько-радянським міфам про особливу цивілізаційну місію Росії у світі та триєдиний руський народ. Цей комплекс мотивацій, пов'язаних із постімперським тлумаченням національних інтересів Росії та оцінкою міжнародних відносин крізь призму концепції «балансу сил» в її архаїчному тлумаченні, додатково ускладнюється вплетенням особистих мотивів корумпованої автократичної правлячої верхівки РФ, для якої ревізійністська зовнішня політика стала способом відволікання населення від внутрішніх проблем, а також джерелом консолідації суспільної підтримки і збереження влади.

Мотивації Росії в рамках «гібридної» війни проти України можна умовно структурувати за наступними рівнями:

1) **глобальний рівень**, що стосується тлумачення російською правлячою верхівкою інтересів РФ на світовій арені. Перш за все, йдеться про поновлення статусу глобальної держави із правом голосу при вирішенні ключових питань міжнародних відносин і власною сферою впливу («привілейованих інтересів») щонайменше на територіях, які входили до складу СРСР, більш амбітні цілі – територія Російської Імперії початку XX ст., зона впливу СРСР часів Ялтинсько-Потсдамської системи (*у цьому контексті РФ бачить Україну як джерело посилення власної геополітичної ваги, необхідної, щоб претендувати на рівноправний діалог із великими глобальними акторами*);

2) **регіональний рівень** – на цьому рівні РФ прагне не допустити розширення залученості конкуруючих світових акторів до сфери своїх «привілейованих інтересів», зокрема, зупинити подальше розширення на Схід НАТО і ЄС, а також створити навколо РФ безпековий периметр, в якому вона домінуватиме і доступ до якого для зовнішніх гравців зможе блокувати своїми засобами А2/AD (*територія України розглядається Росією як критично важлива частина її зони впливу, у т.ч. в контексті формування мережі зон А2/AD вздовж західних кордонів, домінування в Чорному морі, стратегічного плацдарму для проектування сили РФ вглиб Європейського континенту і на Близький Схід*);

3) **національний рівень**, на якому державні інтереси РФ переплітаються із приватними інтересами правлячої верхівки і включають як спроби вирішення деяких економічних та демографічних проблем, так і легітимацію продовження перебування при владі автократичного корумпованого режиму (*окупацію українських територій РФ розглядає в контексті доступу*

до українських підприємств ВПК і ракетобудування, нарощування людського/трудового ресурсу, використання Донбасу та Криму як військових полігонів, а також мобілізації суспільної підтримки В.Путіна як «собирателя земель русских»).

1.1. Глобальний рівень

На глобальному рівні Москва прагне поновлення статусу Росії як «однієї з лідируючих світових держав» («Стратегія національної безпеки РФ», 2015 р.), «одного з впливових центрів сучасного світу» («Концепція зовнішньої політики РФ», 2016 р.), який нарівні зі США брав би участь у вирішенні ключових питань міжнародних відносин. У статті «Історична перспектива зовнішньої політики Росії» (2017 р.) міністр закордонних справ С. Лавров переконує, що з часів Петра I «жодне серйозне європейське питання неможливо вирішити без урахування російської думки», а також цитує экс-держсекретаря США Г. Кіссінджера, що Сполучним Штатам слід розглядати Росію «як ключовий елемент будь-якої глобальної рівноваги».

РФ прагне добитися перегляду результатів «холодної війни» і поновити практику розподілу сфер впливу в Європі через досягнення домовленостей на кшталт умовної «Ялти-2». З метою продемонструвати «США і очолюваному ними західному альянсу» (висловлюючись лексикою С. Лаврова) неможливість збереження миру і стабільності у світі без допуску Росії до участі в прийнятті ключових рішень, Москва проводить політику загострення існуючих і провокування нових криз у чутливих для Заходу регіонах, а також створення умов неможливості виконання домовленостей, досягнутих без погодження із Кремлем. У рамках цієї логіки слід розглядати і російське вторгнення в Грузію через кілька місяців після рішення Бухарестського саміту НАТО про перспективи членства для Грузії та України (попри заперечення з боку РФ), і дії на загострення міграційної кризи, щоб змусити ЄС більше дослухатися до позиції Москви щодо врегулювання на Близькому Сході.

У цьому ж ряду – і кампанія з дестабілізації України, яку РФ активізувала задовго до протестів другого «Майдану» і «Револуції Гідності», намагаючись перешкодити підписанню Угоди про Асоціацію і зону вільної торгівлі (ЗВТ) України з Євросоюзом і натомість залучити Київ до своїх альтернативних інтеграційних проєктів – Євразійського економічного союзу (ЄАЕС) та Організації договору з колективної безпеки (ОДКБ). Влітку 2013 р. Росія вела агресивну «торговельну війну» проти України, а її агенти впливу в українській політиці прямим текстом погрожували тоді президенту В. Януковичу позбавити його підтримки В. Путіна в разі підписання Угоди про Асоціацію і ЗВТ із ЄС. Згодом, коментуючи агресивні дії РФ проти України, В. Путін не приховував, що серед мотивів було прагнення змусити країни Заходу рахуватися із російською позицією: «Сподіваюся, що це буде тим прецедентом, який має і свої негативні наслідки, але все-таки відродить сумлінне ставлення до норм міжнародного права і до практики узгодження позицій і врахування законних інтересів один одного...».

Саме в контексті позиціонування Росією себе як рівноправного зі США міжнародного актора пояснює агресивну позицію РФ щодо України і окупацію Криму відомий російський експерт-міжнародник А. Циганков, називаючи ці події такими, що «довершили процес російського виходу з системи американської гегемонії». Директор Московського Центру Карнегі Д. Тренін також розглядає російсько-український конфлікт як елемент «російсько-американської конфронтації», причому, на його думку, «гібридна війна» йде саме між РФ і США, а її причиною є незгода Росії із результатами «холодної війни» та «прагнення до відновлення статусу великої держави». Подібний підхід відповідає стратегії Кремля на десуб'єктивізацію України, її ізоляцію на міжнародній арені та вирішення «українського питання» без України, виключно в форматі ялтинсько-потсдамського зразка – відносин великих держав, передусім, Росії та США.

Таким чином, фінансові втрати від агресивних дій чи навіть санкційні обмеження частиною російської еліти можуть сприйматися як прийнятна ціна за можливість шантажувати своїх зовнішньополітичних опонентів перспективою загострення безпекової ситуації у різних регіонах світу.

Усвідомлюючи, що політичної та економічної ваги сучасної Росії критично мало, щоб претендувати на рівний діалог зі США, ЄС та Китаєм, Кремль планував масштабувати свою

геополітичну значимість за допомогою ЄАЕС та ОДКБ. Втім, за оцінками російських експертів, тільки за участі України цей інтеграційний проект мав шанс перетворитися на «потужну регіональну структуру». Без України ЄАЕС, на думку голові журналу «Россия в глобальной политике» Ф. Лук'янова, є лише «местечковым союзом», недостатнім для реалізації наддержавних амбіцій Росії.

Навесні 2013 р., напередодні різкої активізації торговельної складової гібридної війни РФ проти України, Д. Тренін писав, що В. Путін поділяє думку Зб. Бжезінського, що «без України російський центр сили не буде мати критичної маси». В лютому 2020 р. ці слова фактично підтвердив і сам В. Путін, сказавши в інтерв'ю «ТАСС», що «будь-яке об'єднання Росії і України, їхніх можливостей і конкурентних переваг – це створення конкурентів, глобального конкурента, в Європі і в світі». Тож втративши на початку 2014 р. надію залучити Україну до свого інтеграційного проекту за допомогою невійськових засобів «гібридної» війни, Москва пішла на застосування військової сили – спочатку в Криму, а потім – на Донбасі. Окупувавши частину території України, в Кремлі розраховують заблокувати європейську і євроатлантичну інтеграцію України, щоб згодом повернути її на шлях інтеграції з РФ.

У «Стратегії національної безпеки РФ» 2015 року зазначено, що протидія країн Заходу інтеграційним процесам в Євразійському регіоні «справляє негативний вплив на реалізацію російських національних інтересів». А щоб ні в кого не виникало сумнівів, про що саме йдеться, в наступному ж реченні говориться про «підтримку США та ЄС антиконституційного державного перевороту в Україні» – так називає російська влада масові суспільні протести в Україні 2013-2014 рр., що послідували за спробою тоді президента В. Януковича відмовитися від ідеї євроінтеграції на користь ЄАЕС.

Отже, на глобальному рівні головним мотивом Росії був намір залучити Україну до інтеграційного проекту, який надав би РФ критичної ваги, необхідної для позиціонування себе як «одного з впливових центрів сучасного світу» і «глобального конкурента», здатного брати участь у вирішенні ключових питань міжнародних відносин на рівні зі США, ЄС та Китаєм.

З початком російської агресії проти України цей намір трансформувався в інший, більш далекосяжний – ліквідації України як незалежної і суверенної держави в її міжнародно визнаних кордонах. Стратегічну лінію на нівелювання України через деідентифікацію українців задає російський президент, який продовжує твердити: «Я вважаю, що ми один і той же народ». Показовими є і слова одного з творців російської війни «гібридного» типу, екс-радника російського президента В. Суркова: «України немає. ... Примус силою до братських відносин – єдиний метод, що історично довів ефективність на українському напрямку. Не думаю, що буде винайдено якийсь інший».

Важливо також відзначити, що **Росія намагається об'єднати в єдину концепцію відновлення свого міжнародного статусу усі регіональні конфлікти, які були нею розпочаті або в яких вона прямо або опосередковано бере участь.** І хоча причини і обставини перебігу конфліктів, наприклад, в Україні, Грузії, Лівії чи Сирії є різними, а також різняться рівнем відповідальності РФ, стратегія адміністрації В. Путіна передбачає універсальне позиціонування ролі російської держави в їх розв'язанні, об'єднане навколо чотирьох основних наративів:

По-перше, Москва активно просуває наратив про «деструктивне втручання» колективного Заходу до справ незалежних держав у різних регіонах світу, яке нібито призвело до погіршення глобальної безпеки. При цьому, Росією цілеспрямовано реалізується спроба поставити знак рівності між конфліктами з її ініціативи та протистояннями, в яких вона підтримує одну зі сторін або намагається грати роль посередника. РФ звинувачує США та ЄС у намаганнях сформувати лояльну політичну еліту в Україні та нав'язувати їй власні рішення, що нібито і стало причиною ескалації ситуації.

У цьому сенсі Росія намагається свою агресію приховати під загальною для неоднакових конфліктів пропагандистською рамкою, яка вже стала частиною її дипломатії. Штучна «універсалізація» причин міждержавного російсько-українського конфлікту та розгортання громадянських конфліктів у Сирії, Лівії чи Іраку є очевидно безпідставною. Але такий російський наратив, що просувається як засобами міжнародної пропаганди, так і на рівні дипломатичних кроків, має певний успіх у регіонах світу, що мають досвід сумнівних або неуспішних спроб західних країн вплинути на розвиток політичної та безпекової ситуації. Внаслідок цього Україна зіштовхується зі складним завданням роз'яснення політичним лідерам і суспільствам іноземних держав справжньої суті й специфіки російського вторгнення на свою територію.

По-друге, попри високий рівень власної залученості до конфліктів та ініціювання частини з них, Росія позиціонує себе глобальним «захисником» принципу національного суверенітету, що нібито протидіє «нелегітимному» західному втручання і сприяє відновленню суверенітету правлячих режимів держав проблемних регіонів. Частковому успіху реалізації такої маніпулятивної політики Російською Федерацією, яка окупувала частини територій Молдови, Грузії та України, сприяють гострі внутрішньополітичні дискусії у США та країнах ЄС про легітимність та ефективність їхніх власних попередніх зовнішньополітичних кроків (напр., щодо вторгнення до Іраку та Афганістану). У цьому аспекті російський наратив «громадянського конфлікту» в Україні та заклики провести «внутрішньополітичний діалог» є продовженням викривленого уявлення про співвідношення «суверенітету» і нібито «нав'язаних» Заходом «правил гри» та міжнародним правом.

По-третє, за допомогою прямої чи опосередкованої участі в регіональних конфліктах Росія намагається створити «павутиння» мирних переговорних процесів, в яких вона відігравала б роль «миротворця» і мала блокуючий голос. Мінський процес, переговори в Астані щодо майбутнього Сирії, діалог з деескалації у Лівії – мають зовсім різні передісторію та контексти, але всі вони використовуються Росією у спробах здобути статус «миротворця» у триваючих конфліктах.

Інституалізація такої ролі Росії відбувається, як правило, за рахунок зміни балансу сил у регіоні шляхом її прямої агресії або підтримки зброєю та фінансами однієї зі сторін протистояння (у випадку із внутрішніми конфліктами). Фактично Росія силою здобуває собі право бути присутньою за переговорним столом і шляхом підписання планів мирного врегулювання унеможливорює їх розв'язання без її участі. При цьому, Росія не визнає свого впливу на початок або розгортання конфлікту, публічно граючи роль «модератора», а після закріплення на рівні миротворчих форматів її «посередницької» ролі, отримує можливість дестабілізувати подальший розвиток конфлікту. У цьому аспекті нав'язаний зовнішнім збройним втручанням сценарій Мінських переговорів мало чим відрізняється від мирних переговорів за участі Росії в інших конфліктах, де вона підтримує одну зі сторін або грає на протиріччях останніх.

По-четверте, залученість Росії до цілої низки конфліктів з інституалізацією її «посередницької» ролі супроводжується спробами добитися від впливових глобальних гравців «комплексного розгляду» усієї проблематики. Змушуючи західні столиці вести з нею переговори щодо найбільш небезпечних для глобальної безпеки конфліктів, РФ має можливість зберігати увагу більш економічно розвинених країн шляхом поперемінного послаблення та загострення конфліктів у різних частинах світу. Спроможність Росії почергово актуалізувати різні конфлікти негативно впливає на можливості України зберігати на високому рівні увагу західних партнерів до необхідності відновлення її територіальної цілісності.

Така специфіка політики Росії щодо регіональних конфліктів вимагає від України продуманої та послідовної комунікації зі своїми ключовими зарубіжними партнерами. Важливо попередити можливі ініціативи щодо ув'язування вирішення російсько-українського конфлікту

в контексті з іншими конфліктами. Окремим важливим напрямом є дипломатична та інформаційно-роз'яснювальна робота з політичними елітами держав, що традиційно скептично оцінюють зовнішню політику США та ЄС, і є сприятливими до спроб РФ тлумачити в одному контексті її збройну агресію проти України та інші, відмінні за сутністю і розвитком регіональні конфлікти.

1.2. Регіональний рівень

На регіональному рівні російське керівництво, яке мислить категоріями політичного реалізму і балансу сил в їх найбільш архаїчних тлумаченнях і відверто ностальгує за часами Віденської та Ялтинсько-Потсдамської систем міжнародних відносин, сподівається на повернення сфер впливу в світовій політиці й не уявляє своєї безпеки без створення периметру сателітів і буферних зон, доступ до яких мали б лише російські збройні сили.

Створення Росією системи зон обмеження і заборони доступу (A2/AD) по периметру її західних кордонів свідчить, що в Кремлі вважають можливою конвенційну війну з країнами НАТО і ЄС, а також прагнуть обмежити активність країн Заходу у сфері «привілейованих інтересів» Росії, попереджаючи, що там вони постійно перебуватимуть у радіусі враження російських збройних сил.

Мілітаризація Росією Криму після його окупації в 2014 р. і створення на території півострова потужної зони A2/AD, що забезпечує РФ військове домінування в Чорному морі й робить вразливими до її потенційних атак чорноморські країни-члени НАТО, свідчить про намір Кремля використовувати територію України як плацдарм для проектування військової сили в Чорноморському та потенційно Середземноморському басейнах і далі вглиб Європейського континенту. Крім того, військова кампанія РФ у Сирії із використанням базованих у Криму сил і засобів, демонструє, що окупована Росією частина території України використовується також для посилення її позицій на Близькому Сході.

У травні 2014 р. В.Путін аргументував агресивні дії РФ проти України міркуваннями безпеки: «Деякі події, які відбувалися в Україні, прямо загрожують нашим інтересам і в першу чергу з точки зору безпеки, маючи на увазі перспективу вступу України до Організації Північноатлантичного договору. А за цим може послідувати, і я вже теж про це говорив, не просто приєднання, а розміщення бойових ударних комплексів на українській території, в тому числі і в Криму». Відзначимо, що немає нічого нового для Москви в тому, щоб аргументувати окупацію частини території сусідньої держави власними безпековими міркуваннями. Саме під приводом безпекових міркувань у 1939 р. СРСР вимагав частину території у Фінляндії, а після відмови віддати добровільно – загарбав військовим шляхом, також вдавшись до методів «гібридної» війни, що включали, серед іншого, створення маріонеткової «Фінляндської демократичної республіки» (за схожими технологіями, в 2014 р. на окупованих російськими військами українських територіях були створені т.зв. «Донецька народна республіка» і «Луганська народна республіка»).

Оскільки Москві не вдалося втілити початкові плани щодо окупації всіх східних та південних областей України через створення т.зв. «Новоросії», наразі РФ обмежилася окупацією своїми «гібридними» військами частин Донецької та Луганської областей, які використовує як елемент постійного тиску на Київ, «запобіжник» проти вступу України до НАТО і ЄС, джерело політичної дестабілізації і знекровлення української економіки, а також потенційного «троянського коня», інкорпорація якого до Української держави на російських умовах федералізації мала би стати гарантом збереження впливу РФ на внутрішню і зовнішню політику України, обмеження суверенітету останньої і втримання її на російській орбіті.

Вже в «Стратегічному курсі РФ з державами – учасниками СНД» 1995 року ставилося завдання «у взаємодії з третіми країнами і міжнародними організаціями досягати з їх боку розуміння того, що цей регіон насамперед є зоною інтересів Росії». Після російсько-грузинської війни серпня 2008 року тоді президент РФ Д.Медведев, заявив, що в зовнішній політиці буде виходити з того, що «у Росії, як і в інших країн світу, є регіони, в яких знаходяться привілейовані інтереси». Очевидно, під таким формулюванням у Кремлі мають на увазі зону впливу в тому сенсі, в якому вона існувала за часів т.зв. Доктрини Брежнєва або концепції обмеженого суверенітету, що передбачала виключне право СРСР на втручання до внутрішніх справ країн Організації Варшавського договору.

Керуючись цієї логікою, в Москві вважають природним російське втручання до справ країн, що виникли із розпадом СРСР, а також право РФ втрутати співпрацю країн регіону із іншими міжнародними акторами. Говорячи про можливі умови співіснування РФ із Заходом, [Д.Тренін пише](#), що «новий світовий порядок» може виникнути «на основі регіональних балансів» (фактично – сфер впливу), визнання Криму російським, відмови України і Грузії від ідеї вступу до НАТО і ЄС, обмежившись лише асоційованим партнерством із останнім.

Окремо необхідно звернути увагу на спроби Росії використати свою агресію на території Донецької та Луганської областей для посилення внутрішньополітичних поділів в Україні, гострота яких не дозволила би їй реалізувати цілісну політику щодо інтеграції до ЄС та НАТО. Якщо в 2014 р. ситуація на Донбасі використовувалася РФ як аргумент на користь федералізації України, то станом на 2020 р. держава-агресор більше сподівається на внутрішньополітичні зміни, спровоковані поляризацією української політичної еліти навколо перспектив мирного врегулювання або ставлення до формату відносин із Росією. Стратегія РФ щодо «паралізуючого» внутрішнього політичного конфлікту в Україні досі не досягла значних успіхів, проте питання окупованих територій залишається впливовим чинником дестабілізації. Цей чинник потенційно може стати критичним у разі продовження протистояння між політичними елітами України, які, декларуючи захист національних інтересів, звинувачують конкурентів у непатріотичній політиці. На тлі активного використання українськими політиками проблематики конфлікту у внутрішніх електоральних стратегіях, Росія сподівається на зміцнення політичного впливу лояльних до неї політичних суб'єктів в Україні.

Отже, на регіональному рівні ключові мотиви російської агресії проти України включають:

– прагнення РФ явочним порядком зафіксувати існування сфери своїх «привілейованих інтересів» на території колишнього СРСР із відповідним обмеженням суверенітету держав регіону, правом Росії втручатися до їхніх внутрішніх справ і втрутати співпрацю із третіми сторонами;

– окупація і мілітаризація Кримського півострова розглядається Москвою як необхідна складова формування навколо території РФ периметру зон обмеження і заборони доступу (A2/AD), а також закріплення російського військового домінування в Чорному морі із проектуванням сили вглиб Європейського континенту, на регіон Середземномор'я і на Близький Схід;

– окупація частин Донецької і Луганської областей, постійні військові дії малої інтенсивності при зосередженні великих військових сил і засобів РФ вздовж кордону – мають на меті виснажити Україну перманентною дестабілізацією і загрозою повномасштабної ескалації, щоб зрештою змусити погодитися на інкорпорацію цих територій до складу Української держави на умовах обмеження її суверенітету і повернення до російської сфери впливу;

– окупація ОРДЛО також використовується Росією для загострення внутрішньополітичних конфліктів між українськими елітами – з розрахунком, що це призведе до зростання популярності консолідованих і економічно потужних проросійських політичних груп.

1.3. Національний рівень

На національному рівні мотивації гібридної агресії РФ проти України варіюються від прагнення вирішити окремі проблеми російської держави до особистих мотивів російської владної верхівки.

Зокрема, важливе місце серед мотивів російської агресії мало прагнення **отримати доступ до українських підприємств військово-промислового комплексу і ракетно-космічної галузі**, більшість з яких розташовані у східних областях України, які, за задумом Кремля, мали увійти до складу т.зв. «Новоросії» як транзитного етапу перед окупацією за кримським сценарієм. Серед таких підприємств: дніпровське ДП «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. О.М. Макарова» (виробник ракетноносіїв, більш відомий як «Південмаш», фахівці якого до конфлікту проводили в т.ч. роботи із продовження ресурсу балістичних ракет РФ), запорізьке ПАТ «Мотор Січ» (виробництво і обслуговування двигунів для літаків та вертольотів, які в т.ч. використовуються російським ВПК), ДП «Харківський бронетанковий завод» (виробництво і обслуговування танків і двигунів), тощо. Та оскільки спроби спецслужб РФ організувати «російську весну» провалилися всюди, окрім Донецької і Луганської областей, Росії довелося вдовольнитися вивезенням обладнання підприємств, що були розташовані на окупованих територіях цих двох областей. Йдеться, перш за все, про донецький «Топаз» (виробник відомої станції радіотехнічної розвідки «Кольчуга»), Луганський патронний завод, Луганський машинобудівний завод, Харцизький машинобудівний завод, а також ще два десятки промислових підприємств, обладнання яких було вивезено на територію РФ.

Ще одним важливим економічним мотивом Росії є намагання **зберегти Україну в якості одного з основних споживачів російських енергоносіїв та не допустити появи конкурентних обсягів газу**. Так, у 2011 р. Україна імпортувала російського газу обсягом 40,17 млрд. куб.м. на суму 12,4 млрд. доларів США., посівши перше місце серед країн-імпортерів. У 2012 р. вона поступилася першим місцем Німеччині, закупивши 32,9 млрд. куб.м., а в 2013 р., коли розпочалися реверсні поставки газу з Європи, обсяги імпорту російського газу склали 27,6 млрд. куб.м. на суму 11,2 млрд. доларів США.

Наміри України збільшити власний видобуток газу, в т.ч. за рахунок розробки покладів нетрадиційного газу, викликали негативну реакцію Росії. У російських ЗМІ розпочалася інформаційна кампанія щодо шкідливого впливу видобування сланцевого газу на екологію, а офіційні особи РФ заявляли, що сланцевий газ не зможе замінити постачання російського природного газу. Слід зауважити, що основними родовищами нетрадиційного газу в Україні є Юзівська (газ щільних порід на території Харківської та Донецької областей) та Олеська площі (сланцевий газ на території Львівської та Івано-Франківської областей). За даними Державної служби геології та надр України, мінімальні запаси Юзівської площі становлять близько 2 трлн. куб.м газу. Після початку російської агресії на Донбасі британсько-нідерландський концерн «Royal Dutch Shell» вийшов з проекту з освоєння родовищ на Юзівській площі, що звужує можливості України посилити енергетичну незалежність.

Окупація Російською Федерацією Криму завдала серйозного удару по енергетичному комплексу. Під контроль РФ перейшли газові родовища, що знаходиться на шельфі Чорного моря, в районі між Кримським півостровом та узбережжям Одеської області. Ресурси в північно-західній частині Чорноморського шельфу оцінюються в 495,7 млрд. куб.м. природного газу та 50,4 млн. тон нафти і конденсату, Прикерченської зони – 321,2 млрд. куб.м. та 126,8 млн. тон нафти і конденсату, континентального схилу – 766,6 млрд. куб.м. газу та 232,6 млн. тон нафти і конденсату. Поступова розробка чорноморських родовищ розглядалась як дієвий шлях зниження залежності від поставок газу з Росії. Зокрема, планувалось збільшення видобутку газу з 1,17 млрд. куб.м. у 2012 р. до 8 млрд. куб.м. у 2020 р., що додало би 40% національного газовидобутку і суттєво скоротило би імпорт газу з РФ. За підсумками 2013 р.

видобуток становив 1.65 млрд. куб.м. Подальші інвестиції в розвиток шельфового видобутку стали неможливими після захоплення українських родовищ Російською Федерацією.

Нарощування людського ресурсу за рахунок населення українських територій також є одним із мотивів Російської Федерації, яка зіштовхується з проблемою нестачі трудових ресурсів, і негативна демографічна динаміка якої обмежує перспективи претендувати на статус великої держави в майбутньому. [За прогнозами ООН](#), чисельність населення РФ до 2050 р. може скоротитися до 129 млн., і за цим показником Росія переміститься з 9 на 15 місце у світі, що знизить і без того примарні шанси позиціюватися в якості «одного з впливових центрів сучасного світу». Інший вимір демографічної проблеми, на якому [акцентують](#) російські ЗМІ й [спекують](#) російські [політики](#), – після 2007 р. компенсація [скорочення](#) населення РФ відбувається на рахунок іммігрантів переважно неслов'янських етнічних груп. [За даними дослідження](#), опублікованого Російським інститутом стратегічних досліджень, тільки за перші два десятиліття після розпаду СРСР чисельність «східнослов'янських народів», що проживають на території РФ, скоротилася на 12,1 млн. осіб.

У липні 2020 р. [В.Путін прямо заявив](#): «Що стосується економіки, то цілком очевидно, що з розвитком економіки в Росії нам уже не вистачає, а скоро це буде дуже помітно, не буде вистачати робочих рук. Це стає реальним, об'єктивним обмежувачем економічного зростання в країні». При цьому, В.Путін наголосив, що перш за все РФ очікує прибуття носіїв російської мови і культури – тих, «які відчують себе росіянами в широкому сенсі цього слова».

Заяви деяких російських чиновників, політиків та експертів свідчать про те, що окуповані території ОРДЛО розглядаються ними як перспективне джерело надходження робочої сили. Так, у лютому 2016 р. Міністерство РФ з розвитку Далекого Сходу і Арктики підтримало ініціативу депутатів від КПРФ про розробку федеральної цільової програми добровільного [переселення біженців](#) з Донбасу до Сибіру і на Далекий Схід, аргументуючи це потребою заповнити вакантні робочі місця в цих регіонах. Про перспективи покращення демографічної ситуації в РФ за рахунок переселенців з окупованих територій українського Донбасу і молдовського Придністров'я пише і [російський експерт Д.Тренін](#), відзначаючи, що «Росії не потрібні нові території, проте потрібні люди».

Тож квітневий 2020 р. указ В.Путіна про спрощений порядок видачі російських паспортів жителям окупованих територій Донецької і Луганської областей можна розглядати не лише в контексті тиску на Київ і створення підстав для можливої повномасштабної військової інтервенції Росії під приводом [захисту співвітчизників](#),¹ але і в контексті покращення демографічної ситуації в РФ. Зі слів заступника голови комітету Держдуми РФ у справах СНД [В.Водолацького, очікується](#), що до кінця 2020 р. російські паспорти отримають загалом до 1 млн. жителів т.зв. «ДНР» та «ЛНР». Це може суттєво покращити демографічну статистику Російської Федерації після найбільшого за останнє десятиліття [скорочення чисельності](#) її населення в 2019 р.

В означеному контексті слід нагадати, що метою російської агресії був не Донбас сам по собі, а східні та південні регіони України, які фігурували в російській пропаганді як «Новоросія». Фактично, це 8 областей: Харківська, Луганська, Донецька, Запорізька, Дніпропетровська, Херсонська, Миколаївська та Одеська загальною площею 249 000 кв. км з населенням понад 18 млн. осіб станом на 2014 р. Однак, в ході реалізації за кримською калькою проекту «Новоросія» стався збій сценарію, обумовлений кількома чинниками, що не були прогнозовані або виявились недооціненими, а також були переоцінені власні сили і можливості, а саме:

¹ Не випадково Стаття 8 «Стратегії національної безпеки РФ» 2015 року згадує «захист прав співвітчизників за кордоном» поряд із «забезпеченням суверенітету, незалежності, державної і територіальної цілісності»; і в наступному ж реченні говориться про зростання ролі РФ у «врегулюванні військових конфліктів»: <http://kremlin.ru/acts/bank/40391>.

- переоцінка проросійських настроїв сходу і півдня України;
- недооцінка суспільного потенціалу самоорганізації і опору агресору з боку українського суспільства;
- недооцінка бойового потенціалу Збройних Сил України та добровольчих батальйонів;
- інцидент зі знищенням штатним ЗРК «Бук-1М» ППО Сухопутних сил ЗС РФ цивільного авіалайнера рейсу МН17;
- розгром основних сил незаконних збройних формувань та інтервентів в ході безпрецедентного в історії аеромобільних сил рейду 95-ої ОАМБР (із 2016 р. – 95-та ОДШБ ДШВ ЗС України) по окупованим територіям Донбасу в липні-серпні 2014 р.

Як наслідок, замість появи «Новоросії» на теренах 8 областей півдня та сходу України, з'явилися тільки т.зв. «ДНР» та «ЛНР» у вигляді окремих окупованих районів двох областей – Донецької та Луганської.

Донбас також став постійно діючим полігоном, де російські військові здобувають практичний досвід ведення бойових дій і випробовують нові розробки російського військово-промислового комплексу.

Важливим особистим мотивом агресії проти України для очільників Кремля було **питання легітимації свого автократичного і корумпованого режиму** в очах російської громадськості. Свого часу друга чеченська і грузинська військові кампанії при масованій пропаганді дали приклади мобілізації підтримки російським населенням правлячого режиму і особисто В.Путіна до 84-88%, проте до 2012-2013 рр. значна частина підтримки вже була втрачена, перш за все, внаслідок прогресуючої економічної стагнації. Темпи зростання ВВП Росії невпинно падали з 2011 р., і в 2013 р. становили вже лише 1,8% (проти 4,5% в 2010 р.), в 2014 р. 0,7%, а в 2015 р. пішли в «мінус» на 3,7% – і це безвідносно до західних санкцій, які на той час ще не дали значного ефекту.

У 2012 р., коли рейтинг В.Путіна просів до 48% за даними «Левада-Центр» і до 44-46% за даними Фонду «Общественное мнение», російські експерти висловлювали думку, що рейтинг В.Путіна могла би врятувати «нова маленька війна». Імовірно, в Кремлі поділяли цю позицію, адже менш ніж за рік Росія активізувала економічну, політичну й інформаційну компоненти «гібридної» війни проти України, а в лютому-березні 2014 р. вже військовим шляхом окупувала Крим і незабаром розпочала збройну агресію на Донбасі. У супроводі масованої кремлівської пропаганди, російська агресія і справді мобілізувала на підтримку дій В.Путіна 86% росіян, причому соціологи «Левада-Центр» прямо пов'язували це стрімке зростання рейтингу саме із діями проти України, зокрема в Криму.

Відіграє свою роль і прагнення російської правлячої верхівки **заручитися підтримкою тієї значної частини російського населення, що має постімперські погляди** й вірить у міфи про нібито подаровані Україні російські території. Під час щорічної прес-конференції в грудні 2019 р. В.Путін вкотре заявив, ніби «в ході створення Радянського Союзу споконвічно російські території, які до України взагалі ніколи не мали ніякого відношення (все Причорномор'я, західні російські землі), були передані Україні з дивним формулюванням "для підвищення процентного співвідношення пролетаріату в Україні". ...Це все спадщина державного будівництва В.І.Леніна, і тепер ми з цим розбираємося». У червні 2020 р. В.Путін зробив подібні заяви в ефірі ТК «Россия-1», але вже стосовно всіх колишніх республік СРСР, які, з його слів, «отримали величезну кількість російських земель» і мали би при виході з СРСР повернути ці «подарунки від російського народу».

Автократичний кремлівський режим також прагне показати Україну як «негативний приклад», щоб переконати російських громадян, ніби масові акції протестів ведуть до краху держав. Кремлівська пропаганда переконує, ніби теперішні проблеми української держави – не результат російської агресії, а наслідок масових акцій протестів 2013-2014 рр. «Дестабілізацію внутрішньополітичної та соціальної ситуації в країні, включаючи інспірування "кольорових революцій"» включено до переліку основних загроз державній та громадській безпеці в [«Стратегії національної безпеки РФ» 2015 р.](#), і під цим приводом продовжується політика «закручування гайок» у Росії.

Потенційну можливість успішного розвитку демократичної європейської України Кремль розглядає як екзистенційну загрозу – і для збереження правлячого режиму, і для інтеграційних перспектив РФ на пострадянському просторі. У разі успіху Києва на шляху реформ і курсу євроінтеграції, зростання соціальних стандартів вище за російські, Україна стала би надихаючим прикладом як для громадян РФ, так і для інших пострадянських держав, яких наразі російська пропаганда переконує у безальтернативності для них моделі автократичних режимів і російських інтеграційних проєктів. Як свого часу [влучно висловився](#) экс-голова Комітету Європарламенту із закордонних справ Е.Брок, «найгірше, що може трапитися із Росією, – це якщо Україна стане демократичною і економічно успішною державою, в якій панує верховенство права. Це буде катастрофою для Кремля». Тож наміри за допомогою засобів «гібридної» війни довести Українську державу до краху розглядаються в Москві не лише як спосіб повернути Київ до російської сфери впливу, але і як прагнення продемонструвати неможливість успіху на пострадянському просторі моделі розвитку, альтернативної російській.

Отже, на національному рівні мотиви «гібридної» агресії РФ проти України включають:

– прагнення отримати доступ до українських підприємств військово-промислового комплексу і ракетно-космічної галузі, що дало б РФ можливість завершити формування замкнених циклів критично важливих виробництв;

– намагання зберегти Україну в якості одного з найбільших споживачів російських енергоресурсів та нейтралізувати спроби Києва зменшити залежність від російських постачань нарошуванням власного видобутку та диверсифікацією постачань;

– нарошування людського/трудового ресурсу РФ за рахунок населення українських територій;

– використання окупованих українських територій як полігону для отримання практичного досвіду бойових дій російськими військовими і випробовування нових розробок російського ВПК;

– окупація Криму і збройна боротьба проти міфічної «зовнішньої загрози» на Донбасі стали джерелом мобілізації суспільної підтримки автократичного режиму В.Путіна, рейтинг якого станом на 2012-2013 рр. рекордно впав внаслідок економічної стагнації в РФ;

– військові дії на Донбасі із перманентною загрозою ескалації використовуються як чинник дестабілізації Української держави, знекровлення економіки і відволікання від проведення реформ, що має завадити Києву досягти успіху в реалізації альтернативної моделі розвитку, яка могла би стати привабливим прикладом для громадян РФ та інших держав пострадянського простору.

РОЗДІЛ 2.

НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ ДЕОКУПАЦІЇ – КОРОТКО ПРО ГОЛОВНЕ

Національні інтереси України в контексті політики деокупації – система принципів, цілей і завдань державної політики України, спрямованих на припинення режиму окупації Російською Федерацією, а також керованими і підтримуваними нею незаконними збройними формуваннями і окупаційними адміністраціями на території Автономної Республіки Крим, окремих районів Донецької і Луганської областей (ОРДЛО), прилеглих ділянок Чорного і Азовського морів; відновлення на цих територіях суверенітету та конституційного ладу України; забезпечення незалежності і територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів; захисту і відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що постраждали внаслідок окупації, включно із відшкодуванням Російською Федерацією заподіяної шкоди.

Чітке визначення «національних інтересів України» наведено в [Законі Про національну безпеку України](#) 2018 року, що приймався вже з урахуванням реалій окупації Російською Федерацією українських територій Автономної Республіки Крим, окремих районів Донецької і Луганської областей (ОРДЛО). У Статті 1 даного Закону йдеться, що національні інтереси України – це «життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує **державний суверенітет** України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» (виділення наше). Стаття 3 Закону також визначає наступні «**фундаментальні національні інтереси України**»:

- 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;
- 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;
- 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

«Відстоювання незалежності і державного суверенітету» зазначено першим у переліку «**пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки**» в [Стратегії національної безпеки України](#), затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2020 року. Пункт 5 Стратегії викладено наступним чином: «Ураховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України і Законом України "Про національну безпеку України", пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є:

- відстоювання незалежності і державного суверенітету;
- відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України;
- суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу;
- захист прав, свобод і законних інтересів громадян України;
- європейська і євроатлантична інтеграція».

Цілі державної політики із забезпечення державного суверенітету України визначені в Статті 4 [Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»](#) 2018 року (т.зв. [«закону про деокупацію»](#)) наступним чином:

- 1) звільнення тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та відновлення на цих територіях конституційного ладу;
- 2) захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 3) забезпечення незалежності, єдності та територіальної цілісності України.

У преамбулі даного Закону відзначається, що в його ухваленні Верховна Рада України ґрунтувалася на Декларації про державний суверенітет України та Конституції України. При цьому, в [Декларації про державний суверенітет](#) останній визначається як «верховенство, *самостійність*, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та *незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах*» (виділення наше). У Декларації також зазначено, що Україна розвивається «як суверенна національна держава в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на *самовизначення*», «є *самостійною у вирішенні будь-яких питань* свого державного життя», «здійснює верховенство *на всій своїй території*», «*самостійно визначає адміністративно-територіальний устрій* Республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць», «виступає *рівноправним учасником міжнародного спілкування*», «безпосередньо бере участь у *загальноєвропейському процесі та європейських структурах*» (виділення наше).

Таким чином, вже у Декларації про державний суверенітет України 1990 року **визначено «червоні лінії»**, за які не можна переступати, в т.ч. у процесі пошуку компромісів під час переговорів у рамках Мінського та Нормандського форматів. Зокрема, до таких «червоних ліній» відносяться і питання статусу ОРДЛО в складі України, і вільного вибору Україною зовнішньополітичного курсу, в т.ч. європейської інтеграції.

У [Конституції](#) як Основному Законі України відзначено, що Верховна Рада України приймала цей документ, «керуючись [Актом проголошення незалежності України](#)» 1991 року, який, в свою чергу, приймався, «здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України» 1990 року. Тож визначені в Декларації питання, що відносяться до виключних суверенних прав України, успадкували й наступні основоположні документи Української державності. Відзначимо також, що, згідно Статті 2 [Конституції](#), «*Україна є унітарною державою*» і «територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою», а згідно Статті 17, «*захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу*» (виділення наше).

Отже, наріжним каменем законодавчих актів, що визначають державну незалежність України, а також її законів про національну безпеку і політику деокупації, є поняття суверенітету. Таким чином, **пріоритетність національних інтересів у контексті деокупаційної політики має визначатися на підставі їхнього потенціалу сприяти збереженню непорушності державного суверенітету України**. Іншими словами: суверенітет є мірилом пріоритетності. Звідси – здійснення політики деокупації і відновлення територіальної цілісності України в жодному разі не може проводитися ціною обмеження її державного суверенітету.

У цьому контексті є неприйнятними будь-які пропозиції Росії за умовною формулою «**повернення територій в обмін на обмеження суверенітету**» – як щодо внутрішньої, так і щодо зовнішньої політики України. Крім того, відновлення територіальної цілісності ціною суверенітету не мало би сенсу і з практичної точки зору, адже із втратою можливості самостійно визначати свою політику Українська держава не змогла би ефективно виконувати свої основоположні функції, у т.ч. гарантувати права, свободи, безпеку, добробут і соціальний захист громадян.

Отже, **пріоритетним національним інтересом України в контексті політики деокупації є збереження її державного суверенітету.** При цьому, потрібно усвідомлювати, що РФ не припинить ведення «гібридної» війни проти України, доки вважатиме, що має можливість повернути до сфери свого впливу всю територію нашої держави. Тому після окупації АР Крим та ОРДЛО, Росія продовжує активність, спрямовану на розмивання і підривання суверенітету всієї Української держави, її політичну дестабілізацію, знекровлення економіки і відволікання від проведення реформ. Слід бути свідомим того, що **наполегливо пропонувані Росією на міжнародних переговорних майданчиках т.зв. «компроміси» не лише не припинять «гібридні» атаки РФ проти України, але й в разі їх втілення послаблять стійкість Української держави та суспільства до таких атак.**

Справа в тому, що повернення України до російської сфери впливу розглядається Кремлем як важлива ланка реалізації інтересів РФ на глобальному, регіональному і національному рівнях, а також особистих мотивів російської правлячої верхівки (детальніше – див. попередній розділ даного документу). Тож **українському суспільству необхідно усвідомити, що без зміни існуючого наразі балансу сил в регіоні будь-яка за політичними поглядами українська влада не зможе переконати Кремль, зовнішня політика якого формується в рамках архаїчних уявлень про політичний реалізм, відмовитися від намірів повернути нашу державу до російської сфери впливу.** Поштовхом для такої зміни балансу сил можуть стати різні чинники, серед яких – інтеграційні чи дезінтеграційні процеси, нові конфлікти, критичні зміни на ринку енергоресурсів, тощо. Завдання України – робити свій внесок у наближення сприятливої для неї зміни балансу сил, передусім через укріплення власного суверенітету (в широкому сенсі, включно з енергетичною, інформаційною та ін. сферами), консолідацію суспільства, нарощування безпекового, оборонного й економічного потенціалів як елементів регіонального балансу сил.

В якості прикладу успішного досвіду возз'єднання країни, яка свого часу відмовилася обмежувати власний суверенітет як ціну повернення частини території, окупованої військами, що отримували накази із Москви, нагадаємо про досвід Федеративної Республіки Німеччина (ФРН). У 1952 р. Канцлер ФРН [К.Аденауер відмовився від пропозицій Москви](#), прозваних у дипломатичних колах як «нота Сталіна», що передбачали об'єднання з окупованою радянськими військами Німецькою Демократичною Республікою (НДР) ціною проголошення ФРН нейтральною державою (відмови від намірів інтеграції до західних оборонних блоків), а також канцлер не погодився вести прямі переговори із маріонетковим режимом НДР. Прикметно, що схожі пропозиції нині надходять Україні – і щодо обмеження інтеграції із західними структурами, і щодо прямих переговорів із маріонетковими режимами окупованих Росією територій. Попри всі відмінності ситуацій навколо тогочасної ФРН та сьогодишньої України, все ж варто враховувати спадковість мотивацій і методів Кремля, як і те, що нинішній російський президент позитивно оцінює зовнішню політику Сталіна.

У контексті історичної паралелі, варто також згадати той важливий момент, що возз'єднанню Німеччини передувало німецьке «економічне диво», яке вивело ФРН в число світових лідерів за стандартами якості життя і було важливим стимулом для жителів НДР. У контексті деокупації та наступної реінтеграції тимчасово окупованих Росією територій важливо, щоб їхні жителі прагнули асоціювати своє майбутнє з перспективами України, чого важко добитися в умовах стагнуючої економіки, проблемного правосуддя і масової еміграції.

Тож проведення **ефективних реформ з метою виходу на позитивну динаміку економічного розвитку, зростання рівня життя населення, вдосконалення інститутів демократії і верховенства права є пріоритетним національним інтересом у контексті деокупаційної політики України.**

Зважаючи на важливість економічного і соціального чинників, активізація «гібридної» війни РФ проти України проводилася із потужним застосуванням відповідних важелів. Зокрема,

влітку 2013 р. Росія різко обмежила імпорту товарів з України, маючи на меті завдати економічних збитків, спровокувати зупинку підприємств і зростання соціального невдоволення. Одночасно агенти впливу Кремля активізували політичну та інформаційну кампанію на всеукраїнському і регіональному рівнях, запевняючи, що без російського ринку на Україну чекає крах економіки, масове безробіття і зубожіння. Нав'язувані російською пропагандою страхи, ніби Угода про Асоціацію і ЗВТ з Євросоюзом знищить економіку і залишить людей без роботи, були вагомими аргументами для підживлення сепаратистських настроїв, особливо у зв'язі із [міфом](#), що «Донбас годує всю Україну».

І хоча українська економіка витримала різке скорочення торговельних відносин із РФ з 2013 р., значною мірою переорієнтувавшись на інші ринки, проте досі залишаються невирішеними проблеми перспектив економічного зростання, пов'язані із погано функціонуючою правовою системою, монополізмом на ринках, корупцією, відсутністю ефективного стимулювання і часто низькою якістю державного управління. Відсутність перспектив зростання стимулює еміграцію кадрів, а стагнація економіки і соціальної сфери прискорюють маргіналізацію суспільства, що створює сприятливий ґрунт для кремлівської пропаганди і агентів впливу. Без вирішення цих проблем не лише буде складно повернути тимчасово окуповані території, але й запобігти зростанню ризиків нових відцентрових тенденцій, які будуть підживлюватися російськими «гібридними» впливами.

Потрібно також мати на увазі, що зруйнована внаслідок російської агресії інфраструктура в ОРДЛО потребуватиме, за різними підрахунками, від [кількох](#) до [сотень мільярдів](#) доларів США на [відбудову](#), і потрібно бути готовими, що більшу частину цих коштів доведеться акумулювати саме Українській державі. У разі ж неготовності нести ці витрати, відновлення суверенітету України в ОРДЛО може спровокувати соціальний вибух, який прогнозовано провокуватимуть і підживлюватимуть російські агенти впливу в рамках ведення «гібридної» війни.

Важливим завданням як з точки зору мінімізації людських втрат, так і в контексті створення сприятливих умов для проведення реформ і зростання економіки, є **попередження ескалації конфлікту і уникнення повномасштабної військової конфронтації з Росією, що також є пріоритетним національним інтересом в рамках деокупаційної політики України.**

У цьому контексті потрібно розуміти, що єдиним ефективним тлумаченням популярного в Європі вислову «не провокувати Росію» має бути не політика умиротворення агресора, а створення умов, за яких Кремль вважатиме ескалацію недоцільною через те, що очікувані втрати перевищуватимуть можливі здобутки.

Наразі Росія продовжує нарощувати постійну присутність своїх збройних сил вздовж українського кордону, вже розмістивши там [три міжвидові угруповання](#), які здатні без оголошення мобілізації проводити раптові наступальні дії на території України. За даними українських військових, чисельність наземного угруповання збройних сил РФ вздовж кордону України складає близько 87 тис. військовослужбовців, до 1100 одиниць танків, 2600 бойових броньованих машин, 1100 артилерійських систем, 360 ракетних систем залпового вогню, 18 оперативно-тактичних ракетних комплексів.

Враховуючи збереження ризиків ескалації конфлікту, національним інтересам України відповідатиме вжиття наступних заходів, що сприятимуть виконанню завдання «не провокувати Росію» на застосування сили для розширення зони окупації українських територій:

– постійне **посилення обороноспроможності** України, забезпечення Збройних Сил модернізованим і новим озброєнням, збільшення сил і засобів та вдосконалення їхньої організації, що в разі потреби дозволило б нанести супернику неприйнятних втрат; зростання капіталовкладень у тренування і рівень матеріального забезпечення особового складу ЗСУ та інших силових структур;

- посилення ефективності **контррозвідального режиму** в Україні;
- розширення **військово-технічної співпраці з міжнародними партнерами**, що в т.ч. включатиме закупівлю і отримання у вигляді допомоги необхідного для посилення обороноздатності України озброєння, налагодження спільного виробництва у сфері ВПК;
- збереження і по можливості посилення нинішнього рівня політико-дипломатичної **підтримки України на міжнародній арені**, включно зі збереженням **санкційного режиму**, забезпеченням його оперативного розширення у випадку ескалації конфлікту чи подальшого блокування Росією мирного процесу;
- забезпечення підтримки міжнародними партнерами України у переговорних форматах, включно із Нормандським, **формули «спочатку безпека»** (security first), що, зокрема, передбачає перехід до політичних положень домовленостей лише за умови виконання безпекових.

Пріоритетним національним інтересом у контексті політики деокупації є збереження унітарного устрою Української держави.

Стаття 11 [Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод](#) (2015 р.) передбачає «Проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової Конституції, яка передбачає ключовим елементом децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів)...». Як видно з цієї статті, Мінська угода передбачала «децентралізацію», а не «федералізацію» держави, враховуючи «особливості певних районів Донецької та Луганської областей», але не надаючи їм повноважень блокувати рішення центрального уряду.

Федералізація та надання широкої автономії окремим районам Донецької та Луганської областей не відповідає національним інтересам України, оскільки несе три потенційні загрози з найвищим рівнем ймовірності. А саме:

— **Підриг державного суверенітету та втрата державної монополії на силу.** Вимоги, які були висунуті через представників т.зв. «ДНР» та «ЛНР» ще в 2016 р. щодо наповнення [«особливого статусу»](#), в разі їх виконання, мали можливість паралізувати державну діяльність, зробивши країну не функціональною. По перше, зважаючи на протилежні бачення зовнішньополітичної орієнтації, реформи, торговельні угоди, політичні домовленості та зовнішньополітична діяльність держави могли би бути заблоковані. По-друге, перебування міліції та служби безпеки поза контролем центральної влади означало б фактичну втрату державної монополії на застосування сили. Таким чином, українська держава фактично втратила би два основні елементи державного суверенітету – самостійне здійснення внутрішньої та зовнішньої політики.

— **Провокування подальшої дезінтеграції та сепаратистських настроїв в Україні.** Пропозиції широкого автономного статусу, які, зокрема, лунають від представників РФ і окупаційних адміністрацій т.зв. «ДНР» та «ЛНР», закладають конфлікт адміністративної структури та розподілу повноважень. Такі пропозиції передбачають особливі повноваження лише для двох територій України, що не збігаються з чинними адміністративними кордонами Донецької та Луганської областей, а охоплюють лише окремі їхні райони. Теоретично федерація має формуватися на основі угоди між її сторонами, проте, у даному випадку, це було б лише делегуванням повноважень, тож інші регіони України мали б підстави також вимагати собі подібні повноваження. Таким чином, це не лише не стало би запобіжником від появи нових конфліктів, але й посилює ризики їх появи.

— **Штучне конструювання національної ідентичності.** Важливим питанням залишається, чи полегшить особливий статус ОРДЛО процес врегулювання конфлікту чи стане

фіксуючим елементом побудови штучної національної ідентичності на цих територіях. Заморожений статус конфлікту, у випадку задоволення певних соціальних потреб, вестиме до глибшого розділення територій, тоді як особливий статус у рамках унітарної держави може привести до кристалізації їхньої ідентичності, трансформації від місцево-регіональної до такої, що буде мати виражені риси політичної національної ідентичності. [Соціологічні дослідження свідчать](#), що останніми роками активізувався процес зменшення само-сприйняття жителів ОРДЛО як громадян України, натомість зріс рівень ідентифікації себе як «донбаської нації».

Важливим блоком питань, що входять до числа пріоритетних інтересів України в контексті деокупації, є соціально-гуманітарна складова безпеки, що, зокрема, включає:

- встановлення місця перебування і звільнення **всіх українських військовополонених і заручників** – як на території ОРДЛО, так і на території Російської Федерації, що має робитися із залученням міжнародних організацій та ініціюванням посилення санкційного тиску на РФ у разі продовження перешкоджання такої діяльності з її боку;

- **забезпечення прав і свобод громадян України, що проживали/проживають на окупованих територіях.** Внаслідок російської окупації, мільйони громадян України фактично опинилися поза правовим полем, багато з них зазнали правових обмежень, стали об'єктами переслідувань та репресій з боку каральних органів окупаційних адміністрацій, [майже півтора мільйони громадян України](#) стали внутрішньо переміщеними особами. Національний інтерес України – відновити режим верховенства права на окупованих територіях, забезпечити захист прав громадян, що постраждали внаслідок російської окупації. Необхідно забезпечити належне документування порушень таких прав із передачею відповідних позовів до міжнародних органів правосуддя, ініціюванням міжнародних санкцій проти осіб, відповідальних за правопорушення, подачею їх до міжнародного розшуку;

- **документування злочинних дій окупаційної адміністрації зі зміни демографічного складу населення АР Крим;**

- **збереження ментального зв'язку населення окупованих територій із Україною, вживання заходів із протидії російській пропаганді через втілення відповідної інформаційної стратегії; після деокупації – повернення окупованих територій до єдиного освітнього, інформаційного та культурного просторів України.**

- **гуманітарне розмінування і знищення небезпечних залишків боєприпасів за допомогою міжнародних партнерів – на територіях, де це можливо робити вже зараз;**

- **повернення в місця постійного проживання тимчасово переміщених осіб, які були змушені залишити окуповані території внаслідок бойових дій, переслідувань, погіршення економічної ситуації;**

- **створення нових робочих місць, у т.ч. у високотехнологічних секторах економіки, подолання безробіття, яке зросло внаслідок зупинки підприємств і припинення традиційних виробничих та торговельних ланцюжків;**

- **повноцінне поновлення системи соціальної допомоги та виплати пенсій громадянам України;**

- **забезпечення доступу громадян України, що проживають на окупованих територіях, до якісних медичних послуг, підвищення протиепідемічної стійкості громад.**

До числа пріоритетних національних інтересів України в контексті політики деокупації, необхідно також віднести наступні:

Політичного та правового характеру:

- збереження на міжнародному порядку денному питання деокупації АР Крим;

– **запобігання закріпленню за РФ ролі посередника**, її спробам нав'язати світовому співтовариству бачення конфлікту як внутрішньоукраїнського, зокрема, позиціонувати маріонеткові окупаційні режими т.зв. «ДНР» і «ЛНР» в якості сторін переговорів;

– **забезпечення належного юридичного супроводу позовів проти Російської Федерації**, пов'язаних зі збройною агресією і тимчасовою окупацією АР Крим та ОРДЛО, в т.ч. офіційного визнання РФ країною-агресором і стягнення з неї належних компенсацій за завдані збитки Українській державі, юридичним та фізичним особам;

– **запобігання політичним та суспільним розколам в Україні** як можливим наслідкам відсутності суспільного компромісу щодо умов та інструментів деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Як свідчать [дані соціологічних досліджень](#), переважна частина компромісів, які обговорюються в рамках Мінських домовленостей, є неприйнятними для більшості громадян України. Зокрема, найменш прийнятними опитані вважають проведення виборів на умовах бойовиків (неприйнятно для 66% і лише для 16% прийнятно), амністії всіх учасників бойових дій проти українських військ (63% проти 19%), формування силових органів ОРДЛО лише із місцевих представників (56% проти 21%);

– **Україна має бути готовою одразу після деокупації розпочати процес ефективної реінтеграції** територій ОРДЛО та АР Крим, що передбачає ґрунтовну підготовчу роботу, розробку відповідних покрокових планів та забезпечення ресурсів для їх виконання;

– **завершення реформи децентралізації та адміністративно-територіальної реформи**. Деокупація дозволить розповсюдити на звільнені території позитивний досвід реформи децентралізації, наслідком якої має стати формування системи ефективного місцевого самоврядування, спроможних територіальних громад, покращення якості надання публічних послуг, більш широкого залучення громадян до управління місцевими справами;

– **посилення суб'єктності України на міжнародній арені та підвищення її статусу як регіональної держави**. Посилення залежності від підтримки міжнародних партнерів, економічне ослаблення України через втрату значної частини потенціалу, а також низка інших негативних наслідків російської окупації українських територій роблять нашу державу більш залежною від зовнішньополітичних впливів. Деокупація повинна мати наслідком підвищення суб'єктності України та її можливостей впливати на регіональну політику;

– **збереження курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію**. Тривале перебування під російським інформаційним впливом сформувало у жителів окупованих територій негативне ставлення до європейської та євроатлантичної інтеграції; відповідно – політика деокупації повинна супроводжуватися комплексом інформаційно-роз'яснювальних заходів з метою подолання негативних наслідків російської пропаганди.

Економічного характеру:

– **відновлення роботи вугільної промисловості та паливно-енергетичного комплексу загалом**. В окупованих Російською Федерацією районах Донецької та Луганської областей розташовані [85 вугільних шахт](#), які станом на 2013 р. складали 57% від загальної кількості українських шахт. Після втрати доступу до цих ресурсів, Україна змушена вдаватися до імпорту вугілля, що у свою чергу негативно впливає на торговельний та платіжний баланси держави. Повернення внаслідок деокупації ОРДЛО доступу до тієї частини шахт, які ще не були затоплені або доведені до аварійного стану окупаційними адміністраціями, дасть Україні можливість частково відновити втрачений потенціал у вугільній галузі та ПЕК загалом;

– **відновлення експортного потенціалу**. До російської окупації ОРДЛО, в 2013 р. на Донецьку та Луганську області припадало 53% національного експорту України, що зумовлено високою концентрацією в регіоні підприємств металургії, машинобудування та хімічного комплексу. У 2019 р. питома вага цих двох областей в українському експорті [склала лише](#)

9,5%.² Навіть попри вивезення на територію Росії та знищення частини розташованих в ОРДЛО підприємств, відновлення українського суверенітету над окупованими територіями в перспективі дозволить наростити експортний потенціал держави;

— **відновлення транзитного потенціалу.** Внаслідок російської окупації Криму та військових дій на Донбасі суттєво скоротився транзит європейськими автомобільними маршрутами класу А: Е40 (Кале – Брюссель – Кельн – Краків – Львів – Київ – Харків – Луганськ – Волгоград), Е50 (Брест – Прага – Ужгород – Дніпро – Донецьк – Ростов-на-Дону), Е58 (Відень – Кишинів – Одеса – Маріуполь – Ростов-на-Дону), Е95 (Санкт-Петербург – Київ – Одеса), Е97 (Херсон – Керч – Новоросійськ – Сухумі – Поті – Батумі – Трабзон – Ашхале) та Е105 (Кіркінес – Санкт-Петербург – Москва – Сімферополь – Ялта). Серйозної руйнації зазнали залізнична мережа та система авіаційного сполучення, зокрема, зруйновані Донецький та Луганський аеропорти, припинено повітряне сполучення ОРДЛО з іншими регіонами України та більшості країн світу. Відновлення транспортної інфраструктури ОРДЛО після їх деокупації дозволить підвищити транзитний потенціал Української держави, сприятиме її інтеграції до мережі систем міжнародних транспортних коридорів, відродженню перспектив побудови радіального транспортного коридору навколо Чорного моря в рамках ОЧЕС;

— **розвиток малого та середнього бізнесу.** Повернення окупованих територій в правове поле України, звільнення підприємництва від кримінальних «податків» з боку окупаційних адміністрацій та незаконних військових формувань створить умови для розвитку малого та середнього бізнесу, збільшення податкової бази, створення нових робочих місць, формування середнього класу;

– **припинення незаконного переміщення товарів та людей через державний кордон України.** Повернення державного контролю за всією протяжністю українсько-російського кордону дозволить припинити контрабанду, яка здійснюється через окуповані території, а також відновити надходження митних платежів, які сьогодні втрачає Українська держава;

– залучення справді масштабної **міжнародної допомоги для відновлення зруйнованих внаслідок російської агресії об'єктів інфраструктури, а також інвестицій для економічного і соціального розвитку** Донецької і Луганської областей (вже зараз для звільнених у 2014 р. територій), а також публічне досягнення попередніх домовленостей з міжнародними донорами щодо відновлення інфраструктури та залучення інвестицій для територій, що підлягають деокупації.

Екологічного характеру:

– із залученням міжнародної допомоги – вживання заходів з метою **уникнення екологічної катастрофи** в окупованих районах Донецької та Луганської областей, загроза якої постійно зростає внаслідок затоплення шахт, просідання ґрунту, аварійного порушення діяльності екологічно небезпечних промислових підприємств в зоні бойових дій, недотримання необхідних заходів щодо дотримання норм безпеки на підприємствах, що опинилися на неконтрольованій території.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, наголосимо, що при визначенні цілей і завдань державної політики в контексті деокупації слід орієнтуватися на фундаментальні національні інтереси України, адекватно оцінювати ризики швидких компромісів та рішень, які можуть у довгостроковій перспективі нести загрозу національному суверенітету.

² Розраховано за даними Державної служби статистики України за 2013-2019 pp.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Необхідно враховувати, що немає підстав вважати, що Кремль відмовиться від намірів повернути всю територію України до російської сфери впливу, доки в Москві вважатимуть це потенційно можливим. Наразі Росія готова «домовлятися» із Україною лише за умовною формулою «території в обмін на суверенітет», а пропонувані Москвою т.зв. «компромісні» рішення не лише не припиняють «гібридні» атаки проти України, але й в разі їх втілення послаблюють стійкість Української держави та суспільства до таких атак.

Росія буде готова звільнити окуповані нею території лише тоді, коли переконається, що повернення України до її сфери впливу більше неможливе, а зміна регіонального балансу сил робитиме подальшу окупацію українських територій невиправдано дорогою і недоцільною з точки зору кремлівських стратегів. Завдання України – своїми діями наближати цей момент, укріплюючи свою незалежність і суверенітет через проведення ефективних реформи, наروщування безпекового, оборонного й економічного потенціалів, розбудову сильних демократичних і правових інститутів.

РОЗДІЛ 3.

КЕРІВНІ ПРІОРИТЕТИ МІЖНАРОДНИХ АКТОРІВ/ПАРТНЕРІВ УКРАЇНИ

3.1. Загальні положення – у колі НАТО-вських друзів

Серед держав, що надають Україні підтримку, можна виділити **акторів та партнерів**. До числа *акторів* у даному дослідженні ми відносимо ті держави, які **мають мотиви** брати участь у переговорному процесі з РФ та формуванні політики щодо Росії (необхідність перегляду якої обумовлена гібридною війною Росії проти України, **мають політичну волю/готовність** до участі у такому переговорному процесі та формуванні політики, а також **мають в наявності інструменти впливу на Російську Федерацію**. До числа *партнерів* відносяться держави, яким бракує одного зі згаданих трьох компонентів: мотивів, волі чи інструментів, і які відтак підтримують Україну, проте не формують трендів та основних засад переговорного процесу та політики щодо Росії. У цьому дослідженні ми зосередимось передусім на акторах.

Серед основних міжнародних акторів, що виявляють сталий інтерес до відносин з Україною та до її підтримки, політичну волю до залученості у переговорний процес з Росією та інструменти впливу на неї та можуть зробити внесок у процес деокупації, передусім слід виділити **Німеччину та Францію**. Обидві держави входять до т.зв. Нормандського формату; докладали і продовжують докладати зусиль для забезпечення деескалації; зацікавлені у збереженні переговорного процесу з Російською Федерацією із використанням політичних, дипломатичних та економічних (однак не військових чи воєнно-політичних аргументів); надають підтримку реформам в Україні; сприяють формуванню консолідованої позиції держав ЄС (зокрема, щодо політики санкцій до Росії), консолідованої позиції держав умовного колективного Заходу в Раді Безпеки ООН, а у ширшому контексті – залишаються віddаними нормам міжнародного права, принципу непорушності національного суверенітету та державних кордонів.

Значною мірою спираючись на ініціативи Франції та Німеччини, а також керуючись поглибленим партнерством з Україною, що регулюється серед іншого Угодою про Асоціацію, дедалі більшої ваги в якості актора набуває **Європейський Союз**, що впродовж останніх років продемонстрував сталість санкційної політики та надає вагому підтримку реформам, які посилюють потенціал та спроможності України.

Німеччина, Франція та Євросоюз у цілому в якості основного інструменту впливу на РФ використовують проекцію власного економічного потенціалу, нормативної сили та дипломатичного потенціалу.

Не менш важливою є роль **Сполучених Штатів Америки**, яка зазнала певної трансформації в бік більш рішучої підтримки України (на початку конфлікту адміністрації Барака Обами бракувало політичної волі/готовності включитися у переговорний процес та активно застосувати інструменти впливу на Росію). Хоча США безпосередньо не входять до Нормандського формату, від початку гібридної війни Росії проти України вони перебували у тісному контакті з європейськими партнерами; демонструють підтримку Україні у міжнародних інституціях включно з РБ ООН; здійснюють власну санкційну політику щодо стримування Росії. Понад те, Державним департаментом США було призначено Спеціального представника щодо України Курта Волкера, який намагався розвивати паралельний до Нормандського переговорний трек із Росією впродовж 2017-2019 рр.

Окремо слід згадати **Великобританію**, як вагомого безпекового контрибутора на Європейському континенті. Демонструючи солідарність з державами ЄС та США, Великобританія також застосовує власні санкційні механізми щодо стримування Російської Федерації.

Зрештою, попри неоднозначність у відносинах зі США та ЄС, а також спорадичні сплески тісної співпраці з Росією, вагомим актором, що надає підтримку (в т.ч. військово-технічну) Україні є **Туреччина**, яка керується власними мотивами та має власний набір інструментів впливу на Росію.

Важливим партнером України також виступає **Канада**, що здебільшого солідаризується з американськими та європейськими союзниками стосовно політики щодо Росії та щодо гібридної війни Росії проти України, і з одного боку посилює колективні інструменти впливу на РФ, а з іншого – використовує власні інструменти (передусім санкційні) та [підтримує українські безпекові спроможності](#).

Безпосередньо зацікавлені у припиненні гібридної війни Росії проти України окремі держави ЄС, зокрема **Польща, Естонія, Латвія, Литва, Румунія**. Вони не лише демонструють солідарність з Україною та поділяють українське бачення загроз, що походять від Росії (що подекуди навіть відображено у національних документах стратегічного бачення), але й використовують доступні їм важелі впливу для збереження європейської солідарності щодо підтримки європейських санкцій щодо Росії та формування у ЄС бачення щодо загроз, які становить Росія у регіоні Центральної та Східної Європи та Чорномор'я. Щоправда, маючи мотиви та волю формувати політику щодо РФ на тлі її гібридної війни проти України, здебільшого ці держави обмежені у важелях самостійного впливу на РФ і більшою мірою покладаються на колективні інструменти та дії.

Спираючись на політику Вашингтону, **НАТО** теж дедалі більше набуває рис актора, що здійснює проєкцію твердої сили поза безпосередньою зоною своєї відповідальності, сприяє стратегічному балансу сил у Східній Європі, надає дипломатичну підтримку Україні на міжнародній арені, активно співпрацює зі Збройними силами України, підтримує реформи оборонного сектору, а також як партнер України посилює українські оборонні спроможності, що сукупно сприяє стратегічному стримуванню Росії.

Цей напрям необхідно зміцнювати, по-перше, шляхом втілення Річних національних програм та ефективного використання механізмів передбачених Програмою розширених можливостей ([Enhanced Opportunities Partner - EOP](#)) та [Комплексним пакетом допомоги \(КПД\)](#) для України та співпраці з [Трастовими фондами НАТО](#), які [сприяють реформуванню](#) Збройних сил України та їх наближенню до стандартів НАТО (зокрема, Трастовим фондом «Командування, управління, зв'язок, комп'ютеризація» (С4), Трастовим фондом з логістики та стандартизації, Трастовим фондом з кіберзахисту, Трастовим фондом з медичної реабілітації, Трастовим фондом зі знешкодження вибухонебезпечних предметів та протидії саморобним вибуховим пристроям (ЗВП/ПСВП), Платформою Україна-НАТО з протидії гібридній війні тощо), а також враховуючи результати [аудиту](#) існуючих програм та проєктів на предмет їх відповідності нинішньому рівню розвитку України і нинішньому рівню амбіцій по відношенню до інтеграції в НАТО.

По-друге, шляхом посилення взаємодії з Парламентською Асамблеєю НАТО (ПА НАТО), де Україна представлена з 1992 р. в якості асоційованого члена. ПА НАТО є міжнародним майданчиком, який можна використовувати для донесення [оцінок про безпекову ситуацію та реформи в Україні, цивільний вимір безпеки](#) в Україні до парламентарів з держав-членів НАТО і в такий спосіб просувати «українське питання» на рівні парламентів держав, що входять до ПА НАТО. З тією ж метою можна використовувати механізм [Програми Роуза-Рота](#).

По-третє, шляхом поглиблення співпраці з регіональними об'єднаннями в рамках НАТО. Однієї з таких регіональних ініціатив є Бухарестська дев'ятка (Б9), до складу якої входять Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина та Чехія. Її ініціатори – Польща та Румунія – держави, що безпосередньо відчувають на собі загрози, що походять з Росії (для Польщі це, передусім, загрози від сусідства з Калінінградською областю РФ, для Румунії – окупований Росією Кримський півострів України та провокована Росією

мілітаризація басейну Чорного моря) і намагаються посилити безпекову ситуацію в регіоні як шляхом регіональної кооперації. Україна, спираючись на [солідарність із державами Бухарестської дев'ятки у оцінках ролі Росії в регіоні](#), має щонайменше домагатися статусу спостерігача у цій структурі і намагатися впливати на формування політики НАТО щодо регіону в цілому. Окремим напрямом співпраці могло б стати формування регіональної безпекової конференції з числа держав, що визначають поведінку Росії як виклик власній національній безпеці.

Для уникнення спекуляцій та підвищення ефективності впровадження стандартів НАТО доречними видається формування механізму моніторингу процесу опрацювання та впровадження стандартів НАТО, із реалістичними цілями та вимірюваними результатами, а також публічне оприлюднення процесу впровадження стандартів НАТО. Для формування повної і неупередженої картини доречно поєднати зусилля профільних урядових структур, експертного співтовариства та Верховної Ради України (на рівні відповідної Комісії за зразком [Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з моніторингу виконання Рекомендацій парламентських слухань "Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО" та Плану дій Україна - НАТО](#), що працювала у ВРУ у 2003-2006 рр.).

Загалом, від позиції даних акторів та партнерів України значною мірою залежить міжнародно-політичний контекст; збереження солідарності серед держав міжнародної спільноти щодо стримування Російської Федерації; підтримка України у ході російської гібридної війни проти України, в тому числі на міжнародних майданчиках.

Вочевидь, почасти керівні пріоритети згаданих акторів різняться, оскільки ґрунтуються передусім на їхніх власних інтересах. Різняться також мотиви, які обумовлюють ступінь залученості згаданих акторів до процесу протидії Росії з одного боку та підтримки України - з іншого: від мотивів глобального ґатунку до вмотивованості викликами регіональній чи безпосередньо власній національній безпеці.

Разом з тим є підстави вважати, що стратегічний або ж тактичний збіг інтересів та мотивів згаданих акторів з українськими інтересами в т.ч. щодо деокупації АРК та ОРДЛО, створює в цілому сприятливе для України міжнародно-політичне тло.

3.2. Німеччина

Зовнішня політика Німеччини в останні десятиріччя ґрунтувалася на припущенні про необхідність проєкції норм і цінностей, а не військової сили задля досягнення стабільності у Європі. У відповідності до пост-воєнних пацифістських традицій Німеччина виступала промоутером орієнтованого на правила світового порядку, а зовнішня політика Німеччини покладалась на консенсус, цивільну силу та на т.зв. [політику «чекової книжки»](#) («Scheckbuchdiplomatie»), якою передбачався здебільшого фінансовий внесок у втілення політичних рішень ухвалених партнерами.

Окупація Криму та ОРДЛО суттєво позначилась на німецькій зовнішній політиці, змусила Берлін переглянути відносини з Москвою, а також позначилась на динаміці політики ЄС щодо Росії. [Німеччина](#) стала основним центром ухвалення рішень при формуванні Спільної зовнішньої та безпекової політики і де-факто стала лідером у визначенні відповідей ЄС на російські дії. До цього Берлін спонукала низка наступних факторів:

По-перше, Сполучені Штати не готові були взяти на себе лідерську роль, адже, на відміну від адміністрації Джорджа Буша-молодшого, адміністрація Барака Обами уникала відповідальності щодо подій, які розгорталися в Європі, сподіваючись, що держави ЄС братимуть на себе більшу відповідальність щодо криз на континенті. При цьому німецька та американська сторони [проводили регулярні консультації](#) для забезпечення демонстрації консолідованої позиції.

По-друге, окупація та спроба незаконної анексії Криму Росією порушила наявний консенсус щодо поваги до національних суверенітетів та демократичного процесу. В цьому контексті Канцлер Німеччини Ангела Меркель навіть [висловила](#) у неприйнятній їй різкій манері і назвала спробу анексії нелегальною та «злочинною». Разом з тим, німецька сторона [наполягала на](#) діалозі та кооперації з метою перевести переговори у дипломатичну та економічну площину, де німецька сторона та ЄС [мала свої переваги](#) (на відміну від військової площини, оскільки німецька громадська думка ставиться до будь-яких воєнно-політичних методів вкрай неприхильно, а воєнний потенціал Німеччини замалий порівняно з російським). [Німеччина перебувала у вигірній ситуації](#), оскільки Меркель має розвинуті комунікаційні канали з Путіним, Берлін сприймається як важливий партнер Києва, жодна інша держава не має більших важелів для досягнення консолідації у ЄС і, крім того, Меркель дуже серйозно сприймають у Білому домі.

Поворотним моментом стало збиття пасажирського літака, що прямував [рейсом MH17 Амстердам - Куала-Лумпур](#) у липні 2014 року зенітно-ракетним комплексом (ЗРК) "Бук", який належав збройним силам Росії. [Відтоді](#) Німеччина посіла лідерську роль у формуванні консолідованої політики ЄС щодо санкцій застосованих до Російської Федерації, які мали за мету [продемонструвати консенсус](#) поміж 28 членами ЄС та стримати поведінку Росії в Україні, зокрема призупинити наступ російських військ.

Крім того, Канцлер Німеччини Ангела Меркель поділяє українські підходи щодо можливості проведення виборів у ОРДЛО [лише після забезпечення безпеки](#) та усвідомлює необхідність внесення змін до Мінських домовленостей (тези про їх «гнучкість» Ангела Меркель озвучила під час [зустрічі у Нормандському форматі в Парижі 10 грудня 2019 р.](#)).

Позиції Ангели Меркель поділяють її впливові однопартійці, зокрема з числа тих, хто є найвірогіднішими кандидатами на посаду лідера Християнсько-демократичного союзу (ХДС) та кандидатами від нього на посаду Канцлера Німеччини після завершення каденції Ангели Меркель у 2021 р. Представниця ХДС, Міністр оборони Німеччини Аннегрет Крамп-Карренбауер також вважає за необхідне [розглянути можливість застосування економічних санкцій](#) щодо Росії для стримування російських дій у Сирії (за українським зразком).

Примітно, що й Соціал-демократична партія Німеччини (партнер ХДС/ХСС в урядовій коаліції) відома своїми м'якими підходами до Росії, які ґрунтуються на принципах "Ostpolitik" запропонованих [Віллі Брандтом у 1970 р.](#), також переглянула своє бачення відносин з Москвою. Окупація Криму стала поворотним моментом для багатьох соціал-демократів, переконаних, що міжнародне право є наріжним каменем повоєнного міжнародно-політичного консенсусу. Агресивний та неконструктивний підхід до відносин із Заходом [підважив](#) помірковані підходи Франка-Вальтера Штайнмайєра (який був ключовим представником Соціал-демократичної партії у переговорному процесі з Росією) і, відтак, його наступник на посаді Міністра закордонних справ Гайко Маас [наголошує](#) на наявності фундаментальних протиріч з російською стороною з багатьох питань, займає більш радикальну позицію щодо відносин із Москвою і, зокрема, [є категоричним противником](#) повернення Росії до G7.

Серед політичних сил, які з високою вірогідністю можуть увійти до складу урядової коаліції на увагу заслуговує позиція Партії «Альянс 90/Зелені». Дана політична сила займає подекуди навіть більш радикальну за урядову позицію щодо необхідності застосування санкцій до Росії. Зокрема, співголова цієї політичної сили [Анналена Баєрбок](#) належить до числа критиків проекту «Північний потік 2».

Політичні сили, які підтримують послаблення санкцій наразі не мають визначального впливу у німецькому політикумі і відтак, за умови збереження існуючих паттернів поведінки Росії у відносинах із державами Заходу і у випадку продовження гібридної війни Росії проти України, позиції Німеччини залишаться незмінними навіть після ротації політичних еліт після парламентських виборів у Німеччині в 2021 р.

Політику стримування Росії Німеччина поєднує з підтримкою політики реформ в Україні. Починаючи з 2014 р. Німеччина надала Україні підтримку у обсязі 1,2 млрд. євро. Підтримка надається у сфері демократичних реформ, державного управління, сталого економічного розвитку та громадянського суспільства. Значна частина проектів спрямована на допомогу ВПО. Станом на 2019 р. Німеччина була найбільшим донором гуманітарної допомоги (близько 126 млн. євро починаючи з 2014 р.). До того ж Німеччина [належить до](#) числа головних торговельних та інвестиційних партнерів.

Підсумовуючи, можна зазначити, що серед основних прагнень Берліну: повернення ситуації у міжнародно-правове поле, оскільки ЄС та Німеччина зокрема надають перевагу і мають більше можливостей для проєкції нормативної сили; відновлення безпеки на кордонах ЄС, що серед іншого зміцнило б відчуття безпеки й у державах сходу ЄС; демонстрація Німеччиною водночас лідерських позицій у ЄС та його прикордонні та статусу «чесного брокера», здатного без допомоги США врегульовувати міжнародні проблеми - передусім у прикордонні ЄС.

3.3. Франція

Франція є ініціатором Нормандського формату і партнером Німеччини у ньому. Взаємодія цих держав має на меті формування спільного бачення ЄС відносно формування політики щодо Росії та гібридної війни Росії проти України. По-перше, у випадках, коли Берлін та Париж виступають із спільною позицією, їх із високою вірогідністю підтримують інші держави-члени Європейського Союзу. По-друге, зазвичай, Франція представляє інтереси тих держав ЄС (переважно південних), які скептично ставляться до конфронтації з Росією. [Франко-німецький тандем](#), відтак, забезпечував компроміс і спільну позицію різних груп держав у ЄС. По-третє, Німеччина залучаючи Францію, прагнула розділити відповідальність за формування політики щодо Росії на тлі гібридної війни Росії проти України, а також прагнула уникнути звинувачень у монополізації зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Порівняно з Німеччиною, позиція Франції у діалозі з Росією є більш м'якою. Зокрема, ще у 2015 р. на той час Президент Франції Франсуа Олланд [заявляв](#), що якщо місцеві вибори в Україні відбудуться, а реформа децентралізації виявиться успішною, він підніматиме питання про зняття санкцій з Росії. Щоправда, слід відзначити, що того ж 2015 р. Франція все ж скасувала продаж Росії універсальних десантних кораблів типу «Містраль», попри чутливість цього питання для російсько-французьких відносин. Сподівання на те, що політика наступника Франсуа Олланда - Емманюеля Макрона щодо Росії буде більш суворою, себе не виправдала. Перша зустріч Емманюеля Макрона з Володимиром Путіним відбулась у 2017 р. Незважаючи на звинувачення щодо втручання Росії у перебіг президентських виборів у Франції та фінансову підтримку, надану Москвою опонентці Емманюеля Макрона на виборах Марі Ле Пен, французька сторона сподівалась на конструктивний діалог щодо ситуації в Сирії. Натомість Володимир Путін скористався нагодою спільної прес-конференції для того, [щоб підняти питання зняття санкцій](#). З 2019 р. помітне покращення у двосторонніх відносинах Франція - Росія. Під час щорічного звернення до французького дипломатичного корпусу у серпні 2019 р. Емманюель Макрон зробив [гучний наголос](#) на необхідності переглянути стратегію щодо Росії. У вересні 2019 р. відбувся візит міністрів оборони та закордонних справ до Москви, що завершило чотирирічний період неоголошеного ембарго на візити такого дипломатичного рівня. Макрон також [запропонував](#) Путіну структурований діалог, що фокусується на п'яти пунктах: обмін досвідом та розвідувальними даними, механізм послаблення суперечностей РФ-ЄС, контроль за озброєннями в Європі, європейські цінності та спільна робота над вирішенням міжнародних криз.

Дотепер політика Франції не суперечила німецьким підходам. Обидві держави забезпечували єдину політику ЄС щодо Росії, а також надавали підтримку Україні. Франція, зокрема, надавала Україні гуманітарну та медичну допомогу, підтримку ВПО тощо. У 2018 р. було надано гуманітарну допомогу обсягом 600 тис. євро для відновлення критичної інфраструктури на сході України. У 2019 [було надано](#) 1,5 млн. євро гуманітарної допомоги, в тому числі на допомогу громадянам, що мешкають в районі лінії розмежування.

Проте, поточні зміни у підходах до відносин з Росією свідчать, що підтримка України не є константою у зовнішній політиці Франції. До французьких пріоритетів входить залучення Росії до діалогу, зокрема, щодо ситуації в Сирії, Алжирі, Іранської ядерної програми. У тандемі Франція-Німеччина на більшу незмінність можна сподіватися у підходах Берліна, натомість Париж в залежності від міжнародної кон'юнктури може переглянути свої позиції, пом'якшити ставлення до Москви у відповідь на російську допомогу у врегулюванні кризових міжнародних ситуацій, що мають для Франції першочергове значення.

3.4. Європейський Союз

Від 2014 р. Європейський Союз засвідчив свою дипломатичну, політичну та економічну підтримку Україні не тільки в контексті агресії Росії, але і в ширшому сенсі європейської інтеграції України. Одним з ключових **пріоритетів для ЄС** **лишається відновлення стабільної безпеки на європейському континенті**, зокрема, шляхом, врегулювання російсько-українського конфлікту. При цьому, такий пріоритет є комплексним, враховуючи і міжнародну складову боротьби з агресією Росії проти України, і посилення внутрішніх спроможностей України, що в цілому відповідає баченню Німеччини та Франції.

Для реалізації цього пріоритету ЄС відповідно застосовує різний інструментарій у двох основних вимірах: міжнародному, де Євросоюз виступає як єдиний актор зовнішньої політики, і двосторонньому – у відносинах Україна-ЄС.

У міжнародному вимірі ЄС зосереджується на достатньо стабільній санкційній політиці щодо Росії, запровадженій влітку 2014 р., серйозні дебати щодо доцільності продовження якої де-факто припинилися з 2017 р. Продовження економічних санкцій, спрямованих проти конкретних секторів російської економіки, напряду пов'язане зі станом виконання Мінських домовленостей. Негативні оцінки процесу імплементації Мінських домовленостей призводять до суголосного голосування Європейської Ради за продовження санкцій. Санкції покликані обмежити доступ потужних російських компаній до ринків капіталу та фінансування, торгівлю озброєнням та товарами подвійного призначення з Росією, а також обмежити доступ до новітніх технологій, важливих для нафтової галузі. В такий спосіб ЄС реалізує економічний тиск на Російську Федерацію, спрямований на її стримування і надає політичну підтримку Україні.

У той же час, на практиці має місце й інший підхід, прихильники якого виступають за розвиток торговельних та економічних відносин з Росією, попри її збройну агресію проти України.

Поряд з цим ЄС використовує **інструменти політичного та дипломатичного впливу** на Російську Федерацію. Так, ключові інституції та посадовці ЄС фокусуються на невідповідності поведінки Росії нормам міжнародного права, конкретних випадках брутальних порушень прав людини, зокрема, в окупованому Криму, а також обґрунтуванню необхідності збереження обмежувальних заходів (санкційного режиму) та посилення тиску на Росію, доки вона не виконає своїх міжнародних зобов'язань, у т.ч. Мінські домовленості.

Така позиція відображена у низці Резолюцій Європейського парламенту 2014-2019 рр., а також заявах і виступах європарламентарів та речників спеціалізованих структур Єврокомісії. З детальним переліком цих документів можна ознайомитися в [Резолюції щодо Росії](#), особливо щодо ситуації з екологічними активістами та українськими політичними в'язнями, ухваленій 18 липня 2019 р. Примітно, що положення [цієї Резолюції](#), які стосуються України, включають усі окуповані території (тобто і Крим, і ОРДЛО) і містять, зокрема, заклики до російської влади «...без жодних затримок та додаткових умов звільнити усіх незаконно затриманих громадян України, як в Росії, так і на тимчасово окупованих територіях України, а також забезпечити їхнє безпечне повернення, у тому числі й кримських татар, нещодавно затриманих через мирний протест на Червоній площі 10 липня 2019 р., а також громадян України, які затримані за політично мотивованими звинуваченнями, і 24 членів екіпажів українських морських суден». (п.У.1). Такий же підхід міститься й у [Резолюції стосовно імплементації Угоди про Асоціацію Україна – ЄС](#). Важливо, що у відповідь на вкрай небезпечну ескалацію у Керченській протоці та Азовському морі – захопленні 25 листопада 2018 р., з використанням військової сили, 24 українських моряків та трьох їхніх суден – 15 березня 2019 р. ЄС додав вісім російських чиновників до списку фізичних і юридичних осіб, щодо яких застосовуються обмежувальні заходи у зв'язку з діями, які підривають або загрожують територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України.

В контексті Криму, важливими є також дві резолюції Європарламенту 2016 року – [від 4 лютого](#) та [від 12 травня](#). Формулювання і термінологія цих документів є доволі рішучими й безкомпромісними: Росія названа країною-агресором й окупаційною владою, захоплення Криму – окупацією і «незаконною анексією». Особлива увага приділена переслідуванням кримських татар. Цікаво відзначити, що в обох резолюціях вказано, що кримські татари – не просто «уразлива меншина» або «етнічна спільнота» (згідно з термінологією, що її використовують інші міжнародні організації), а корінний народ, який має власний легітимний представницький орган – Меджлис кримськотатарського народу, діяльність якого має бути терміново відновлена згідно з проміжним рішенням [Міжнародного суду ООН від 19 квітня 2017 р.](#)

У **двосторонньому вимірі** відносин з Україною ЄС зосереджується переважно на посиленні трансформаційних спроможностей України та поглибленні інтеграції. Так, підписання та імплементація Угоди про асоціацію, ввізова лібералізація та підтримка внутрішніх реформ стали ключовими напрямками підтримки з боку ЄС у двосторонньому вимірі. У 2014-2019 рр. ЄС став другим найбільшим (після Міжнародного валютного фонду) донором України, надавши разом з окремими державами-членами, ЄІВ та ЄБРР [близько 16 млрд. євро](#). В цьому була поєднана логіка підтримки України не тільки на дипломатичній ниві, але і її внутрішніх трансформацій та реформ, що почалися паралельно з відбиттям зовнішньої агресії.

Загалом, розвиток політики ЄС щодо України в контексті збройної агресії Росії можна умовно розподілити на **два періоди**. Перший (2014-2016 рр.) можна охарактеризувати як період становлення і формування позиції. Йому була притаманна швидка реакція на нові реалії як у міжнародному, так і у двосторонньому вимірах відносин: запровадження санкцій проти Росії та прискорення інтеграційних процесів з Україною. Втім, якщо підтримка реформ та євроінтеграції України виглядала достатньо стабільним треком, то політика щодо санкцій у 2014-2016 рр. була зоною турбулентності. Продовження санкцій щопівроку супроводжувалося гострими дискусіями з приводу їхньої доцільності. Окрім цього мали місце спроби політичних закликів майже на рівні тиску щодо України з тим, аби вона де-факто в односторонньому порядку виконувала деякі пункти Мінських домовленостей, без аналогічного прогресу з боку Росії. Втім, на зламі 2016-2017 рр. цей період завершився, що було пов'язано з чіткою переговорною позицією України: «спочатку – безпека», а також глухим кутом, в якому опинився Нормандський формат переговорів. Тоді Європейський Союз [сформував 5 принципів політики щодо Росії](#): повна імплементація Мінських домовленостей, тісніші зв'язки з колишніми радянськими сусідами Росії, посилення з боку ЄС опору російським загрозам, вибіркова взаємодія з Росією з питань протидії тероризму, підтримка reoople-to-reoople контактів.

Таким чином, коли стала очевидною неможливість виконання політичних пунктів Мінську (відповідальність, переважно, України) без імплементації безпекових (відповідальність Росії або спільна), активна фаза переговорів завершилася, але санкційна політика стала більш стабільною і доведеною майже до автоматизму, а ЄС продемонстрував політичну волю та сталі інструменти впливу на Росію, що дозволяє характеризувати його як окремого актора. Активізація перемовин між Києвом та Москвою у 2019 р. після президентських виборів в Україні істотно на цю сталість не вплинула.

3.5. США

У контексті деокупаційної політики України, США виступають одним з чільних міжнародних акторів і стратегічних партнерів України. Вашингтон проводить послідовну, тверду і рішучу політику підтримки Києва і стримування Москви; упродовж усього періоду неоголошеної гібридної війни Росії проти України (окрім початкового етапу недостатньої активності адміністрації Барака Обами) Вашингтон поступово посилює свою підтримку Києва і тиску на Москву. Ця підтримка є суттєвою і значною, і охоплює такі форми/види:

- підтримку на міжнародному порядку денному «українського питання», передусім в ООН, як в рамках Генеральної Асамблеї, так і в Раді Безпеки;
- сприяння у наданні міжнародної фінансової підтримки;
- надання військово-технічної допомоги ЗС та сектору безпеки України, яка, зокрема, включає: переносні протитанкові ракетні комплекси Javelin, контрбатареїні радары, патрульні катери, військові автомобілі HMMWV, бронезилети, шоломи, прилади нічного бачення та тепловізори, радіоприлади, інженерне та медичне обладнання тощо;

Сполучені Штати також розпочали координований Європейським командуванням ЗС США та Міністерством оборони США [процес надання Україні підтримки](#) із посилення власних оборонних спроможностей, (впродовж 2014-2019 рр. США надали Україні військову підтримку в обсязі 1,5 млрд. дол.), а також тренування для ЗС та Національної гвардії;

- посилення санкційної політики щодо Росії та стимулювання ЄС до цього.

У контексті санкційної політики США щодо Росії слід зауважити, що вона поєднує як елементи пов'язані з гібридною агресією Росії проти України, так і елементи пов'язані з питанням прав людини та кібератаками на США. Санкції Сполучених Штатів проти Російської Федерації можна розділити на три групи: санкції за загрозу суверенітету та порушення територіальної цілісності України, санкції за кібератаки проти Сполучених Штатів та санкції за порушення прав людини (які стосуються, в першу чергу, відомого списку Магнітського). Для нашого аналізу має першочергове значення перша група санкцій.

У 2014 р. президент США підписав ряд Виконавчих Наказів (Executive Order), а саме [13660, 13661, 13662, та 13685](#), які встановили санкційний режим проти РФ за агресивні дії в Україні. Відповідні укази були ухвалені та модифіковані протягом наступних років у відповідності із Актом щодо Стимування російського впливу в Європі від 2017 року. Дані укази створюють рамки санкційного режиму щодо тих осіб та компаній, за якими Президент вбачає підризу безпеки, стабільності, суверенітету України, її територіальної цілісності або неправомірне присвоєння її державних активів. Укази також встановили санкції проти визначених російських чиновників та осіб, які працюють у російському секторі озброєнь, ключових секторах російської економіки або окупованому Криму. Вони також забороняють американському бізнесу торгівлю чи інвестиції в окупованому Криму.

Галузеві санкції, розроблені та введені відповідними міністерствами та директоратами виконавчої влади Сполучених Штатів на основі зазначених указів президента, забороняють американським громадянам, а також державним та приватним компаніям, вести фінансові та інвестиційні справи з російськими контрагентами. Обмеження застосовуються до нових інвестицій в капітал та фінансування для визначених суб'єктів у фінансовому секторі Росії та нові фінансування визначених суб'єктів енергетики та оборонного сектору РФ. Обмеження розроблені та затверджені Департаментом Казначейства США

У своїй підтримці України США керуються сталими національними інтересами та цілями міжнародної діяльності. До мотиваційного підґрунтя підтримки Вашингтоном Києва слід віднести:

- протидію грубому порушенню міжнародного права, що загрожує посиленням хаотизації у сфері міжнародних відносин і світової політики;
- протидію неоколоніальній політиці Росії, що має на меті здійснення геополітичного реваншу у Центрально-Східній Європі і підпорядкування своїм інтересам та контролю держав цього регіону, а також утвердженню євразійського домінування/панування;
- протидію нічим не спровокованій Києвом агресії Росії проти України, порушенню територіальної цілісності і посяганням на державний суверенітет України, – злочинній окупації Кримського п-ва, окупації частин української акваторії Азовського моря і Керченської протоки, окупації частин української акваторії Чорного моря, окупації частин суходолу Луганської та Донецької областей (і локальне розгортання там злочинної окупаційної адміністрації та збройних сил і засобів під прикриттям сепаратистських новоутворень на зразок «ЛНР/ДНР» і вчинення регулярних збройних обстрілів по лінії фронту/зіпкнення), а також зосередження/розгортання додаткових крупних військових сил і засобів уздовж кордону з Україною (що вказує на готовність до ескалації збройної агресії і можливого тотального військового наступу на Україну);
- підтримку лібералізації та демократизації суспільних відносин в Україні.

Вагомим чинником є те, що [підтримка України](#) у Конгресі США є послідовною та залишається двопартійною. Понад те, починаючи з 2018 р. Сполучені Штати надають Україні т.зв. летальні озброєння, що опосередковано [засвідчує](#) проекцію американської твердої сили в Україні. [Військова допомога з боку США](#) становить близько 90% загальної військової підтримки, що отримує Україна. Це, разом із заходами глобального рівня із стримування Росії (на кшталт [санкцій проти Північного потоку 2](#)) дозволяє визначити США як одного з ключових акторів, що мають мотиви (як внутрішнього так і міжнародного рівня), політичну волю та інструменти впливу на Росію, а також є свого роду тренд-сеттером для інших держав Заходу, які з ціннісних чи прагматичних міркувань або ж вимушено (як у випадку з Північним потоком 2) рухаються у одному фарватері зі США.

3.6. Великобританія

Ставлення **Великобританії** до підтримки України в умовах гібридної війни Росії проти України можна назвати всебічним і сталим. Великобританія належить до групи найбільш послідовних міжнародних акторів, що підтримують Україну.

Слід відзначити стабільність та непохитність позицій Сполученого Королівства у політиці міжнародної протидії спробам російської незаконної анексії Криму та підтримання антиросійського санкційного режиму. Щороку звучать заяви Міністерства закордонних справ Великобританії (Foreign and Commonwealth Office) про те, що Сполучене Королівство “ніколи не визнає незаконну анексію Криму Росією”. В загальному інформаційному наративі стосовно агресивних дій Російської Федерації вживаються такі слова як “незаконна анексія” (illegal annexation), “так звана анексія” (purported annexation), “окупація Криму та Донбасу” (occupation of Crimea and Donbass), які, таким чином, підтримують загальний наратив Києва в неоголошеній Росією гібридній війні проти України і не дають Росії уникнути відповідальності відповідно до норм міжнародного права.

Крім того, як лідер однієї з бойових груп НАТО на східному фланзі альянсу, Британія безпосередньо зацікавлена в укріпленні стабільності та створенні системи безпеки в регіоні. Додатково, як і у випадку зі Сполученими Штатами, мали місце факти втручання Російської Федерації у внутрішні справи – демократичні процеси Сполученого Королівства, що є посяганням на суверенітет, і є для британського істеблішменту є неприпустимим.

Також, важливим аспектом в британському політичному дискурсі гібридної війни Росії проти України і спроби незаконної анексії Криму є питання порушення прав людини окупаційною адміністрацією півострова. Достатньо активно ця тема циркулювала і в Кабінеті Міністрів, і в парламенті Великобританії. Щодо парламенту варто зауважити, що деякі партії додавали нових наративів стосовно незаконних дій Росії. Наприклад, депутати Шотландської Національної Партії виступили із заявою щодо 76-ї річниці депортації кримських татар, в якій принагідно засудили агресивні дії РФ щодо України на сучасному етапі.

Таким чином, чинники мотивації Великобританії в підтримці України можна умовно поділити на кілька груп:

- безпекові інтереси в контексті зміцнення потуги східного флангу НАТО;
- соціально-гуманітарний дискурс зовнішньої політики: підтримка та повага до прав людини, підтримка громадянського суспільства, формування відповідного зовнішньополітичного іміджу за рахунок активності на українському напрямку.
- власні політичні конфлікти з Російською Федерацією, що перш за все стосуються підривної агентурної та інформаційної діяльності спецслужб РФ на британській території (уцьому розрізі, перш за все, варто згадати справи щодо отруєння сім’ї Скрипалів у Солсбері 2018 року та резонансну справу щодо закону Магнітського у 2017 році). Окремо варто відзначити і стратегічний погляд британського уряду на питання російської гібридної агресії. В більш широкому контексті військові та державні службовці Сполученого Королівства розглядають, скажімо, спробу незаконної анексії Криму як пряму ілюстрацію потенційної загрози і для регіону Балтійського моря та для східного флангу НАТО в цілому.

Такий же формат підходу спостерігається і в питанні дотримання санкційного режиму стосовно російських громадян та компаній. Британський уряд створив чітку систему документів, які регламентують та обмежують потенціал співпраці британських контрагентів із російським бізнесом - розробляються чіткі інструкції як для російського, так і для українського експорту та імпорту, щороку оновлюються торгові рекомендації. Це є своєрідною демонстрацією реальності намірів наших партнерів тримати санкційний режим та розробити відповідні нові системи роботи в його умовах.

Незважаючи на вихід з лав Європейського Союзу, який відбувся 31 січня, Великобританія продовжує в цілому підтримувати санкційну політику ЄС стосовно Російської Федерації. Відповідно до Регламенту антиросійських санкцій (з урахуванням виходу з ЄС) 2019 року ([The Russia \(Sanctions\) \(EU Exit\) Regulations 2019](#)) - базового та рамкового документу британського санкційного режиму - санкції проти РФ охоплюють товари військового призначення, товари подвійного призначення, енергоносії та транзит через території РФ. Крім того, під санкційний режим також потрапили фінансовий сектор, морські вантажні та пасажирські перевезення та групи осіб, безпосередньо залучених до агресивних дій РФ в Україні. Останні зміни та розширення Регламенту відбулися 11 червня 2020 року відповідно до Рівнобічних змін до Регламенту санкцій (з урахуванням виходу з ЄС) №2 від 11 червня 2020 р. ([The Sanctions \(EU Exit\) \(Miscellaneous Amendments\) \(No. 2\) Regulations 2020](#)).

Окремо від європейського формату, британський уряд також вводить санкції проти РФ на рівні своїх власних конфліктних ситуацій. До прикладу, 6 липня цього року [було розширено санкційні списки та поновлено існуючі](#) по справі Магнітського. Цей напрямок власної діяльності британський політичний істеблішмент проводить під гаслом “боротьби за повагу до прав людини” (важливо відмітити, що серія кримських санкцій стосовно утисків кримських татар Сполученого Королівства також відповідає даному наративу).

Таким чином, можна стверджувати, що санкційний режим – беручи до уваги хоча б порушення міжнародного права у Криму – є не лише політичним наративом, але і цілком реальним та вимірюваним політичним та економічним курсом Великобританії. У цьому дискурсі важливо також згадати і численні секторальні перемовини країни щодо перспектив економічної та торгової співпраці в період після виходу Сполученого Королівства з ЄС.

Загальна картина пріоритетів Великобританії по відношенню до України виглядає наступним чином:

- існує значна зацікавленість підтримувати Україну як протипагу РФ в контексті трьох напрямків мотивації, зазначених вище;
- розвиток широкоформатної економічної співпраці важливий для створення нового торгового та економічного балансу Британії в кризовий період пост-Брексіту;
- створення зони безпеки у Балтійському та Чорноморському регіонах є одним з очевидних пріоритетів діяльності Великобританії у НАТО та загалом відповідає її зовнішньополітичним інтересам.

У питанні парламентської підтримки України в цілому, і щодо деокупації Криму зокрема, можна відзначити єдність політичного істеблішменту (хоча сама [тема деокупації згадується лише побіжно](#) і скоріше в контексті дій України, а не стратегії Великобританії). В той же час, немає сумнівів щодо стабільності проукраїнської позиції основних партій. Хоча в позиціях усіх політичних партій Сполученого Королівства простежується солідарність у питанні засудження Російської Федерації та підтримки України, наявні також і цікаві кейси використання кримської проблематики поза українським наративом. Для прикладу можна привести [подання депутатів Палати обшин](#) (переважно опозиційних партій), в якому спроба незаконної анексії Криму згадується в контексті планів Ізраїлю анексувати сектор Газа в короткостроковій перспективі.

Підсумовуючи, можна відзначити той факт, що міжнародна підтримка України з боку Великобританії в контексті спротиву агресивним діям Російської Федерації та спробі незаконної анексії Криму є прикладом політичної сталості та послідовності. Позиція країни не обмежується лише де-факто визнанням протиправності діяльності Росії, але і підкріплюється принциповою підтримкою санкційного режиму, ініціативами в сфері безпеки та політичною підтримкою України як на зовнішньополітичній арені, так і в питаннях забезпечення

політичної стабільності, проведенні реформ, зміцнення сектору безпеки і посилення оборонного потенціалу, а також економічного розвитку.

Відповідно до викладеного, британська підтримка України в контексті деокупації Криму та ширшої проблематики тимчасово окупованих територій має наступні виміри:

- актуалізація та підтримка санкційного режиму - політичного та економічного - проти Російської Федерації у зв'язку з її агресивними діями у Криму та на Донбасі – з одного боку, а з іншого – розвиток ділової активності та широкої економічної співпраці з Україною;

- підтримка політики зміцнення і посилення оборонного потенціалу України, сприяння розвитку партнерства України з НАТО та інтеграції України до НАТО;

- посилення боєздатності східного флангу НАТО як противаги агресивній зовнішній політиці РФ в регіоні, розгляд в цьому контексті питання безпеки в Чорному морі та ширшого залучення НАТО;

- всебічна підтримка на рівні міжнародних організацій, міждержавного та міжпарламентського співробітництва, активна підтримка актуальності української тематики на міжнародних майданчиках;

- актуалізація української тематики в соціо-гуманітарному контексті, суміжному з питаннями деокупації Криму – питання кримських татар, історична пам'ять півострова, т.п.

Беручи до уваги вищенаведене, є всі підстави вважати, що і надалі підтримка України Великобританією в контексті деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій триматиметься в межах означених дискурсів та принципів/позицій.

3.7. Польща

Ключові пріоритети та позиції Республіки Польща можна знайти в стратегічних документах держави, що визначають зовнішньополітичні та безпекові пріоритети. В новій Стратегії національної безпеки Республіки Польща вказується на базові параметри визначення національних інтересів та безпекових загроз.

Національні інтереси у сфері національної безпеки включають, серед іншого, і збереження територіальної цілісності та суверенітету Польщі, а також формування міжнародного порядку, побудованого на солідарності та повазі до міжнародного права, який забезпечує безпечний розвиток Польщі.

При аналізі загроз національній безпеці неоімперіальна політика Російської Федерації зазначається як найсерйозніша проблема. Спроба незаконної (нелегальної) анексії Криму, а також діяльність Росії в Східній Україні засвідчують порушення Росією засад міжнародного права та підважують систему європейської безпеки.

Польща дотримується чіткої позиції щодо підтримки суверенітету та територіальної цілісності України, виступає солідарною з рішеннями ЄС та НАТО щодо продовження санкційного тиску на Росію за агресію проти України на Донбасі “до повного виконання Мінських домовленостей і відновлення суверенітету України”. Мінські угоди розглядаються як необхідна умова для політико-дипломатичного шляху вирішення конфлікту.

Польща виступає стратегічним партнером у питанні просування європейської та євроатлантичної інтеграції України, а також забезпечення енергетичної безпеки в контексті зменшення залежності від Росії. Під час непостійного членства Польщі в Радбезі ООН (2018-2019) та ротаційних головувань Варшава тісно співпрацювала з Києвом у питанні просування та підтримки українських ініціатив щодо деокупації Криму та Донбасу.

На даний час Нормандський формат розглядається Варшавою як легітимний інструмент переговорів щодо деокупації Донбасу та врегулювання російсько-українського конфлікту. Втім, ефективність формату часто ставиться під сумнів. Польська сторона неодноразово на високому рівні публічно висловлювала позиції щодо можливості перегляду формату, його розширення. Втім, якщо раніше Варшава виказувала своє бажання долучитись до розширеного переговорного формату, то нині ця позиція перестала бути чітко артикульованою. У 2019 р. Польща підтримала ініціативу Президента України В. Зеленського щодо можливого залучення до переговорів США та Великої Британії як гарантів Будапештського меморандуму. Також керівництво РП виступає за більш скоординовану політику Європейського Союзу щодо участі у врегулюванні конфлікту, наприклад залучення до переговорів Високого представника ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки Жозепа Борреля.

Варшава тримає постійний контакт з учасниками Нормандської четвірки Францією та Німеччиною. Зовнішньополітичне відомство РП проявляє активну позицію щодо прямої комунікації з ОБСЄ на рівні керівництва СММ ОБСЄ, а також з представником ОБСЄ з питань України та учасником переговорів від ОБСЄ у ТКГ.

Щодо конкретних механізмів та інструментів врегулювання конфлікту на Донбасі, то польська сторона в ході двосторонніх консультацій та на міжнародних майданчиках неодноразово наголошувала на підтримці ініціативи щодо введення на Донбас місії ООН з підтримання миру. Блакитні шоломи мають бути розміщені на українсько-російському кордоні задля забезпечення сталих рішень в українсько-російському конфлікті. Під час непостійного членства в РБ Організації Об'єднаних Націй. Польща виступала за направлення на Донбас технічної оціночної місії ООН для вивчення можливостей та опцій формування місії.

Окремою цікавою ініціативою була пропозиція Варшави запровадити посаду спеціального представника Генерального секретаря ООН з питань України. Польща також має

намір посилити роботу із відновлення повного суверенітету й територіальної цілісності України під час свого головування в ОБСЄ у 2022 р.

Схвально сприйнято також підвищення політичного рівня української делегації в ТКГ, а також ініціативи української сторони щодо обміну полоненими та дотримання і розширення зон розведення військ. Також є позитивна оцінка від продовження Україною дії закону про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Польський уряд підтримує проєкт Caritas на Донбасі, надає безпосередню гуманітарну допомогу, а також співпрацює з Управлінням з координації гуманітарних питань ООН задля допомоги жителям постраждалих регіонів, в тому числі і окупованих територій. Польща була запрошена долучитись до відновлення інфраструктури Донбасу.

3.8. Туреччина

Турецька Республіка (ТР) відіграє надзвичайно важливу роль у розширеному Чорноморському й Середземноморському регіонах і поза їхніми межами. Військова потужність цієї країни та членство в НАТО роблять її одним з впливових регіональних гравців, зокрема, в безпековому плані. Для України ж стосунки з цією державою набули особливого значення після початку тимчасової окупації й спроби незаконної анексії Криму в 2014 р., зокрема, з огляду на наявність у Туреччині кількомільйонної кримськотатарської діаспори.

У цьому контексті треба згадати, що неофіційна турецька делегація була першою зарубіжною правозахисною місією, яка побувала в Криму ще у 2015 р. Окупаційна російська влада розраховувала, що їхній приїзд, який перебував під щільним доглядом й у постійному супроводі представників місцевої влади і кримських татар-колабораціоністів, призведе до схвальної оцінки ситуації на півострові, у першу чергу – становища кримських татар. (Підставою для таких сподівань були, мабуть, відсутність «кримських санкцій» з боку Туреччини і важливість економічних зв'язків з Росією). Проте, [ці надії виявилися марними: доповідь членів делегації](#), доведена до відома Реджепа Тайіпа Ердогана, [містила свідчення утисків, репресій](#), брутальних порушень прав кримських татар та й інших жителів Криму, незгодних з російською окупацією. Слід також відзначити безпрецедентно успішні зусилля Президента Реджепа Тайіпа Ердогана, якому вдалося у жовтні 2018 р. [визволити двох видатних громадських діячів](#), заступників Меджлісу кримськотатарського народу [Ахтема Чийгоза й Ільмі Умерова](#) і повернути їх з російського полону в Україну.³

У безпековій сфері інтерес України полягає, окрім широкого кола питань демілітаризації та подальшої деокупації Криму, у потенційних можливостях Туреччини максимально сприяти посиленню присутності військово-морських сил НАТО в Чорноморському басейні, тим самим забезпечивши безперешкодний транзит кораблів між українськими та міжнародними портами.

Пріоритетом економічних відносин для України є, насамперед, співробітництво у сфері ВПК, аерокосмічних досліджень, спільного виробництва безпілотних літальних апаратів (БПЛА), в подальшому – й наземних дронів. Серед вже досягнутих успіхів можна відзначити домовленість 3-4 листопада 2018 р. про поставку в Україну комплексу [Bayraktar TB2](#). Передбачено також сервісний супровід та навчання персоналу; вартість контракту - 69 млн доларів. Незважаючи на таку високу ціну й заперечення, що США та Ізраїль випускають досконаліші моделі БПЛА, важливість цієї угоди важко переоцінити. По-перше, тому, що на той час (та й досі) жодна інша країна не погодилася продати Україні сучасні зразки цієї новітньої зброї або поділитися технологіями її виготовлення. По-друге, турецькі БПЛА переконливо довели свою військову спроможність та ефективність наприкінці лютого – початку березня 2020 року для протидії військам [Башара Асада](#) в [Сирії](#), а [пізніше](#) – й у [Лівії](#).

Перше застосування турецького безпілота відбулося лише на початку липня 2020 р. під час [масштабних спільних навчань різних родів військ ЗСУ](#) на [Рівненщині](#). При тому, у серпні 2019 р. повідомлялося, що у рамках спільного проекту Black Sea Shield, український "Івченко-Прогрес" працює з турецькою компанією Baykar Defence над [створенням БПЛА Akinci](#). Цей літальний апарат відноситься до нового "важкого" класу безпілотників, висота польоту якого становить понад 12 км. Він оснащений потужними [двигунами українського](#)

³ Незважаючи на тиск світової спільноти, 11 вересня 2017 р. т. зв. «суд» в окупованому Криму засудив А.Чийгоза до 8 років колоїї суворого режиму; 27 вересня Сімферопольський районний "суд" оголосив вирок по справі І. Умерова – 2 роки колонії-поселення. Російська сторона ставила умовою їхнього звільнення подачу ними прохання про помилування президенту РФ Володимиру Путіну, але обидва політ'язня відмовились це робити. Детальніше див.: Українські заручники, кримські татари Ахтем Чийгоза та Ільмі Умеров звільнені і перебувають у Туреччині. 25 жовтня 2017, <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/10/25/7159649/>; див. також: Крымские татары никогда не хотели и не хотят присоединения Крыма к Турции, - Муждабаев. 26.10.17, https://censor.net.ua/news/460605/krymskie_tatary_nikогда_ne_hoteli_i_ne_hotyat_prisoedineniya_kryma_k_turtsii_muidabaev.

виробництва і тому здатний підняти у повітря понад 1000 кг озброєння та перебувати у польоті добу.⁴

Незважаючи на очевидні досягнення, українсько-турецькі стосунки далеко не безхмарні. Серйозною проблемою і певним ускладненням у двосторонніх відносинах залишається тісна співпраця Туреччини з Російською Федерацією, зокрема, введення в дію газопроводу «Турецький потік», що відбулося 8 січня 2020 р.⁵ Водночас, незважаючи на начебто досягнуте, після кризи 2015 року, порозуміння й поновлення ефективного партнерства Туреччини з Росією, необхідно всебічно враховувати і, за можливості, використовувати неминучі (і зростаючі) протиріччя між цими державами, що виникли у зв'язку з двома громадянськими війнами – лівійською та сирійською – в яких означені країни підтримують протилежні сторони тривалого збройного конфлікту. Оскільки останніми роками роль Туреччини як регіонального лідера була дещо підважена її суперечками водночас і з ЄС, і зі США, існує необхідність зберігати певний дипломатичний баланс, аби не зашкодити стосункам з цими найважливішими стратегічними партнерами.

Важливо, що позитивна динаміка двосторонніх українсько-турецьких відносин, налагоджена за часів 5-го Президента Петра Порошенка, зберіглася у 2019-2020 рр. після президентських і парламентських виборів та відповідної зміни влади в Україні. Про це свідчить, зокрема, один з перших закордонних візитів новообраного Президента Володимира Зеленського, який відбувся 7-8 серпня 2019 р. Вчоргове було підтверджено, що Туреччина є стратегічним партнером України; примітно, що Володимира Зеленського супроводжували у цій поїздці лідер кримськотатарського народу Мустафа Джемільєв, Голова Меджлісу Рефат Чубаров і депутат ВР Рустем Умеров. Відбуваються регулярні зустрічі й засідання – зокрема, Стратегічної Ради високого рівня, парламентських груп дружби України та Туреччини, бізнесових кіл тощо. Як зауважив голова турецької парламентської групи, «Коли формувався склад групи дружби Туреччини та України, ми отримали звернення від усіх ключових партій, що представлені в парламенті. Це свідчить про те, що всі політичні сили, попри свої переконання та розбіжності в поглядах, усвідомлюють важливість розбудови відносин, зміцнення дружби з Україною».

Значним кроком у зміцненні українсько-турецьких відносин вважають візит Президента Ердогана до Києва 3 лютого 2020 р. Під час цього візиту, крім 3-годинної двосторонньої зустрічі двох президентів, відбулося 8-ме засідання Стратегічної ради високого рівня за участі обох президентів. Була підписана низка важливих документів серед яких: угода про військово-фінансове співробітництво, протокол про втілення фінансової допомоги. Успішне обговорення важливих для обох країн питань відбулося під час робочого візиту до ТР Міністра закордонних справ України Дмитра Кулеби.

Слід зазначити, що провідну роль у налагодженні стратегічного партнерства України з Туреччиною відіграє Надзвичайний Повноважний Посол Андрій Сибіга, який у 2019 р. був визнаний у ТР Послом Року. Він також доклав чимало зусиль для консолідації української та кримськотатарської діаспор Туреччини, подальшої активізації їхньої діяльності шляхом здійснення низки культурних і соціальних проєктів, підтвердження курсу на невизнання окупації Криму і солідарності з українськими громадянами окупованого півострову – насамперед, кримських татар, які зазнають постійних утисків і репресій через свою проукраїнську позицію.

⁴ Див. також: У Туреччині зняли фільм про безпілотник з українським двигуном. 01.06.2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3036704-u-tureccini-znali-film-pro-bezpilotnik-z-ukrainskim-dvigunom.html>.

⁵ Див. також: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2852150-ukraina-pripinila-tranzit-gazu-dla-tureccini-ta-bolgarii.html>; <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2852223-ukraina-nedootrimuvati-me-450-miljoniv-na-rik-cerez-zapusk-tureckogo-potoku-makogon.html>.

Стратегічне бачення майбутнього українсько-турецьких відносин, безумовно, потребує ширшого міжнародного контексту. Оскільки й у владних колах, і в українському громадянському суспільстві зростає усвідомлення необхідності створити міжнародну платформу для обговорення питань Криму, варто розглянути пропозицію, яка свого часу не привернула достатньої уваги ані політикуму, ані експертної спільноти. Вона була оприлюднена лідером кримських татар, народним депутатом України [Мустафою Джемільєвим](#) у червні 2019 р. За словами пана Джемільєва, «можна було б зробити формат Стамбульський. [Президент] Ердоган – в близьких відносинах із Путіним і водночас Туреччина – член НАТО. ...Що стосується турецької сторони, то вони вже висловили готовність. Ми говорили з міністром іноземних справ Туреччини. Він каже: будь ласка, ми з радістю. Тільки нам потрібно, щоб до нас офіційно звернулася українська сторона».

Такий підхід має низку очевидних переваг порівняно з іншими. По-перше, тому, що Президент ТР Реджеп Тайїп Ердоган особисто зацікавлений у посиленні ролі своєї країни у розв'язанні геополітичних і безпекових проблем, що загострилися після окупації Криму. Насамперед – тих, що виникли через посилення позицій Росії в Азово-Чорноморському і Середземноморському регіонах внаслідок інтенсивної мілітаризації окупованого Криму. Останнім часом домінування російського Чорноморського флоту фактично позбавляє Туреччину регіонального лідерства. По-друге, Туреччина – країна з кількомільйонною кримськотатарською діаспорою, електоральні настрої якої відіграють важливу роль у виборчих процесах. Хоча ТР має намір надати певну допомогу в облаштуванні кримських татар-переселенців (ВПО) на «материковій» Україні, цього може бути недостатньо. Оскільки представники діаспори неодноразово виступали із закликами активніше захищати права кримських татар на окупованому півострові, такий крок міг би забезпечити Ердогану і його правлячій Партії справедливості та розвитку підтримку цієї частини електорату. По-третє, Путіну, схоже, важче відмовити саме Ердогану, ніж будь-кому іншому. Таке припущення базується на аналізі перебігу останніх подій на Близькому Сході та у Північній Африці. Насамперед, пов'язаних з кривавими громадянськими війнами у Сирії та Лівії, де Росія і Туреччина виступають на боці протилежних сторін тривалих збройних конфліктів.

Нарешті, реалізація такого сценарію має додаткові «бонуси». Йдеться про можливість шляхом спільних зусиль, спрямованих на де-окупацію Криму й відновлення брутально порушеного міжнародного устрою, що встановився після Другої світової війни, поліпшити відносини Туреччини з її стратегічними євроатлантичними партнерами. Ці відносини зазнали серйозної кризи, не в останню чергу – через «прагматичні» намагання ТР налагодити водночас стратегічне партнерство з Росією. Зближення Туреччини з Росією є серйозним викликом і для України. Проте весь час спостерігаються спроби Ердогана і його уряду досягти порозуміння з союзниками по НАТО, в першу чергу – США та країнами ЄС. Тому подібна українська ініціатива має високі шанси на підтримку турецькою стороною й [надання подальшого імпульсу двостороннім відносинам між нашими державами](#).

3.9. Білорусь

Серед зовнішньополітичних пріоритетів Білорусі є відносини із сусідніми державами, а передусім Російською Федерацією, з якою Білорусь формально утворила Союзну державу. В цьому річипі великого значення Білорусь надає участі в інтеграційних утвореннях по пострадянському просторі, які створила Росія (ЄАЕС, СНД, ОДКБ, ШОС). З 2015 р., на тлі гібридної війни Росії проти України, відновлюється напрям співпраці є ЄС та США, хоча динаміка не є високою. Але це нині дає офіційному Мінську можливість вдаватися до політики т. зв. «багатовекторності», балансуючи між Росією та Заходом, та позиціювати державу як унікальну «нейтральну» територію зі значним геополітичним потенціалом.

Необхідно зазначити, що офіційна влада Білорусі, попри союзницькі відносини з РФ та спільні безпекові проєкти в рамках ОДКБ та Союзною держави, підтримує територіальну цілісність та суверенітет України, не визнає так званих референдумів на непідконтрольних територіях на Донбасі.

Президент РБ О. Лукашенко, попри в цілому проросійську позицію, під час двосторонніх українсько-білоруських зустрічей на найвищому рівні висловлював своє негативне ставлення до російської агресії проти нашої держави.

З липня 2014 р. за ініціативою білоруського президента у Мінську проходять зустрічі Тристоронньої контактної групи, покликані сприяти врегулюванню російсько-українського конфлікту на Сході України. Цей формат також використовувався Мінськом у власних політичних цілях для позиціювання Білорусі як нейтральної у безпековому плані держави. На цьому тлі від керівництва Білорусі неодноразово висувались пропозиції щодо перезавантаження нормативних рамок європейської безпеки, розробки «Гельсінкі 2.0».

Щодо переговорного формату з врегулювання російсько-українського конфлікту на Донбасі, то білоруське керівництво пропонувало [долучити США](#).

Також під час зустрічей глав держав України та Білорусі, О. Лукашенко неодноразово пропонував допомогу в пошуку шляхів припинення російсько-українського конфлікту, зокрема, посиляючись на окремішність трьох «братських» слов'янських народів. Мінськ пропонував виступити посередником між двома «братськими» українським та російським народами, між якими нині немає довіри. При цьому, О. Лукашенко відзначав, що білоруська сторона готова діяти в рамках домовленостей Росії і України, та тієї ролі, яку ці держави можуть відвести для РБ.

Серед ініціатив, які пропонувало білоруське керівництво, - готовність взяття [під контроль білоруських миротворців чи прикордонників 400 км неконтрольованої ділянки українсько-російського кордону](#). Також Мінськ заявляв про готовність направити свій контингент до потенційної місії з підтримання миру на Донбасі, забезпечити постачання в Україну дизпалива для військової техніки на вигідних умовах. Білоруська сторона демонструвала готовність до участі у відбудові інфраструктури Донбасу.

Київ обережно ставиться до миротворчих ініціатив Білорусі, зважаючи на тісні інтеграційні відносини Мінська та Москви. На тлі щорічного традиційного вже голосування проти резолюцій ГА ООН, які закликають до відновлення територіальної цілісності та суверенітету України, від українських політиків неодноразово озвучувались [пропозиції щодо доцільності перенесення роботи ТКГ з білоруського майданчика на інший](#). Такі заяви, своєю чергою, негативно сприймалися в Білорусі, оскільки завдавали удару по бажаному для Мінська іміджу незалежного майданчика.

Внаслідок [масових фальсифікацій](#) і тиску на політичних опонентів, вибори президента Республіки Білорусь 9 серпня 2020 р. не були визнані Європейським Союзом, а насильницькі розгони та використання неспіврозмірної сили до протестувальників з боку міліції призвели до

[погіршення відносин між країнами Заходу та Білоруссю](#). Масові протести та масові страйки нині ставлять під загрозу збереження при владі режиму О. Лукашенка в середньостроковій перспективі.

У контексті динаміки переговорного процесу щодо врегулювання російсько-українського конфлікту на Донбасі вказана внутрішньополітична криза в сусідній державі може мати наступні наслідки для регіональної безпеки. Зокрема, послаблення режиму О. Лукашенка при збереженні його при владі може призвести до збільшення «інтеграційного» впливу з боку Росії. Так, при розгортанні негативного сценарію Росія та Білорусь можуть актуалізувати поглиблену політичну та секторальну співпрацю в рамках Союзної держави РФ та РБ.

Це може посилити сумніви української сторони щодо доцільності збереження Мінська як переговорного майданчика для Тристоронньої контактної групи. На даний час не можна виключати також фізичної небезпеки для учасників ТКГ в разі посилення протистояння між правоохоронними органами та учасниками протестних акцій. Динаміка двосторонніх контактів між О. Лукашенком та В. Путіним під час протестів в Білорусі вказує на можливість підтримки Москвою білоруського режиму в питанні придушення масових протестів.

Окрім того, окремі дії та заяви О. Лукашенка під час виборів носили відкрито антиукраїнський характер. Попри вимоги української сторони щодо видачі Україні бійців ПВК «Вагнер», що воювали на Донбасі, білоруське керівництво [передало групу бойовиків до Росії](#). Поряд з іншими антиукраїнськими заявами, це призвело до [відкликання для консультацій до Києва Посла України в РБ](#) в середині серпня 2020 р.

ВИСНОВКИ

Передусім, більшість акторів та партнерів України одночасно докладають зусиль до стримування Росії та інвестують у посилення спроможностей України (реформи, що не обмежуються оборонним сектором). Є підстави вважати, що за умови збереження статус-кво у поведінці Росії санкційна підтримка, спрямована на стримування Росії, збережеться. Наразі її локомотивом виступає Німеччина, однак ЄС дедалі більше набуває ознак актора, який закріплює необхідність стримування Росії та підтримки інших держав регіону на рівні норм і, відтак, забезпечується сталість такої політики щодо РФ. Посилення санкцій з боку Сполучених Штатів також виконує «цементуючу» функцію і мотивує держави ЄС не відмовлятися від послаблення санкційної політики.

Разом з тим, треба усвідомлювати, що, по-перше, ЄС і надалі у відповідності до німецького підходу зосереджуватиметься здебільшого на економічних та дипломатичних інструментах, тоді як США, Великобританія, Канада та НАТО, окрім цього, посилюють ще й безпекову складову підтримки. Україна зацікавлена у збереженні обох цих треків. По-друге, певна сталість у підходах до Росії не означає, що такою ж сталою зберігатиметься підтримка реформ в Україні. Тут міжнародні актори та партнери України сподіваються на результативність реформ. Дефіцит ефективності реформ може поступово призвести до послаблення підтримки на цьому напрямі. Відтак, Києву слід максимально скористатися з наявного вікна можливостей.

Той факт, що ЄС дедалі більше набуває ознак окремого актора, а такий тренд підтримується партнерами України (Польщею, державами Балтії, тощо), дає підстави розвивати ідею про включення ЄС до переговорного процесу. Аналогічно, необхідно й надалі намагатися включати до переговорного процесу Сполучені Штати (щонайменше компенсувати відсутність нині Спеціального представника Державного департаменту щодо України). Першим кроком могло б стати винесення на обговорення надання ЄС та США статусу спостерігачів у переговорному процесі щодо деокупації ОРДЛО та Криму.

Беручи до уваги, що окремі члени ЄС: держави Балтії, Польща, Румунія - розглядають Росію серед основних загроз власній національній безпеці - є сенс поглиблювати співпрацю з такими державами на основі як наявних форматів (скажімо, шляхом долучення України до формату «Бухарестської дев'ятки», до якої здебільшого й входять такі держави, в якості спостерігача), новоствореного Люблінського трикутника, так і цілком нових форматів - скажімо започаткування формату на кшталт Конференції держав Центральної і Східної Європи з питань новітніх викликів безпеці.

Не слід відкидати співпраці і з акторами, які мають неоднозначні відносини з ЄС та США, скажімо Туреччиною. З такими акторами необхідно формувати точки дотику у відповідності до їхніх інтересів та зацікавленостей. Зокрема, у випадку Туреччини максимально сприяти подальшому розвитку співпраці у військово-промисловій та аерокосмічній сферах; Міністерству закордонних справ України спільно з Міноборони й моніторинговими структурами створити вичерпний список кораблів Чорноморського флоту, які брали участь у війні в Сирії та Лівії та підготувати аналітичну доповідь, підкресливши роль мілітаризованого Криму в цих війнах й передати цей документ Туреччині як стратегічному партнеру України в Чорноморському регіоні з метою вироблення стратегії спільних дій заради посилення безпеки у басейнах Чорного та Середземного морів; розглянути й обговорити, спільно з турецькою стороною, можливість створення «Стамбульського формату» Міжнародної Кримської платформи; активніше залучати Меджліс кримськотатарського народу і кримськотатарські НУО – включно з тими, що функціонують на території ТР – до участі в робочих групах, міжвідомчих комісіях, підготовці звітів та інших документів, пов'язаних з проблемами Криму і перспективами його де-окупації; розробити й реалізувати стратегію інформаційної політики для об'єктивного висвітлення ситуації в окупованому Криму, необхідного як інструмент протидії

російській пропаганді, що постійно нарощує свою активність на території Турецької Республіки.

Навіть з числа держав, що позірно рухаються у фарватері Росії (на кшталт Білорусі), доцільно кооптувати та заохочувати тих, що не визнають спроби незаконної анексії Криму і намагатися переконати їх до відповідних голосувань на Генасамблеї ООН. Це може бути ще одним перспективним треком, що посилить рух до деокупації ОРДЛО та Криму.

РОЗДІЛ 4.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА НИНІШНІЙ СТАН ДЕОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

4.1. Еволюція нормативно-правової бази щодо питань деокупації

Внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, територія Автономної Республіки Крим (АРК) та окремі райони Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) опинилися під російською окупацією.

За таких умов важливим було та залишається донині визначення правового статусу окупованих територій, правового режиму щодо них, а також комплексу заходів щодо їх деокупації на національному рівні. Окремо необхідно визначити роботу України на міжнародній арені з міжнародно-правового визначення та визнання за цими територіями статусу окупованих. Для експертизи деокупаційної політики необхідним є розуміння того, як саме статус відповідних територій як окупованих визначається на різних рівнях.

Одним з важливих *чинників*, що мають вплив на розвиток нормативно-правової бази, яка регулює питання деокупації, є *«гібридний» характер* російської агресії. Розвиток національної нормативно-правової бази, в якій визначався правовий статус окупованих територій та заходи щодо деокупації, відбувався на фоні розгортання російської агресії, формування внутрішньої політики щодо підконтрольних територій вздовж лінії розмежування та дипломатичних зусиль щодо врегулювання конфлікту з Росією. При цьому динаміка дипломатичних переговорів щодо повернення тимчасово окупованих територій під юрисдикцію України мала хоча і опосередкований, але істотний вплив на логіку формування деокупаційної політики. Загалом, деокупаційна політика, її цілі та завдання еволюціонували та зазнавали змін.

Починаючи з 2014 р., було сформовано комплекс документів, які визначають статус окупованих територій, регулюють державну політику щодо них та їх деокупації, визначають окремі питання взаємовідносин та майбутньої реінтеграції. Цей пакет документів можна поділити на три умовні групи:

- окремі документи довгострокового планування (стратегії, концепції, доктрини тощо);
- закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України;
- підзаконні акти: постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та відомств, ухвалені на розвиток законів для регуляції окремих аспектів державної політики щодо окупованих територій.

Згідно з логікою дослідження, основна увага приділяється першим двом групам, оскільки саме вони закладають правову основу та сприяють формуванню політики деокупації.

Документи довгострокового планування

До документів довгострокового планування належать: Стратегія національної безпеки України (2015 р. та 2020 р.), Воєнна доктрина України (2015 р.), Морська доктрина України (2009 р., зі змінами 2018 р.).

Позитивним моментом нової Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України № 392 від 14 вересня 2020 р. є більш чітке, порівняно із попередньою Стратегією, визначення стратегічних напрямів деокупації Криму та ОРДЛО.

Наприклад, у розділі "Загальні положення" **Стратегії національної безпеки**, затвердженої Указом Президента України 26 травня 2015 р., зазначається, що *"прагнучи перешкодити волі Українського народу до європейського майбутнього, Росія окупувала частину території України - Автономну Республіку Крим і місто Севастополь, розв'язала воєнну агресію на Сході України..."*. Таким чином, в Стратегії лише "Автономна Республіка Крим і місто Севастополь" визнаються окупованою територією, в той час, як ОРДЛО згадується лише в контексті воєнної агресії. Серед основних цілей Стратегії національної безпеки визначено *"створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України"*.

У той же час, окуповані території згадуються у розділі 3 "Актуальні загрози національній безпеці України", де серед агресивних дій Росії, вказані *"створення і всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазі-державних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей"* та *"тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя"*.

При цьому відновлення територіальної цілісності України і реінтеграція тимчасово окупованих територій визначено як стратегічне завдання політики національної безпеки. Відзначається, що *"виходячи з пріоритету мирних засобів, Україна буде використовувати всі можливі засоби захисту своєї територіальної цілісності, які не суперечать міжнародному праву" ..*

У новій Стратегії національної безпеки серед напрямів, за якими забезпечуватиметься реалізація пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, визначені *"відновлення миру, територіальної цілісності та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях України на основі міжнародного права"*, а також *"здійснення міжнародно-правових, політико-дипломатичних, безпекових, гуманітарних та економічних заходів, спрямованих на припинення Російською Федерацією незаконної окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь"*. (п.6)

У розділі II, де перераховуються поточні та перспективні загрози національній безпеці та національним інтересам України, відзначається, що зростає *"мілітаризація територій тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Зберігається загроза з боку Російської Федерації вільному судноплавству у Чорному та Азовському морях, Керченській протоці"* (п.17), а в п.18. безпосередньо стосується окупованих територій: *"Російська окупаційна адміністрація та збройні формування Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, в окремих районах Донецької та Луганської областей України грубо порушують права й свободи людини і громадянина, їх діяльність загрожує безпеці України, інших держав Балто-Чорноморського регіону"*.

У розділі III серед напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки визначені наступні напрями, які можна вважати основою деокупаційної політики (пп. 40-43):

– **збільшення потенційної ескалації конфлікту неприйнятною для Російської Федерації. Пріоритетними напрямами тут визначені** *"посилення оборонних і безпекових спроможностей, зміцнення міжнародної підтримки України та ефективне використання міжнародної допомоги, а також збереження консолідованого міжнародного політичного, економічного та правового тиску на агресора"*.

– проведення переговорів з Російською Федерацією за посередництва партнерів з числа держав – членів ЄС та НАТО, а також ОБСЄ з метою *"припинення російської агресії, повного відновлення територіальної цілісності, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України і суб'єктів господарювання"*;

– захист прав, свобод і законних інтересів громадян України на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, реалізація ініціатив щодо реінтеграції цих територій, соціального захисту та підтримки населення, яке проживає на зазначених територіях, а також *"захисту прав і свобод осіб, що належать до кримськотатарського народу, караїмів і кримчаків, утримуватиме зазначені питання на міжнародному порядку денному"*.

– продовження позовної роботи *"у міжнародних судових інстанціях із притягнення Російської Федерації до міжнародно-правової відповідальності"*.

Таким чином нова Стратегія національної безпеки є кроком вперед у визначенні цілей та завдань деокупаційної політики. Водночас, звертає на себе увагу той факт, що в переліку документів щодо планування у сферах безпеки і оборони, які, згідно Стратегії, мають бути розроблені, відсутній окремий документ щодо деокупації та реінтеграції окупованих територій.

Нова редакція **Воєнної доктрини України** була затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. Згідно зі ст.9 до ряду актуальних воєнних загроз відноситься *"збройна агресія і порушення територіальної цілісності України (тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей)"* а також *"мілітаризація Російською Федерацією тимчасово окупованої території"*.

Відповідно, головною метою воєнної політики України визначено *"створення умов для відновлення територіальної цілісності держави, її суверенітету і недоторканності в межах державного кордону України"* (ст.15).

Серед основних завдань воєнної політики у найближчий час і на середньострокову перспективу визначено *"ліквідацію не передбачених законом збройних формувань та відновлення повного контролю державного кордону України"*. (ст.17), що можна певним чином розглядати в контексті політики деокупації.

Також питання окупованих територій розглядається у **Морській доктрині України**, яка була затверджена зі змінами Постановою Кабінету Міністрів від 18 грудня 2018 р. Згідно з нею, серед актуальних загроз морській безпеці визначені *"дії Російської Федерації (включаючи дії окупаційної адміністрації) як держави-агресора щодо дестабілізації обстановки в Азово-Чорноморському регіоні із застосуванням інформаційного, політичного, економічного та військового впливу, спрямовані на легітимізацію тимчасової окупації території України, втрату суверенних прав і юрисдикції України в її виключній (морській) економічній зоні, а також визнання світовою спільнотою нового територіального розподілу"* та *"подальше порушення територіальної цілісності шляхом поширення агресії у приморських регіонах, внутрішніх морських водах і територіальному морі України"*.

Безпосередньо політиці деокупації присвячені лише кілька положень Морської доктрини. Зокрема, одним з напрямів повернення захоплених територій та забезпечення оборони з моря віднесено *"визначення державного кордону в Азовському і Чорному морях та Керченській протоці, а також визначення меж виключних (морських) економічних зон і континентального шельфу між Україною і Росією в Чорному морі, забезпечення їх підсиленої охорони"*.

Перш ніж розглядати еволюцію нормативно-правової бази України, щодо політики деокупації, слід зробити кілька зауважень щодо методологічних підходів, які обумовлюють розгляд конкретних законодавчих актів.

По-перше, райони, міста та селища Донецької та Луганської областей, захоплені російськими окупаційними військами, тривалий час не мали статусу тимчасово окупованих територій. Саме визначення *"окремі райони Донецької та Луганської областей"* (ОРДЛО)

з'явилося лише у вересні 2014 р. Ця частина території мала особливий правовий статус лише як зона Антитерористичної операції.

По-друге, тривалий час було відсутнє чітке визначення як збройних формувань, які протистояли українським військовим, так і квазі-утворенням, які захопили владу в окремих районах Донецької та Луганської областей. Так, в засобах масової інформації, публічних виступах так звані "Донецька Народна Республіка" та "Луганська Народна Республіка" називалися терористичними угрупованнями, а збройні формування - "терористами" або "російсько-терористичними військами". Втім, подібні визначення не були зафіксовані в національному законодавстві. "ДНР" та "ЛНР" не були визнані терористичними організаціями і міжнародною спільнотою, але, [згідно з роз'ясненнями Верховного Суду України](#), це не перешкоджає винесенню вироків саме за терористичну діяльність учасникам цих формувань.

По-третє, власне окупованою територією вважалася лише територія Автономної Республіки Крим, яка мала окремий правовий статус і по відношенню до якої державою вживався комплекс заходів, які можна назвати політикою деокупації. І лише у березні 2015 р. окремі райони Донецької та Луганської областей отримали статус тимчасово окупованих територій.

Хронологічно наповнення законодавчої та нормативно-правової бази України можна розділити на кілька періодів.

4.1.1. Перший період: квітень – вересень 2014 року

З 20 лютого 2014 р. розпочинається вторгнення російських військ до Автономної Республіки Крим та захоплення владних інституцій за умов відсутності спротиву з боку українських військових. Попри протести з боку України та міжнародної спільноти 16 березня 2014 р. окупаційною владою був проведений псевдореферендум про "незалежність" АР Крим, а 18 березня Президент Росії Володимир Путін та представники окупаційної адміністрації підписали так званий «Договір про прийняття Криму до складу Росії». 17 березня в.о. Президента України оголошує часткову мобілізацію.

12 квітня відбулося вторгнення російського диверсійного загону під командуванням Ігоря Стрелкова (Гірка) в Україну, протягом 12-14 квітня терористи захопили адміністративні будинки в містах Донецької області – Слов'янську, Краматорську, Артемівську, Маріуполі, Горлівці та інших. 14 квітня Указом в.о.Президента України Олександра Турчинова розпочата Антитерористична операція.

Характерною рисою цього періоду є переважання військових заходів протидії російській агресії над політичними та дипломатичними. Відповідно, розвиток нормативно-правової бази був орієнтований на наступні питання:

- правове регулювання статусу Автономної Республіки Крим як тимчасово окупованої території;
- визначення Російської Федерації як держави, що здійснює окупацію та несе відповідальність за порушення прав і свобод людини на окупованій території;
- правове регулювання антитерористичної операції;
- визначення тимчасових заходів для підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення.

Протягом цього періоду у червні 2014 р. був створений "Нормандський формат" – дипломатичний майданчик консультацій та переговорів чотирьох держав (Україна, Російська Федерація, Франція та Німеччина), які обговорювали припинення російської агресії на Сході

України, а також була створена Мінська Тристороння контактна група, як похідний від нормандського формату майданчик. Завданням Мінської ТКГ була технічна реалізація та деталізація рішень, узгоджених на нормандському рівні. Де-факто, нормандський формат був стратегічним рівнем переговорів і досягнення домовленостей, в той час як Мінська ТКГ мала виконувати тактичну функцію. В Тристоронній контактній групі консультації та переговори почали відбуватися між представниками України і Росії як основними учасниками за посередництва ОБСЄ. Втім, від самого початку в якості «запрошених» в роботі ТКГ брали участь представники самопроголошених окупаційних адміністрацій, хоча і без формального визнання їх статусу.

Кінцевою межею цього періоду можна вважати 5 вересня 2014 р., коли був підписаний Мінський протокол (т.зв. Мінськ-1).

Історично першим нормативно-правовим актом, який передбачав комплекс заходів щодо протидії російській збройній агресії, а відтак і деокупації захоплених російськими найманцями територій на Сході України став Указ Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України", зміст якого залишається таємним. У відповідь на захоплення російським диверсійним загonom на чолі з Ігорем Гіркіним Слов'янська, Краматорська та інших міст була розпочата антитерористична операція (АТО), яка тривала до 30 квітня 2018 р.

Водночас, першим законом, в якому було визначено правовий статус окупованих територій, став **Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»**, ухвалений 15 квітня 2014 року. Згідно з ним окупованими територіями визначаються: 1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; 2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до них континентального шельфу; 3) повітряний простір над цими територіями. Таке обмеження тільки територією АРК пов'язано з тим, що захоплення територій на Сході України тільки розпочиналось у відповідні дні квітня 2014 р.

Згідно із цим Законом, *«на тимчасово окупованій території на строк дії цього Закону поширюється особливий правовий режим перетину меж тимчасово окупованої території, вчинення правочинів, проведення виборів та референдумів, реалізації інших прав і свобод людини і громадянина, а також особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території»*.

Закон визначив зобов'язання України по відношенню до тимчасово окупованої території та громадян України, що там проживають, а саме:

- вживати всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, нормами міжнародного права, для якнайшвидшого звільнення території України від окупації, відновлення цілісності та суверенності держави, відновлення порушених внаслідок окупації прав і свобод людини і громадянина на всій території України;

- застосовувати механізми, передбачені законами України та нормами міжнародного права, з метою захисту миру, безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян України, які перебувають на тимчасово окупованій території, а також законних інтересів держави Україна;

- вживати всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території;

– підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території;

– сприяти відшкодуванню матеріальної та моральної шкоди Російською Федерацією.

Згідно з законом, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, які є об'єктами права власності Українського народу, військове майно, майно державних органів, державних підприємств, установ та організацій, що знаходяться на тимчасово окупованій території і є власністю держави Україна, не можуть переходити у власність інших держав, юридичних або фізичних осіб в інший спосіб, ніж передбачений законами України.

За державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами, у тому числі територіальною громадою міста Севастополя, державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території.

На Російську Федерація, як державу, "що здійснює окупацію" покладалося:

– *відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території (ст.5, п.3);*

– *відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства;*

– *відповідальність за охорону культурної спадщини.*

Будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий зазначеними органами та/або особами визнається законом недійсним і таким, що не створює правових наслідків.

Закон визначив перелік основних прав осіб, що проживають на тимчасово окупованих територіях:

– право на отримання пенсій громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території і не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів Російської Федерації, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

– право на здобуття або продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету з наданням місць у гуртожитках на час навчання;

– право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України;

– право власності, та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки на тимчасово окупованій території (якщо воно набуто відповідно до законів України) зберігається за фізичними особами, незалежно від набуття ними статусу біженця чи іншого спеціального правового статусу, підприємствами, установами, організаціями.

У 2015 р. закон був доповнений ст. 11⁻¹, яка регулює забезпечення реалізації права на спадкування.

Закон також регулює питання здійснення судочинства і розгляду справ у зв'язку із неможливістю здійснювати правосуддя на тимчасово окупованій території, порядок припинення проходження громадянами України військової служби у військових формуваннях та правоохоронних органах України, пов'язані з тимчасовою окупацією території, переведення суддів тощо.

Таким чином, вперше в українському законодавстві було визначено правовий статус окупованих територій, покладені зобов'язання на державу, що здійснює окупацію, а саме на Російську Федерацію та визначений перелік заходів, який можна назвати політикою деокупації (хоча сам термін "деокупація" не вживається). Документ згодом став основою для розробки та ухвалення 18 січня 2019 року Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Водночас, ухвалення зазначеного закону не супроводжувалося розробкою окремого документу, де б конкретизувалися завдання політики деокупації.

Слід зауважити, що нормативно-правова база по Криму значно менш розвинена порівняно з тою, що стосується Донбасу. Виключно про Крим йдеться [у законі «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»](#) № 1636-VII від 12 серпня 2014 р. (чинний, поточна редакція від 19.04.2020). Зазначено, що він є «спеціальним законом, що визначає особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України згідно із статтею 13 Закону України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України"; створює вільну економічну зону "Крим"... врегульовує інші аспекти правових відносин між фізичними і юридичними особами, які знаходяться на тимчасово окупованій території або за її межами». Цей закон був жорстко розкритикований громадянським суспільством, експертною спільнотою та частиною політикуму, які вимагали спочатку його вето президентом, а після введення в дію – скасування. Скасування закону про ВЕЗ було також вимогою й однією із цілей «продуктової блокади» Криму, ініційованої кримськими татарами і розпочатої 20 вересня 2015 р. Хоча в нього була внесена низка «косметичних» змін (останні – у квітні 2020 р.), основна сутність закону залишилася незмінною.

Парадокс цієї ситуації полягає ще й у тому, що майже водночас, у січні 2015 р. російська окупаційна влада також створила у Криму вільну економічну зону; співіснування двох ВЕЗ на одній території згідно із законодавствами і окупованої держави, і держави-окупанта, є безпрецедентним.

Пізніше був ухвалений закон щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО), який регулює відносини держави і з тими, хто виїхав з Криму, і з тими, хто покинув непідконтрольну Києву територію ОРДЛО. Це [Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»](#) № 1706-VII від 20 жовтня 2014 р., чинний, поточна редакція від 20.05.2020.

Варто також відзначити, що майже одразу від початку окупації Криму (його датою визнано 20 лютого 2014 року) в Україні нарешті з'явився нормативно-правовий акт, який регулює статус кримськотатарського народу і його відносини з українською державою. Йдеться про [Постанову Верховної Ради від 20 березня 2014 р.](#) «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави». Зокрема, постановою зазначається, що:

– Україна гарантує захист та реалізацію невід'ємного **права на самовизначення кримськотатарського народу** у складі суверенної і незалежної Української Держави;

– Україна визнає Меджліс кримськотатарського народу, виконавчий орган Курултаю кримськотатарського народу, як повноважний орган кримськотатарського народу;

– Верховна Рада України заявляє про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів. (22 травня 2014 р., у передостанній день 13-го засідання Постійного Форуму корінних народів ООН, українська делегація виступила із заявою про свою офіційну підтримку Декларації ООН про права корінних народів).

Загалом, державна політика України стосовно тимчасово окупованого Криму, так само, як і розвиток нормативно-правової бази базується не так на конкретних зусиллях повернути окуповану територію під свою юрисдикцію, як на невизнанні спроби незаконної анексії і намаганні всіляко зберігати й підтримувати зв'язки з населенням півострова, водночас притягаючи до відповідальності осіб, винних у державній зраді та скоєні злочинів, пов'язаних з порушенням національного законодавства та міжнародних норм і стандартів, зокрема, у галузі прав і свобод людини і міжнародного гуманітарного права. Для реалізації цих завдань створено низку нових органів виконавчої влади.

На відміну від Автономної Республіки Крим, визначення правового статусу районів, міст та сіл Донецької та Луганської областей, що опинилися під російською окупацією, розвивалися в контексті Антитерористичної операції, яка розпочалася 14 квітня 2014 р. Сам правовий статус антитерористичної операції (АТО) регулюється законом "Про боротьбу з тероризмом", стаття 14 якого передбачає встановлення спеціального режиму на території проведення АТО – особливого порядку, який може вводитися в районі проведення АТО на час її проведення і передбачає надання суб'єктам боротьби з тероризмом спеціальних повноважень.

Слід зазначити, що Закон України *"Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції"*, який регулює правові відносини в зоні Антитерористичної операції та забезпечує права та свободи громадян України був ухвалений лише 2 вересня 2014 р., через п'ять з половиною місяців після початку АТО. Згаданий у Законі перелік населених пунктів був визначений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 року. Він містив більше 750 назв сіл, селищ і міст у Донецькій, Луганській та Харківській областях. Однак, вже 5 листопада, дія розпорядження була зупинена.

Закон охоплював лише питання діяльності суб'єктів господарювання та громадян України в зоні АТО, зокрема, впровадження мораторію на виконання договірних зобов'язань, проведення перевірок, лії ліцензій, питання орендної плати та сплати житлово-комунальних послуг (нарахування пені).

Отже, станом на вересень 2014 р., Україна не мала ані чіткого визначення статусу населених пунктів, які знаходилися в зоні АТО, ані їх переліку, а правове регулювання зачепило лише окремі питання, що стосувалися діяльності суб'єктів господарювання. Подібна неувважність до правових питань була пов'язана зі сподіванням на швидке вирішення питання відновлення суверенітету над захопленими російськими найманцями територіями за допомогою антитерористичних заходів.

Поряд із військовими та правовими засобами деокупації застосовувалися і дипломатичні. Поступово по мірі пошуку механізмів для врегулювання російсько-українського конфлікту сформувалися два міжнародні переговорні майданчики - Нормандський формат (Нормандська четвірка) - група керівників чотирьох країн (Україна, Німеччина, Франція, Росія), завданням якої є обговорення питань, пов'язаних із російською агресією проти України, та Трестороння контактна група з мирного врегулювання ситуації на сході України з представників України Росії та ОБСЄ (Мінська група).

Перша зустріч, присвячена врегулюванню збройного конфлікту між Російською Федерацією та Україною, відбулася в Женеві 17 квітня 2014 р., невдовзі після вторгнення російського загону Стрелкова-Гірка до Донецької області. Зустріч пройшла за участі

вищих дипломатичних представників України, США, ЄС та Росії. За її результатами було ухвалено заяву, в якій сторони зобов'язувалися утриматися від будь-яких форм насильства, залякування або провокаційних дій. *Всі незаконні озброєні формування мали бути роззброєнні; всі незаконно захоплені будівлі мають бути повернуті, обіцяна амністія учасникам протесту, які добровільно складуть зброю та звільнять будинки і які не вчинили тяжких злочинів, заявлено про початок конституційного процесу в Україні. Більшість домовленостей не була виконана російською стороною.*

Проте, Женевський формат так і не перетворився на постійний. Згодом звернення української сторони щодо повернення до женевського формату відкидалося російською стороною. Натомість у червні 2014 р. було створено іншу переговорну платформу – Нормандський формат – під час зустрічі керівників України, Німеччини, Франції та Росії у французькому місті Бенувіль. Результат був швидше декларативним, втім зустріч відкрила можливості для діалогу між керівниками України та Росії щодо деескалації конфлікту.

Тристороння контактна група (ТКГ) вперше провела зустріч 23 червня 2014 р. після оголошення Президентом України Петром Порошенко одностороннього припинення вогню. До складу групи входили представники України, Росії та ОБСЄ, проте разом з російськими представниками в переговорах брали участь і представники проросійських бойовиків (згодом – російських окупаційних адміністрацій). Фактично, на момент вторгнення російських військ до України і їх участі в бойових діях ТКГ представляла собою єдиний механізм для прийняття рішень. Водночас, слід відзначити невизначеність правового статусу ТКГ та рішень, що приймаються в її рамках.

4.1.2. Другий період: вересень 2014 – січень 2018 року

Розвиток нормативно-правової бази в цей період пов'язаний із зобов'язаннями, які Україна взяла на себе відповідно до Мінського протоколу від 5 вересня 2014 р. (Мінськ – 1), підписаного в рамках ТКГ, а також Комплексу заходів щодо виконання Мінського протоколу від 12 лютого 2015 р. (Мінськ – 2), підписаного в рамках зустрічі у Нормандському форматі.

Підписання зазначених документів означало по суті визнання вимог Російської Федерації щодо надання особливого статусу окремим районам Донецької та Луганської областей із широкими повноваженнями, проведення в них місцевих виборів, звільнення від покарання учасників подій на території ОРДЛО, економічного відродження регіону.

Проте обидва Протоколи так і не були виконані в повному обсязі через небажання Російської Федерації та її найманців. Прикладом можуть слугувати вибори голів та депутатів так званих "народних рад", що відбулися 2 листопада 2014 р. всупереч Мінським домовленостям, Конституції України та чинному українському законодавству.

На політику деокупації та розвиток нормативно-правової бази також суттєво вплинули дві події. Протягом вересня-жовтня 2015 р. за ініціативою громадських активістів було організовано транспортну та енергетичну «блокаду» Криму, внаслідок якої тимчасово окупована територія залишилася без електропостачання, що змусило окупантів вжити додаткових заходів щодо енергозабезпечення півострову. Як наслідок блокади, 16 грудня 2015 р. Уряд України затвердив Постанову №1035 **"Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію"**. Згідно цієї Постанови, на період тимчасової окупації поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію, за винятком окремих особистих речей громадян та соціально значущих продуктів харчування.

Не менше значення для деокупаційної політики мала низка заходів щодо обмеження транспортного сполучення та економічних відносин з ОРДЛО, яка також відбувалася за громадською ініціативою протягом грудня 2016 - березня 2017 рр. Не вдаючись у подробиці зазначеної акції та мотиви її учасників, слід відзначити її вплив на ситуацію як в самій ОРДЛО, так і в Україні. 31 березня окупаційні адміністрації в ОРДЛО ввели так зване зовнішнє управління на всіх українських підприємствах, які працювали на тимчасово окупованих територіях ОРДЛО. В свою чергу Рада національної безпеки і оборони України 15 березня 2017 року прийняла рішення **"Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України"**, згідно з яким "тимчасово, до реалізації пунктів 1 і 2 Мінського "Комплексу заходів" (Мінськ - 2) від 12 лютого 2015 р., а також до повернення захоплених підприємств до функціонування, згідно із законодавством України, припинити переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей".

Важливим моментом, який ознаменував перехід від власне відсічі гібридної агресії до проактивної політики деокупації, стало вжиття заходів з метою відшкодування збитків, викликаних тимчасовою окупацією Російською Федерацією українських територій та подача відповідних позовів до міжнародних інстанцій. 20 липня 2015 р. Рада національної безпеки і оборони України ухвалила рішення **"Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України"**, яке було введено в дію Указом Президента України від 26 серпня 2015 р. Кабінету Міністрів України були дані доручення вжити невідкладних заходів щодо активізації роботи з відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією частини території України, а також запровадити здійснення на постійній основі уточнення розміру збитків, завданих перешкоджанням реалізації державою Україна на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя права власності та майнових прав. Також Уряд мав впродовж місяця вжити заходів для проведення переговорів з російською стороною щодо врегулювання спору між Україною і Російською Федерацією щодо тлумачення та застосування Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про заохочення та взаємний захист інвестицій, а МЗС України спільно з іншими міністерствами - стратегію захисту прав та інтересів України щодо тлумачення та застосування зазначеної Угоди.

Відповідно, основними напрямками розвитку нормативно-правової бази в зазначений період були наступні:

- законодавче забезпечення виконання положень Мінського протоколу (Мінськ - 1), зокрема, впровадження ухвалення законів щодо особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей;
- законодавче визначення території окремих районів, міст, селищ та сіл Донецької та Луганської областей як окупованих територій, законодавчі вимоги гарантій чесних та прозорих виборів в ОРДЛО;
- нормативне забезпечення призупинення економічних відносин з підприємствами, розташованими на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та ОРДЛО та практики відшкодування збитків, завданих Російською Федерацією внаслідок агресії.

Ані перший, ані другий Мінські документи не стали частиною правового поля ані України (вони не ратифікувалися Верховною Радою України), ані РФ (Федеральними Зборами РФ вони також не ратифікувалися). Тим не менш, на виконання першого Протоколу 16 вересня 2014 р. було ухвалено Закон України **«Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»**. Він передбачав запровадження особливого порядку місцевого самоврядування терміном на 3 роки для окремих районів Донецької та Луганської областей. Райони, міста, селища, села, що входять в ОРДЛО, мали визначатися окремим рішенням Верховної Ради України. Проте, Постанова ВРУ № 252-VIII

"Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування" була ухвалена тільки 17 березня 2015 р., після того, як Дебальцеве перейшло під контроль російських окупаційних сил.

Серед іншого, цей Закон передбачає:

- недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності і покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей;

- право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької та Луганської областей щодо мови, яку вважає рідною, вибору мови спілкування, вільного користування російською та будь-якою іншою мовою у суспільному та приватному житті, вивчення і підтримки російської та будь-якої іншої мови, їх вільний розвиток і рівноправність;

- можливість укладання угод Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади з відповідними органами місцевого самоврядування щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів;

- підтримка соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької і Луганської областей, який передбачає запровадження законом відмінного від загального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності та затвердження державної цільової програми. У законі про Державний бюджет України щороку передбачаються видатки, що спрямовуються на державну підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей.;

- можливість транскордонного співробітництва, спрямованого на вирішення спільних проблем розвитку між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про прикордонне співробітництво;

- дозволяється створення загонів народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах. Координація їх діяльності здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою.

Фактично, Україна цим законом виконала більшість своїх зобов'язань, передбачених Мінським протоколом.

Проте, норми цього закону не були реалізовані через продовження бойових дій з боку проросійських бойовиків. Крім того, 2 листопада 2014 р. представники окупаційних адміністрацій провели на окремих територіях Донецької та Луганської областей незаконні вибори голів та депутатів народних рад так званих «ДНР» та «ЛНР», що означало порушення Мінських домовленостей.

17 березня 2015 р. Верховна Рада України прийняла **Постанову № 254-VIII**, згідно з якою окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, в яких відповідно до Закону України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей" запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України визнавалися тимчасово окупованими територіями.

В той же день (17.03.2015) був ухвалений Закон **"Про внесення зміни до статті 10 Закону України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей"**.

Відповідно до внесених змін, норми закону "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей" починали діяти з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, обраних на позачергових виборах і проведених відповідно до Конституції України, цього та інших законів України, з додержанням засад загальних, рівних, вільних і прозорих виборів, а також публічності та відкритості виборчого процесу як основних принципів виборчого права, встановлених Конституцією України та міжнародними договорами України, що закріплюють загальновизнані міжнародні стандарти забезпечення прав людини і є частиною національного законодавства України, у тому числі з обов'язковим дотриманням стандартів ОБСЄ стосовно реалізації положень.

Також протягом 2015-2017 рр. були ухвалені зміни до Законів *"Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції"*, *"Про вищу освіту"*, *"Про загальну середню освіту"*, які регулювали питання діяльності тимчасово переміщених вищих навчальних закладів та права на освіту жителів зони АТО. Зокрема, передбачалося, що держава *"створює додаткові можливості для прийому на навчання до вищих навчальних закладів, проходження державної підсумкової атестації та отримання документа державного зразка про повну загальну середню освіту особами, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення)"*. Також були врегульовані питання щодо збереження майна, що перебуває в іпотеці, забезпечення права спадковості та інше.

4.1.3. Третій період: триває з січня 2018 року дотепер

Ключовим моментом у розвитку нормативно-правової бази щодо деокупаційної політики в цей період стало ухвалення 18 січня 2018 р. *Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»*.

Цей закон, з одного боку, підвів ризик під попередньою деокупаційною політикою, покінчивши із невизначеністю правового статусу ОРДЛО, російських окупаційних адміністрацій під виглядом квазідержавних утворень "Донецька народна республіка" та "Луганська народна республіка" та окупаційних військ РФ під виглядом – «1 і 2 армійські корпуси Л/ДНР»(що незалежно від їх статусу є незаконними військовими формуваннями на території України). Крім того, був впроваджений новий формат захисту України від гібридної агресії з боку Російської Федерації, який дозволив усунути прогалини в законодавстві, які регулювали застосування Збройних Сил України. Оскільки тривалість та масштабність бойових дій на Сході вже давно вийшли за межі формату Антитерористичної операції, замість АТО була розпочата Операція об'єднаних сил, управління яким здійснює Об'єднаний штаб ЗСУ замість Служби безпеки України.

Таким чином, ухвалення цього закону стало відображенням трансформації логіки дій держави щодо тимчасово окупованих територій. Так, на противагу попереднім рокам, коли пріоритетність надавалася не внутрішньому регулюванню взаємодії з тимчасово окупованими територіями і подоланню наслідків збройної агресії, а дипломатичному рівню перемовин, у 2018 році фокус було переміщено на інструменти з арсеналу внутрішньої політики. Фактично, цей закон нівелював проблеми із визначенням статусу окупованих територій, а також унормував порядок дій органів та відомств державної влади в умовах відбиття зовнішньої збройної агресії.

30 квітня 2018 р. Президент України П. Порошенко оголосив про офіційне завершення АТО, підписав Указ *«Про затвердження рішення РНБО «Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей»*, яким передбачена зміна формату АТО, а також підписав Наказ Верховного Головнокомандувача ЗСУ

«Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей».

З іншого боку, закладені основи для подальшого розвитку законодавчої бази щодо деокупаційної політики, у тому числі - внесення змін до документів довгострокового планування, підготовки стратегій та концепцій деокупації Криму та ОРДЛО.

Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» містить у собі наступні положення:

1. Визначено, які території є тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях – це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль, а саме:

- 1) сухопутна територія та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей;
- 2) внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території, визначеної пунктом 1 цієї частини;
- 3) надра під територіями, визначеними пунктами 1 і 2 цієї частини, та повітряний простір над цими територіями.

Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин тимчасово окупованих територій, тимчасово окупованих визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України. 7 лютого Президент України видав **Указ "Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях"**.

2. Закріплено що тимчасова окупація Російською Федерацією територій України, визначених ч. 1 ст. 1 Закону, незалежно від її тривалості є незаконною і не створює для Російської Федерації жодних територіальних прав. Закон, встановлює, що діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи. Відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права.

Україна не несе відповідальності за незаконні дії Російської Федерації чи її окупаційної адміністрації на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях або за прийняті ними незаконні рішення.

Водночас в цьому Законі не встановлюється точна дата початку російської окупації. Згадується лише, що *"збройна агресія Російської Федерації розпочалася з неоголошених і прихованих вторгнень на територію України підрозділів збройних сил та інших силових відомств Російської Федерації, а також шляхом організації та підтримки терористичної діяльності"*.

3. У межах тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях діє особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення, визначений Законом,

іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права. За фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуто відповідно до законів України. За державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

4. Визначений Законом України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" порядок регулювання правочинів та реалізації прав суб'єктів, визначених ч. 6 і 7 ст.2 Закону, поширюється з урахуванням необхідних змін (*mutatis mutandis*) на тимчасово окуповані території України у Донецькій та Луганській областях, крім порядку в'їзду осіб на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях та виїзду з них, що встановлюється відповідно до Закону, та порядку територіальної підсудності справ, підсудних розташованим на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях судам, що встановлюється відповідно до Закону України "Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції".

5. Визначені цілі державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, зокрема:

- 1) звільнення тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та відновлення на цих територіях конституційного ладу;
- 2) захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- 3) забезпечення незалежності, єдності та територіальної цілісності України.

6. Визначені напрями прав і свобод населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, а саме:

- 1) захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини;
- 2) вжиття заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України;
- 3) сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав;
- 4) сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб, зокрема шляхом реалізації заходів, визначених центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України;
- 5) надання правової та гуманітарної допомоги, у тому числі із залученням міжнародної допомоги, зокрема надання медичних та соціальних послуг на контрольованих Україною територіях;
- 6) сприяння підтриманню культурних зв'язків;

7) забезпечення доступу до навчальних закладів та засобів масової інформації України.

Закон не містить сценарію повернення тимчасово окупованих територій, проте створює умови для розробки комплексу заходів по деокупації та подальшого вдосконалення нормативно-правової бази з цього питання:

– визначення Росії країною-агресором, а квазі-державних структур та військових формувань – окупаційною адміністрацією та окупаційними військами вказує, що стороною конфлікту є Росія, а не "народні республіки". Це безумовний крок вперед порівняно з попередньою термінологічною та правовою плутаниною;

– норми закону стають основою для обґрунтування позиції України в міжнародних судах, інших установах. Оскільки на Російську федерацію покладається вся відповідальність за протиправні дії на окупованих територіях, всі судові позови в українських та міжнародних судах щодо компенсації шкоди, завданої в ході військових дій, мають бути спрямовані проти РФ.

Принциповою відмінністю цього етапу є прецедентні рішення міжнародних судів, пов'язані з окупацією Росією Криму та ОРДЛО, що теж однозначно впливає на формування підвалин деокупаційної політики.

Можна назвати кілька ключових рішень, які дають підстави говорити про успішність обраної стратегії України.

Так, ще 16 січня 2017 р. Україною були подані до Міжнародного суду ООН (МС ООН) позови проти Російської Федерації за порушення двох важливих договорів: **Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму** та **Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації**. 5-9 березня 2017 р. в Гаазі пройшли перші слухання; українська сторона клопотала про застосування тимчасових заходів, котрі до ухвалення остаточного рішення (що може зайняти кілька років), зобов'язали б РФ утриматися від будь-яких дій, що можуть погіршити або розширити предмет суперечки. 19 квітня 2017 р. МС ООН визнав за собою юрисдикцію *prima facie* (дослівний переклад – «юрисдикцію на перший погляд») для розгляду даної справи. Хоча Україні відмовили у проханні про тимчасові заходи через порушення Росією конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, були ухвалені важливі проміжні рішення про тимчасові заходи за позовом стосовно порушення конвенції про ліквідацію расової дискримінації. Вони зобов'язували Росію скасувати заборону і поновити діяльність Меджлісу кримськотатарського народу (прийнято 13-ю голосами проти 3-х), а також надати доступ до навчання українською мовою в Криму (одностайно). Хоча відповідно до статті 94.1 Статуту ООН «кожний член організації зобов'язаний виконувати рішення Міжнародного суду ООН у тій справі, в якій він є стороною», Росія не стала виконувати проміжні рішення.

Згідно зі встановленим порядком розгляду справи, обидві сторони підготували і влітку 2018 р. подали свої меморандуми. Їхній розгляд тривав понад рік, а 8 листопада 2019 р. МС ООН остаточно відхилив усі заперечення Росії і опублікував рішення, яким повністю визнав свою юрисдикцію у справі щодо порушення Росією обох конвенцій, а також наголосив, що Україною були дотримані всі процесуальні досудові процедури. Це рішення означає, що тепер суд може перейти до розгляду справи по суті.

Окрім цього, на цьому етапі з'явилися прецеденти рішень міжнародних судів щодо **відшкодування збитків**, пов'язаних із окупацією Росією Криму та ОРДЛО.

Так, 2 травня 2018 р. Міжнародна постійна палата третейського суду в Гаазі прийняла рішення за позовом українських компаній, які вимагали компенсації від Росії за втрачені в Криму активи після окупації півострова. Йдеться про виплату компенсації 18 українським

компаніями і одній фізичній особі на загальну суму 159 млн доларів за «порушення прав українських інвесторів з 21 березня 2014 р.».

У листопаді 2018 р. Арбітражний трибунал у Парижі задовільнив вимогу щодо компенсації збитків Ощадбанку, завданих внаслідок окупації Криму з боку Російської Федерації та ухвалив рішення про стягнення з Росії на користь Ощадбанку \$1,3 млрд.

22 лютого 2019 р. Постійна палата третейського суду в Гаазі визнала, що Росія порушила угоду про захист інвестицій, експропріювавши активи "Нафтогазу" та його дочірніх підприємств в Криму. Розмір збитків має бути визначено на другому етапі процесу. Сам "Нафтогаз" оцінює свої втрати щонайменше у \$5,2 млрд.

Тема деокупації Криму знову опинилася у центрі світової уваги в контексті інциденту у Керченській протоці 25 листопада 2018 р., коли українські військові кораблі, як здійснювали перехід з Чорного до Азовського моря, зазнали нападу з боку сил ВМФ Росії та Берегової охорони РФ. Українські кораблі були захоплені, а 24 українських моряки взяті в полон. 25 травня 2019 р. Міжнародний трибунал ООН з морського права зобов'язав Росію негайно звільнити 3 судна і всіх членів екіпажів. Після всупереч рішення трибуналу Росія продовжила утримувати моряків, які були повернуті лише у вересні 2019 р. під час обміну.

4.2. Міжнародно-правові аспекти деокупаційної політики

Окрім закріплення на національному рівні положень щодо визначення окупації та деокупації, важливим елементом є закріплення відповідних дій Російської Федерації у документах міжнародно-правового характеру. Залишаючи поза рамками цього розділу документи окремих міжнародних організацій, на формулювання яких Україна може мати лише опосередкований вплив (як, наприклад, ЄС та НАТО), нижче представлений аналіз міжнародних документів різного рівня на підготовку яких Україна мала безпосередній вплив.

Організація Об'єднаних Націй

Першим і досі головним міжнародно-правовим документом залишається [Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262](#) «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 р. Незважаючи на те, що в цьому документі відсутні слова «незаконна анексія» або «окупація», тим не менш, там зафіксовані найважливіші положення, які мали вплив на низку документів наступних років, прийнятих не лише у рамках ООН, а саме: «*підтверджує свою прихильність суверенітету, політичній незалежності, єдності і територіальній цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах*»; «*закликає всі держави відмовитися і утримуватися від дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності і територіальної цілісності України, у тому числі будь-яких спроб змінити кордони України за допомогою загрози силою або її застосування або інших незаконних засобів*» та «*підкреслює, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, не маючи законної сили, не може бути основою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя*».

Другим важливим документом, є щорічна Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «**Положення в області прав людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастопіль, Україна**», яка приймається з 2016 року. У [Резолюції 71/205 2016 року](#) чітко фіксується факт окупації – «*засуджуючи тимчасову окупацію Російською Федерацією частини території України – Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі Крим) – і підтверджуючи невизнання її анексії*», та визначає РФ у якості відповідальної – «*наполегливо закликає Російську Федерацію виконати всі свої зобов'язання відповідно до застосовних норм міжнародного права в якості держави, що чинить окупацію*». У [Резолюції 72/190 2017 року](#) до вже існуючих норм додається «*засуджує також незаконне встановлення Російською Федерацією законів, юрисдикції і управління в окупованому Криму і вимагає, щоб Російська Федерація дотримувалася міжнародно-правових зобов'язання в частині поваги законів, що діяли в Криму до окупації*». У [Резолюції 73/263 2018 року](#) вперше з'являється посилання не просто на факт окупації, а й на необхідність деокупації – «*підтверджуючи, що силове захоплення Криму є незаконним і являє собою порушення міжнародного права, і підтверджуючи також, що ці території повинні бути повернуті*». Крім того, з'являється і заклики до інших міжнародних акторів – «*закликає всі міжнародні організації та спеціалізовані установи системи Організації Об'єднаних Націй при згадці Криму в своїх офіційних документах, повідомленнях і публікаціях, у тому числі стосовно статистичних даних про Російську Федерацію, використовувати формулювання «Автономна Республіка Крим і місто Севастополь, Україна, тимчасово окуповані Російською Федерацією» і рекомендує теж саме всім державам і іншим міжнародним організаціям*». Важливим додатком останньої Резолюції ГА ООН 74/168 2019 року, поміж іншим, стала поява посилання на резолюцію 3314 (XXIX) 1974 року «Визначення агресії».

Водночас, ці резолюції не зазначають механізмів деокупації, а лише наголошують на довгому переліку порушень у сфері прав людини, які повинні бути вирішені. Фактично, факторами, які могли б сприяти деокупації, у вищезазначених резолюціях можна вважати заклики не встановлювати російське законодавство, не примушувати до отримання російського

громадянства, не призивати до російської армії, поважати українське законодавство щодо майнових прав тощо.

Окремо слід відзначити резолюцію Ради безпеки ООН 2205 від 17 лютого 2015 року, яка схвалює «Комплекс заходів з виконання Мінських угод», прийнятий і підписаний в Мінську 12 лютого 2015 року та закликає всі сторони *"забезпечити повне виконання «Комплексу заходів», включаючи передбачене в ньому всеосяжне припинення вогню"*. Проте, ця резолюція не містить рекомендацій щодо реалізації зазначеного Комплексу заходів.

[Резолюції 73/194 2018 року](#) та 74/17 2019 року **«Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, Україна, а також районів Чорного та Азовського морів»** додають до вже існуючих норм, зокрема, наступну – *«наполегливо закликає Російську Федерацію як державу, яка окупувала, вивести свої збройні сили з Криму і негайно припинити тимчасову окупацію території України»*.

Рада Європи

Серед різноманітних резолюцій парламентських асамблей міжнародних організацій, необхідно зупинитися на декількох резолюціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, оскільки на відміну від інших, вони мали конкретні міжнародно-правові наслідки.

У квітні 2014 р. була прийнята [Резолюція 1988 \(2014\)](#), статті 14-17 якої безпосередньо стосуються спроби незаконної анексії Криму з боку Російської Федерації – наприклад, *«Асамблея рішуче засуджує дозвіл Парламенту Російської Федерації на використання військової сили в Україні, російську військову агресію та подальшу анексію Криму, що є явним порушенням міжнародного права, включаючи Статут ООН, Гельсінського Заключного акту ОБСЄ та Статуту й основних принципів Ради Європи»*, а також – *«...Отже, результат цього референдуму та незаконна анексія Криму Російською Федерацією не мають юридичної сили і не визнаються Радою Європи...»*.

Вже за декілька днів була прийнята [Резолюція 1990 \(2014\)](#), в якій, зокрема, зазначається, що *«Асамблея вважає, що дії Російської Федерації, що призводять до анексії Криму, і зокрема військова окупація української території та загроза використання військової сили, визнання результатів незаконного так званого референдуму та наступна анексія Криму до складу Російської Федерації, без сумніву, є серйозним порушенням міжнародного права...»*. Саме ця Резолюція обмежила права російської парламентської делегації. Які були фактично поновлені лише у червні 2014.

Якщо перші резолюції стосувалися лише Криму, то важливі резолюції 2016 року вже розширюють поняття «українські території поза контролем української влади», окрім АРК, також і на ОРДЛО. Зокрема, [Резолюція 2133 \(2016\)](#) *“Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади”* стала першим міжнародним документом, який визнав Російську Федерацію стороною конфлікту, та де було використано термін «ефективний контроль». Починаючи з 2015 року, Уряд України оперував поняттями «ефективний контроль» та «фактичний контроль» щодо збройного конфлікту, який триває за участі Російської Федерації, такі формулювання були використані у заявах України проти РФ до Європейського суду з прав людини. Вони розрізнялися відповідно до ситуації в Криму та на Донбасі, беручи до уваги рівень залучення РФ та її безпосередньої участі в агресивних діях.

Так у Резолюції зазначається, що:

«3. «ДНР» та «ЛНР», що створені та підтримуються, а також перебувають під ефективним контролем Російської Федерації, не мають жодної легітимності ані за правом України, ані за міжнародним правом...»

4. Згідно з міжнародним правом, Російська Федерація, що здійснює фактичний/ *de facto* контроль над цими територіями, несе відповідальність за захист населення, яке на них проживає. Відповідно, Росія зобов'язана гарантувати права людини всім жителям Криму, а також «ДНР» та «ЛНР».

5. Стосовно Криму, військова присутність та ефективний контроль Російської Федерації були офіційно визнані російською владою. Стосовно «ДНР» та «ЛНР», то в цьому випадку ефективний контроль базується на добре задокументованій визначальній/вирішальній ролі російського військового персоналу у прийнятті на себе і підтримці контролю над цими регіонами...».

Питання ефективного та фактичного контролю над територіями, яке зараз також розглядається в ЄСПЛ у справах «Україна проти Росії», є важливим, оскільки передбачає притягнення до відповідальності держави, винної у порушеннях норм міжнародного гуманітарного права, міжнародного права та прав людини на території іншої держави. Окрім того, індивідуальні скарги до Європейського суду з прав людини будуть розглядатися після прийняття рішення в міждержавній скарзі, що дозволить визначити відповідальну державу (та з якої дати відповідальність за порушення прав людини на непідконтрольних Україні територіях несе РФ). Незважаючи на відсутність безпосередньо терміну «окупація», визначення «ефективного» та «фактичного» контролю над територіями може мати навіть більшу юридичну користь, оскільки співпадає по суті, але розширює коло міжнародно-правових інструментів та документів, які можуть бути використані в подальшому.

Класичне визначення окупації сформульоване у 42-й статті Гаазького положення про закони і звичаї сухопутної війни таким чином: «Територія визнається окупованою, якщо вона фактично перебуває під владою армії супротивника. Окупація поширюється лише на ту територію, де така влада встановлена і здатна виконувати свої функції». Оскільки довести факт окупації за умов особливостей дій РФ в ОРДЛО є складно з юридичної точки зору, то фіксування «ефективного контролю» частково вирішує це питання.

ОБСЄ

Особливість ОБСЄ полягає у принципі консенсусу при прийнятті рішень і неможливості застосування принципу «-1» по відношенню до Російської Федерації під час голосування по «українським» резолюціям. Починаючи з 2014 року, на жодному з щорічних міністерських самітів не було прийнято резолюцій або заяв щодо України. Рішення Постійної Ради ОБСЄ у 2014-2015 рр. щодо розміщення та продовження діяльності Спеціальної моніторингової місії не містять посилань на окупаційний статус територій.

Що стосується Парламентської Асамблеї ОБСЄ, то завдяки відсутності принципу консенсусу при прийнятті рішень, українській стороні, вже починаючи з 2014 року вдалося включати відповідні положення. Зокрема, у Бакинській декларації 2014 року говориться, що Асамблея «закликає Російську Федерацію скасувати анексію Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, Україна», «засуджує окупацію території України» та «закликає всі держави-учасники відмовлятися від визнання насильницької анексії Криму Російською Федерацією». У 2015 році Декларація щорічної Асамблеї додається, зокрема, положенням, яке підтверджує окупаційний статус і відповідальність держави – «наполегливо закликає Російську Федерацію як державу, яка окупувала Автономну Республіку Крим та місто Севастополь, дозволити і спростити роботу в цьому регіоні міжнародних організацій...». Починаючи з 2016 року, акцент вже здебільшого робиться на гуманітарні питання. До питання окупації ПА ОБСЄ повертається у 2019 році. У Резолюції, яка є частиною Люксембурзької декларації 2019 року зазначено, що Асамблея «знову засуджує триваючу незаконну окупацію і спробу анексії

Криму Російською Федерацією і наполегливо закликає Російську Федерацію скасувати її, вивести російські окупаційні сили з Криму і повернути його під контроль уряду України».

4.3. Сучасний стан деокупаційної політики України

Президентські вибори в Україні у травні-квітні 2019 р. і зміна керівництва країни суттєво вплинули як на переговорний процес щодо врегулювання на Донбасі, так і на зміст деокупаційної політики. Одним із ключових меседжів передвиборчої кампанії Володимира Зеленського було швидке припинення війни. Фраза ["Перш за все треба припинити вогонь. Просто припинити стріляти"](#) стала своєрідним маркером позиції Президента. Наразі вона набагато частіше використовується опонентами чинного Глави держави в негативному контексті, як доказ неспроможності керівництва України зупинити війну у односторонньому порядку. Втім, у тій же розмові, в якій було висловлено зазначений меседж, тоді ще кандидат у Президенти [Володимир Зеленський заявив](#) про необхідність розширювати "стіл переговорів", залучаючи Великобританію та США і висловився на користь "плану Волкера" щодо розміщення миротворців в ОРДЛО.

Офіційні особи і безпосередньо Президент Російської Федерації Володимир Путін висловлювалися щодо неможливості ведення переговорів із попереднім керівництвом держави. Таким чином, зовнішні очікування щодо можливого "перезавантаження" переговорного процесу співпали із внутрішніми очікуваннями прогресу у врегулюванні.

Перші кроки новообраного Президента були спрямовані на розблокування переговорів в Нормандському форматі. Російська сторона вперше за весь період конфлікту висунула умови безпосередньо для проведення саміту як такого, а українська сторона з ними погодилася.

Проте, погодження українською стороною частини "формули Штайнмаєра" викликало негативний суспільний резонанс та було критично сприйняте експертним середовищем. "Формула" передбачає впровадження особливого статусу окремих районів Донецької та Луганської областей у день місцевих виборів на цій території на тимчасовій основі, і на постійній – після того як спостерігачі Бюро з демократичних ініціатив та прав людини ОБСЄ підтвердять, що вибори пройшли відповідно до міжнародних стандартів і українського законодавства.

Варто зазначити, що основні побоювання, висловлені у зв'язку з погодженням "формули", стосувалися відсутності згадок про умови для проведення самих виборів, зокрема демілітаризації тимчасово окупованих районів та відновлення контролю України над державним кордоном. Президент України, [виступаючи на брифінгу](#), зазначив, що "не буде перейдено жодної червоної лінії" і запевнив, що виборів під дулом автоматів не буде, а кордон повинен бути під контролем України. Втім, саме такий формат – погодження не повного пакету пропозицій Штайнмаєра, а лише його частини щодо порядку набуття чинності законом про так званий «особливий статус» – автоматично не означає згубних наслідків для України і не призводить до автоматичного програшу в рамках переговорів чи реінтеграційного процесу. Так, фундаментальні **умови проведення виборів на тимчасово окупованих територіях в рамках їх реінтеграції**(включно з повною відповідністю українському законодавству та нормам міжнародного права; роззброєнням, розформуванням всіх незаконних збройних утворень і виведенням їх з території України; свободою агітації, слова, політичним плюралізмом та іншими атрибутами демократичного виборчого процесу) вже визначено **в українському законодавстві** – стаття 10 вже згаданого Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Відтак, жодного автоматичного послаблення української переговорної позиції внаслідок погодження частини «формули Штайнмаєра» немає. Тим не менш, сам факт узгодження "формули" викликав невдоволення і призвів до проведення 6 жовтня в столиці та містах України акції "Ні, капітуляції".

Слід відзначити, що громадська активність (зокрема, акції протесту) та активна критика у публічному просторі з боку експертів стає одним з чинників, який впливає на переговорну позицію влади і змушує вносити корективи у деокупаційну політику.

Загалом, перший рік каденції Володимира Зеленського на посаді Президента України можна охарактеризувати як **спробу інтенсифікувати переговорний процес** та вийти з «глухого кута» Мінських домовленостей. Риторика і відповідні дії нової переговорної команди це засвідчують. Так, ключовим пріоритетом протягом другої половини 2019 р. була організація нового нормандського саміту після трирічної перерви. Протягом підготовки до нього прослідковувалася логіка вже згадуваних політичних «авансів»: розведення сил і військ, а також погодження «формули Штайнмаєра».

Паризький саміт лідерів нормандської четвірки, що відбувся 9 грудня 2019 р., не призвів до суттєвого прогресу у переговорах, втім і до поступок з боку України – теж. Протягом першої половини 2020 р. жоден із невідкладних Підсумкового документу Паризького саміту не був повноцінно виконаний, а помірний прогрес мав місце лише щодо звільнення та обміну утримуваних осіб, пов'язаних з конфліктом, але формула «всіх на всіх» реалізована не була.

Попри те, що сам по собі процес повернення військовополонених та політв'язнів є важливим та необхідним, він піддається критиці через те, що до осіб, що підлягають обміну, часом трапляються випадкові особи або навіть колишні працівники окупаційних адміністрацій, причетні до порушення прав людини. Водночас на тимчасово окупованій території знаходиться 94 українських політв'язня, з яких 70 – кримські татари.

При цьому, якщо протягом 2015-2018 рр. загальний підхід української сторони до переговорів з РФ був зрозумілим – **«спочатку – безпека» – то в цей період без відповідного безпекового прогресу на порядку денному з'являлися питання політичного врегулювання**, а ряд ініціатив в рамках переговорів викликали критику та неоднозначну реакцію експертної спільноти та західних партнерів. Найбільш контраверсійною виявилася ідея створення так званої Консультативної ради при політичній підгрупі Мінської ТКГ. Так, 11 березня 2020 р. на засіданні ТКГ за письмової згод політичних координаторів перемовин Андрія Єрмака від України та Дмитра Козака від Росії було підписано Протокол із відповідними намірами.

Передбачалося, що Консультативна рада буде складатися з 10 представників від України та 10 представників від ОРДЛО, а Росія набуде статусу спостерігача мала стати на рівні з Німеччиною, Францією та ОБСЄ. Це викликало шквал потужної критики через безпосередній ризик де-факто «прямого діалогу» між Україною та самопроголошеними «республіками», зміни статусу Росії, що відповідало її намірам представити війну на Сході України як "внутрішній конфлікт" і переходу до політичного врегулювання без належних безпекових передумов.

В результаті суспільного розголосу, а також браку підтримки такої ініціативи з боку західних партнерів по нормандському формату від ідеї з Консультативною радою відмовилися. Натомість можна сказати, що українська сторона почала більш уважно вибудовувати тактику дій в Мінській ТКГ. Так, **Президент України затвердив новий склад делегації України в ТКГ**, піднявши рівень представництва за рахунок включення віце-прем'єр-міністра України – міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, заступників міністрів низки міністерств, голів комітетів Верховної Ради. Починаючи з 9 червня 2020 р. українську делегацію в Тристоронній контактній групі як представники ОРДЛО консультуватимуть четверо українських переселенців.

Поступово формула «спочатку – безпека» знову почала виходити на перший план. Так, 22 липня у ТКГ було погоджено план чергового всеосяжного перемир'я. Незважаючи на те, що запропонована організація вогню містить контраверсійні пропозиції (зокрема, створення координаційного механізму під егідою Спільного центру координації і контролю може передбачати «долучення» до нього представників незаконних збройних формувань, які в односторонньому порядку проголосили себе представниками «ДНР» в СЦКК), сама ідея розробляти план для всеосяжного припинення вогню є абсолютно правильною. Втім, подібна раціоналізація тактики української сторони, судячи з усього, не влаштовує Москву,

яка всіяко намагається уникнути конкретики у виконанні Мінських домовленостей і попередити будь-які спроби України переглянути чи-то оновити Мінські документи.

Окрім цього, від 2019 р. було заявлено про ряд ініціатив з підготовки до майбутньої деокупації та реінтеграції. Втім, істотних обертів нижчезгадані ініціативи поки що не набрали. Так, мова йде про початок розробки концепції перехідного правосуддя для подолання наслідків збройного конфлікту на Донбасі та досягнення миру; озвучені Президентом Зеленським на Маріупольському форумі єдності наміри розробити "стратегію реінтеграції Донбасу". відповідно до таких трьох етапів: повне припинення вогню, соціальне примирення та пошук консенсусу і повна реінтеграція. Ідея тодішнього радника Секретаря РНБОУ щодо так званої Національної платформи примирення і єдності хоча і відповідала заявленій Президентом логіці пошуку консенсусу і мирного діалогу з мешканцями тимчасово окупованих територій, але була зупинена вже на стадії запуску через вкрай негативну реакцію частини громадських активістів. Ключовою претензією виявилася відсутність уваги до деокупації як такої і пропозиція передчасного переходу до політики примирення.

Характеризуючи сучасний етап деокупаційної політики, слід виділити її наступні риси/властивості:

– Процес врегулювання продовжує здійснюватися в рамках Мінських домовленостей, якому, згідно заяв представників української влади, нема альтернативи. У той же час, період від весни 2020 р. можна визначити як початок поступової зміни, раціоналізації української переговорної тактики і позиціювання і на рівні Мінської ТКГ, і на рівні Нормандської четвірки. Це, серед іншого, створює підґрунтя для можливої ініціативи з перегляду, адаптації до нинішніх реалій пакету Мінських документів. Зокрема, в частині перегляду механізму повернення Україні контролю на україно-російським кордоном.

– Деякі ініціативи української сторони (створення Консультативної ради за участю представників ОРДЛО, узгодження "формули Штайнмаєра") носять неоднозначний та суперечливий характер. Відсутність ефективної комунікації з боку влади призводить до того, що ініціатива в інформуванні українського суспільства відносно досягнутих домовленостей перейшла до Росії та окупаційних адміністрацій. Це створює додаткову напругу в суспільстві, призводить до посиленої протестної активності та поляризації суспільства замість досягнення суспільного консенсусу. Очевидним прорахунком комунікативної політики є уникання прямих згадок в публічному просторі Російської Федерації як країни-окупанта та країни-агресора.

– Кейси Криму та ОРДЛО на практиці продовжують розглядатися як окремі, втім офіційно з порядку денного деокупація Криму не знімається, а навпаки – визначається рівнозначно пріоритетною на рівні з ОРДЛО. Більше того, на рівні МЗС України вже було озвучено ініціативу створення переговорного майданчику для дискусій щодо повернення Криму під юрисдикцію України.

– Питання "війни та миру" дуже тісно пов'язується із внутрішньополітичним дискурсом та відносинами між чинною та попередньою владою, що в цілому завдає шкоди деокупаційній політиці, яка стає залежною від боротьби партій та політиків.

– Досі відсутнє цілісне бачення стратегії деокупації Криму та ОРДЛО як комплексу заходів, які необхідно вжити, щоби послабити позиції Росії, як країни-агресора на міжнародній арені та на тимчасово окупованих територіях. Невизначеним залишається бачення майбутнього Криму та ОРДЛО після деокупації та реінтеграції їх до України.

ВИСНОВКИ

Україна сьогодні має доволі розвинену, але недосконалу нормативно-правову базу, яка визначає правовий статус окупованих територій та правовий режим, що діє на них. Вона зокрема, регулює наступні питання:

- чітко визначена територія України, яка визнається тимчасово окупованою;
- Російська Федерація визнана як держава, що здійснює окупацію та несе відповідальність за порушення прав і свобод людини на окупованій території;
- визначений особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях Криму та ОРДЛО;
- визначені цілі державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях та зобов'язання держави щодо дотримання прав та свобод громадян.

Окреме місце в нормативно-правовій базі посідає Закон України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей", який був ухвалений на виконання Мінського протоколу від 5 вересня 2014 р., але так і не був впроваджений через невиконання умов російською стороною.

У цілому еволюція нормативно-правової бази багато в чому віддзеркалює прорахунки та коливання державної деокупаційної політики, а також поступовий перехід від переважно воєнних (це стосується, в першу чергу, ОРДЛО) до переважно дипломатичних, правових та економічних методів:

- розвиток нормативно-правової бази щодо окупованих територій, в першу чергу стосовно ОРДЛО, відбувався занадто повільно і не відповідав викликам часу. Так, окремі райони Донецької та Луганської областей були визначені як тимчасово окуповані майже через рік після початку антитерористичної операції, а Закон України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях" був ухвалений лише в січні 2018 р., через майже чотири роки після початку бойових дій на Донбасі;
- формування нормативно-правової бази було переважно реактивним, внаслідок чого зберігалися значні прогалини у законодавстві;
- ухвалення деяких нормативних актів відбувалося під тиском громадських акцій (блокада Криму у вересні-грудні 2015 р. та економічна блокада ОРДЛО у грудні 2016 - березні 2017 рр.), а не було результатом системних дій з боку держави;
- чинна нормативно-правова база орієнтована переважно на забезпечення відсічі російській збройній агресії, а не на здійснення деокупації;
- продовжує діяти суперечливий Закон "Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», який неодноразово піддавався критиці за його невідповідність існуючим реаліям;
- відсутні документи довгострокового планування, в яких би відображувалася стратегія деокупації.

Водночас, створений позитивний прецедент задоволення позовів України до Російської Федерації щодо відшкодування збитків, завданих внаслідок окупації Криму та ОРДЛО. Міжнародний суд ООН визнав свою юрисдикцію у справі України проти Російської Федерації, який стосується Міжнародної конвенції щодо фінансування тероризму та Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Таким чином, сьогодні стоїть завдання створення

нормативно-правової бази, орієнтованої на посилення деокупаційної політики України і підготовку до повернення юрисдикції України на відповідні території.

Формування такої бази дозволить продемонструвати населенню окупованих територій, а також світовій спільноті наміри України та її готовність діяти виключно в правовому полі.

1. Внести зміни до Конституції України в частині децентралізації, яка б передбачала новий адміністративно-територіальний устрій держави, нові права і повноваження органів місцевого самоврядування, систему контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

2. Ухвалити закони України "Про адміністративно-територіальний устрій України", "Про місцеве самоврядування" (нова редакція)", "Про префектури (обласні державні адміністрації)".

3. Ухвалити закон, який би врегульовував порядок проведення амністії для учасників незаконних збройних формувань та осіб, причетних до антидержавних виступів від 2014 р., визначав би перелік злочинів та групи осіб, які не підлягають амністії.

4. Ухвалити закон щодо правового захисту та соціальних гарантій політв'язням, які зазнали переслідувань з боку Російської Федерації та її окупаційних адміністрацій на тимчасово окупованих територіях Криму та ОРДЛО.

ОСНОВНІ нормативно-правові акти, які визначають**правовий статус ТОТ та регулюють питання їх деокупації**

- [Указ Президента України № 405/2014](#) "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України" від 14 квітня 2014 р.
- [Закон України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України"](#) від 15 квітня 2014 р.
- [Постанова Кабінету Міністрів України №234](#) "Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя" від 2 липня 2014 р.
- [Закон України "Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції"](#) від 2 вересня 2014 р.
- [Закон України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей"](#) від 16 вересня 2014 року.
- [Постанова Верховної Ради України № 145-VIII](#) Про Заяву Верховної Ради України "Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій "ДНР" та "ЛНР", які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян" від 4 лютого 2015 року.
- [Постанова Верховної Ради України № 252-VIII](#) "Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування" від 17 березня 2015 року.
- [Постанова Верховної Ради України № 254-VIII](#) "Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями" від 17 березня 2015 року.
- [Постанова Кабінету Міністрів України № 367](#) "Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї" від 4 червня 2015 р.
- [Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року № 514/2015](#) "Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України" від 26 серпня 2015 року.
- [Постанова Кабінету Міністрів України №1035](#) "Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію" від 16 грудня 2015 р.
- [Закон України "Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей"](#) від 6 жовтня 2017 року.
- [Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»](#) від 18 січня 2019 року.
- [Указ Президента України № 116/2018](#) "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року "Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях" від 30 квітня 2018 р.
- [Указ Президента України № 32/2019](#) "Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях від 7 лютого 2019 року".
- Указ Президента України №392/2020 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України».

РОЗДІЛ 5.

АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ АНАЛІТИЧНИХ РОЗРОБОК ПРОБЛЕМАТИКИ: ПОШУК СПІЛЬНОГО ЗНАМЕННИКА

5.1. Загальні положення

У даному розділі представлений аналіз попередніх «планів» щодо вирішення російсько-українського конфлікту, окремих питань Мінського процесу, які були представлені, починаючи з 2015 року у різних форматах. Для розгляду обрані найбільш комплексні за своїми пропозиціями, та іноді найбільш провокаційні ідеї, які з'являлися протягом останніх 6 років. Поза рамками аналізу залишилися короткі пропозиції на кшталт «Формули Штаймайера», оскільки вона містила лише вузьку пропозицію по одному питанню, або окремі статті різноманітних експертів, які не набули достатнього розголосу або не формували перелік конкретних пропозицій. Поза увагою авторів розділу також залишилися «плани» та пропозиції російських представників та установ, хоча були розглянуті ті, де російські експерти брали участь у якості співавторів. Російські «плани» були відкинуті як такі, що мають суб'єктивно проросійську позицію, і відповідно в цьому конфлікті не відповідають українським національним інтересам. Крім того, з метою збереження принципу об'єктивності не аналізувалися «плани» до розробки яких мали відношення автори цього дослідження або інститути, які вони представляють.

Автори проаналізували слабкі та сильні сторони 10 планів/пропозицій, можливі перетини умовних «червоних ліній», з точки зору українських національних інтересів, а також виокремили окремі положення, які можуть бути враховані при подальшій розробці деокупаційної політики України.

Головними недоліками іноземних планів загалом можна вважати поблажливе ставлення до дій Російської Федерації та готовність вибачити порушення українського суверенітету. Їх спільною рисою є те, що більшість умов висувається саме Україні, а не Росії. Що стосується українських «планів», то їх головна вада – нереалістичність виконання окремих положень та загальність пропозицій без деталізації. Наприклад, запропоновано прийняття законодавства щодо амністії, але не прописано, кого та за якими принципами пропонується амністувати.

Слабкими сторонами багатьох «західних» планів також є заклик до компромісів з Росією майже будь-якою ціною, як передумова вирішенню питань агресії та окупації. Фактично спостерігається готовність не брати до уваги будь-які попередні дії Москви, не шукати механізмів притягнення до відповідальності, лише за обіцянку Кремля змінити свою поведінку (без жодних гарантій). Причому, це можна прочитати і у текстах, розроблених інституціями, які чітко визнають, хто є винним у розгортанні поточної гібридної війни Росії проти України.

«Плани» представлені в хронологічному порядку, і певним чином відображають еволюцію підходів та готовності до пошуку компромісів. Помітно, що фактично спостерігалось 3 хвилі пропозицій – 2015 р. (після перших порушень Мінських домовленостей), 2017 р. (стагнація у Нормандському форматі) та 2020 р. (сподівання на новий імпульс у зв'язку з виборами нового президента України).

Необхідність аналізу попередніх планів обумовлюється не тільки бажанням розуміння мотивів та поглядів третіх сторін, реакції українського суспільства та політикуму на вже озвучені пропозиції, а й через те, що деякі ідеї, навіть відкинутих планів, досі проникають до політичного дискурсу як в Україні, так і в європейських країнах. Деякі з цих ідей «виринають» час від часу в ході публічних дискусій, закритих консультацій або вже у пропозиціях за нового авторства. Серед таких ідей можна відмітити відмову від членства України в ЄС та НАТО у найближчій перспективі, послаблення санкцій проти РФ, пошук компромісів у питаннях європейської безпеки за умов домінування великих держав, тощо.

Серед елементів, які варто взяти до розгляду є:

- необхідність широкої суспільної дискусії з основних питань;
- концептуальне та нормативно-правове наповнення деокупаційної політики України
- повернення Криму до порядку денного міжнародних переговорів,
- розробка чіткого законодавства щодо амністії та колаборантів;
- започаткування дискусії щодо можливої міжнародної адміністрації на території ОРДЛО;
- створення міжнародного фонду/агенції для відбудови Донбасу;
- включення до порядку денного питань екологічних наслідків окупації;
- вироблення комплексної інформаційної політики;
- залучення до врегулювання конфлікту більш широкого кола учасників; тощо.

5.2. Елементи для тимчасового закону про місцеві вибори в деяких районах

Донецької та Луганської областей («ПЛАН МОРЕЛЯ»), 2015

«План Мореля», який з'явився восени 2015 р., є умовною назвою для пропозицій щодо окремих модальностей організації виборів в ОРДЛО, які були запропоновані П'єром Морелем, французьким дипломатом, представником від ОБСЄ та керівником політичної підгрупи Тристоронньої контактної групи. Офіційно документ називався «Елементи для тимчасового закону про місцеві вибори в деяких районах Донецької та Луганської областей» і з'явився як спроба запустити процес перемовин у рамках Нормандської четвірки та ТКГ щодо організації виборів, одного з пунктів Мінського протоколу від 5 вересня 2014 року та Комплексу заходів щодо виконання Мінських домовленостей від лютого 2015 року.

За інформацією, поширеною іноземними медіа, пропозиції П. Мореля були підготовлені наприкінці липня 2015 помічницею Держсекретаря США Вікторією Нуланд і статс-секретарем МЗС РФ Григорієм Карасіним, а французький дипломат надав пропозиціям фінального оформлення. Вперше «план Мореля» офіційно був озвучений німецьким міністром закордонних справ Франком-Вальтером Штайнмаєром за результатами зустрічі Нормандської четвірки 12 вересня 2015 року у Берліні. Пропозиції вказувалися як погоджені міністрами і мали сприяти подальшій роботі над формуванням модальностей виборів у роботі ТКГ.

Тлом для актуалізації питання виборів стала позиція представників непідконтрольних територій, які намагались зірвати переговорний процес через призначення нелегітимних виборів на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей (в ОРДЛО). В той час як українська сторона наголошувала на проведенні місцевих виборів на всій території 25 жовтня 2015 р. відповідно до термінів, передбачених українським законодавством, представники сепаратистських угруповань оголосили власні «вибори» за окремими правилами в інші дати.

У переліку «Елементів для тимчасового закону» можна відзначити декілька позитивних складових, які б могли сприйматись як **сильні сторони**, втім їх не так вже й багато. Однозначно позитивно можна сприймати пропозицію припинення вогню як передумову до початку організації виборів. Також слушною є пропозиція щодо спостереження за виборами з боку БДПЛ ОБСЄ, доступ спостерігачів до виборчих комісій та дільниць, до процесу підрахунку голосів. Однак головним позитивним моментом слід вважати запуск самої дискусії щодо модальностей виборів на окупованих територіях відповідно до українського законодавства, що на той момент стало делегітимізуючим фактором щодо самопроголошених «виборів» в ОРДЛО. Як наслідок, восени 2015 року розпочалась активна робота політичної підгрупи над модальностями виборів.

До **слабких сторін** «Плану Мореля» можна віднести його фрагментарність та малоінформативність з точки зору формування цілісного розуміння передумов завершення збройної агресії Росії в Україні. Цей документ – радше набір тез, які визначають окремі спрямування подальших обговорень у рамках ТКГ з метою вироблення спільного компромісного бачення процесу організації виборів.

План не співвідноситься з вирішенням інших нагальних безпекових питань Мінських домовленостей, які мають відкрити шлях до організації вільного волевиявлення на цих територіях. Зокрема, хоча план і пропонував припинення вогню, в ньому не згадувалось про такі важливі для Києва пункти як відведення військ і важкого озброєння, виведення іноземних (ред. - російських) військових угруповань з окупованої території, а також контроль над українсько-російським кордоном.

Малоінформативність, з одного боку, покликана надати пропозиціям ознак компромісності, але з іншого – на рівні конкретного змістовного наповнення могла створити додаткові ризики, на які вказували українські політики та експерти у 2015 році.

Червоні лінії. Попри фрагментарність «План Мореля» зачепив низку питань, які для української сторони є принциповими. Українським інтересам не відповідала вимога ухвалення Верховною Радою України окремого виборчого закону, який би легітимізував побажання російської сторони та проросійських сепаратистів. «План Мореля» також посилався на необхідність амністії для бойовиків з невідконтрольних територій, а також актуалізацію питання про особливий статус для ОРДЛО, що мало б бути реалізовано через прийняття нового закону чи змін до ЗУ «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», ухвалений 16 вересня 2014 року. [Як у питаннях амністії](#), так і особливого статусу Київ виступав проти запропонованих ініціатив.

Окремий ризик для свободи проведення виборів складали пропозиції щодо формування виборчих органів лише з-поміж жителів окупованих територій, які в кінцевому випадку, серед іншого, мають приймати остаточне рішення щодо допуску політичних партій до виборів та акредитації ЗМІ. Ніяким чином не регламентовано питання участі у виборах внутрішньо переміщених осіб, які проживають на інших територіях України.

Загрозу отримати в якості очільників місцевих рад представників окупаційної адміністрації та окупаційних військ створювала пропозиція не застосовувати до цих посад цензу осілості (5 років проживання на вказаних територіях, не рахуючи останні 2).

Однією з суттєвіших червоних ліній для Києва, про яку також йде мова у «Плані Мореля», є збереження санкцій проти Росії до повного виконання Мінських домовленостей. За очікуваннями французьких дипломатів успішна реалізація вказаного плану мала призвести до зняття санкцій з Росії, що могло б вже відбутися під час зустрічей голів держав та урядів Нормандської четвірки у жовтні 2015 року у Парижі.

Через зазначені ризики українська сторона вжила заходів щодо зняття з порядку денного найбільш загрозливих пропозицій «Плану Мореля» під час проведення зустрічі глав держав Нормандської четвірки у жовтні 2015 року. Зокрема, Києву вдалося відстояти позицію щодо неможливості прийняття окремого спеціального закону про вибори в ОРДЛО, закону про амністію, внесення змін до закону про особливий порядок самоврядування і початок його імплементації до проведення виборів на окупованих територіях. Одночасно узгоджено, що позачергові місцеві вибори на території Донеччини та Луганщини мають проходити виключно на основі законодавства України та стандартів ОБСЄ. А модальності виборів будуть обговорюватись у рамках ТКГ.

5.3. «ПЛАН ПІНЧУКА», 2016

Так званий «План Пінчука», був опублікований у вигляді статті для впливового американського видання Wall Street Journal 29 грудня 2016 року під назвою «Україна має піти на болючі компроміси заради миру з Росією». Примітно, що Віктор Пінчук тоді заявив, що дана стаття була скорочена редакцією (майже наполовину), а оригінал мав називатися «Нова стратегія для України в мінливому світі: внесок заради досягнення миру і захисту нашої свободи». На сьогодні цей «план» вже не згадується, але ще у 2018 році він мав своїх «послідовників».

У статті Віктор Пінчук зазначає, що з приходом нової адміністрації в США з'являється новий момент для врегулювання конфлікту, проте існують побоювання українців щодо позицій Д. Трампа по відношенню до РФ. Автор погоджується, що Україна повинна *«відстоювати фундаментальні принципи своєї боротьби – право України обирати свій шлях, захищати територіальну цілісність та будувати успішну країну. Москва повинна виконати свої зобов'язання за Мінськими домовленостями 2014 та 2015 років для того, щоб завершити конфлікт на Сході України. Вона повинна забезпечити виконання припинення вогню та виведення своїх бойовиків та важкого озброєння...»*.

Однак далі Віктор Пінчук пропонує **перелік, як він називає, «болючих компромісів»**, а саме:

1. Україна повинна тимчасово відмовитися від членства в ЄС як державної мети. Треба будувати Європу вдома. Пізніше В. Пінчук наголошував саме на слові «тимчасово», і на тому, що це потрібно, щоб не ставити ЄС у складне становище, бо там зайняті власною внутрішньою кризою.

2. Зберігаючи позицію, що Крим - це Україна і він повинен бути повернутий, тим не менш, *«Крим не повинен перешкоджати угоді, яка б закінчила війну на сході на справедливій основі»*.

3. Погоджуючись, що конфлікт на сході був розпочатий через зовнішнє втручання, і що відсутні умови для проведення чесних виборів до того моменту, поки Україна не поверне контроль за територією, Віктор Пінчук пропонує проігнорувати ці факти і *«прийняти місцеві вибори»*, навіть якщо *«цей компроміс підведе українців зі сходу, які багато страждали»*, оскільки це демонструвало б готовність України до мирного воз'єднання та компромісів.

4. Пропозиція визнати, що Україна не стане членом НАТО у ближчому та середньостроковому майбутньому, оскільки такий крок може викликати міжнародну кризу безпрецедентного масштабу. Відповідно необхідно шукати альтернативні домовленості щодо безпеки та прийняти нейтралітет як візію на майбутнє. У своїх пізніших роз'ясненнях В. Пінчук зазначав, що *«наша відмова на найближчу або середньострокову перспективу від прагнення в НАТО можлива тільки в обмін на гарантовану Заходом безпеку, а також значну військову, технічну та фінансову допомогу, що зміцнила б нашу обороноздатність.»*

Серед **позитивних моментів** «плану» В. Пінчука можна відзначити заклик до широкого обговорення окремих питань порядку денного, зокрема, виборів в ОРДЛО та АРК. Водночас, **негативними елементами** можна вважати, у першу чергу, фактичний заклик до відмови від європейської та євроатлантичної інтеграції України як головної мети зовнішньої політики. Саме ці тези викликали серйозну негативну реакцію, оскільки, вважалися такими, що, по-перше, йдуть у фарватері російської ідеології та відображають капітулянтські настрої, а по-друге, суперечили головним дороговказам країни після Революції Гідності.

Пропозиції відкласти ідеї набуття членства в ЄС та НАТО на невизначене майбутнє фактично можна було вважати перетином **«червоних ліній»**. Що стосується питання Криму, то незважаючи на найбільшу критику, тим не менш опоненти здебільшого приписали В. Пінчуку

тези, які він не висловлював, тому не можливо сказати, що тут були перетнуті «червоні лінії». Він наголошує лише на роз'єднанні питань врегулювання війни на сході України та питання окупації (спроби незаконної анексії) Криму та зазначає, що це, на жаль, питання щонайменше 15-20 років. Однак він не ставить під сумнів український суверенітет над Кримом, необхідність його повернення, хоча й не пропонує варіантів, яким чином це може відбутися. Водночас, варто наголосити, що деякі експерти та журналісти сприйняли пропозиції щодо Криму як такі, що треба винести за дужки, а це відтак знівелює увагу до питання деокупації Криму. [Ці їх побоювання певним чином пізніше виправдалися.](#)

Разом з тим, стаття/план [викликала вкрай негативну реакцію](#) в українському політичному та експертному співтоваристві. Окрім вимог пояснень щодо вищезазначеного, [звинувачень у зрадництві](#) стосовно Криму, деякі опоненти навіть наполягали на тому, що [В. Пінчук своїм планом пропонує «Крим обміняти на Донбас»](#). На той час Радник Президента України [К. Єлісєєв опублікував відповідь](#) на статтю В. Пінчука у тому ж Wall Street Journal, де, зокрема, зазначив, що *«компроміси на умовах Росії – неправильна політика світу щодо України»*. [Значна критика лунала і від лідерів кримськотатарського народу](#), перед якими пізніше В. Пінчук вибачився. Віктор Пінчук не відмовлявся від своїх пропозицій, але [наголошував](#), що через скорочення тексту редакцією деякі з його пропозицій виглядають не так, як вони малися на увазі, хоча пояснень, наприклад, щодо проведення виборів так і не пролунало.

У підсумку можна сказати, що для розробки майбутньої стратегії політики деокупації України навряд чи варто брати бодай-який з пунктів цих пропозицій, окрім пізнішого заклику до широкого обговорення кожного болючого питання порядку денного деокупації.

5.4. «9 КРОКІВ ДО МИРУ» ФІЛІПЧУКА, 2017

Стаття голови правління Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД, Україна) Василя Філіпчука під назвою «Розмінна монета чи поле бою: що буде з Україною. Дев'ять кроків до врегулювання конфлікту з Росією» [була оприлюднена в Інтернет виданні «Апостроф» 3 січня 2017 р.](#) Автори пропозицій не вказані, тож можна судити, що запропонований план є авторською роботою.

Запропонованому планові передують значна за обсягом преамбула, в якій В. Філіпчук намагається довести, що Україна найближчим часом може залишитися без міжнародної підтримки і тому має переглянути свою зовнішню політику. Більшість наративів статті частково або повністю співпадають із наративами, які властиві російській пропаганді:

- зміна пріоритетів у зовнішній політиці США з приходом команди Трампа (цитата зі статті: *«Київ може стати розмінною монетою у торгах Вашингтону і Москви чи полем бою між ними»*);
- зосередженість Європейського Союзу на власних проблемах, «втомленість» Європи від України (цитата зі статті: *«драматичні події навколо ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і безвізового режиму засвідчили, що «медовий місяць» у відносинах Києва з Брюсселем вже давно закінчився»*);
- Росія вистояла попри санкції та відроджує економічну потугу тощо.

У цьому контексті автор пропонує рішення за формулою «суверенітет в обмін на нейтралітет» і пропонує наступні 9 кроків, а саме:

1. Проголошення політики нейтралітету у відповідь на припинення агресії, виведення військ з усієї території та надання Україні взаємних безпекових гарантій РФ, з одного боку, та США, – з іншого.
2. Створення загальноєвропейської зони вільної торгівлі від Лісабону до Владивостоку.
3. Побудова нової архітектури європейської безпеки. Звернення США, РФ та України до ОБСЄ із проханням провести нову конференцію щодо перегляду європейської архітектури безпеки та створенням нових, ефективних механізмів забезпечення безпеки.
4. Передача Севастополя в оренду РФ на 99 років за зразком оренди Гонконгу Британією у Китаї (формальний суверенітет України над Севастополем і російська адміністрація у місті);
5. Мораторій на 20 років щодо статусу Криму, усі державні повноваження і функції за винятком зовнішньої, безпекової політики, грошового обігу передаються місцевим органам влади, працює міжнародна моніторингова місія, вільний вибір громадянства. Через 20 років - проведення референдуму щодо приналежності.
6. Український суверенітет і спільне управління півостровом. На Кримському півострові та акваторії Чорного моря дозволяється спільна економічна діяльність, освоєння ресурсів, створюються спільні «Вільні економічні зони» та «території окремого розвитку», розвивається гральний бізнес тощо. Україна та Росія проголошують Крим територією дружби і партнерства.
7. Російсько-українське примирення: через повернення до договірно-правової бази, у тому числі і до так званого Великого договору, який має бути пролонговано, відновлення домовленостей 2013 року по ВТС.
8. Україна має впровадити «третій енергопакет» ЄС і лібералізувати газовий ринок у відповідності із законодавством ЄС.
9. Згода РФ на виведення своїх «агентів впливу» з Донбасу. При цьому, Україна може (але не зобов'язана) прийняти нову Конституцію з максимальними правами регіонів, амністією для усіх, хто не здійснював кримінальні злочини чи державну зраду. Терористи, які до дня «Д»

не залишать українську територію, будуть знищені без переговорів. Україна прийме та впровадить державну стратегію реінтеграції ОРДЛО на основі миробудівничого досвіду ООН

Ідеї, висловлені у статті [були розвинуті В. Філіпчуком у низці інтерв'ю та статей](#). Реакція на «9 кроків» була переважно негативною, [більшість експертів відзначили схожість тез](#), викладених у статті із тезами статті Віктора Пінчука «Україна має піти на болючі компроміси для миру з Росією» в газеті Wall Street Journal кількома днями раніше, зокрема, в намірі здійснити неформальний обмін суверенітету над Кримом на відновлення суверенітету в ОРДЛО, [хоча В. Пінчук не пропонував такого обміну](#). Видання «Європейська правда» [відзначила](#), що *«дивний збіг публікацій за часом і змістом не дає підстав виключати, що ці два тексти про відновлення дружби з РФ стали частиною єдиної кампанії, яка спланована «вище»»*. Безпосередньої реакції з боку влади не було, можливою відповіддю [можна вважати статтю](#) заступника голови Адміністрації Президента України К. Єлісєєва щодо статті В. Пінчука.

У цілому, план «9 кроків» є цілковито неприйнятним для України, оскільки передбачає втрату як де-юре, так і де-факто суверенітету над частиною території (Крим та м. Севастополь), значний обсяг поступок Російській Федерації як країні-агресору та перетворення України на «буферну» зону. Тим більш, що прогнози В. Філіпчука стосовно зовнішньополітичної ситуації навколо України у 2017 році, на яких базувалися його «9 кроків» виявилися хибними. Релевантні пропозиції, які можна використати при підготовці стратегії, відсутні.

5.5. «ПЛАН АРТЕМЕНКА», 2017

19 лютого 2017 р. газета [New York Times](#) повідомила про те, що народний депутат Андрій Артеменко (від Радикальної партії Олега Ляшка) через персонального адвоката президента США Дональда Трампа Майкла Коена та російсько-американського бізнес-партнера Фелікса Сатера передав раднику з національної безпеки новообраного президента США генералу Майклу Флінну пакет з пропозиціями щодо врегулювання українсько-російської кризи і відповідно зняття санкцій США з Росії.

Текст плану не був поширений, проте сам А. Артеменко розповів про його зміст в [одному з інтерв'ю](#). Суть плану зводилася до наступного:

- мав відбутися всеукраїнський референдум стосовно передачі Криму в оренду Росії на 30-50 років. По завершенню цього терміну в Криму має бути проведений референдум під контролем міжнародних організаторів стосовно його приналежності;
- стосовно Донбасу має бути оголошена амністія по відношенню до тих, хто не вчинив важких злочинів, контроль над кордоном має бути переданий Україні, після чого надається 72 години всім, хто не бажає жити в Україні;
- проводиться всеукраїнський референдум щодо надання особливого статусу Донбасу, створюється фонд відродження Донбасу, [«який наповнюється різними державами»](#). До фонду, зокрема, спрямовуються кошти, які РФ сплачує за оренду Криму;
- після виконання зазначеного плану передбачається зняття санкцій з Росії.

Зазначений план є одним з варіантів пропозицій «9 кроків» Василя Філіпчука, суть якого зводиться до формули «Донбас в обмін на Крим». План містить пропозиції, які є вигідними Російській Федерації (оренда Криму є можливістю для легалізації його анексії).

[План був підданий значній критиці](#), як в Україні, так і поза її межами. 21 лютого 2017 Прокуратура АР Крим порушила кримінальне провадження проти народного депутата за підозрою в державній зраді. Радикальна партія Олега Ляшка виключила його зі складу своєї фракції. Щодо питання «оренди» Криму позицію Росії висловив міністр закордонних справ РФ [Сергій Лавров, який заявив](#), що «Крим належить Росії і вона не має наміру його орендувати «сама в себе».

Релевантних пропозицій для розробки стратегії план у собі не містить.

5.6. Спільна місія ООН/ОБСЄ у Східній Україні («ПЛАН САЙДІКА»), 2018

Документ для обговорення (discussionpaper) під заголовком «Спільна місія ООН/ОБСЄ у Східній Україні» (Joint UN/OSCE Mission to Eastern Ukraine), підготовлений Офісом постійного представника головуєчого ОБСЄ в Україні і Тристоронній контактній групі М. Сайдіка, за участі координатора робочої групи з безпекових питань в ТКГ Е. Акапана і координатора робочої групи з політичних питань в ТКГ П. Мореля, був поширений серед учасників 25-ї зустрічі Ради міністрів ОБСЄ 6-7 грудня 2018 р. у Мілані. Документ отримав умовну назву «План Сайдіка», втім, широкого резонансу він отримав тільки після 24 січня 2019 р., коли австрійська газета «Kleine Zeitung» [опублікувала інтерв'ю з М.Сайдіком](#) під амбіційним заголовком «Ми маємо новий план для вирішення української кризи», в якому розповідалося про основні положення дискусійного документу. За кілька днів по тому [українське видання «Ліра.net»](#) опублікувало фотокопії російськомовної версії документу, який був широко розкритикований українськими політиками та експертами.

Порівняно із попередніми пропозиціями на кшталт Плану Мореля, План Сайдіка демонстрував певний прогрес у спробах знайти комплексне компромісне рішення для проведення місцевих виборів на Донбасі за присутності військової, поліцейської і цивільної місії ООН/ОБСЄ, запровадження тимчасової міжнародної адміністрації, створення під управлінням ЄС міжнародної Агенції з відновлення регіону. Однак, позитивний потенціал положень Плану Сайдіка нівелювався ризиками, закладеними в пропоновані шляхи їх практичної реалізації. Коротко розглянемо основні з них:

– З метою **замінити неефективні Мінські домовленості більш дієвим і політично зобов'язуючим документом**, План Сайдіка пропонував прийняти новий, детальніший «Комплексний пакет» заходів з мирного врегулювання, який мали підписати лідери Нормандської четвірки і схвалити парламенти цих країн. Ця пропозиція викликала вкрай негативну реакцію з боку РФ.

– План Сайдіка містив у цілому прогресивну **ідею розміщення в ОРДЛО до проведення там місцевих виборів спільної місії ООН і ОБСЄ** з єдиним керівництвом, що включала би військову і цивільну/політичну компоненти, у т.ч. цивільну адміністрацію, поліцію, управління кордоном і митницею. Сумнівним моментом, однак, було положення, що в організації місцевих виборів в ОРДЛО місії ООН мали допомагати перепідготовлені під наглядом ООН співробітники місцевої поліції, – таким чином до участі в організації виборів фактично могли бути допущені представники російських окупаційних військ та учасники незаконних збройних формувань, що працювали під прикриттям т.зв. «народної міліції».

– Позитивна само по собі ідея запровадження в ОРДЛО **тимчасової міжнародної цивільної адміністрації під егідою ООН** фактично нівелювалася нечіткими формулюваннями щодо її повноважень/компетенцій, що прогнозовано призвело би до різнотлумачень у процесі її імплементації. Головні ж ризики обумовлювалися тим, що до і під час проведення місцевих виборів у ОРДЛО міжнародна адміністрація мала співіснувати паралельно із маріонетковими окупаційними режимами, які мали бути розпущені лише після визнання результатів виборів чинними і вступу в силу законодавства про «особливий статус ОРДЛО». Таким чином закладалися ризики перетворення міжнародної адміністрації на декоративний орган без реальних повноважень, а виборів – на процес легалізації окупаційних адміністрацій т.зв. «ДНР» і «ЛНР».

– У Плані Сайдіка було зроблено **спробу комплексно прописати порядок дій з його імплементації, а також відповідальність сторін за конкретні кроки**. Але при цьому, більшість заходів передбачалося імплементувати Україні та ОРДЛО, таким чином виводячи за рамки відповідальності Росію і фактично трактуючи конфлікт як внутрішньодержавний. Крім того, значна кількість пунктів були нечітко сформульовані без конкретних строків виконання, що викликало би проблеми в процесі їх втілення. Приміром, розміщення військової компоненти

місії ООН пропонувалося робити «поступово», не вказуючи ні часових рамок, ні чисельності місії. Не визначено у Плані Сайдіка і термінів виведення з території України російських військ, як і відповідальності за це самої Росії.

Хоча формально План Сайдіка не перетинав визначених Україною «червоних ліній» на кшталт федералізації чи обмеження зовнішньополітичного вибору, проте в ньому було закладено низку неприйнятних ризиків, зокрема, щодо фактичної легітимізації маріонеткових окупаційних адміністрацій, збереження т.зв. «народних міліцій» тощо.

В Україні План Сайдіка оцінили критично і влада, і експерти. [Діючий тоді Президент П. Порошенко заявив](#), що «миротворці ООН не будуть ескорт-сервісом спостерігачів ОБСЄ», а М. Сайдіку порадив підтримати українські пропозиції щодо миротворчої місії ООН. [Міністр закордонних справ України П. Клімкін відзначив](#) як «певний прогрес» наявність у Плані міжнародної компоненти, проте вказав, що бракує логіки її розміщення і належної підготовки ОРДЛО до виборів. Критично щодо Плану Сайдіка висловилися також [Міністр з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб В. Черниш](#), [перший віцепікер Верховної Ради І. Геращенко](#), [низка українських експертів](#).

Примітно, що в РФ «План Сайдіка» також був сприйнятий негативно. Нереалістичність цієї пропозиції обумовлювалася категоричним небажанням РФ визнати себе учасником конфлікту, що підтвердили різкі коментарі [представника РФ в ТКГ Б. Гризлова](#) – останній заявив, що пропозиції М. Сайдіка викликають сумніви щодо його спроможності виконувати поставлені в ТКГ завдання, додаткової політичної сили «комплекс заходів» не потребує, а сторонами «внутрішньо українського конфлікту» є Київ і ОРДЛО. Також, близький до тогочасного кремлівського «куратора» донецької тематики, помічника президента РФ В. Суркова [експерт А. Чеснаков](#) назвав План Сайдіка «бульбашкою» без політичної і змістовної цінності.

При цьому, західні партнери України оцінили План Сайдіка значно прихильніше. [Посли Німеччини і Франції в Україні](#), Е. Райхель та І. Дюмон відповідно, в спільному інтерв'ю відзначили, що План Сайдіка «містить важливі ідеї, які стануть у нагоді для дискусії, коли прийде час», і що його «варто вивчити». [Спецпредставник Держдепу США по Україні К. Волкер](#) назвав План Сайдіка спробою знайти шляхи імплементації Мінських домовленостей, додавши, що передумовою для будь-яких кроків має бути «рішення Росії припинити війну».

Підсумовуючи, слід відзначити, що хоча висловлені українськими політиками та експертами критичні застереження щодо «Плану Сайдіка» у більшості випадків справедливі, втім ідеї багатокомпонентної безпекової місії ООН і ОБСЄ, тимчасової міжнародної адміністрації та міжнародної агенції з відбудови Донбасу – можуть мати сенс у контексті вироблення деокупаційної політики України.

5.7. Стратегія відновлення цілісності України і деокупації Донбасу:

«Механізм малих кроків» («ПЛАН АВАКОВА»), 2018

Міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков представив **Стратегію відновлення цілісності України і деокупації Донбасу: «Механізм малих кроків»** [7 червня 2018 року на IX Національному експертному форумі](#).

Проект був презентований як особистий план міністра і розміщений на сайті Міністерства внутрішніх справ України. Проводилися громадські обговорення Стратегії у регіонах України, документ також був презентований послам G7. У лютому 2019 року план Авакова обговорювався під час «круглого столу» в Інституті миру США, а у червні 2019 року – був презентований американській делегації Atlantic Council. Наразі документ не згадується у політичному дискурсі.

Стратегія визнає, що Мінські домовленості себе вичерпали, виходять за межі правового поля України і не можуть бути ратифіковані у нинішньому вигляді. План передбачає два етапи. На першому - пропонується ухвалити пакет законодавчих актів, ключовими з яких є закон «Про амністію» та «Про колаборантів». Передбачається, що амністія не торкнеться тільки тих, хто вчинив тяжкі кримінальні або воєнні злочини. Важливу роль на підготовчому етапі відіграє побудова комунікаційної стратегії і пояснення плану дій.

Другий етап – етап деокупації та реінтеграції «Механізм малих кроків». Передбачається створення демілітаризованої зони безпеки на окремій ділянці (районі) окупованих територій Донбасу. Спеціальна міжнародна миротворча місія та Державна прикордонна служба України беруть під свій контроль зазначену ділянку території і її межі, а правопорядок і законність забезпечується Національною поліцією України, Національною гвардією України, спільно з «блакитними касками». Не виключено залучення дружинників з місцевих громад. У межах звільненої території проводяться місцеві вибори «відповідно до українського законодавства». Відновлюється робота усіх державних правоохоронних органів, після чого починається процес реінтеграції, у т.ч.: гуманітарне розмінування, усунення екологічних та техногенних ризиків.

Для економічного відновлення передбачається законодавче закріплення механізму залучення донорів та інвесторів і надання можливості контролю витрачання коштів, створення агентства (фонду) відновлення Донбасу із залученням авторитетних міжнародних організацій, наприклад, на базі Інституту миру, надання преференцій для інвесторів, створення резервного фонду. Проводиться робота з повернення тимчасово переміщених осіб та перевірка українських документів. Відновлюється участь громадян, які проживають на раніше окупованих територіях, у виборах до центральних органів влади України, але не раніше, ніж через 3-5 років.

До **сильних сторін** запропонованого плану можна віднести: а) створення необхідної законодавчої бази для деокупації, зокрема, такої, що покриває болючі з суспільної точки зору питання амністії та визначення статусу колаборантів; б) приділяється увага питанню стратегічних комунікацій та роз'яснювальній роботі; в) наявність певної послідовності дій; г) увага до екологічних проблем; д) в центр уваги поставлені саме місцеві громади; є) вибори проводяться виключно на підставі українського законодавства; ж) прописані економічні механізми відновлення.

Водночас Стратегія має і очевидні **слабкі місця**. Зокрема, а) незрозумілим є на якій підставі, рішенні або домовленості буде здійснюватися демілітаризація окремих ділянок, хто буде учасником зазначених домовленостей; б) невизначеним є статус та підпорядкування міжнародної миротворчої місії (ООН, ОБСЄ, ЄС тощо); в) визнаючи вичерпаність Мінських домовленостей, Стратегія водночас не пропонує замість них якийсь новий формат, або пакет домовленостей; г) не зрозуміло, які юридичні наслідки матиме закон "Про колаборантів" - адміністративну відповідальність, заборону займати деякі посади протягом певного періоду тощо, яким чином це буде відповідати нормам Конституції України; д) процес гуманітарного

розмінування починається після проведення виборів, а не паралельно із процесом підготовки до виборів та відновленням органів влади, також незрозуміло, хто буде здійснювати цю місію; є) проблема деокупації Донбасу розглядається окремо від деокупації АРК; ж) відновлення права громадян на вибори органів центральної влади через певний період часу (3-5 років) суперечить нормам Конституції.

Стратегія **не перетинає «червоних ліній»**, які визначені державними представниками і суспільством, вона не передбачає якогось окремого статусу для окупованих територій та пропозицій щодо федералізації України, не містить у собі пропозицій щодо прямого діалогу з окупаційними адміністраціями, а також зобов'язань щодо обмежень у зовнішній та внутрішній політиці держави.

Реакція на Стратегію «Механізм малих кроків» в цілому була позитивною, враховуючи те, що це була перша за п'ять років з початку російської агресії спроба системного підходу до вирішення проблеми від представників влади. Серед позитивних сторін відзначався, намір на законодавчому рівні врегулювати питання колабораціонізму та амністії. Водночас, політики та експерти відзначали наявність суттєвих проблем при її реалізації, зокрема, протидію з боку Росії (Павло Клімкін) або відсутність підстав говорити про можливість миротворчої місії, необхідність окремого законодавчого регулювання перехідного періоду (Роман Безсмертний), несумісність поліцейської миротворчої місії та військової операції, що проводиться під керівництвом Міністерства оборони та Генерального штабу. Висловлювалося побоювання, що ухвалення Закону «Про колабораціонізм» ще більше налаштує проти України населення окупованих територій.

Водночас можна виділити наступні складові Стратегії «Механізм малих кроків», які **можуть бути використані для підготовки деокупаційної стратегії**:

- необхідність законодавчого врегулювання проблеми колабораціонізму та механізм амністії, внесення відповідних змін до Кримінального та Кримінально-Процесуального кодексів України;
- необхідність визначення економічних механізмів відновлення економіки Донбасу (створення окремого фонду, механізм його наповнення та контролю за розподілом коштів, залучення міжнародних донорів, преференції для інвесторів);
- просування екологічної проблематики як одного з важливих елементів переговорного процесу, вирішення техногенних та економічних проблем окупованих територій як один з пріоритетів політики деокупації;
- формування нової комунікативної політики між владою та суспільством, широка інформаційно-роз'яснювальна робота щодо ухвалених законодавчих актів, цілей та завдань деокупації.

5.8. «ВІЙНА НА ДОНБАСІ: реалії і перспективи врегулювання», 2019

«Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання» є аналітичною доповіддю, представленою у травні 2019 року авторським колективом на чолі М. Пашковим (Центр Разумкова) у рамках Проекту «Конфлікт на Донбасі: сучасні реалії і перспективи врегулювання».

У рамках доповіді автори розглянули геополітичні аспекти конфлікту на Донбасі, реалії і тенденції окупації, сценарії розвитку ситуації і перспективи миротворчої місії, а також запропонували власні пропозиції. Серед них:

- розробити комплексну, збалансовану, зосереджену на ключових напрямках, адекватну геополітичним реаліям Стратегію зовнішньої політики України;
- ухвалити окремий закон «Про засади зовнішньої політики України», в якому визначити базові принципи та норми державної політики щодо країни-агресора;
- сформулювати Концепцію державної політики на російському напрямі;
- розробити Стратегію деокупації і реінтеграції окремих районів Донецької і Луганської областей. Документ має враховувати різні можливі варіанти звільнення окупованих територій, зокрема введення міжнародного миротворчого контингенту під егідою ООН;
- пропозиції у сфері зовнішньої політики щодо дипломатичного, інформаційного просування інтересів України, створення анти-російських коаліцій, визнання РФ агресором, реформування РБ ООН, судові позови у міжнародних судах тощо.
- У воєнній сфері – підвищення рівня обороноздатності країни, поглиблення співпраці з НАТО, активізації двостороннього військово-технічного співробітництва, насамперед зі США, кіберзахист,
- В сфері економіки, автори доповіді вважають найбільш ефективною формулою успіху на донбаському напрямі *«реалізацію результативних реформ у соціально-економічній сфері, які сприятимуть підвищенню добробуту, рівня життя й соціальної захищеності громадян в Україні і зокрема на прилеглих до зони конфлікту територіях»*. Крім того пропонується *«вдосконалити політику економічної ізоляції окупованих територій та зосередитися на заходах, які ускладнювали б фінансування окупаційних режимів «ДНР-ЛНР» та збільшували вартість їх утримання для Кремля»*. А також закріпити підготовку консолідованої претензії України до РФ щодо її міжнародно-правової фінансової відповідальності за збройну агресію проти України;
- Детально описуються заходи для *«відновлення і забезпечення стабільної роботи енергетичного сектору на підконтрольних територіях, ліквідація наслідків бойових дій, мінімізація «вразливості» національної енергетики від окупації Донбасу»*.
- Пропонується формування комплексної, скоординованої загальнонаціональної системи протистояння ворожому інформаційному впливу з боку РФ. Зокрема, пропонується *«Впровадити ефективний механізм доступу громадян України, які живуть у зоні конфлікту, до загальноукраїнського інформаційного простору»*.
- В екологічній сфері, серед іншого, пропонується *«Розробити окрему державну програму визначення екологічного стану окупованих територій», «Провести додаткове обстеження реального та потенційного впливу затоплених шахт», «Розробити концепцію сталого розвитку непідконтрольних територій на засадах зеленої економіки»*.

Важливими елементами пропозицій Центру Разумкова також є концептуальні елементи реінтеграції, як важливої складової політики деокупації, зокрема *«(а) створення резерву сил Національної поліції, СБУ, Національної гвардії, Державної прикордонної служби для*

розміщення на деокупованій території; (б) формування кадрового резерву для військово-цивільних адміністрацій, судейського корпусу; (в) підготовку технічних засобів для відновлення теле- та радіомовлення, інтернет-комунікацій, випуску газет на деокупованій території; (г) підготовку педагогічних кадрів для освітніх закладів; (д) розробку Державної програми реіндустріалізації Донбасу з урахуванням світового тренду декарбонізації економічної діяльності, а також розробку спеціальної програми сприяння малому бізнесу; (е) завчасне формування баз даних для проведення заходів з люстрації».

Серед першочергових комплексних заходів з реінтеграції пропонується: розгортання на всій звільненій території військово-цивільних адміністрацій, демілітаризація регіону, відновлення судочинства, правоохоронних органів, банківської системи, відновлення функціонування суб'єктів економічної діяльності, організація Міжнародного фонду реінтеграції ОРДЛО, репаспортізація місцевого населення, амністія, повноцінне відновлення роботи ЗМІ, реалізація програми модернізації промисловості, надання соціальних гарантій населенню деокупованих територій, забезпечення відновлення прав власності, встановлення у прикордонній зоні режиму жорсткої оборони на державному кордоні.

Серед **сильних сторін** даного документу варто відмітити наголошення на необхідності концептуального та нормативно-правового наповнення як деокупаційної політики України, так і зовнішньої політики по відношенню до країни-агресора. Крім того, серед позитивних моментів – детальні пропозиції щодо енергетичного та екологічного компонентів деокупації. Пропозиції щодо підготовчих заходів політики реінтеграції та базових принципів державної політики реінтеграції є важливими компонентами, які надають документу додану вартість порівняно з іншими схожими доповідями.

Слабкою стороною даного документу можна вважати намагання включити загальні питання реформування внутрішньої та зовнішньої політики України, які опосередковано можуть мати вплив на процес деокупації, але повинні бути частиною інших доповідей, в даному ж випадку розмивають увагу від головної мети.

Дана доповідь скоріше пропонує комплексне бачення формування політики проти Російської Федерації та вирішення наслідків її агресії на сході України, політики врегулювання конфлікту, аніж безпосередня політики деокупації.

5.9. КОНСЕНСУСНІ ПРОПОЗИЦІЇ

Щодо перегляду регіонального порядку у пострадянській Європі та Євразії, 2019

Консенсусні пропозиції щодо Перегляду регіонального порядку у пострадянській Європі та Євразії ([A Consensus Proposal for a Revised Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia](#)) в англійській версії були опубліковані Корпорацією RAND наприкінці 2019 року. Російська версія документу з'явилась у січні 2020 року вже під брендом Віденського регіонального офісу Фонду ім. Ф. Еберта. У лютому 2020 року відбулась низка презентації та обговорень цього документу у різних країнах світу, включаючи Київ, Москву та Вашингтон.

Серед 21 автора із США, Німеччини, Росії, Молдови, Білорусі, Грузії та Вірменії – 2 українських автори – Василь Філіпчук та Олександр Чалий. При цьому у тексті публікації зазначено, що «Автори несуть відповідальність тільки за ті глави, у написанні яких вони брали участь». Відповідно – В. Філіпчук вказаний серед авторів розділу «Регіональні конфлікти», а О. Чалий чомусь згадується лише в кінцевому переліку авторів без атрибуції до конкретного розділу.

Текст носить загальний характер і пропонує перегляд питань не тільки українського порядку денного, а й ширший підхід до пострадянського простору та європейської безпеки. Доповідь розбита на декілька частин – Регіональна архітектура безпеки, Економічна інтеграція, Регіональні конфлікти, а також безпосередньо самі консенсусні пропозиції. Окрім детального опису статус-кво європейської безпеки та економічного співробітництва, зокрема, ситуації в Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні, автори доповіді пропонують детальні порівняльні таблиці між статус-кво та власними пропозиціями, щодо перегляду регіонального порядку.

У тексті значна увага приділена питанню взаємодії умовного Заходу та РФ, сферам впливу, економічним союзам, заходам довіри та гарантування безпеки, зокрема через розгляд питань розміщення військових баз, вирішення регіональних конфліктів, побудові заходів довіри на терені ОБСЄ, пошуку нових механізмів побудови довіри, зокрема, у військовій сфері, консультацій та узгоджень позицій між блоками. Червоною лінією через текст йдуть слова «компроміс» та «серединні держави».

Що стосується безпосередньо України, то відповідна публікація замість умовного і частково маніпулятивного з боку авторів статус-кво (прагнення до вступу в НАТО без реалістичної перспективи членства; ПВЗВТ з ЄС; розрив торгових зв'язків з Росією; відсутність діючих тристоронніх переговорів; запекла війна в Донбасі; у короткостроковій перспективі мало надій на ефективне управління конфліктом або його врегулювання) пропонує наступні ідеї для перегляду порядку – вибір статусу країни «третього шляху» (фактичний нейтралітет); багатосторонні гарантії безпеки (на заміну Будапештського меморандуму); схвалення великими державами політики неприєднання і прийняття ними заходів військової стриманості; ПВЗВТ і відновлення торгівлі з Росією; діючий механізм тристоронніх консультацій; реалізація статус-нейтральних заходів, спрямованих на полегшення страждань, і заходів укріплення довіри та безпеки; відновлення процесу пошуку врегулювання.

Однією з перших **слабких сторін** цього плану є ставлення до цих 6 країн як до «серединних» (in-between), за якими фактично не залишається суб'єктності у виборі власного майбутнього. Крім того, у тексті фактично ігнорується факт відкритої російської агресії проти України та спроби незаконної анексії Криму, а витoki проблеми вбачаються у наступному – *«головним фактором напруженості у відносинах Росії і Заходу є боротьба за вплив на країни, розташовані між ними (що будуть нижче названі «серединними країнами»): в першу чергу на Україну...»*, *«По суті, суперечка йде про набір діючих у регіоні правил, норм і інститутів, тобто про регіональний порядок»*. Також слабкою стороною можна вважати запропоновані механізми вирішення будь-яких питань через створення механізму консультацій ЄС-США-РФ,

який фактично відповідав би російському баченню світу, а саме сферам впливу та великим державам, які вирішують все за інших в ході позаінституційних та юридично зобов'язуючих консультацій. Окремо варто зауважити, що автори доповіді не пояснюють, як цей механізм консультацій повинен корелюватися з існуючими у рамках ООН та ОБСЄ.

Ще одним слабким місцем є підігравання російським пропозиціям щодо того, що регіональні конфлікти набагато простіше буде вирішити у разі, *«якби паралельно велися переговори про подальше розширення регіональних інститутів у сфері безпеки»* та пропозиції того, що будь-які зміни або вибір зовнішньополітичних пріоритетів для «серединних держав» повинен відбуватися тільки за погодженням з великими державами.

Певними «червоними лініями» у цих Пропозиціях можна вважати фіксування об'єктності України в системі європейської регіональної безпеки та економічних відносин. Наприклад, автори пропонують наступну тезу щодо співіснування ЄС та ЄАЕС – *«Цей крок мав би на увазі політичне зобов'язання не «переманювати» членів іншого союзу, не заохочувати вихід з нього і не підривати його єдність»*, що фактично (поряд з іншими пропозиціями цього розділу) зводить вибір європейської інтеграції до дій ЄС в цьому напрямі, а не до усвідомленого вибору самої держави. Ще більш критичною з боку українських національних інтересів є наступна пропозиція – *«Вони зобов'язалися б не домагатися змін у складі існуючих інститутів регіональної безпеки (тобто не приймати нових членів) або геополітичному статусі нинішніх членів союзів (тобто не підривати єдність блоку) без проведення взаємних консультацій, віддаючи належне регіональній стабільності та інтересам всіх сторін у сфері безпеки»*. Подібний механізм, у разі його реалізації фактично унеможливив би вступ України до НАТО, оскільки РФ не погодилася би на такий сценарій.

Публічної офіційної або політичної реакції на план з боку української сторони не було, оскільки презентації та обговорення відбувалися за зачиненими дверима. Більшість українських експертів негативно сприйняли ці пропозиції, однак, так як частина цих ідей щодо «серединності», «об'єктності», «нейтральності» та «нової системи регіональної безпеки» вже лунали в попередніх публікаціях Віденського офісу ФФЕ, то й увага до публікації була значно нижчою, незважаючи на її більш комплексний підхід до проблеми.

Автори, під час презентацій пояснювали, що вони розуміють, що зараз нема умов для втілення цього плану, але на майбутнє пропонують ідеї, *«щоб була їжа для роздумів»*. Водночас, українські експерти під час обговорень наголошували, що, якщо обговорювати тільки майбутнє, то це може відкрити вікно для повторення таких дій з боку РФ., Українська сторона закликає не до обговорення минулого (як вважають автори доповіді), а до відповідальності російської сторони за скоєнні порушення.

Крім того, вони виправдовувались, що текст є компромісним, у тому числі і у формулюваннях, оскільки за інших умов не було б можливості залучити до розробки російську сторону.

Фактично, дані пропозиції є неприйнятними для України через 2 основні обставини – невідповідне українським національним інтересам визначення причин початку кризи регіональної безпеки (ігнорування агресивних дій РФ в Грузії та Україні) та фактична відмова у праві держав на самовизначення та вибір зовнішньополітичного курсу (привілейоване право «великих» держав вирішувати долю регіональної безпеки та існуючих протиріч).

5.10. «ДВНАДЦЯТЬ КРОКІВ до більшої безпеки в Україні та євроатлантичному регіоні», 2020

Текст заяви «Євроатлантичної групи лідерства з питань безпеки» під заголовком «Дванадцять кроків до більшої безпеки в Україні та євроатлантичному регіоні» ([Twelve Steps Toward Greater Security in Ukraine and the Euro-Atlantic Region](#)) був вперше опублікований на сайті Мюнхенської безпекової конференції 14 лютого 2020 р., під час проведення цього авторитетного міжнародного безпекового форуму.

Заява була підтримана чотирма недержавними організаціями: Європейською мережею лідерства (European Leadership Network), Мюнхенською безпековою конференцією (Munich Security Conference), Російською радою з міжнародних справ (Russian International Affairs Council) та американською Ініціативою запобігання ядерній загрозі (Nuclear Threat Initiative). Свої підписи під документом поставили 46 експертів, серед яких були такі відомі особи, як голова Мюнхенської безпекової конференції В. Ішінгер, екс-міністр оборони Великобританії Д. Браун, екс-міністр енергетики США Е. Моніц, екс-міністр іноземних справ РФ І. Іванов, колишній Верховний головнокомандувач об'єднаних збройних сил НАТО в Європі Ф. Брідлав, колишній перший заступник Глави Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні А. Хуг. Є серед підписантів і три українських експерти – колишній посол Олександр Чалий, головний радник МЦПД Василь Філіпчук та Олексій Семеній, який у первісному варіанті тексту був представлений як радник РНБО України (пізніше було уточнено, що він обіймав цю посаду до січня 2020 р.).

Запропоновані у заяві 12 кроків розбиті на чотири змістовні блоки – безпековий, гуманітарний, економічний та політичний, – і фактично є міксом як вже озвучених раніше очевидних і в цілому прийнятних позицій, так і положень, що йдуть у руслі кремлівських наративів «мирного врегулювання» і цілей гібридної війни РФ проти України.

На перший погляд, цілком прийнятні пропозиції містять **безпековий і гуманітарний блоки**, що включають: відновлення роботи Спільного центру з контролю та координації (СЦКК); створення переговорної групи між військовими відомствами у Нормандському форматі; збільшення кількості пунктів пропуску на лінії зіткнення, дотримання режиму припинення вогню, необмежений доступ спостережної місії ОБСЄ; безперешкодний пошук безвісти зниклих осіб у зоні конфлікту; гуманітарне розмінування.

Економічний блок поруч із двома не новими ідеями щодо проведення міжнародної донорської конференції для економічного відновлення Донбасу, а також утилізації радіоактивних відходів у зоні конфлікту, містить і дві ініціативи, в які закладені ризики, а саме: створення в Україні зони вільної торгівлі одночасно з ЄС та РФ (що могло б заблокувати подальшу євроінтеграцію України), а також розроблення дорожньої карти зняття санкцій з РФ в процесі імплементації Мінських домовленостей.

Цілком у контексті кремлівських наративів – всі три пропозиції **політичного блоку**: започаткування діалогу про спільну безпеку (фактично розвиток ідей «неподільної безпеки», які свого часу пропонувала РФ, намагаючись добитися надання їй права вето щодо розширення НАТО); визначення сфер спільного інтересу і взаємодії ЄС і РФ (фактично – відновлення business-as-usual); і пропозиція започаткування у взаємодії із сусідніми державами (включно із Росією) інклюзивного загальноукраїнського діалогу про ідентичність, історію, національну пам'ять, мову.

Сторони, які покликані посилити привабливість пропозицій: а) відновлення економіки за участю міжнародних донорів; б) увага до екологічних проблем (деактивація джерел радіоактивного зараження); в) гуманітарний блок (вирішення проблеми безвісти зниклих та підготовка плану розмінування для Донбасу).

«12 кроків» були розкритиковані представниками української влади, а також політичним та експертним середовищем. [Президент В. Зеленський](#) назвав неприйнятним обговорення без участі України планів щодо мирного врегулювання. [Екс-президент П. Порошенко](#) у розмові з журналістами в Мюнхені заявив, що «документ писався у Кремлі». [Міністр закордонних справ В. Пристайко](#) сказав, що документ не враховує ні реалій ситуації, ні вимог міжнародного права щодо виведення російських військ з території України. Вісім десятків українських експертів і громадських діячів [підписали відкриту заяву](#), у якій назвали «12 кроків» документом, «що відтворює кремлівський підхід».

Розгорнуту критику просування у «12 кроках» «дружніх до Кремля ідей» опублікував впливовий американський експертний центр «Атлантична рада» (Atlantic Council). [Три десятка американських дипломатів та експертів](#) (зокрема, Ян Бжезінський, Майкл Карпентер, Едвард Лукас, послы Джон Гербст, Стівен Пайфер, Вільям Тейлор, Марі Йованович, Александр Вершбоу та інші) поставили свої підписи під текстом, який закликає західні столиці уникати таких форматів діалогів, що можуть «заохочувати яструбів у Москві, які все ще намагаються домінувати над Україною». [Колишній Спецпредставник Держдепу США з питань України К. Волкер](#) назвав «12 кроків» «жахливим документом», припускаючи, що частина підписантів погодилася його підтримати просто «через брак розуміння української теми». Примітно, що план «12 кроків» був видалений з сайту 56-ї Мюнхенської конференції з безпеки, але згодом з'явився знову.

Очевидним є факт, що для процесу мирного врегулювання «12 пунктів» не створюють жодної доданої вартості, оскільки наполовину складаються із прийнятних, але багато разів пропонованих раніше кроків, виконання яких наразі блокується російською стороною, а наполовину – із погано закамфльованих кремлівських наративів, що відповідають цілям «гібридної» війни РФ проти України.

Запропонований план є неприйнятним для України, проте він містить релевантні положення, які можуть бути використані при розробці стратегії, а саме:

- відновлення роботи Спільного Центру з Контролю та Координації (через повернення Росії до участі в СЦКК);
- залучення міжнародних організацій, таких як Міжнародний Червоний Хрест та Міжнародної комісії зі зниклих безвісти до вирішення справ про зниклих безвісти;
- затвердження програми «Розмінування Донбасу» за участю міжнародних організацій;
- розробка плану економічного відродження Донеччини та Луганщини, проведення міжнародної донорської конференції з цього питання;
- вжиття заходів за участю міжнародних посередників щодо вивезення з території ОРДЛО джерел можливого радіоактивного зараження.

5.11. «СТРАТЕГІЯ ХОЛОДНОЇ ДЕОКУПАЦІЇ», Партія «ГОЛОС», 2020

Стратегію відновлення територіальної цілісності України авторства партії «Голос» під назвою [«Голос розуму: стратегія холодної деокупації»](#) було оприлюднено 27 лютого 2020 року. Тодішній голова партії «Голос» Святослав Вакарчук під час презентації зазначив, що Мінські домовленості не вирішують питання українського суверенітету, а швидше розмивають його - *«Нам потрібен мир на українських умовах»*. Головним автором Стратегії є голова фракції «Голос» у Верховній Раді України Сергій Рахманін. До її написання було залучено і зовнішніх експертів, таких як колишній Міністр закордонних справ України у 2007-2009 роках Володимир Огризко, представник України у Раді ООН із прав людини у 2006-2009 роках Володимир Василенко та ін. Стратегію також було узгоджено з Меджлісом кримськотатарського народу. За словами депутата від «Голосу» Ярослава Юрчишина, після оприлюднення план було презентовано в Офісі Президента, обговорено з представниками України в ТКГ та іншими стейкхолдерами в Україні. На сьогодні Стратегія перебуває у стадії доопрацювання та актуалізації.

Автори позиціюють документ, як альтернативу Мінську. У ньому вимагається перегляд політичних зобов'язань України за Мінськими домовленостями. Повернення Криму до переговорного процесу є одним з важливих завдань. План складається з **8 окремих етапів**, кожен з яких настає після закінчення та верифікації попереднього, і не передбачає жодних поступок з боку України. Планується, що до країн-учасниць Нормандського формату долучаться дві країни-підписанти Будапештського меморандуму – США та Великобританія. Тиск на Російську Федерацію здійснюватиметься через санкції, міжнародні суди та дипломатичні заходи.

Відповідно до Стратегії, першочерговий крок – довготривале, повне і беззастережне припинення вогню (від 6 місяців до року), яке є передумовою будь-яких подальших дій, та засобом збереження життя українських громадян. Другий етап – створення демілітаризованої зони та залучення міжнародної поліцейської місії під егідою ОБСЄ або ООН. Така зона має проіснувати принаймні рік до того, як настане третій етап – початок процесу роззброєння. На заходи з відведення, обліку, тимчасового зберігання, і подальшого виведення з ТОТ важкого озброєння та бронетехніки планом відводиться ще один рік. Четвертий етап – створення умов для деокупації. Під час нього відбувається роззброєння та розпуск незаконних військових формувань та виведення військового та цивільного персоналу держави-окупанта. На цьому етапі також відбувається розмінування.

З п'ятого етапу починається процес деокупації та реінтеграції. Запроваджується тимчасова міжнародна адміністрація, яка забезпечує управління територіями на перехідний період, їй передається контроль над кордоном. Шостий етап – поступова передача владних повноважень українським адміністраціям, а контролю над кордоном – українським прикордонникам. На цьому етапі відбуваються місцеві вибори. Процес реінтеграції вважається завершеним після проведення на раніше окупованій території виборів до Верховної Ради України. Восьмий етап передбачає втілення Стратегії деокупації та реінтеграції Криму, розробленої на попередніх етапах у співпраці з міжнародними партнерами. Документом також передбачено надання Кримському півострову статусу Кримськотатарської національної автономії у складі України.

Паралельно Україна здійснює кроки зі зміцнення своєї обороноздатності, законодавчого врегулювання статусу окупованих територій, захисту прав їх жителів, звільнення політичних в'язнів, утримуваних РФ, і т. д. Україна також веде роботу, спрямовану на отримання від РФ компенсації за завдані збитки, підсилення міжнародного санкційного режиму щодо РФ, впорядкування власної санкційної політики і т. п.

Сильною стороною Стратегії є послідовно викладене бачення виходу з конфлікту та відновлення суверенітету України, яке включає звільнення від окупаційних військ РФ не лише

ОРДЛО, а й АР Крим. До сильних сторін також належить прозорість намірів та принципів, на яких побудовано документ, готовність поважати права мешканців окупованих територій, не розраховувати лише на допомогу західних партнерів, а й робити власний внесок у свою обороноздатність та вирішення внутрішньо українських питань, пов'язаних з конфліктом.

До **слабких сторін** плану можна віднести неврахування того, що на сьогодні Україна не має ані власних сил, ані достатньої підтримки міжнародних партнерів для того, щоб втілити його у викладеному вигляді. Також слабкою стороною є відсутність згадки про необхідність розробити документ, який би давав відповіді на питання щодо майбутнього членів незаконних збройних формувань, представників окупаційних адміністрацій та тих верств, які потенційно можуть чинити опір реінтеграції.

Стратегія «Голосу» не отримала широкого резонансу у ЗМІ. Експерти, що її коментували, переважно вітали її появу, але критикували за нереалістичність. Так, наприклад, висловлювалися сумніви відносно акценту на припиненні вогню, як передумови для подальших дій, адже така сама позиція міститься у Мінських домовленостях, і за шість років протистояння її не було реалізовано, крім того, план не торкається дражливого питання амністії. Інші критики акцентували увагу на неврахуванні балансу сил та інтересів учасників процесу. Водночас, позитивним вважалось звернення уваги на Крим, однак експерти також ставили під сумнів можливість втілення цього плану через відсутність гарантій виконання домовленостей.

Однозначно позитивною є поява структурованого документу, який демонструє бажання встановити мир та врегулювати конфлікт на засадах поваги до міжнародного права та прав людини. Наступні елементи плану можуть бути враховані при підготовці стратегії деокупації:

1) Залучення до врегулювання конфлікту з РФ більш широкого кола західних партнерів. Разом з тим, базою для співпраці має бути спільне бачення загроз та майбутнього, а не попередні зобов'язання;

2) Акцент на питанні Криму та необхідності повернути його до внутрішнього та міжнародного порядку денного, врегулювання внутрішніх питань, пов'язаних зі статусом корінних народів та майбутнім статусом півострова у Конституції України;

3) Впорядкування політики України по відношенню до окупованих територій та їх мешканців, укріплення обороноздатності, робота над питаннями компенсації збитків, завданих російською агресією паралельно з роботою над врегулюванням конфлікту з РФ.

5.12. МІЖНАРОДНА КРИЗОВА ГРУПА: «Мир в Україні I: Європейська війна», 2020

Звіт міжнародної неурядової організації Міжнародна кризова група (МКГ) [«Мир в Україні I: Європейська війна»](#) було оприлюднено 28 квітня 2020 року. Він є першим з серії досліджень різних аспектів війни Росії проти України, над якими працює організація, і стосується геополітичного виміру конфлікту.

Авторами звіту є експерти Міжнародної кризової групи, яка є незалежним та впливовим аналітичним центром, що понад 20 років працює у галузі врегулювання конфліктів та спеціалізується на польових дослідженнях, аналізі та адвокації своїх пропозицій на високому політичному рівні. В Україні МКГ працює над моніторингом та підтримкою виконання Мінських домовленостей, які вона називає дорожньою картою для врегулювання конфлікту.

Рекомендації Міжнародної кризової групи для європейських держав не є окремим планом. Вони розроблені на підтримку Мінських домовленостей з метою виведення поточної ситуації з глухого кута та спрямовані на те, щоб стимулювати Росію до зміни агресивної поведінки у довгостроковій перспективі. Автори звіту виходять з того, що *«причини конфлікту носять як локальний, так і геостратегічний характер»*. Відповідно, зусилля, спрямовані на встановлення миру в Україні, мають враховувати і більш широкий контекст загальноєвропейської безпеки.

Експерти МКГ стверджують, що російську агресію в Україні було спричинено відчуттям небезпеки від розширення західних економічних та безпекових інститутів на схід. Україна стала для РФ певним рубіконом, адже до неї в Росії ставляться *«особливо болісно»* з огляду на *«складну та переплетену»* історію стосунків. Події на Майдані, де українці заявили про своє прагнення до європейського майбутнього, Росія сприйняла, як агресію Заходу. Так само вона сприймає і західні санкції. На думку експертів МКГ, цей факт необхідно брати до уваги, адже без позбавлення РФ відчуття загрози, розв'язання конфлікту неможливе. МКГ також виходить з того, що протистояння з РФ не відповідає інтересам європейських країн.

На розв'язання проблеми, МКГ пропонує європейським державам залучити Росію до обговорення питань європейської безпеки, та шукати можливості зближення в питаннях, що становлять спільний інтерес, таких як COVID 19, або регіональні двосторонні обмеження озброєнь, тема Чорного та Балтійського морів. Друга пропозиція - перейти від позиції, яка передбачає зняття західних санкцій в обмін на повне виконання Мінських домовленостей до політики поступового винагородження Росії за мирні кроки шляхом поетапного послаблення санкцій. Такі дії *«даватимуть сигнал Росії про те, що до її розуміння загроз ставляться серйозно»*. Під час Zoom-презентації доповіді 19 травня 2020 року програмний директор МКГ з Європи та Центральної Азії Ольга Олікер наголосила, що друга пропозиція не передбачає жодного зняття санкцій до того, як Росія зробить відчутні кроки для забезпечення миру в Україні. Вона підкреслила, що поступове зняття санкцій є розповсюдженою практикою.

Сильною стороною матеріалів МКГ можна вважати те, що у своїх звітах щодо України організація визнає Росію стороною конфлікту, і відзначає, що її присутність є основним фактором, що підтримує «збройне протистояння». Ідею розширення контексту російсько-українського конфлікту можна також віднести до сильних сторін документу. Разом з тим, запропоноване МКГ розширення контексту є доволі обмеженим і це є **слабкою стороною** документу. До слабких сторін можна віднести також наступні:

1) Звіт веде свій відлік від подій Револуції Гідності та не враховує попередніх агресивних дій РФ по відношенню до України та інших країн. Не враховуються і багаточисельні заяви Президента РФ Путіна, який відмовляє українцям в окремій ідентичності і, відповідно, праві на державність.

2) МКГ, так само, як і Росія, наділяє місцеві адміністрації суб'єктністю, називаючи їх *«самопроголошеними урядами»*, [та стверджуючи](#), що території на сході контролюються

сепаратистами (прим. - а не Росією). А це не відповідає дійсності і заважає шукати справедливе вирішення конфлікту.

3) У доповіді зазначено, що Росія надає перевагу миру на її умовах перед військовими діями. Саме з цього виходять автори, пропонуючи перейти до менш конфронтаційної взаємодії з Російською Федерацією. З української точки зору, такий підхід є неприйнятним, адже мир на умовах РФ означає або припинення існування України, або суттєве звуження її суверенітету. І домовитися десь посередині з цих питань неможливо.

4) Пропозиція заохочувати РФ шляхом поступового зняття санкцій, ініційована МКГ, надсилає сигнал про те, що Європа готова йти на поступки. Разом з тим, РФ подібного сигналу не надсилала. Отже, такі дії свідчитимуть про зменшення рішучості, що може стимулювати подальші агресивні дії з боку РФ.

Пропозиції Міжнародної кризової групи зустріли значний опір в Україні. [Українська експертна спільнота опублікувала заяву](#), в якій жорстко розкритикувала доповідь. *«Замість того, щоб покарати Росію за руйнування системи безпеки і порушення міжнародного права, МКГ пропонує кроки, спрямовані на умиротворення держави-агресора»*, - йдеться у заяві. На їх думку, *«довідь передбачає закріплення ролі Росії у Східній Європі на десятиліття вперед шляхом можливої багатосторонньої угоди»*, а пропозиція поступового зняття санкцій *«означає безумовне призупинення санкцій, пов'язаних з війною на Донбасі в обмін на випадкові поступки з боку Росії»*. [Українські експерти наголосили](#), що процвітаюча та безпечна Європа можлива лише якщо вона *«спирається на незмінні принципи територіальної цілісності, економічного розвитку, стійкості суспільства та армії, а також зміцнення демократії в Україні й Європі»*. Висловлювалися переконання, що *«ця доповідь відтворює наративи і забаганки Кремля»*.

Американські експерти піддали критиці небажання авторів розглянути мотивацію РФ та її агресивну політику у «близькому зарубіжжі» від 1991 року. На їх думку, це [звужує контекст та грає на руку РФ](#), просуваючи *«російський консенсус»* щодо того, що дії РФ в Україні є захисними/запобіжними.

При розробці Стратегії політики деокупації Україні варто врахувати пропозицію поставити ситуацію в Україні у більш широкий контекст. При цьому необхідно врахувати політику РФ та заяви Путіна щодо України протягом всього періоду української незалежності, агресивні дії РФ по відношенню до європейських країн та США, військове втручання в Сирії, спрямоване на підтримку авторитарного лідера, мілітаризацію Криму та порушення прав його мешканців, зміцнення авторитарного правління всередині країни, декларацію превалювання внутрішнього законодавства над міжнародним правом та ін. Саме ці дії вказують на агресивну та авторитарну природу російської держави, яка не розділяє принципів мирного розв'язання конфліктів, які лежать в основі пропозицій МКГ.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ МИРНИХ «ПЛАНІВ»

	План Мореля	План Пінчука	9 кроків Філіпчука	План Артеменка	План Сайдіка	План Авакова	План Центру Рахункова	Консенсусні пропозиції RAND	12 кроків	План «Голосу»	International Crisis Group
Комплексний / окреме питання	Окремі питання	Комплексний	Комплексний	Окремі питання	Комплексний	Комплексний	Комплексний	Комплексний	Окремі питання	Комплексний	Окремі питання
Тільки Україна чи комплексне питання перегляду Європейської безпеки	Тільки Україна	Тільки Україна	Комплексне: створення зони вільної торгівлі від Лісабону до Владивостоку, проведення міжнародної конференції щодо нової архітектури безпеки	Тільки Україна	Тільки Україна	Тільки Україна	ідеї реформування РБ ООН	Комплексні питання пошуку компромісів щодо європейської регіональної безпеки, а також майбутнього всіх 6 країн СхП	Комплексне, в дусі російських пропозицій «неподільної безпеки».	Тільки Україна	Основна ідея - перейти від тиску на РФ до заохочення та пошуку спільних рішень в галузі європейської безпеки
Донбас + Крим (тільки Донбас, тільки Крим)	Окремі райони Донецької та Луганської областей	Окремі питання Донбасу та Криму	Донбас + Крим	Донбас + Крим	Тільки Донбас	Тільки Донбас	Тільки Донбас	Тільки Донбас, зазначається, що «не вдалося прийти до консенсусу відносно Криму», оскільки розійшлися позиції українських та російських представників	Тільки Донбас, хоча тема Криму згадується у контексті більш широкого діалогу між РФ та Україною.	Донбас + Крим	Тільки Донбас
Чи включена пропозиція федералізації	Ні	Ні	Україна може (але не зобов'язана) прийняти Конституцію з	Ні	Ні, але є «особливий статус ОРДЛО».	Ні	Ні	Ні	Ні	Ні	Ні

			широкими правами регіонів								
Чи розглядається питання повернення контролю за кордоном. Як?	!Ні	Ні	Ні	Так. Контроль переходить до України, після чого тим, хто не бажає жити в Україні, дається 72 години на виїзд	Так. Поступова передача українським прикордонній та митній адміністрацій під наглядом ООН і ОБСЄ. Детальні умови передбачалося розглянути окремо.	Ні	Лише як передумова проведення виборів, без деталізації шляхів повернення контролю.	Ні	Ні	Так. Передача контролю над кордонами від міжнародної адміністрації до української відбувається на шостому етапі (з восьми), коли відновлено безпеку	Ні
Чи розглядається питання проведення місцевих виборів на Донбасі?	Так, тези Мореля безпосередньо присвячені проведенню місцевих виборів, на основі спеціального закону, до моменту виконання безпекових пунктів Мінських домовленостей, з можливістю обрання бойовиків на керівні посади, обмеження роботи ЗМІ та політичних партій	Так, пропонувалося визнати місцеві «вибори», які проведуть представники ОРДЛО, як компроміс для пошуку врегулювання	Ні	Ні	Так. Після розміщення військової, поліцейської та цивільної місії ООН/ОБСЄ, при їх організації та нагляді, але при цьому за участі «місцевої поліції» і при діючих до оголошення результатів виборів маріонеткових режимах ОРДЛО.	Так Місцеві вибори відбуваються поступово, в межах окремої звільненої території, де встановлений контроль Міжнародної миротворчої місії спільно з правоохоронними структурами України і можливо, дружинників з місцевих громад. Вибори на основі українського законодавства.	Вибори за українським законодавством. Дню виборів має передувати відновлення безпеки на окупованих територіях.	Ні	Ні	Так. Місцеві вибори відбуваються на сьомому з восьми етапів після того, як Україна повністю відновить контроль над кордонами	Ні

Які поступки з боку України вимагаються?	Проведення виборів на основі спеціального закону всупереч КУ та українському законодавству	Відкладення інтеграції з ЄС та НАТО, розділення питання Криму та Донбасу	Нейтралітет, передача Севастополя в оренду РФ на 99 років, мораторій на 20 років щодо статусу Криму, влада - місцевій адміністрації, згодом референдум щодо приналежності, впровадження спільного управління, відновлення співробітництва в рамках спільних проектів, амністія для тих, хто не вчинив тяжких злочинів	Проведення референдуму щодо передачі Криму в оренду Проведення повторного референдуму через 30-50 років щодо приналежності, амністія тим, хто не вчинив тяжкий злочин	Все, що прописано в Мінських угодах	Жодних	Жодних	Фактичний нейтралітет, узгодження змін зовнішньополітичного курсу з «великими» державами	Дискусії з РФ, Польщею, Угорщиною про українську ідентичність	Жодних	Документ стосується геополітичного виміру конфлікту. Україна має діяти у рамках Мінську
Чи передбачається широка автономія ОРДЛО як інструмент вирішення конфлікту?	Опосередковано. Згадується питання закону про статус непідконтрольних територій як взаємопов'язаний з процесом проведення виборів	Ні	Ні	Передбачається всеукраїнський референдум щодо особливого статусу ОРДЛО	Так, передбачається «особливий статус» з викладеними в Мінських домовленостях умовами.	Ні	Ні, але серед базових принципів реінтеграції - «Україна готова враховувати регіональні, культурні, мовні, історичні особливості цього регіону».	Ні	Ні	Ні	Ні
Чи	Так. Тези	Ні	Ні	Ні	Фактично так,	Ні	Ні	Так, зокрема,	Ні.	Ні	Заклику до

визнається суб'єктність представників не підконтрольних територій (наприклад, заклик до прямих переговорів)	передбачають можливість обрання на керівні посади голів місцевих рад осіб, які не мають відповідати цензу осілості. Взаємопов'язане питання проведення амністії, що передбачає можливість участі у виборах та виборних органах представників не підконтрольних територій				бо з ними мала співпрацювати тимчасова адміністрація ООН/ОБСЄ, і ними передбачалося виконання плану заходів, нарівні з Україною.			пропонуються "статус-нейтральні" назви та терміни, які б не визнавали суверенітету держави над не підконтрольними територіями			прямих переговорів нема, але йдеться про те, що територію контролюють сепаратисти (а не Росія), а незаконні адміністрації називають «самопроголошеним урядом»
Чи пропонується перегляд Мінських угод?	Ні	Ні	Ні	Ні	Не перегляд, але заміна на більш дієвий і політично зобов'язуючий документ з виконання Мінських домовленостей.	Так	Ні, але є Додаток 3 «ВІДОЗВА учасників експертної конференції», в якому зазначений заклик «вимагаємо від президента України, усвідомивши свою відповідальність перед українським народом і державою:... Визнати, що термін «дії» «Мінських домовленостей» збіг...»	Ні	Ні.	Так. В їх політичній частині	Ні

Чи є вимоги до РФ?	Немає	Вивести своїх бойовиків та озброєння з території України, припинити вогонь відповідно до Мінських угод	Припинення агресії в обмін на нейтралітет, вивести «агентів впливу» з Донбасу	Плата за оренду Криму	Передбачаються певні кроки з боку РФ	Чітко не прописано, але за логікою передбачається припинення вогню та відвід військ,	Звільнення Росією окупованих територій, компенсації збитків Україні, невтручання в її внутрішні справи та поваги до її зовнішньополітичного курсу, геополітичного вибору, вивід військових формувань РФ, російської військової техніки	Ні, фактично пропонується повернення до консультацій з РФ по будь-якому питанню регіональної безпеки та економічної інтеграції	Передбачаються певні кроки з боку РФ	Перша і основна вимога - припинити вогонь	Ні. Навпаки пропонується перейти до політики заохочення РФ до співпраці
Чи брали участь українські експерти в розробці	Ні	Так	Так	Так	Ні	Так	Так	Так	Формально так	Так, в першу чергу документ розроблено українцями	З українцями спілкувалися в процесі підготовки звіту

РОЗДІЛ 6.

РЕЛЕВАНТНІ УРОКИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ

Залучення міжнародного досвіду врегулювання конфліктів є невід'ємною складовою розробки опцій та пропозицій для деокупаційної політики. У цьому контексті важливе вивчення і використання релевантних для України практик підготовки та імплементації деокупаційної політики: від тактики і стратегії ведення дипломатичних переговорів – до внутрішньополітичних рішень і інструментів повернення тимчасово окупованих територій під юрисдикцію України.

Для аналізу як позитивних, так і негативних уроків та досвіду доцільним є зупинитися на таких прикладах врегулювання, як конфлікти у Придністров'ї, Абхазії та Південній Осетії, ряд конфліктів на Балканах та частково – у Нагірному Карабаху.

6.1. ПРИДНІСТРОВСЬКИЙ КОНФЛІКТ (МОЛДОВА)

В основі конфлікту в Придністров'ї – комплекс політичних, історико-культурних, та економічних чинників. Головною причиною його виникнення стала зміна статусу придністровської партійно-господарської верхівки у системі політичної влади Молдавської РСР у період 1989-1991 рр., яка була інструменталізована Російською Федерацією у рамках своєї неоколоніальної політики. Відцентрові тенденції у Радянському Союзі, піднесення національних та демократичних рухів та і намагання республіканської номенклатури отримати більше незалежності було фоном розгортання конфлікту. Формальним поштовхом для загострення стало ухвалення Закону «Про функціонування мов на території Молдавської РСР», який встановлював державний статус молдавської мови і був сприйнятий як дискримінаційний з боку російськомовного населення. При цьому важливо, що *загроза румунізації виступала у якості приводу для ескалації. Натомість етнічний та релігійний компоненти були відсутні, що робить конфлікт відмінним від більшості інших конфліктів за участі Російської Федерації, але подібним до гібридної війни РФ проти України.*

2 вересня 1990 р. на Другому з'їзді народних депутатів Придністров'я, була проголошена Придністровська Молдавська Радянська Соціалістична Республіка. Протягом 1990-1991 рр. було здійснено кілька спроб врегулювати ситуацію. [Після провалу пугчу ДКНС у 1991 р.](#) Республіка Молдова проголосила незалежність, а Верховна Рада Придністров'я, натомість, проголосувала за приєднання до Радянського Союзу.

На Лівобережжі створювалися незаконні збройні формування, які отримували озброєння від 14-ї російської армії (у грудні 1991 р. командуючий 14-ю армією генерал Ю. Яковлев очолив створене у Придністров'ї «Республіканське управління з оборони та безпеки», що зробило очевидною підтримку російськими військовими придністровських сепаратистів) - *це одна риса, яка характеризує динаміку конфлікту як подібну до гібридної війни РФ проти України.* До кінця 1991 р. сепаратисти взяли під контроль всі райони Лівобережжя Дністра та м. Бендери.

Намагання молдавського керівництва відновити конституційний порядок на Лівобережжі за допомогою сил безпеки у березні 1992 р. призвела до бойових дій, у яких, поряд із місцевими іррегулярними угрупованнями (Республіканська гвардія, козаки), брали участь громадяни Росії та України (УНСО). Примітно, що як у Молдові, так і в Україні можна спостерігати [залучення до конфлікту представників радикальних та екстремістських груп](#) з країн, що не залучені до конфлікту безпосередньо. Кульмінацією конфлікту стала битва за Бендери 19-21 червня 1992 р., яка завдяки безпосередньому втручання підрозділів російської армії завершилася на користь сепаратистів.

21 липня 1992 р. президентами Росії і Молдови було підписано Угоду про принципи мирного врегулювання збройного конфлікту у Придністровському регіоні Республіки Молдова, що була парафована також "Президентом Придністровської Молдавської Республіки" І. Смирновим. Передбачалося припинення вогню, розведення протидіючих сторін і створення демілітаризованої зони, створення миротворчих сил, що складалися б з російського, молдавського і придністровського контингентів, а також Об'єднаної контрольної комісії (ОКК), що мала діяти на основі консенсусу і у підпорядкування якої передавалися вищезазначені миротворчі сили. 14-я армія повинна була дотримуватися нейтралітету, а її майбутній статус і умови виведення з Молдови - стати предметом переговорів між Москвою і Кишиневом. **При цьому знаковою помилкою керівництва Молдови стала згода на визнання за РФ статусу посередника і гаранта врегулювання конфлікту.**

Внаслідок конфлікту загинуло близько 1000 осіб, з яких 400 - мирні жителі. Поза контролем Молдови опинилися 1/8 території країни, де проживала 1/6 населення та розташовувалася третина промислового потенціалу республіки.

Основні етапи врегулювання та ініціативи

Наприкінці 1992 року відновилися переговори з приводу особливого статусу Придністров'я, посередником в яких виступила Росія. Починаючи з 1993 року у статус посередника отримала ОБСЄ, а у 1995 році - Україна. З 1994 року між Придністров'ям і Молдовою було підписано ряд документів, що визначають принципи вироблення статусу регіону.

Московський меморандум. 8 травня 1997 р. президентом Молдови П. Лучинським і керівником Придністровської адміністрації І. Смирновим за посередництва Російської Федерації, України та ОБСЄ був підписаний Меморандум про принципи нормалізації відносин між Республікою Молдова і Придністров'ям (Московський меморандум або Меморандум Примакова). Згідно з ним, Молдова та Придністров'я, які були визначені «сторонами» конфлікту, домовились про утримання сили і продовження становлення між ними "державно-правових відносин". Документ, який визначає ці відносини, статус Придністров'я, згідно документу "буде ґрунтуватися на принципах взаємно узгоджених рішень", а зовнішня політика Молдови будуватиметься за участі Придністров'я у питаннях, що "торкаються його інтересів". Придністров'я мало отримати право на самостійні «міжнародні контакти в економічній, науково-технічній і культурній сферах, а в інших областях - за згодою сторін". Започатковувався формат переговорів 3+2, у якому Молдова та Придністров'я були сторонами, а Російська Федерація, Україна та ОБСЄ - гарантами переговорного процесу.

Меморандум Козака – 2003 р. Після приходу до влади у Молдові Партії комуністів та обрання Президентом Молдови Володимира Вороніна, який прийшов до влади під гаслами зближення з Росією, була здійснена чергова спроба врегулювати конфлікт. За планом, який запропонував перший заступник глави адміністрації президента Росії Дмитрій Козак, Молдова мала перетворитися на «асиметричну федерацію», а ПМР і Гагаузія отримали б особливий статус, можливість мати власні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, власні Конституцію і законодавство, державну власність, самостійний бюджет і податкову систему, а також власну символіку та інші атрибути свого автономного статусу. Діловодство в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування мало здійснюватися молдавською і російською мовами. Придністров'я та Гагаузія також отримували можливість блокувати законопроекти, небажані для автономій. Молдова зобов'язувалася дотримуватися нейтралітету, а також надати Росії право на розміщення російських військ на території Придністров'я терміном на 20 років у якості гарантів врегулювання конфлікту.

В останній момент Президент Молдови Володимир Воронін відмовився підписувати "план Козака". [Наслідком стало чергове погіршення відносин](#) між Кишиневом та Тирасполем.

План Ющенка («7 кроків до демократії»), представлений Президентом України на саміті ГУАМ 22 квітня 2005 році, передбачав «демократизацію» Придністров'я, а також проведення вільних і демократичних виборів до Верховної Ради Придністров'я, контроль за проведенням яких повинні були забезпечити Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Рада Європи, Росія, США та інші демократичні країни разом з Україною.

На розвиток Плану Молдова ухвалила додаткові резолюції, якими передбачався розпуск придністровської міліції та т.зв. «Міністерства державної безпеки» - фактично промосковської мілітаризованої структури, - вільна діяльність на території Придністров'я молдавських політичних партій, молдавських і міжнародних засобів масової інформації та розвиток громадянського суспільства. Крім того, парламент Молдови вимагав, щоб на виборах у Придністров'ї всі кандидати мали громадянство Молдови. Окремою вимогою була демілітаризація Придністров'я, включно з виведенням з його території російських миротворчих військ, і припинення незаконної транскордонної торгівлі.

Згодом, у розвиток згаданих резолюцій було ухвалено Закон №. 173 про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я). Проте, Придністров'я не визнало цей закон. Як наслідок, План Ющенка було згорнуто.

У листопаді 2005 р у відповідь на звернення президентів України і Молдови була створена Європейська місія з прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM), яка повинна була сприяти модернізації контролю на українсько-молдовському кордоні. Це [одна з чотирьох цивільних місій](#), розгорнутих у рамках Спільної політики безпеки і оборони ЄС на пострадянському просторі.

Припинення у 2006 р. обслуговування українською митницею вантажів, які не пройшли митне оформлення на території Молдови, було розцінене Тирасполем як «економічну блокаду» Придністров'я. У відповідь на це російська сторона надіслала до Придністров'я т.зв. гуманітарний конвой. Конфліктна ситуація призвела до дворічного блокування переговорного процесу між сторонами конфлікту.

17 вересня 2006р.у «ПМР» відбувся референдум щодо незалежності республіки, на якому близько 97% населення висловилися за відокремлення регіону від Республіки Молдова та його подальше входження до складу Російської Федерації.

Мезебергська ініціатива. 5 червня 2010 р на зустрічі Президента Російської Федерації Д. Медведєва та канцлера ФРН А. Меркель був підписаний меморандум, яким передбачалося «розглянути можливість створення Комітету Росія - ЄС з питань зовнішньої політики і безпеки на міністерському рівні». Документом обумовлювалося співробітництво Росії і ЄС «в напрямку вирішення придністровського конфлікту ...у форматі «5 + 2».

У листопаді 2010 р уряд ФРН організував конференцію стосовно заходів зміцнення довіри у процесі молдовсько-придністровського врегулювання, що стала щорічним заходом. Наприкінці 2011 р. поновилися переговори у форматі «5 + 2». У 2012 р їх учасникам вдалося узгодити документ під назвою «Принципи та процедури проведення переговорів» і попередньо узгодити порядок денний, розбитий на три «кошика» (соціально-економічні питання, правові та гуманітарні питання і всеосяжне врегулювання). Вперше за десять років, на зустрічі міністрів закордонних справ ОБСЄ у 2012 р. було ухвалено заяву про переговорний прогрес з придністровського врегулювання. Був обраний курс «малих кроків» – намагання забезпечити поступову інтеграцію Придністров'я до складу Молдови, підтримуючи при цьому проєвропейський курс Кишинева.

Рада ЄС призупинила дію візових санкцій стосовно керівництва Придністров'я, представникам регіону було запропоновано взяти участь у підготовці Угоди про Асоціацію Молдови та ЄС. В межах «футбольної дипломатії» відбулися зустрічі прем'єр-міністра Молдови В. Філата та керівника придністровської адміністрації Є. Шевчука, внаслідок чого вдалося вирішити низку економічних питань, зокрема, відновити залізничне сполучення.

Втім, Мезебергська ініціатива провалилася. Комітет Росія - ЄС так і не був створений, а після нетривалих контактів керівництва Молдови та Придністров'я сторони повернулися до стану «холодної війни».

Берлінський протокол. Під час зустрічі в Берліні 2-3 червня 2016 р. у форматі «5+2» був ухвалений «Берлінський протокол», який передбачав своєрідну «дорожню карту» з п'яти питань, які мали бути вирішені, а саме: апостилювання дипломів, виданих у Придністров'ї; використання автомобілів із номерними знаками, виданими у Придністров'ї для участі у міжнародному дорожньому русі; налагодження телекомунікації і зв'язку; співробітництво у галузі екології, зокрема, охорони ресурсів Дністра; питання кримінальних справ, порушених у Молдові проти т.зв. громадян Придністров'я.

За більшістю з напрямів були підписані відповідні протоколи. Крім того, відкрито міст через р. Дністер між селами Гура Бикулуй та Бичок, підписано протоколи щодо доступу молдавських фермерів до обробки земель, розташованих на лівому березі та щодо функціонування шкіл з румунською мовою навчання, розташованих у Придністров'ї.

Проте, практична реалізація протоколів наштовхнулася на низку перешкод, наприклад, відновлення телефонного зв'язку потребувало суттєвих поступок з боку молдавських операторів.

Великий пакет для Молдови (план Додона). У березні 2019 р. Адміністрацією Президента Молдови був оприлюднений документ «Великий пакет для Молдови». Згідно з ним, пропонувалося у 2020 р. організувати у Кишиневі міжнародну конференцію високого політичного рівня, за підсумками якої всі головні міжнародні гравці повинні підписати «Хартію про солідарність і партнерство з Республікою Молдова» і створити «Фонд сприяння і постконфліктного розвитку Молдови», з метою фінансування приєднання Придністров'я до Молдови. До 2022 р. планувалося виробити модель придністровського врегулювання і програму постконфліктного розвитку об'єднаної держави на 10-15 років. Пропонувалося також розглядати Республіку Молдова як перспективну можливість «вибудовування стратегічного діалогу Росія-ЄС у нових історичних умовах», підкреслювався нейтралітет країни. Трансформація миротворчої операції у Молдові передбачалася виключно «у рамках політичного врегулювання придністровської проблеми». Конкретний статус Придністров'я у плані не обговорювався. У документі також зазначається, що «Великий пакет» може бути основою «вибудовування поетапного мирного процесу по врегулюванню конфліктної ситуації на території України».

План був презентований західним партнерам - ЄС та США, а також представлений у ході Мюнхенської конференції з питань безпеки. Враховуючи час його появи, його реалізація ув'язувалася із результатами парламентських виборів у Молдові. Реалізація плану не вийшла за межі консультації з партнерами.

Нормативно-правова база

22 липня 2005 р. був ухвалений Закон № 173 про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я). Згідно з ним, у складі Республіки Молдова засновується автономно-територіальне утворення з особливим правовим статусом - Придністров'я, до складу якого можуть увійти або вийти з його складу населені пункти лівобережжя Дністра за результатами місцевих референдумів, проведених у відповідності до законодавства Республіки Молдова.

Представницьким і найвищим законодавчим органом Придністров'я є Верховна Рада з правом ухвалення законів на місцевому рівні та інших нормативних актів у межах своєї компетенції. Повноваження Верховної Ради Придністров'я, а також функції виконавчого органу Придністров'я визначаються на основі переговорного процесу.

Суди, органи Прокуратури, Управління Служби інформації і безпеки та Управління внутрішніх справ Придністров'я, відповідно до цього закону, є складовою частиною єдиної системи судових інстанцій і єдиної системи правоохоронних органів Республіки Молдова і діють на основі законодавства Республіки Молдова.

Придністров'я має право на власну символіку. Діловодство здійснюється молдавською мовою на основі латиниці та російською. Придністров'я має право встановлювати і підтримувати зовнішні контакти в економічній, науково-технічній, гуманітарній сферах у порядку, передбаченому законодавством Республіки Молдова.

У Республіці Молдова за Придністров'ям законодавчо не закріплений статус *окупованих територій*. Водночас існує низка *рішень Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ)* - «Длашку та інші проти Молдови і Росії», «Мозер проти Республіки Молдова та Росії», згідно з якими Росія визнається відповідальною за стан справ у Придністровському регіоні. Європейський Суд з прав людини обґрунтовує причетність до справи Росії тим, що «Придністров'я продовжує своє існування тільки завдяки військовій, економічній, фінансовій, інформаційній та політичній підтримці Росії ... Росія має ефективний контроль або як мінімум вирішальний вплив на Придністровську республіку».

2 травня 2017 р. *Конституційний суд Молдови* визнав неконституційним перебування на території РМ російського військового контингенту. Судді відзначили, що «біля 11 відсотків території Молдови є окупованими, а російська армія не була виведена з Придністровського регіону».

Сучасний стан

Наразі конфлікт перебуває у «замороженому» стані. Керівництво Придністровського регіону, попри пропозиції Президента Молдови І. Додона щодо можливого надання «широкої автономії», відмовляється обговорювати питання політичного статусу Придністров'я. Придністровські представники неодноразово наголошували на тому, що зацікавлені лише в обговоренні окремих питань економічних та соціальних відносин і розглядають стосунки із Молдовою, як взаємини двох держав.

На території регіону фіксуються порушення прав людини, придушується опозиція. Політична влада фактично контролюється однією економічною структурою - холдингом «Шериф». Пандемія «коронавірусу» призвела до ще більшої закритості Придністровського регіону.

Уроки та загрози для України. Придністровський конфлікт, незважаючи на часову віддаленість та різні історичні умови має багато схожих рис із російсько-українською війною. Це, в першу чергу, «гібридні методи», які використовувалися Росією під час збройної фази конфлікту (використання іррегулярних збройних формувань, які озброювалися Росією, інформаційна війна за допомогою засобів масової інформації тощо). Основні уроки та загрози Придністровського конфлікту для України наступні:

— зміна статусу Росії зі сторони конфлікту на посередника та спостерігача стала стратегічним програвом і, за досвідом Придністров'я, позбавило Молдову будь-яких дієвих механізмів ведення перемовин безпосередньо з центром ухвалення рішень, а нез самопроголошеною владою, хоча жодні серйозні зрушення у врегулюванні неможливі без політичної волі саме Росії;

- прямі перемовини з сепаратистами не дають жодних переваг і ведуть лише до затягування конфлікту в часі, накопичення невирішених економічних та соціальних проблем;
- Росія як організатор та спонсор конфлікту робить все належне, щоби нав'язати Молдові модель врегулювання, яка унеможливить подальший рух країни шляхом європейської інтеграції, а свою роль посередника натомість використовує для отримання переваг у відносинах із західними партнерами ;
- модель, застосована у Молдові (у вигляді «широкої автономії»), може бути нав'язана і Україні, а активний тиск російської сторони з метою запустити широке політичне врегулювання без вирішення безпекових гарантій, це підтверджує;
- Простежується бажання вирішити питання шляхом конференції ключових гравців (США, ЄС та Росії);
- сепаратистські утворення можуть існувати лише за безпосередньої економічної підтримки Росії (у випадку Придністров'я це постачання газу без вимог сплати, внаслідок чого борг регіону перед російським Газпромом складає більше 6 млрд дол. США).

6.2. ПІВДЕННА ОСЕТІЯ ТА АБХАЗІЯ (ГРУЗІЯ)

Конфлікти у Південній Осетії та Абхазії мають довгу історію протистояння та чисельні спроби врегулювання за участі різноманітних посередників. Обидва конфлікти є комплексними, і протягом останніх 30 років до існуючих політичних протистоянь початку 1990-х додалися етнічні елементи, а також фактор фактичної зміни ролі одного з посередників на учасника конфлікту.

Водночас, розвиток подій після серпневої російсько-грузинської війни 2008 року перевів ці конфлікти та процес їх врегулювання у нову площину. Саме зміни останніх 12 років створили велику кількість паралелей з поточним російсько-українським конфліктом. Ще після 2008 року деякі експерти відмічали, що РФ може застосувати окремі елементи, апробовані в Грузії, проти України. Вже після 2014 року Україна почала вивчення помилок Тбілісі, зокрема, щодо подання скарг проти Росії до Міжнародного суду ООН.

Грузино-абхазький конфлікт переріс у збройне протистояння влітку 1992 р. Угода про припинення вогню була досягнута 3 вересня 1992 р., і вже у листопаді того року у Тбілісі було відкрито офіс ООН для забезпечення комплексного підходу Організації у регіоні та допомоги у миротворчих зусиллях Генерального секретаря. На той момент всі сторони підтримали активну роль ООН у досягненні мирного вирішення конфлікту. 14 травня 1994 р. за посередництва Спеціального посланця Генерального секретаря, грузинська та абхазька сторони підписали у Москві [Угоду про припинення вогню та розведення сил](#), домовилися про розміщення миротворчих сил СНД для контролю за дотриманням цієї Угоди, а місія ООН (UNOMIG) мала контролювати виконання цієї угоди та спостерігати за діяльністю сил СНД.

Грузино-південно-осетинський конфлікт вибухнув наприкінці 1990 року. У листопаді 1992 року Конференція з безпеки та співробітництва в Європі (згодом ОБСЄ) розмістила [місію в Грузії](#), яка сприяла переговорам між конфліктуючими сторонами у зоні конфлікту, здійснювала моніторинг ситуації з безпекою, заохочувала переговори між сторонами та працювала над створенням довіри між громадами, тощо.

Літо 2008 року стало критичним моментом для посередницьких зусиль обох міжнародних організацій - ООН та ОБСЄ. Незважаючи на так звану Угоду шести пунктів, яка формально закінчила російсько-грузинський конфлікт, Російська Федерація у 2009 році наклала вето на продовження Місії ООН в Абхазії та не погодилась на продовження Місії ОБСЄ в Південній Осетії. Для моніторингу ситуації з'явилась [Моніторингова Місія ЄС](#), але Росія не дозволила її діяльність ні в Абхазії, ні в Південній Осетії, і до сьогодні моніторинг відбувається лише зі сторони, яка контролюється Тбілісі. Відтак, **діяльність місій ОБСЄ та ООН в Грузії була заблокована, а для розміщення новоствореної місії ЄС було створено перепони, які де-факто унеможливають повноцінне виконання покладених на неї функцій.**

Поряд з цим варто окремо окреслити **колективну роль Європейського Союзу** у цьому процесі. У 2003 році ЄС призначив першого спеціального представника ЄС на Південному Кавказі, який не був уповноважений виступати посередником між конфліктними сторонами. До 2008 року ЄС відігравав роль спонсора для побудови миру, реконструкції та відновлення довіри між сторонами. Усе це опосередковано впливало на можливе врегулювання конфлікту, але не було посередництвом як таким, оскільки здебільшого стосувалося відносин між людьми. У той же час розбіжності між державами-членами щодо їх відносин з РФ унеможливили формування чіткої та одностайної позиції ЄС. Крім того Брюссель не був членом основних багатосторонніх форматів переговорів щодо управління та вирішення конфліктів - СКК та Женевський процес. Здатність виступати єдиним актором у російсько-грузинському конфліктному з'явилась у наслідок війни 2008 року, що суттєво вплинула на сприйняття Євросоюзу як надійного та можливого посередника у регіоні. **Відтак, можна сказати, що слабкість колективного підходу Європейського Союзу до певної міри була вигідною для Російської Федерації у**

2008 р. як у світлі самої можливості збройної ескалації, так і надто слабкої реакції у відповідь на неї.

На відміну від україно-російського збройного конфлікту, у випадку з грузинськими територіями Росія пішла на **офіційне визнання незалежними квазідержавних утворень**. Так, Абхазія та Південна Осетія були визнані не тільки РФ, але і декількома іншими державами, залежними від Москви або вмотивованими її фінансовою допомогою. Протягом перших чотирьох років п'ять країн визнали Південну Осетію та Абхазію - Росія, Нікарагуа, Венесуела, Науру, Тувалу.. Вануату то визнавала незалежність, то відкликала своє рішення. У 2018 році ці самопроголошені утворення визнала Сирія. ***Це, власне, істотним чином відрізняється від тактики Росії щодо самопроголошених республік на тимчасово окупованій території України, які Москва офіційно не визнає. Але, на відміну від політики по відношенню до так званих «ДНР» та «ЛНР», Росія майже одразу ж після незаконного референдуму спробувала незаконно анексувати окупований Крим шляхом офіційного включення до складу РФ.***

Окрім створення так званих міністерств закордонних справ, Абхазія та Південна Осетія активно використовувала механізм **створення «дипломатичних представництв»** за кордоном, що спостерігалось і у випадку ОРДЛО. Створювалися різні «дипломатичні установи»: від «класичних» посольств у країнах, які визнали їх незалежність, до «почесних консульств» та «представництв». При чому назва останніх могла відрізнятися на англійській та російськомовній версіях сайтів «МЗС», оскільки статус «почесного консульства» також регламентується Віденською Конвенцією. У 2014 р., наприклад, існувало три офіційні посольства Абхазії – у Російській Федерації, Венесуелі та Південній Осетії. Південна Осетія мала свої посольства у Росії, Венесуелі, Нікарагуа та Абхазії.

Більш цікавим виглядає список «почесних консулів» Абхазії, які були представлені в Нижньому Новгороді (Росія), Пекіні (Китай), Сан-Маріно та Великій Британії. Абхазія також мала своїх «повноважних представників» у Болгарії та балканських державах, Німеччині, Туреччині, Сирії, Придністров'ї, Греції, Італії, Сан-Маріно та ін. При чому відкриття таких представництв неодноразово викликало дипломатичні скандали між Грузією та третіми країнами, а сепаратистські регіони активно використовувала такі «дипломатичні» представництва та «ввізати» у внутрішній пропаганді. Таким чином, хоча самопроголошена влада і використовує **«закордонні представництва» для спроб легалізації та міжнародного визнання, але це має ефект передовсім інформаційного характеру – більшою мірою для внутрішньої аудиторії, меншою – для зовнішньої, але до міжнародно-правового визнання не призводить.**

Російська паспортизація в Абхазії та Південній Осетії [розпочалась ще при президенті Е. Шеварднадзе до Революції 2003 року](#). Для багатьох на першому етапі це була лише можливість задовольнити свої соціально-економічні потреби, у тому числі, свободу подорожей та працевлаштування, в першу чергу, у РФ. Усі експерти визначають, що такі дії Москви передусім були можливістю впливати на Грузію і демонструвати свою силу.

У 2008 році у російській пропаганді активно використовували ідею щодо захисту російських громадян на території Південної Осетії, хоча формальною причиною вторгнення офіційний Кремль визначав «атаку» на російських миротворців. У подальшому обидва наративи були активними у спілкуванні з міжнародними партнерами. [На думку деяких експертів](#), якщо порівняти ситуацію з Грузією, видаючи паспорти, **Москва створює механізми захисту для місцевих бойовиків на окупованому Донбасі, перш за все, для тих, кого чекає кримінальне переслідування і до кого амністії не може бути застосована в принципі**. Окрім цього, спрощенням отримання російського громадянства для мешканців окупованого Донбасу (але не тільки для цих громадян України) вже [створило ряд серйозних перепон](#) для реінтеграції цих територій: від технічного виконання Мінських домовленостей (зокрема, проведення виборів в умовах присутності там неідентифікованих російських громадян) – до збереження

впливу і підстав для втручання з боку Росії навіть після повернення цих районів під контроль України.

До речі, саме після російсько-грузинської війни, у 2010 р., до російського законодавства про «співвітчизників закордоном» було внесено ряд змін, які дозволяють Росії легалізувати де-факто будь-яку допомогу: від фінансової до соціальної і гуманітарної – своїм громадянам, що проживають на території іншої держави. І якщо у випадку Південної Осетії та Абхазії це менш актуальний для Росії інструмент (через визнання цих утворень самостійними), то у випадку притягнення Росії до відповідальності за фінансування і контроль над окупованими районами Донбасу, такий механізм може бути використаний Росією як виправдання своєї присутності на цих територіях.

Термін «бордерізація» або «повзуча анексія» з'явився в останні роки і стосується лінії розмежування з Південною Осетією. Протягом років під «бордерізацією» розуміється побудова фізичних бар'єрів для перетворення лінії припинення вогню у міжнародний кордон. [Цей термін вперше вжили чиновники ЄС](#) для позначення адміністративної межі між Грузією та Південною Осетією. Фактично мова йде не тільки про побудову загороджувальної лінії, а й поступове незаконне просування вглиб грузинської території. У 2011 році [у доповіді Національного комітету з американської зовнішньої політики](#) було висловлено занепокоєння, що Росія «не тільки не вийшла, вона розширила підконтрольну їй територію поза межами довоєнних зон конфлікту», а також «забезпечила збройну присутність у 51 селі, які вона не контролювало до війни, проводить військові патрулі на території, якої раніше не утримувала». Про недопущення такої діяльності заявляла неодноразово [Місія ЄС](#). Починаючи з 2013 року, ЗМІ та грузинська офіційна влада постійно повідомляють, що військовослужбовці російських збройних сил [переміщують фактичний кордон](#) між Грузією та її відокремленим регіоном ближче до території, що контролюється Грузією, встановлюючи колючий дріт. Останні інциденти сталися у квітні 2020 року, зокрема, [Державний департамент США заявляв](#), що процес бордерізації *«непропорційно впливає на мирних жителів, які проживають у цьому районі, відокремлюючи їх від своїх сільськогосподарських угідь, сім'ї, засобів до існування та критичної інфраструктури»*. Протягом цих років це викликало регулярні протистояння між місцевими мешканцями.

Важливим також видаються **деталі організації переговорного процесу** задля врегулювання конфлікту. Так, основним майданчиком для перемовин щодо Абхазії та Південної Осетії є Женевські дискусії, де співголовують ЄС, ООН та ОБСЄ, а учасниками є Грузія, Росія, США та представники самопроголошених територій. При цьому Грузія не визнає за представниками Абхазії та Південної Осетії (Цхінвальський регіон) статусу легітимних та офіційних учасників переговорів, оскільки не їх, а РФ вважає стороною конфлікту. І саме через це, ключова угода у рамках Женевських дискусій - Договір про незастосування сили - досі не може бути підписана. Проблема полягає в тому, що офіційний Тбілісі відмовляється підписувати Договір із самопроголошеними державами замість Росії. Росія ж наполягає, що вона – винятково спостерігач. При цьому, де-факто влада на окупованих територіях не стільки веде розмову про політичну реінтеграцію до складу Грузії (як «Л/ДНР» – про повернення на умовах «особливого статусу»), скільки саме про безпеку і вже згадану угоду. Зрозуміло, що це відбувається, аби домогтися формальної згоди Грузії визнати стороною конфлікту де-факто владу, а не зовнішнього агресора. Натомість грузинська влада після 2008 р., за умов відсутності прогресу у переговорах про реінтеграцію, зосереджувалася більшою мірою на внутрішній політиці з метою збереження соціальних та гуманітарних зв'язків з мешканцями окупованих районів. **Таким чином, грузинська влада, незважаючи на «глухий кут» у переговорах, не готова була поступитися у принциповому для неї питанні – офіційної легалізації самопроголошеної влади у якості сторони конфлікту.**

Відтак, **основними уроками**, на які варто звернути увагу Україні у контексті грузинського кейсу, є такі:

– Відсутність потужної мережі міжнародної підтримки або загрози серйозних санкцій може стати сприятливим фактором для здійснення зовнішньої агресії як такої, а також для подальшої розбудови псевдодержавних утворень, неухильної повзучої «інкорпорації» самопроголошених держав у політичний та економічний простір країни-агресора, а також зменшення ефективності зусиль з врегулювання конфлікту. Оскільки Грузія після 2008 р. не змогла отримати консолідованої підтримки міжнародної спільноти у контексті збройного конфлікту з Росією, збереження такої підтримки Україною має бути одним з пріоритетних завдань, яке не визначає, але істотно впливає на загальні умови переговорного процесу щодо врегулювання і, частково, на позиціонування Російської Федерації в ньому.

– Логіка дипломатичних переговорів не повинна передбачати закріплення за самопроголошеною владою на окупованих територіях офіційного статусу сторони конфлікту і ключового підписанта документів щодо врегулювання конфлікту.

– Елементи «повзучої анексії», включно з паспортизацією населення та укріпленням умовного «адміністративного» кордону, значно ускладнюють перспективи реінтеграції і закладають підвалини для військового, гуманітарного та економічного впливу країни-агресора на відповідні території навіть у разі їх повернення під первинну юрисдикцію. Для протидії таким механізмам необхідна окрема програма дій, розроблена до початку реінтеграційного процесу.

– Внутрішня політика з підтримки зв'язків з мешканцями окупованих районів є найбільш адаптивним механізмом, незалежним від динаміки дипломатичних переговорів. Маючи вкрай низьку результативність на переговорній ниві, Грузія активно розвивала соціальні, освітні та інші гуманітарні програми для підтримки взаємозв'язку з мешканцями окупованих районів.

6.3. КОНФЛІКТИ НА БАЛКАНАХ

Югославські війни являють собою низку збройних конфліктів на просторі колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія у період між 1991 і 2001 роками, які стали кривавою складовою процесу дезінтеграції та набуття незалежності новими балканськими країнами⁶. *Відповідно, їх загальна подібна риса до війни Росії проти України полягає у боротьбі за незалежність, суверенітет і територіальну цілісність у наслідок агресії колишнього «Центру», спрямованої на збереження своєї влади.* Втім, югославські війни мають низку ознак, які суттєво відрізняють їх від агресії Росії, зокрема: виникнення одразу після початку дезінтеграційних процесів; етно-релігійний характер конфліктних ситуацій; використання миротворчих сил для припинення війни; миротворчі операції НАТО; залученість у процес врегулювання усіх можливих міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ, ЄС, НАТО).

Югославські війни, незважаючи на низку схожих ознак, мають і свої особливості, а тому важливо визначити їх по кожному конфлікту:

Війна Словенії за незалежність тривала 10 днів літом 1991 року і завершилась перемогою для Любляни. Цьому сприяла, серед іншого, потужна підтримка країн Заходу, перш за все, Італії і Австрії, віддаленість Словенії від колишнього федерального центру, нечисленне сербське населення в республіці (бл. 2%), підготовчі заходи із залученням словенських підрозділів територіальної оборони.

В основі конфліктної ситуації на території Хорватії 1991-1995 років була політична і військова підтримка офіційним Белградом⁷ місцевого сербського населення і політичного керівництва у Західній і Східній Славонії, Баран'ї і Західному Сремі, де була створена самопроголошена Республіка Сербська Країна. *У згаданій підтримці і полягає ключова подібність конфліктів.* Власне проведення незаконних референдумів, підбурювання до сепаратизму, створення ніким не визнаних «республік» та їх об'єднання, постачання озброєння, найманців і регулярних військ – все це проглядається як російська калька з дій Сербії у Хорватії. Хоча й існують ключові відмінності: наявність міжетнічного (між сербами і хорватами) конфлікту, при відсутності етнічної складової конфлікту на Донбасі, де ситуація була створена штучно; реакція Белграда на незалежність Хорватії одразу, а не через довгий період, як у випадку РФ.

Проголошення незалежності **Боснії і Герцеговини (БіГ)** у квітні 1992 року, значно пізніше проголошення незалежності Словенії і Хорватії, стало поштовхом до ще однієї кривавої війни, яка закінчилась лише наприкінці 1995 року підписанням Дейтонської мирної угоди. Схожість ситуації полягає в участі та ролі офіційного Белграда у цій війні – не тільки політична, економічна і військова підтримка, але і прямі військові дії проти БіГ. Відмінності полягають у практично повному охопленні території БіГ бойовими діями та етнічно-релігійному характері конфлікту. *Більш цінними для України є наслідки припинення війни в БіГ та, відповідно, сьогодиншній розвиток ситуації.*

Збройний **конфлікт на півночі Північної Македонії** у 2001 році має суттєві відмінності від воєн 1990-х., оскільки не є складовою процесу здобуття незалежності від СФРЮ, а є боротьбою за територіальну цілісність країни проти незаконних збройних формувань. Крім цього, цей конфлікт виник через 10 років після абсолютно мирного відокремлення Македонії від СФРЮ. Спільною з війною РФ проти України ознакою є інфільтрація збройних підрозділів та постачань зброї з території Косово на територію Північної Македонії з метою сепарації македонських територій, де компактно проживали етнічні албанці. І хоча конфлікт у Північній Македонії був найменш кровопролитним з усіх балканських та вдалим прикладом застосування

⁶ Naimark, Norman; Case, Holly M. (2003). Yugoslavia and Its Historians: Understanding the Balkan Wars of the 1990s.

⁷ Термін «офіційний Белград» вживається з огляду на постійну трансформацію назви країни – СФРЮ, у період її розпаду.

превентивних миротворчих дій НАТО, для України цінним видається досвід пост-конфліктного врегулювання, зокрема, наслідки широкої децентралізації для подальшого існування албанських громад в Північній Македонії.

Косовський конфлікт, який розпочався у 1999 році, важко порівнювати з агресією Росії проти України, оскільки він має міжетнічне підґрунтя. Водночас, дії Сербії щодо підтримки сербського населення на півночі Косово (в т.ч. через гуманітарну допомогу та підбурювання проти влади), активна робота сербської православної церкви і її негативний вплив на мирний процес, а також робота міжнародних організацій, зокрема, щодо перехідного правосуддя, - заслуговують детального вивчення. Крім того, намагання РФ порівнювати ситуацію з референдумом в Криму у 2014 році з одностороннім проголошенням незалежності Косово у 2008 році, у якості аргументу на міжнародних майданчиках, потребує вибудови чітко артикульованої аргументації з боку України.

Головною відмінністю югославських воєн від збройної агресії Росії проти України є те, що у нашому випадку стороною конфлікту є ядерна держава і постійний член РБ ООН, що суттєво ускладнює міжнародні зусилля з врегулювання конфлікту, а також більш сильна з економічної та військової точки зору держава, яка може допомагати сепаратистським регіонам на довготривалій основі.

Розвиток подій на пост-югославському просторі показав, що ані ООН, миротворчі контингенти якої мали би припинити збройні конфлікти на Балканах, ані ОБСЄ, ані жодна інша міжнародна організація не є запобіжником від збройної агресії та не є гарантом швидкого відновлення миру й безпеки цивільного населення. Виключення становить НАТО (позитивні приклади Косово та Північної Македонії). Миротворчі операції ООН мали стимулювати припинення югославських воєн, відіграючи в окремих випадках стримуючу роль, але без долучення НАТО і ЄС не були б ефективними, як з точки зору їх повного завершення, так і мінімізації втрат й інших негативних наслідків.

Із югославських воєн, процесів їх врегулювання та пост-конфліктного розвитку подій варто взяти наступні уроки:

Позитивні:

– Потужна підтримка Словенії з боку Італії й Австрії, а власне ЄС і НАТО загалом, стали головним стримуючим фактором для офіційного Белграда (СФРЮ), що дозволило завершити бойові дії в короткий термін та з мінімальними втратами. *Висновок для України – міжнародна підтримка є одним з ключових факторів для перемоги у війні.*

– Успішні військові дії словенських сил, перш за все, підрозділів територіальної оборони, стали запорукою позитивної для Любляни Бріонської мирної угоди 1991 року, згідно з якою армія СФРЮ була змушена повністю залишити словенську територію. *Висновок для України – підготовлені, оснащені і готові до рішучих дій підрозділи територіальної оборони є стримуючим фактором від розширення агресії РФ на інші українські території.*

– Вирішальний вплив на припинення конфлікту у Хорватії мала підтримка з боку Сполучених Штатів, які тиснули на офіційний Белград задля звільнення хорватських територій від сербських сил, а це, в свою чергу, підтверджує *важливість американської підтримки для України.*

– Етнічно-релігійна основа конфліктів у Словенії, Хорватії та БіГ суттєво ускладнюють процеси їх врегулювання, а тому її *відсутність у випадку України примусили і продовжують примушувати Росію шукати причини та виправдання, а також штучно створювати їх для своєї агресії. Їх публічне міжнародне нівелювання ускладнює дії РФ та переводить її у форму відвертої зовнішньої агресії.*

– Ідея «Великої Сербії» періоду югославських воєн є ідентичною з концепцією «руського мира», яка знаходить підтримку серед населення РФ, а тому, за балканським досвідом, *без нейтралізації цієї концепції неможливий сталий мир для України поряд з шовіністично налаштованим сусідом.*

– Миротворчі сили ООН під час югославських воєн мали завдання розведення сторін, тобто фіксації лінії зіткнення і перешкоджання активним бойовим діям, але вони не мали і не були готові до відновлення територіальної цілісності (наприклад – Хорватії), та опосередковано сприяли становленню сепаратизму на непідконтрольних центральній владі територіях. *Висновок для України – миротворчі підрозділи лише на лінії зіткнення можуть допомогти припинити активні бойові дії, але не зупинять війну і не вирішать проблему з повернення окупованих територій.*

– Процес реінтеграції має розпочатися лише після повної деокупації та нейтралізації зовнішніх впливів, як у випадку Хорватії, і тривати декілька років. В іншому разі він призведе до довготривалої нестабільності, як у випадку Боснії і Герцеговини. *Висновок для України – першочерговою і головною умовою для початку реінтеграції окупованих територій має бути їх повне звільнення і нейтралізація зовнішніх впливів.*

– Курс усіх пост-югославських країн на членство в ЄС та більшості з них (крім Сербії) на вступ до НАТО, поряд з готовністю цих організацій надати таке членство, є ключовим стабілізаційним фактором для регіону та суттєвим фактором стримування від можливої ескалації напруги як між державами, так і всередині країн. *Тому й для України незмінність курсу на вступ до ЄС і НАТО має стати об'єднуючими для суспільства.*

– Хорватський досвід вказує на важливість проведення потужних інформаційних кампаній як всередині країни, так і на міжнародній арені, які повинні передувати і потім супроводжувати усі дії з відновлення суверенітету й територіальної цілісності країни. *Тому перед початком деокупації у випадку України необхідно посилити інформаційний вплив на окуповані території та розгорнути потужну міжнародну інформаційну кампанію для отримання міжнародної підтримки.*

– Амністія у Хорватії була застосована лише до тих сепаратистів, які не скоїли воєнних злочинів, відповідно до спеціально схваленого закону про амністію, яким у подальшому користувалися хорватські суди у процесі прийняття рішення по кожній справі. Це створило умови для діалогу й політичного врегулювання. *Прозорість і справедливості вироків і процесу амністії загалом в Україні стимулюватиме жителів непідконтрольних територій до реінтеграції та попередить можливе виникнення напруги всередині суспільства.*

– Повернення під юрисдикцію Хорватії Східної Славонії може слугувати прикладом мирної реінтеграції, проведеної із залученням спеціальної міжнародної місії, яка виконувала функцію не тільки організації демобілізації та демілітаризації, але і управління регіоном – перехідної адміністрації до повноцінної передачі повноважень Хорватській владі. *Для України цей кейс важливий саме з точки зору координаційної ролі, яку зіграла місія ООН, адже саме вона взяла на себе функцію організації життя у конфліктному регіоні: від роззброєння – до проведення виборів до органів місцевої влади та налагодження роботи інших структур.*

Негативні:

– Віддаленість районів бойових дій від країни, яка стимулює й підтримує їх (Сербія), як у випадку Словенії і Славонії у Хорватії, є позитивним фактором для їх деокупації. Водночас, безпосередня близькість (Західний Срем у Хорватії) суттєво ускладнюють процеси деокупації та реінтеграції. *Висновок для України – у зоні ризику всі регіони України, які безпосередньо межують з РФ, а не тільки Донецька та Луганська на сході і Херсонська на півдні через прилеглість до тимчасово окупованого півострову.*

– Міжнародний тиск на агресора не показав свою ефективність без силового примусу до миру, як це трапилось у випадку безпосереднього військового втручання сил НАТО у війну у БіГ у 1995 році, що сприяло укладанню Дейтонської угоди, та ролі Альянсу у припиненні бойових дій у Північній Македонії у 2001 році, що завершилось підписанням Охридської мирної угоди. *Висновок для України – виключно політичний міжнародний тиск на країну-агресора Росію має низький рівень ефективності.*

– Миротворчі операції ООН у своїй більшості продемонстрували низьку ефективність (райони безпеки під захистом ООН такими в дійсності не були, приклад – [трагедія у Сребрениці](#)) на фоні більш ефективних операцій НАТО у БіГ з примушення сербської сторони до мирного врегулювання і подальшого підтримання миру (IFOR, SFOR) у 1995-2004 роках. А також у Північній Македонії з серпня 2001 року по березень 2003 року: «Багатий урожай» (Essential Harvest) із роззброєння албанських етнічних груп; «Бурштинова лисиця» (Amber Fox) із захисту міжнародних спостерігачів; «Союзницька гармонія» (Allied Harmony) з надання допомоги македонському уряду щодо гарантування стабільності в країні. *Висновок для України – наявність миротворчих сил ООН не є гарантією припинення бойових дій і встановлення безпеки, таке можуть гарантувати спільні дії сил НАТО та ООН з обов'язковим мандатом ООН.*

– Роль ОБСЄ стала ефективною лише у пост-конфліктний період за рахунок сприяння пост-югославським країнам у стабілізації, попередженні нових конфліктних ситуацій та щодо розбудови сил внутрішньої безпеки. *Висновок для України – ОБСЄ не варто розглядати у якості важеля з припинення бойових дій.*

– Припинення війни з одночасним намаганням у переговорних процесах врахувати інтереси усіх сторін (випадок Дейтонської угоди для БіГ) суттєво відтерміновує завершення процесу реінтеграції і стабілізації внутрішньої ситуації, стримує демократичний розвиток держави та може породити підґрунтя для нових конфліктів (незавершений процес формування державного устрою постійно загрожує внутрішньою дестабілізацією для БіГ як «шпучної» держави, а у Республіці Сербській [все частіше лунають заклики до проголошення незалежності](#), політика офіційної Бані Луки, що в результаті нинішнього державного устрою має вплив на формування зовнішньої політики, перешкоджає просуванню БіГ до членства в ЄС і НАТО). *Такий сценарій прагне нав'язати Росія Україні під гаслами «федералізації», а тому відновлення територіальної цілісності України, з Донбасом і Кримом включно, має відбуватися без виведених умов та спеціального статусу для Донбасу.*

– Процес мирного врегулювання у Боснії і Герцеговині не був завершений, а підписання Дейтонської угоди було лише фактором припинення бойових дій, а не фундаментом сталого миру в країні і регіоні. *Для України цей урок означає, що Мінські угоди не здатні повністю врегулювати конфлікт з Росією, яка до того ж їх постійно порушує, а отже не є шляхом до відновлення миру й територіальної цілісності України, а лише кроком до припинення бойових дій.* Більше того, порівняння Дейтонських та Мінської угод говорить про намагання штучного державотворчого процесу, який може стати основою для нових конфліктних ситуацій.

– Збройний конфлікт у Північній Македонії 2001 року став можливим завдяки проникненню ззовні на македонську територію зброї та озброєних албанських груп, а звинувачення македонського уряду в утиску прав албанського населення держави були використані переважно у якості виправдання, оскільки етнічні албанці й македонці мирно уживались на одній території, а політичні представники албанської меншини були включені у процеси управління державою. *Висновок для України – необґрунтовані поступки не призведуть до завершення війни, але створюють передумови для можливого внутрішнього напруження.* Пакет законодавства про широку децентралізацію, який став частиною Охридських угод, на практиці призвів до низької спроможності північно-македонської влади впливати на реальні процеси в албанських громадах. Попри спільну політичну участь колишніх сторін конфлікту у

вищих органах влади, на місцях відбувається де-факто «замикання» албанських громад, нехтування законами центральної влади і неспроможність останньої навіть фіксувати подібні порушення.

– Подвійне громадянство, як у випадку наявності громадянства Сербії в етнічних сербів на території БГ, або громадянства Албанії у косовських албанців, створює передумови для зовнішніх впливів на внутрішню ситуацію у країнах проживання таких осіб. *Україна має уникати рішення про подвійне громадянство, принаймні до завершення війни, відновлення суверенітету й територіальної цілісності та подолання пост-воєнних наслідків.*

– Місцеве керівництво на непідконтрольних або де-факто слабо контрольованих центральною владою територіях (наприклад, Республіка Сербська) не бажає втрачати свою владу і поступатись повноваженнями центру, а це дестабілізує ситуацію в країні загалом. *Висновок для України – власні амбіції місцевого керівництва в ОРДЛО та окупованому Криму, у поєднанні з їх страхом відповідальності за вчинені дії, є однією з важливих перешкод процесам завершення війни і пост-воєнної реінтеграції.*

6.4. НАГІРНО-КАРАБАХСЬКИЙ КОНФЛІКТ

Хоча за своїми причинами та історією розвитку Нагірно-Карабахський конфлікт суттєво відрізняється від російсько-українського, тим не менш існують певні елементи його розвитку та врегулювання, які можуть бути корисними для вивчення в Україні.

Конфлікт, який розпочався наприкінці 1980-х років з жорсткої війни між вірменською та азербайджанською сторонами, має глибоке коріння, і обидві сторони звертаються у своїх аргументах до фактів від часів створення СРСР до Стародавньої Персії, намагаючись довести приналежність Нагірного Карабаху.

Важливим елементом врегулювання вважається так званий **Мінський процес**, який розпочався у 1992 року з ініціативи скликання конференції по Карабаху під егідою ОБСЄ (тоді ще – Рада з безпеки і співробітництва в Європі), однак конференція була зірвана, і в результаті залишилась лише Мінська група ОБСЄ у складі Франції, США та Росії як співголів очікуваної конференції. За останні роки відбувалися неодноразові прикордонні жорсткі сутички між азербайджанською та вірменською сторонами, найсерйозніші у 2016 та 2020 роках. Умовний статус «замороженого» конфлікту на сьогодні не відповідає дійсності.

За період з 1992 по 2005 рік пропонувалися різноманітні мирні плани, три з яких – за посередництва Мінської групи. Активізація переговорного процесу відбулась у 2007 році з погодженням так званих Мадридських (базових) принципів. В оновленому варіанті вони були опубліковані у 2009 році і в такому вигляді залишаються основними принципами мирного врегулювання. **Мадридські принципи**, зокрема, включають:

- 1) Остаточний правовий статус НК буде визначено шляхом плебісциту.
- 2) Під час проміжного періоду, до визначення остаточного правового статусу НК, його населення буде мати певні права і привілеї, зокрема, населення НК буде мати право формувати за допомогою виборів органи влади для управління НК; проміжна влада зможе мати статус спостерігача в ОБСЄ на тих сесіях, коли будуть обговорюватися питання, що безпосередньо стосуються Нагорного Карабаху; населення НК буде мати право на отримання допомоги від іноземних держав і міжнародних донорських організацій.
- 3) Усі азербайджанські території навколо НК, що знаходяться під вірменським контролем, будуть повернуті під азербайджанський контроль, а вірменські поселенці покинуть райони;
- 4) Коридор узгодженої ширини буде пов'язувати НК з Вірменією;
- 5) Усі внутрішньо переміщені особи і біженці з постраждалих від конфлікту районів матимуть право на добровільне повернення, як тільки Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців визначить, що для цього на місцях їх колишнього проживання є належні умови;
- 6) Міжнародні миротворчі сили будуть розгорнуті відразу після того, як Мирна Угода вступить в силу, з метою моніторингу передислокації вірменських військ і демілітаризації звільнених територій. При чому відбір миротворчого контингенту буде проводитися обома сторонами за взаємною згодою, і кожна зі сторін має право вето щодо вибору іншої;
- 7) Відкриті та безперешкодні транспортні та комунікаційні зв'язки між сторонами.
- 8) Міжнародна донорська конференція, скликана міжнародними фінансовими інститутами, у співпраці з країнами-Співголовами, створить фонд розмінування і відновлення інфраструктури;
- 9) Сторони, у співпраці з країнами-Співголовами скличуть чотири окремих комітети, які працюватимуть на основі консенсусу і будуть займатися модальностями проведення

плебісциту, технічними деталями щодо коридора, модальностями переходу від міжнародного моніторингу за допомогою ОБСЄ до відновлення повного адміністративного контролю з боку Азербайджану, іншими питаннями.

10) Після закінчення п'ятирічного терміну після вступу в силу Мирного Договору, країни спів-голови зберуть конференцію для розгляду прогресу, зробленого робочими групами і в цілому виконання Мирного Договору.

За період з 2008 по 2011 рік було проведено дев'ять зустрічей в **тристоронньому форматі за участі президентів Росії, Азербайджану та Вірменії**, однак реальних результатів досягти не вдалось. *Важливою відмінністю Нагірно-Карабахського конфлікту є визнання сторонами своєї участі у конфлікті. Хоча Вірменія і наполягає на включенні представників НК у різноманітні формати, але не намагається представити себе у якості посередника.* Водночас, ситуація має тенденцію до еволюції – так у 2019 році прем'єр-міністр Вірменії висунув тезу про необхідність зміни формату переговорів й залучення представників «керівництва Нагорного Карабаху», він аргументував цей підхід тим, що не може представляти цей регіон, так як його мешканці не брали участь у виборах у Вірменії і, відповідно, не обирали його прем'єр-міністром.

Поряд з цим у 2018-2019 році під час переговорів між Вірменією та Азербайджаном за посередництва США з'явився так званий «план Болтона», який де-факто передбачав відмову Вірменії від її територіальних претензій в обмін на припинення бойових дій, а Азербайджан, у свою чергу, мав погодитися на повернення лише частини районів під свій контроль і на надання перехідного статусу Нагірному Карабаху. Втім, через рік дипломатичних маневрів прем'єр-міністр Вірменії Пашинян офіційно заявив: формула «території в обмін на мир» – виключена.

Однією з головних відмінностей є роль Росії у конфлікті. Хоча її традиційно сприймають як таку, що займає провірменську позицію, через союзницькі відносини двох країн, однак в останні десятиліття ситуація значно змінилася. РФ не можна назвати нейтральним чи неупередженим брокером, але вона вибудувала такі відносини зі сторонами, що постачає озброєння як Вірменії, так і Азербайджану, а також використовує конфлікт для зближення з Баку через намагання відтягнути його від європейського вектору, відносин з ЄС загалом, особливо в енергетичному секторі тощо. Крім того Росія використовує конфлікт для виправдання перебування її військових баз на території Вірменії, а також для впливу на зовнішню політику Єревану, як було у випадку з тиском з метою відмови від підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Остання криза липня 2020 року дуже чітко продемонструвала дуалістичність підходів РФ, оскільки протягом 4 днів з початку прикордонних сутичок так і не було скликано ОДКБ. Екстрене засідання постійної ради організації було призначено і відкладено на невизначений термін «для проведення додаткових консультацій». Офіційно ж МЗС РФ не підтримало жодну зі сторін, а висловило сподівання на якнайшвидше припинення вогню та стриманість.

Відтак, для України, навіть із врахуванням відмінностей Нагірно-Карабахського конфлікту, корисними для вивчення у контексті є такі уроки та висновки:

1. Хоча звичним є сприйняття вірмено-азербайджанського конфлікту суто через призму конфлікту навколо Нагірного Карабаху, тим не менш, прикордонні сутички останніх років підтверджують більш широкий фронт протистояння. Невизначеність (відсутність демаркації та делімітація) вірмено-азербайджанського кордону призводить до можливостей загострення ситуації в місцях віддалених від безпосередньої зони конфлікту. *Ця ситуація схожа з ситуацією, зокрема, в Азовському морі, де через відсутність делімітації державного кордону ситуація є найбільш уразливою до нових сутичок між Україною та Росією, та намагань останньої заповнити певний вакуум.*

2. Мінський процес. Участь Франції у Мінській групі ОБСЄ щодо врегулювання конфлікту в Нагірному Карабаху (разом з Росією та США) неодноразово ставилась під питання та лунали пропозиції щодо заміни окремої держави на ЄС як інституцію. Ця ситуація та аргументація схожі з ідеями переформатування нормандського формату і можливістю більш активного залучення безпосередньо ЄС.

3. Мінські угоди як і Мадридські принципи щодо врегулювання Нагірно-Карабахського конфлікту не враховують всього спектру протиріч між двома ворогуючими сторонами. Мінський процес щодо Донбасу фактично покриває лише ситуацію на Сході України, водночас залишаючи за рамками не тільки Крим, а й Азово-Чорноморський вузол. Так само і Мадридські принципи встановлювали умови для вирішення ситуації навколо Нагірного Карабаху, не враховуючи прикордонні сутички. Крім того, вони заклали високі, іноді нереалістичні, вимоги до сторін конфлікту та залишили можливості для подвійних інтерпретацій окремих пунктів.

4. Статус «замороженого» конфлікту є умовним і давно не відповідає дійсності. *Відсутність повномасштабних бойових дій не є свідченням закінчення або згасання конфлікту, поштовхом до співіснування.* Роки «замороженого» статусу фактично призвели до накопичення фрустрації та ненависті, розбудови відповідного інформаційного поля, мілітаризації сторін, появи двох поколінь людей, які жили тільки за умови конфлікту, а відповідно бачать в іншій стороні лише образ жорстокого ворога. Фактично уряди Вірменії та Азербайджану опинилися у певному замкнутому колі в останні 20 років – коли суспільство було готове до компромісів, через власні політичні амбіції на них не готова була влада; коли влада почала шукати компроміси – вже обидва суспільства були налаштовані таким чином, що будь-які поступки сприймаються лише як зрада. Саме тому українська інформаційна політика навколо теми тимчасово окупованих територій має будуватися за принципом недопущення мови ворожнечі щодо цивільного населення ТОТ та доцільності збереження з ним максимально можливих зв'язків.

5. Активне використання теми конфлікту усередині країн, перехід до більш жорсткої риторики кожного разу, коли спостерігається внутрішня політична криза або загострення окремих питань внутрішнього порядку денного. Намагання перекласти всю відповідальність за відсутність розвитку чи проведення реформ лише на ситуацію неврегульованості конфлікту.

6. Роль третіх сторін. Деякі експерти зазначали, що в останні роки складається враження, що співголови Мінської групи сфокусовані «не на врегулюванні, а на консервації конфлікту на довгий час». І єдине, що їх бентежить – це можливість поновлення війни.

ВИСНОВКИ

Дипломатичні перемовини, організація та логіка переговорного процесу, міжнародні інструменти

– *Невиправданість методу ведення прямих переговорів з представниками самопроголошеної влади та окупаційних адміністрацій замість держави-учасниці конфлікту.*

Приклади Придністров'я, Південної Осетії та Абхазії, а також окупованих районів Донбасу демонструють спільну для всіх них тактику з боку Російської Федерації: де-факто примус Молдови, Грузії та України до ведення прямих переговорів із проксі-утвореннями, формалізації участі представників самопроголошеної влади в переговорному процесі в якості сторони конфлікту. Розвиток подій у Придністров'ї доводить, що початок переговорів з сепаратистами/окупаційними адміністраціями не тільки надає останнім де-факто легітимності і змінює статус держави-реального учасника конфлікту на посередника, проте не створює переваг для врегулювання. Навпаки, переговорний процес щодо реінтеграції може мінімально знизити динаміку і затягтися без реальних перспектив на досягнення домовленості. У нормандському форматі та в Мінській ТКГ, Росія принципово наполягає на тому ж: прямих переговорах між Києвом, з одного боку, і Донецьком та Луганськом, з іншого, що автоматично дає підстави для зміни визначення конфлікту з міжнародного на внутрішньо український, громадянський. Підписання жодних принципових документів саме з представниками самопроголошеної влади як основними підписантами і другою стороною не видається доцільним чи виправданим.

– *Готовність Росії домовлятися про врегулювання конфлікту на взаємоприйнятних умовах є ключовим фактором для встановлення миру, відтак тактика «кавансів» чи де-факто одностороннього виконання Мінських домовленостей з боку України буде невиправданою та не призведе до реального врегулювання. За умов відсутності реальних двосторонніх кроків і компромісів опція «заморожування» переговорів чи їх зведення до технічних питань співіснування підконтрольних та тимчасово окупованих районів Донбасу може бути стратегічно більш вигідною Україні. Зміна динаміки переговорів у 2019 р. після зміни влади в Україні чітко доводить, що збільшення зацікавленості у домовленостях з боку України не тільки не гарантує прогресу у перемовинах, але й використовується Росією для «торгів» навколо принципово вигідних їй позицій.*

– *Ініціювання перегляду початкового пакету домовленостей між сторонами є цілком адекватним інструментом пошуку шляхів взаємоприйнятного компромісу. Практика міжнародного врегулювання доводить, що дорожні карти, плани і навіть погоджені документи у сфері врегулювання не являють собою гарантії прогресу у переговорах, але є прийнятним інструментом для таких спроб. Ідея оновлення, зокрема, Мінських документів, не обов'язково означатиме вихід з відповідного переговорного формату, але може бути спробою вивести його з глухого кута.*

– *Широка міжнародна підтримка держави-жертви зовнішньої агресії є одним з ключових факторів для завершення міжнародного збройного конфлікту та відновлення її територіальної цілісності, втім вона не може обмежуватися винятково політичним та економічним тиском на державу-агресора. Міжнародний досвід доводить: наявність інструментів примусу до миру (зокрема, міжнародних місій) істотно підвищує шанси на врегулювання відповідно до норм міжнародного права*

– *Ключовими викликами для промоції ідеї міжнародного контингенту як такого, що міг би стати одним з інструментів врегулювання, є не тільки часто згадуваний статус Росії як постійного члена Радбезу ООН, але і слабка колективна спроможність ЄС у сфері спільної безпекової та оборонної політики, та вкрай низька ефективність місій в разі їх розгортання на лінії розмежування. Останнє є надзвичайно важливим аргументом проти такого варіанту місії*

незалежно від її мандату. По-перше, досвід описаних вище конфліктів доводить, що місія (будь-якого характеру) на лінії розмежування сприяє фіксації «окремого» існування сепаратистських анклавів. По-друге, вони являють собою фактор стримування, але не деокупації та реінтеграції окупованих територій.

– *Вагомість та ефективність міжнародної місії для врегулювання конфлікту та відновлення територіальної цілісності держави зростає у випадку уповноваження місії функцією перехідної адміністрації.* У такий спосіб створюється необхідний запас часу для переходу від демілітаризації – до всеохоплюючого політичного врегулювання; зменшується соціальна та політична напруга між сторонами конфлікту; забезпечується необхідна організаційна складова як для демілітаризації регіону, так і для політичних кроків, зокрема – виборів. Перехідна адміністрація може виконати функцію пост-конфліктного транзиту влади в умовах припинення вогню і початку демонтажу сепаратистських/окупаційних структур влади. Водночас, функції такої адміністрації та термін, на який вона розміщується повинні бути чітко визначеними, з метою уникнення проблем, які з'явилися свого часу в Боснії та Герцеговині.

Внутрішньополітичні компоненти врегулювання та деокупації

– Відсутність кількарічної паузи між початком демілітаризації та деокупації, з одного боку, і політичним врегулюванням, з іншого, не лише не гарантує реального завершення конфлікту, але навпаки може сприяти масштабній дестабілізації держави загалом;

– Надання «особливого статусу» в тому чи іншому вигляді у рамках реінтеграції з високою долею вірогідності не тільки не гарантує врегулювання конфлікту, але і може призвести до політичного, культурного та адміністративного відмежування відповідних районів від решти регіонів держави і знизить можливості центральної влади впливати на процеси на цих територіях. Приклад Північної Македонії яскраво свідчить: навіть етнічно виправдана політико-культурна автономія на практиці може призводити до їхньої «окремішності» у межах Північної Македонії.

– Важливим є запобігання поширенню шовіністичних ідей, політичної, культурної та інформаційної гібридної експансії Росії в українському суспільстві паралельно з потужним проведенням як внутрішньої, так і зовнішньої інформаційної кампанії задля посилення підтримки дій України щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, а також для запобігання формуванню образу «ворога»/ «чужого» по відношенню до цивільного населення тимчасово окупованих територій.

– Затяжний характер конфлікту, зниження динаміки переговорів і брак прогресу в них не перешкоджають розгортанню системної внутрішньої політики держави у гуманітарній, соціальній та культурній сферах задля збереження горизонтальних зв'язків з мешканцями тимчасово окупованих районів. Більше того, в умовах відсутності істотного прогресу на дипломатичному рівні, така державна політика лишається чи не найбільш ефективним інструментом непрямого впливу на мешканців «за» лінією розмежування.

РОЗДІЛ 7.

ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ НАРАТИВІВ

ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ДЕОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Необхідність переосмислення політики деокупації АРК (Криму) та ОРДЛО зумовлена кількома чинниками. Останнім часом зростає тиск на керівництво України з боку Російської Федерації з метою реалізації Мінських домовленостей на російських умовах, в той час як тематику Криму Росія, як і раніше, виносить за межі процесу врегулювання конфлікту, наполягаючи на «остаточності повернення» півострова до складу РФ. Активізація зусиль Москви домогтися визнання представників ОРДЛО рівноправними учасниками переговорів про шляхи й засоби припинення війни і досягнення миру (ані «ДНР», ані «ЛНР» в рамках Нормандського формату та Мінського процесу офіційно не фігурують) має за мету позбутися статусу учасника збройного конфлікту, змінивши його на роль «посередника» (якщо не «миротворця»). Таким чином російську агресію проти України, яка почалася окупацією Криму й ОРДЛО, намагаються представити – і на міжнародній арені, і українському та російському суспільствам – як «внутрішній конфлікт» або навіть «громадянську війну» в Україні. Такі російські прагнення зумовлені зростаючими викликами у внутрішній та зовнішній політиці Росії, а також уразливою позицією української влади, що проголосила найскоріше закінчення війни своїм пріоритетом.

Україна, як і в попередні роки, продовжує почасти діяти реактивно. Внаслідок цього дії керівництва держави виглядають як мало пов'язані між собою рішення. Це стосується як чинного законодавства, де низка законодавчих актів були ухвалені, виходячи з потреб часу й регулювали окремі питання (так чи інакше пов'язані з політикою деокупації), так і управлінських рішень стосовно економічних, правових, гуманітарних та інших відносин з населенням й представниками російських окупаційних адміністрацій у т. зв. «ЛНР»/«ДНР».

Брак системного бачення та підходу стосовно політики деокупації й наступної реінтеграції Криму та ОРДЛО призводить до того, що порядок денний щодо окупованих територій намагаються сформулювати зовнішні гравці, просуваючи плани, які часом містять неприйнятні для України пропозиції (зокрема, відмова/обмеження суверенітету над Кримом, зупинка курсу на інтеграцію до ЄС та НАТО тощо). Спостерігаються також спроби нав'язати розгляд проблемних питань щодо Криму та ОРДЛО окремо, поза загальним контекстом російської агресії. Відсутність ефективної комунікативної політики з боку держави як всередині країни, так і поза її межами створює підстави для інформаційних спекуляцій, призводить до викривленого сприйняття громадянами заходів з протидії російській гібридній агресії, сумнівів в успішності деокупаційної політики, посилює недовіру до державних інституцій загалом.

Нова деокупаційна політика має здолати існуючі недоліки й запропонувати зрозумілий та прийнятний алгоритм дій з відновлення суверенітету над тимчасово окупованими територіями та їхньої наступної реінтеграції. При формуванні нової деокупаційної політики України необхідно враховувати весь комплекс мотивацій Росії в рамках неоголошеної війни проти України (див. *Розділ 1*), зокрема, пам'ятати про те, що окупація Криму і частини Донецької і Луганської областей не є кінцевими цілями політики РФ щодо України ні в регіональному, ні в глобальному вимірах. У найближчій перспективі Кремль не відмовиться від намірів загарбати, знищити цілком чи ослабити Україну з метою повернення під свій беззаперечний контроль.

Необхідними є формування системного і комплексного бачення ієрархії цілей деокупаційної політики, виходячи з пріоритетності національних інтересів України (див. *Розділ 2*), а також – урахування наявних можливостей і потенціалу, уроків попередньої політики й міжнародного досвіду у контексті російсько-українського конфлікту, існуючих реалій та прогнозу розвитку світової, регіональної та національної ситуації (див. *Розділи 3 – 6*).

У попередніх розділах розглянуті основні аспекти політики України з протидії гібридній агресії Росії, розгорнутої Москвою у 2014 році. **Переосмислення підходів, цілей та можливостей цієї політики, а також нинішнього внутрішнього та зовнішнього становища України вказує на необхідність концептуального переходу від суто політики захисту – оборони та протидії – до проактивної нової деокупаційної політики, кінцевою метою якої має стати реінтеграція тимчасово окупованих Росією українських територій (з урахуванням специфіки ситуацій у Криму та ОРДЛО).**

7.1. Гібридний характер російської агресії проти України

Багатомірність, широке поєднання і застосування різних засобів і способів є характерними для ведення гібридної війни Росії проти України.⁸ Вже у 2014 році специфіка їх використання привернула пильну увагу НАТО та інших міжнародних організацій; саме в контексті окупації Криму і ролі Росії у збройному конфлікті на Донбасі обговорювалися наявні й потенційні гібридні загрози для Альянсу [на саміті НАТО](#) у вересні 2014 року.⁹

Розгляньмо детальніше деякі складові цієї гібридної війни, які суттєво впливають на загальний контекст російсько-українського протистояння і потребують урахування в процесі вироблення нової деокупаційної політики.

Гібридність війни Росії проти України проявилася в такому характерному аспекті, як гра з реальністю і відповідальністю. Це виражалося у грубому спотворенні, відвертому перекручуванні і підступності поведінки російської сторони, – до чого українська сторона у 2014-2015 роках була не готовою і часто потрапляла у розставлені Москвою дипломатичні та воєнні пастки. Це стало неабияким викликом для офіційного Києва, який поступово зумів компенсувати таку російську «чинічну перевагу» лише вдавшись до сутнісного перегляду ставлення до «слів і вчинків» Москви. Насамперед, Київ відмовився розглядати російські мотивації у ключі «омани щирою друга» і понизив рівень довіри до будь-яких декларованих намірів Москви, а також відмовився від прямих двосторонніх відносин (правда, не розірвавши дипломатичні відносини і не оголосивши війну, – що тоді вважалося надмірним/дискусійним (як, власне, і тепер)). Таким чином, ситуація вказувала Києву на необхідність пошуку і застосування нових підходів та інструментів на міжнародному рівні, де в Києва було широке коло партнерів, яке безпідставно вважалося Москвою слабким. Заручившись міжнародною підтримкою, Києву, у підсумку, вдалося створити кілька міжнародних переговорних майданчиків за безпосередньої участі Росії – Женевський формат (Україна, Росія, ЄС, США), Нормандський формат (т. зв. Нормандська четвірка у складі Франції, Німеччини, України, Росії) та Тристороння контактна група (ТКГ, т. зв. Мінська група у складі України, ОБСЄ, Росії). Наразі активно просувається ідея створення міжнародної Кримської платформи, яка має компенсувати відсутність кримської тематики у згаданих вище форматах.

Однак, поки відбувалося оздоровлення політичної свідомості офіційного Києва і консолідація міжнародної підтримки протидії російській агресії, Москва спромоглась окупувати Крим, зірвати успішне завершення АТО, закріпитися в ОРДЛО і нав'язати Києву свою лінію вирішення «конфлікту на Сході» України. Для ліпшого розуміння тогочасної стратегічної обстановки у гібридній війні Росії проти України і перспектив її нинішнього політичного врегулювання необхідно брати до уваги, що попри постійні заяви Москви про заперечення свого збройного вторгнення і загарбання частин суверенної території України, на поверхні лежать очевидні і беззаперечні докази зворотного.

Вторгнення, окупація та спроба незаконної анексії АРК, блокування українських кораблів у Донузлаві, подальші бої на сході України, зокрема, за Довжанський, у Зеленопіллі та за Іловайськ, є беззаперечними свідченнями відвертої збройної агресії РФ в рамках її неоголошеної війни проти України. Ця збройна агресія стала причиною того, чому Україна не змогла успішно завершити АТО, а також врятувала від знищення окремі російські диверсійні/терористичні підрозділи, що діяли на українській території під виглядом «сепаратистських рухів», виконуючи завдання зі створення квазі-державних проросійських утворень на кшталт т. зв. «ЛНР», «ДНР» чи «Новоросії». Сили АТО фактично опинилися поміж двох фронтів і змушені були відступити. Атака регулярної армії РФ була неочікуваною і

⁸ Визначення гібридної війни РФ проти України наведено у Розділі 1.

⁹ Див. також: Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict. Bastian Giegerich, Connections: The Quarterly Journal, QJ 15, no. 2 (2016): 65-72.

масованою. Це стало поворотним моментом у стратегії ведення АТО, а згодом – у політиці деокупації в цілому. Стратегічна помилка української сторони корінилася у переконанні, що в ході АТО можна було нехтувати ризиком прямого втручання російських регулярних військ. Разом з тим, хоча збройна агресія Росії врятувала її диверсійні/терористичні групи і псевдосепаратистські проекти «ЛНР» і «ДНР», проте вона не створила умов для втілення більшого проекту – «Новоросія». Перегрупування українських сил уже на новому фронті дозволило організувати спроможну оборону і дати відсіч російському агресору та зупинити його подальший наступ.

7.1.1. Тероризм як форма ведення гібридної війни

Законодавчі ініціативи, державні практики й інформаційне висвітлення протидій викликам тероризму та екстремізму в Україні є одним з найважливіших компонентів гібридної війни, яку веде РФ проти України на трьох рівнях – глобальному, регіональному та національному – і яка надзвичайно загострилася після збройної агресії Росії у 2014 році (*детальніше див. у розділах 1, 2*).

В Україні тривалий час вважалося, що «...завдяки ефективній реалізації внутрішньої та зовнішньої політики Україна не належить до держав із високою ймовірністю вчинення на їх територіях міжнародними терористичними організаціями терористичних актів або терористичних посягань проти їх представництв за кордоном; в Україні відсутні внутрішні передумови для виникнення організацій, які б використовували терористичні методи як спосіб досягнення політичної мети або привернення уваги громадськості до своїх ідеологічних чи інших поглядів».

Ситуація докорінним чином змінилася у 2014 році. З початком українсько-російської війни терористична діяльність на території України стала реальністю. У Глобальному індексі тероризму, який визначає рівень уразливості держав до терористичних загроз серед 163 країн, наша країна перемістилася з 51-го місця у 2013 році на 11-ту позицію у 2016 році; ситуація трохи покращилася у 2018 році (21-е місце).

У більшості випадків теракти на території України були пов'язані з діяльністю російських спецслужб. Чисельні терористичні атаки відбулися в Одесі (13 успішних і понад 30 попереджених), Харкові, Дніпрі; нападів зазнали стратегічна інфраструктура, будівля СБУ, офіси волонтерських організацій.

Крім того, російські спецслужби розгорнули широкомасштабну терористичну війну проти державних діячів і співробітників українських спецслужб – найактивніших учасників боротьби за суверенітет України. Тому однією з характерних ознак російського тероризму на території України можна вважати так звану «персоналізацію» терактів, коли жертвами стають не випадкові, а добре відомі особистості; фактично, це – політичні вбивства. При тому СБУ і поліція повідомляли про десятки терактів, які вдалося попередити, і тисячі проведених розслідувань, а Президент Порошенко на прес-конференції, присвяченій отриманню безвізового режиму з ЄС у 2017 році, заявив, що кількість терористичних атак в Україні, яких вдалося уникнути, перевищує показники європейських країн.

Російський тероризм в Україні

В останні роки рівень терористичних атак на території України знизився, що пояснюється низкою чинників, включно з перекваліфікацією у 2018 році Антитерористичної операції (АТО) на воєнну – Операцію об'єднаних сил (ООС). (*Детальніше див. у Розділі 4.1, 4.1.1, 4.1.3*). У 2019 році з'явилася і довгоочікувана нова Концепція боротьби з тероризмом, затверджена указом Президента України від 5 березня 2019 року. Важливо зазначити, що у

Розділі 2 Концепції чітко сказано: «На цей час **найбільшу терористичну загрозу для України становить агресивна політика Російської Федерації**, спрямована на дестабілізацію ситуації в державі, в тому числі шляхом інспірування сепаратистських проявів і всебічної підтримки диверсійно-терористичної діяльності маріонеткових квазі-державних утворень на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Разом з тим, хоча відповідно Концепції, «Дії незаконних збройних формувань «ДНР» та «ЛНР», зокрема, обстріли цивільних об'єктів та інфраструктури, що спричиняють численні жертви серед цивільного населення, здійснення диверсій, створення перешкод у роботі спостерігачів міжнародних організацій, загроз їх життю і здоров'ю, характеризуються у міжнародній правоохоронній практиці як терористичні», **самі окупаційні адміністрації у т. зв «ДНР» та «ЛНР» не набули чіткого визначення як терористичні організації**. Це було кроком назад порівняно з намаганням закріпити статус «Л/ДНР» саме як терористичних організацій під час переговорів з іншими країнами та міжнародними організаціями. Проте, як свого часу стверджував Міністр закордонних справ Литви, [«Україна має першою юридично визнати «ДНР» і «ЛНР» терористами](#), після чого її приклад наслідуватимуть інші країни. **Визнання терористами – це не гасло, а правове поняття».**

У цьому контексті варто звернути увагу на [Стратегію національної безпеки США](#), розроблену Республіканським дослідницьким комітетом США (РДК). Другий розділ цього документу присвячений Росії, яку пропонується визнати **державою – спонсором тероризму**. В ньому названі конкретні терористичні організації, підтримувані Росією, констатовано, що введені проти неї санкції виявилися недостатніми для зміни її поведінки, і запропонований значно суворіший санкційний режим. Першим кроком рекомендовано ввести в дію SMART (Stop Malign Activities from Russian Terrorism) – закон щодо припинення злочинних дій російського тероризму. Найбільш актуальним для України є доручення Держдепартаменту встановити, чи є терористичними організаціями:

(1) утворення в Донецькому й Луганському регіонах, підконтрольні Росії або такі, що отримують від неї допомогу;

(2) утворення, підконтрольні або пов'язані з «Донецькою Народною Республікою» та «Луганською Народною Республікою».

Налагодження активної співпраці з членами Робочої групи РДК – авторами згаданого документу – суттєво збільшило б шанси на **міжнародне визнання «ДНР» і «ЛНР» терористичними організаціями**. Зібраної бази даних і свідчень про терористичну діяльність незаконних збройних формувань і на території окупованої частини Донбасу, і поза його межами – зокрема, мінування у «сірій зоні» – цілком достатньо для швидкого законодавчого вирішення цієї проблеми; воно гальмується з певних політичних міркувань, очевидно, пов'язаних з переговорами у Нормандському форматі та в рамках Тристоронньої контактної групи (*детальніше див. у Розділах 2, 4.3, 5*).

Водночас в Україні спостерігаються і приклади запізненої реакції – лише 8 липня 2020 р. рішенням КМУ була [призупинена дія меморандуму про співпрацю з РФ](#) у питаннях протидії тероризму, підписаного 12 липня 2012 року. Причиною для розірвання домовленостей є збройна агресія РФ на території України, а також сприяння сепаратизму і тероризму в східних областях...

Разом з тим, в ОРДЛО постійно ведеться активна – і доволі успішна – пропагандистська робота по звинуваченню у терористичній діяльності ЗСУ. **Програш в інформаційній гібридній війні значно ускладнює і віддаляє перспективи деокупації та реінтеграції окупованого Донбасу.**

«Терористи» й «екстремісти» в окупованому Криму

З метою відволікання уваги міжнародного співтовариства від власних дій проти нелояльних до окупації Криму осіб і груп, російська адміністрація вдається до практики звинувачень цих осіб у терористичній діяльності. Таким чином, **в окупованому Криму сформувався російський «антитерористичний дискурс»**, який потребував визначення суспільної категорії носіїв загрози, а також виявлення конкретних проявів терористичної активності. Ще у лютому 2014 року російська пропаганда «призначила» потенційними терористами активістів Революції Гідності (передусім – представників Правого Сектору), а також окремі кримськотатарські організації. Початок розгортання воєнної операції Росії із захоплення Криму був замаскований під «заходи з посилення безпеки частин Чорноморського флоту РФ в Криму у зв'язку з революційними подіями на материковій Україні». Водночас російська пропаганда трансливала чутки про підготовку в гірській місцевості Криму бойовиків – ісламських радикалів. Пізніше були повідомлення про нібито виявлення прихованих складів зброї та боєприпасів.

Жертвами переслідувань в окупованому Криму стали як світські кримські татари, так і релігійні верстви, звинувачені у створенні або причетності до осередків пан-ісламської організації Хізб ут-Тахрір (визнана «терористичною» і заборонена в Росії у 2003 р.; у Криму до окупації і на материковій Україні існувала/існує легально). Після заборони Меджлісу кримськотатарського народу як «екстремістської організації» у квітні 2016 року у групі ризику опинилися всі його члени та прихильники, а також члени регіональних та місцевих меджлісів.¹⁰

За звинуваченням у підготовці терактів та диверсій російською владою у різний час було затримано 13 осіб. Перша хвиля затримань відбулася у травні 2014 року; тоді були заарештовані Олег Сенцов, Геннадій Афанасьєв, Олександр Кольченко та Олексій Черній. У серпні 2016 року на півночі Криму відбувся інцидент, коли за досі нез'ясованих обставин від вогнепальних поранень загинули підполковник ФСБ та один російський військовослужбовець. Російська сторона оголосила це результатом діяльності української диверсійно-розвідувальної групи; у цій справі були заарештовані Євген Панов, Андрій Захтій, Редван Сулейманов та Володимир Присич.

Намагаючись дискредитувати Україну, російські спецслужби й надалі продовжують фабрикувати справи про підготовку диверсій в Криму українською розвідкою. У листопаді 2016 року за такими звинуваченнями були заарештовані Дмитро Штибликов, Олексій Бессарабов, Володимир Дудка, Гліб Шаблій та Олексій Стогній. Усі затримані раніше служили у Військово-Морських силах України (ще до захоплення Криму вони звільнилися у запас і залишилися в Криму), а Штибликов і Бессарабов стали відомими журналістами і політичними експертами з безпекових питань, аналітиками Центру «Номос». Справою так званих «кримських диверсантів» російська окупаційна влада окреслила ще одну категорію кримчан – потенційних «терористів»: пенсіонерів ЗСУ. У групі ризику опинилися передусім колишні офіцери розвідувального управління ВМС, військовослужбовці зі спеціальною підготовкою, фахівці мінно-саперної справи. Слід зазначити, що «зінання» заарештованих вибивають фізичним та психологічним тиском, часто із застосуванням тортур (справа Афанасьєва).

Таким чином, **Росія використовує своє одіозне законодавство про тероризм (ст. 205.5 Кримінального кодексу РФ “Організація діяльності терористичної організації і участь в діяльності такої організації”) та екстремізм для розправ з усіма «інакомислячими», тобто тими, хто не визнає її юрисдикції над окупованим півостровом і зберігає відданість Україні**. Розгляд зазначених справ відбувався без наведення доказів вчинення терористичних дій; для звинувачувального вироку було достатньо свідчень «засекречених» свідків чи підозри у належності до організації, внесеної у РФ до переліку «терористичних». **Росія у своїй гібридній війні намагається шляхом «боротьби з тероризмом» не тільки обґрунтувати й виправдати**

¹⁰ Детальніше див.: «Кримські татари як корінний народ» // Наталя Беліцер, Київ, 2018, ст. 91 – 145..

репресії в Криму, а й довести, що «мусульманський тероризм» є головною загрозою, і без її участі [Західний світ не здатний протистояти цій загрозі](#).

У цьому контексті примітно, що українські мусульмани ведуть спільну з рештою українців боротьбу з російською владою, спрямовану проти репресій і окупації з боку Росії.

Важливо підкреслити, що у низці інших збройних конфліктів, які спалахнули після закінчення «холодної війни», міжетнічна та міжрелігійна ворожнеча відіграють значну роль і суттєво ускладнюють їхнє врегулювання через фактичну неможливість примирення ворогуючих сторін (*детальніше див. у Розділі 6*). У гібридній війні проти України Росія намагалася запустити подібні сценарії, звинувачуючи українців і кримських татар у терористичній діяльності, спрямованій проти російської меншини в Україні. Проте, навпаки, Революція Гідності і триваюча українсько-російська війна сприяли консолідації української політичної нації. **Україна має підстави пропагувати власний досвід не просто «толерантності» до інших, а саме солідарності; це могло би [посилити позиції України на міжнародній арені](#), зокрема, в мусульманському світі, і забезпечити додаткову підтримку у просуванні ідей і стратегій деокупації (а пізніше – реінтеграції) нині окупованих територій.** Наприклад, варто активно поширювати інформацію про діяльність [громадської ініціативи «Кримська солідарність»](#), яка була розпочата у 2016 році кримськими татарами для оперативного інформування про репресії й порушення прав, надання всебічної підтримки репресованим кримським татарам, але згодом перетворилася на справжню «загальнокримську» солідарність. Унікальність досвіду України, який є запорукою повернення і Криму, і окупованої частини Донбасу, підкреслив лідер кримськотатарського народу Мустафа Джемілев: «Тільки в Україні бандерівці можуть охороняти синагоги, євреї створювати сотні самооборони, росіяни бути українськими націоналістами, а кримські татари скандувати: «Крим – це Україна!». Я пишаюся тим, що я українець».

7.1.2. Пропаганда і дезінформація як інструменти гібридної війни

«Інформаційні війни» є важливим компонентом гібридної війни; [деякі експерти вважають](#) систематичну дезінформацію одним із найпотужніших її інструментів. Інформаційній війні Росії проти України присвячено безліч публікацій як [публіцистичного](#) характеру, так і [аналітичного](#), включно з [академічними науковими дослідженнями](#). Ця війна почалася задовго до збройної агресії Росії 2014 року і відіграла чи не вирішальну роль у формуванні настроїв тих жителів України в Криму і на Сході, які відверто вітали російське вторгнення і бачили себе не тільки частиною «русского мира», а й російськими громадянами. Потужному впливу на масову свідомість й успішне її спотворення («форматування») сприяли можливості сучасних інформаційних технологій. Були широко задіяні і продовжують використовуватися інтернет-мережі, соціальні медіа, мобільні сервіси тощо. [Експерти відзначають](#), що у використанні цього новітнього «інформаційного інструментарію» Україна слугувала для РФ (у першу чергу, для її одіозної «фабрики ботів» у С. Петербурзі – Internet Research Agency) полігоном для випробування з подальшим застосуванням в інших країнах.

Результатом тривалої і, на перших етапах, успішної інформаційної атаки на Україну, в яку було вкладено чимало державних ресурсів, мало стати здійснення фактичної окупації не тільки Криму й частини Донбасу, а й значних територій на Півдні та Сході України зі створенням так званої «Новоросії» за сценарієм, подібним до майже безкровної окупації Криму. Проте цей амбітний проєкт зазнав краху через низку факторів, яких кремлівські стратеги й аналітики не зуміли передбачити (*детальніше див. у Розділі 1*).

Тому російська влада була змушена переорієнтувати свою пропагандистську машину на інші цілі, спрямовані на подальше ослаблення соціально-психологічної стійкості і недопущення перетворення України на успішну європейську країну, що є для Москви гострим політичним викликом. В якості показового прикладу можна навести історію викриття (за допомогою українських хакерів) «проєкту з організації інформаційно-політичної підтримки відторгнення України від ЄС» під назвою «Україна – не ЄС». Згідно з інформацією, здобутою активістами «Кіберхунти» та «Українського кіберальянсу», на території України – у Києві, Харкові, Одесі, на Луганщині й Донеччині – мала бути створена мережа блогерів (до 500 осіб) для дискредитації євроінтеграційного вектору розвитку України та [нав'язування проросійського курсу](#). Ознакою продовження політики Росії в її гібридній війні за позбавлення України окремої державної суб'єктності та власної ідентичності є [просування наративів на кшталт](#): «...ми один народ» чи «України немає. ...Примус силою до братських відносин – єдиний метод, що історично довів ефективність на українському напрямку».

Хоча з допомогою спеціалізованих структур і західних партнерів значну частину російських інформаційних атак вдалося відбити, вони продовжують створювати перманентну загрозу, виснажують ресурси країни й залякують населення, зокрема, у південних регіонах, де нині широко обговорюється [тема вторгнення збройних сил РФ](#) з Криму на територію Херсонської області. Нерозв'язаною проблемою залишається ситуація з інформаційним простором окупованих територій, де панують російські і підконтрольні російській центральній та/або проросійській місцевій «владі» ЗМІ, а доступ до українських блокується. Тому **перед Україною постає складне завдання із [забезпечення своєї інформаційної присутності на непідконтрольних територіях](#)**. Без відчутного прогресу на даному напрямку складно буде досягти й успіху деокупаційної/інтеграційної стратегії.

Останнім часом внутрішньополітичну ситуацію в країні ускладнюють численні спроби реваншистських політичних сил дестабілізувати ситуацію шляхом компрометації Революції гідності, дискредитації ветеранів і волонтерів АТО/ООС і громадських активістів. Низка провідних телеканалів, що належать проросійським медіа-магнатам, фактично проводять інформаційну політику Кремля, намагаючись довести, що на Сході України точиться громадянська війна/внутрішній конфлікт (трансляючи таким чином головну тезу російської

пропаганди, яку весь час просуває Москва на всіх рівнях і міжнародних майданчиках). Такі загрозливі тенденції значно посилюються на початку 2020 року і набули рис масштабної [кампанії](#).

При тому Росія категорично заперечує, що веде проти України війну, яка би характеризувалася інформаційними атаками, політико-дипломатичним, економічним, психологічним тиском, підготовкою і скоєнням терористичних актів та диверсій, а також безпосередньою участю в конвенційній війні. Зокрема, вже зараз [зібрано чимало доказів](#) надання Москвою всебічної підтримки місцевим проксі та найманцям – включно з одіозними членами т. зв. «ПВК Вагнера», які воювали в Сирії і в ОРДЛО, потрапили до списку «Миротворця» і були пізніше затримані в Білорусі. Такі факти мали б стати аргументами у відсічі російській інформаційній війні.

Активні інформаційні кампанії проти України Росія також веде і в інформаційному просторі країн-членів ЄС. Згідно з даними Європейської служби EU vs Disinformation, з 2015 року в європейських медіа було поширено понад шість тисяч фейкових повідомлень про Україну. У листопаді 2016 р. Європарламент ухвалив резолюцію про протидію російським ЗМІ; в якості джерела найбільших інформаційних загроз названі агентство Sputnik, телеканал RT (RussiaToday), фонд «Русский мир» і федеральне агентство «Россотрудничество». Заходи з протидії російській дезінформації і пропаганді прирівнюються до тих, що стосуються терористичної організації ІДІЛ, а Єврокомісія і держави-члени ЄС [закликають виділити додаткове фінансування на проєкти з контрпропаганди](#). Тим не менш, [подолати згубні наслідки](#) інформаційної війни поки що не вдається; [експерти припускають](#), що повернення РФ до ПАРЄ та засудження в Італії Віталія Марківа були зумовлені російськими впливами. 15 липня 2020 року [представники низки країн ОБСЄ](#) розповіли на спільному засіданні Форуму безпекового співробітництва та Постійної Ради ОБСЄ про масштабні дезінформаційні кампанії, які кидають стратегічний виклик функціонуванню демократичних інститутів.

Україна намагається протистояти цим потужним ворожим кампаніям, але її спроможність в цьому плані потребує постійного нарощування в частині організаційного, фінансового, кадрового, аналітичного, проєктного забезпечення. Крім того, необхідне додаткове посилення взаємодії із структурами та акторами громадянського суспільства як в Україні, так і за її межами. Численні фейки російської пропаганди, підхоплені та розповсюджені її проксі та лобістами, регулярно спростовуються на популярних українських сайтах, включно з таким спеціалізованим, як [«Стопфейк»](#) (з використанням у піковий час 13-ти мов); наводяться також [детальні інструкції щодо розпізнавання фальшивої інформації](#) і вміння відрізнити її від правдивої. Ще навесні 2015 р. [українськими експертами були розроблені рекомендації](#) щодо протидії російській пропаганді, видані окремою брошурою і розповсюджені в Європарламенті та Єврокомісії. Результати постійного щотижневого моніторингу дезінформації за спеціально розробленою методикою представлені на сайті <https://texty.org.ua>. Після сплеску дезінформаційної кампанії, спричиненої пандемією COVID-19, здійснюється спеціальний проєкт [FAKERPALM](#), до якого може долучитися кожен читач.

Проте широко розповсюджені підходи до боротьби з дезінформацією до останнього часу ґрунтувалися переважно на [уявленні](#) про те, що для ефективної протидії достатньо надавати правдиву інформацію, і що це має бути найкращою відповіддю на розповсюдження фейків та [гібридної «пост-правди»](#). Однак, цього недостатньо. Зокрема, у процесі протидії варто подбати про вироблення критичного мислення й навичок аналізу різноманітних джерел інформації. Необхідно також уважно вивчати й застосовувати досвід інших держав і організацій, активно співпрацювати з ними для вироблення програми спільних дій. **Україні необхідно розвивати співпрацю, не обмежуючись національним простором, діючи глобально, а також широко використовуючи можливості, що надаються, наприклад, ІТ-технологіями.** Таким чином, не маючи можливості запобігти виникненню фейка, можна буде бодай ефективно протидіяти його поширенню.

У цьому контексті цікавим є онлайн-видання відповідної Служби ЄС – **EEAS East StratCom Task Force** – EUvsDISINFO, яка була спеціально створена для викриття й спростування кремлівської дезінформації, іноді у [гостро сатиричній формі](#). Щотижневий Бюлетень дезінформації (**Disinformation Review**) має англійську, російську, а з жовтня 2019 – ще й німецьку версії.

7.1.3. Кібервійни як складова гібридної війни Росії проти України

До засобів «кібервоєн» належать хакерські атаки, поширення шкідливого програмного забезпечення, вірусів (іноді замаскованих під «антивірусні програми»), DDoS-атаки¹¹ та інші способи ураження урядових, корпоративних та приватних мереж, а також індивідуальних комп'ютерів. Вони здатні завдати величезних збитків країні, що стала мішенню кібератак, паралізувати її критичну інфраструктуру, банківську систему й діяльність органів державної влади тощо. [«Кіберзброя» весь час удосконалюється](#), водночас залишаючись значно дешевшою порівняно з конвенційною зброєю і витратами на ведення звичайної війни.

Хоча до 2014 р. для України кібератаки не були чимось незнайомим, після початку російської збройної агресії [їхній масштаб](#) і пов'язані з цим загрози й небезпеки [виявилися безпрецедентними](#). Протягом перших трьох років війни було здійснено [понад 7 тисяч кібератак](#), націлених на енергетичну галузь, включно з атомними електростанціями, Міжнародний аеропорт «Бориспіль» та інші стратегічні об'єкти. Зокрема, 23 грудня 2015 року [хакерська атака на центр управління електромережами](#) спричинила блекаут, від якого постраждали десятки тисяч жителів Прикарпаття; СБУ поклала [відповідальність на спецслужби Росії](#). У травні 2017 року Україна, разом з багатьма іншими країнами, потерпіла від т. зв. «вірусу-шантажиста», поширення якого пов'язують з [російськими кіберзлочинцями](#). Але найнебезпечнішими були масштабні цілеспрямовані кібератаки з використанням [вірусу під назвою «Petya»](#) у червні 2017 р. Як і раніше, [Україна була не єдиною жертвою](#), але цього разу на її долю припадало понад 75% від загальної кількості комп'ютерних заражень. Внаслідок потужної кібератаки [постраждали приблизно 10% комп'ютерів в Україні](#). І хоча метою цих атак також було нібито «кібер-здирицтво», [переважна більшість експертів](#) в Україні і за кордоном вважають, що справжня мета несла непорівняно більші загрози і [полягала у загальній дестабілізації ситуації](#) внаслідок численних порушень роботи державних і приватних установ, втрати важливих даних і розповсюдження панічних настроїв серед населення.

У відповідь на вже виявлені і майбутні загрози в Україні були посилені, хоча і з певним запізненням, заходи з кібербезпеки. На інституційному рівні, у жовтні 2015 р. був створений Департамент кіберполіції як структурний підрозділ Національної поліції України. [Цей орган входить до структури кримінальної поліції](#); він забезпечує реалізацію державної політики у сфері боротьби з кіберзлочинністю, організовує та здійснює відповідно до законодавства оперативно-розшукову діяльність. У січні 2016 року було схвалено [Стратегію кібербезпеки України](#). У червні 2016 року було створено [Національний координаційний центр кібербезпеки](#) (НКЦК), який є робочим органом РНБО; він здійснює координацію та контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, які відповідають за кібербезпеку. Наступним кроком у систематизації заходів у галузі кібербезпеки став [Указ Президента України «Про загрози кібербезпеки держави та невідкладні заходи щодо їх нейтралізації»](#) (2017), який передбачав, окрім усього іншого, розробку законодавчих ініціатив щодо підвищення ефективності протидії злочинам у кіберпросторі. Через півроку був ухвалений [Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»](#).

¹¹ DDoS-атака (Distributed Denial of Service) – розподілена відмова в обслуговуванні, коли кіберзлочинці спрямовують на сервер потужний штучно створений трафік, внаслідок чого унеможливується обслуговування звичайного трафіка.

Важливим кроком у протидії поширенню фейків (dezinformacii), ворожої пропаганди, а також кіберзагрозам став [Указ Президента України від 15 травня 2017 р.](#) Згідно з ним було обмежено доступ до російських соціальних мереж «ВКонтакте» та «Однокласники», а також низки пропагандистських ресурсів країни-окупанта; також був заблокований доступ до сервісів «Яндекс», ресурсів Mail.Ru Group, сайтів антивірусних компаній «[Лабораторія Касперського](#)» та [DrWeb](#). У травні 2020 року санкції були продовжені.

До 2020 році в Україні [не спостерігалось зниження інтенсивності хакерських атак](#), переважно російського походження: за даними НКЦК РНБО, на початок серпня було виявлено вже понад мільйон випадків, пов'язаних з кіберзагрозами, зокрема, мережеві атаки, спроби мережевого сканування, спроби WEB-атак, фішинг, DDoS-атаки, поширення шкідливого програмного забезпечення тощо. Але завдяки докладним зусиллям стан сфери кібербезпеки дозволяє вчасно виявляти такі загрози і запобігати їм. Важливу роль в успішності заходів з кібербезпеки відіграють налагоджені міжнародні контакти й співпраця з партнерськими службами та організаціями. Після кризи 2017 року СБУ налагодила взаємодію з партнерськими правоохоронними органами, спеціальними службами зарубіжних країн та міжнародними організаціями у сфері кібербезпеки і розробила низку рекомендацій щодо підвищення ефективності протидії кіберзлочинам. [До розслідування обставин](#) ураження комп'ютерних мереж об'єктів критичної інфраструктури і можливих негативних наслідків були залучені ФБР (США), Національна агенція по боротьбі зі злочинністю (НСА, Великобританія), МІТ Туреччини. Влітку 2020 р. [НКЦК РНБО підписав меморандуми про співпрацю](#) з трьома десятками приватних іноземних і українських компаній. Такий документ передбачає обмін інформацією між НКЦК і окремою конкретною організацією про кіберзагрози й інциденти в сфері кіберзахисту для оперативного інформування, реагування, запобігання можливим атакам і [взаємодопомогу в разі потреби](#). Набутий досвід дозволяє українським фахівцям брати участь у [важливих спільних операціях](#).

Менш однозначною виглядає ситуація з налагодженням співпраці державних структур кібербезпеки з громадськими активістами у цій сфері. Хоча у 2017 році були повідомлення про успішне залучення до роботи в Департаменті кіберполіції так званих [«ближніх хакерів»](#), на початку 2020 року трапився скандал з найвідомішим об'єднанням – «[Українським кіберальянсом](#)», члени якого у 2016 році зламали пошту В. Суркова і виклали у відкритий доступ сотні листів із доказами прямого втручання Росії та особисто Суркова в події на Сході України. [У 2020 році співпрацю](#) між «Українським кіберальянсом» та спецслужбами України за малозрозумілих обставин було припинено.

У підсумку констатуємо, що **гібридна війна Росії проти України супроводжується перманентними і масштабними кібератаками, націленими на різноманітні цілі. Кібератаки виступають вкрай небезпечним інструментом гібридної війни.** Для протидії кіберзагрозам Україна здійснила за час російсько-української війни низку заходів у правовій, інституційній та інформаційній сферах; це дало можливість більш ефективно реагувати на відповідні виклики і загрози. Варто наголосити, що **важливим чинником і запорукою успішності державної політики України в сфері кібербезпеки є її сталість, послідовність і цілеспрямованість.** Напрями подальшої роботи мають включати **підвищення фахового рівня співробітників відповідних спеціалізованих структур, розширення й зміцнення міжнародної співпраці, налагодження ефективної взаємодії з представниками української громадської кіберспільноти та бізнесу тощо.**

7.2. Міжнародні аспекти тимчасової окупації територій України

Оскільки реакції провідних міжнародних організацій у вигляді ухвалення відповідних резолюцій детально висвітлені у Розділах 3 та 4 цього дослідження, даний підрозділ спрямований на аналіз певних аспектів еволюції, сучасного стану та перспектив двосторонніх відносин України з ключовими міжнародними партнерами, а також наявних інструментів і засобів деокупаційної політики на міжнародній арені.

7.2.1. Міжнародна підтримка України в умовах російської гібридної агресії

Ширший аспект проблем тимчасово окупованих територій у контексті взаємодії України з окремими ключовими державами та міжнародними організаціями представлений у *Розділі 3*. Еволюція розвитку цих взаємин переважно зберігає свою динаміку. Проте варто звернути увагу, наприклад, на постійне підвищення внутрішньополітичного напруження у США, пов'язане з кампанією виборів президента під час якої знову [актуалізувалося «українське питання»](#). Це вимагає особливої обережності і делікатності з українського боку в усіх процесах комунікації не тільки з офіційними особами, а й з українською діаспорою Америки. При тому важливо підкреслити, що протягом усієї кампанії зберігається наголос на двопартійній підтримці України, а в американських документах і публікаціях у провідних ЗМІ теза про російсько-українську гібридну війну і збройну агресію Росії проти України (а не про якийсь «внутрішній конфлікт») подається як незаперечний факт.

Водночас, негативний вплив на двосторонні відносини зі США можуть мати чергові скандали на ґшталт [«плівок Деркача»](#). Хоча Україна мала б повною мірою оцінити наслідки підозр щодо намагання вплинути на американські вибори-2016, у вересні 2020 року стався [черговий прикрий інцидент](#), наслідком якого стало введення Міністерством фінансів США персональних санкцій [проти позафракційного народного депутата А. Деркача](#) за звинуваченням у спробах втручання в президентські вибори 2020 р.

Залишається позитивною динаміка двосторонніх відносин з **Турецькою Республікою** (хоча досі не завершена робота із запровадження Угоди про зону вільної торгівлі). Українській стороні варто взяти до уваги розвиток стосунків Туреччини з іншими країнами, передусім – із державами-членами ЄС і НАТО, США, а також Росією. Ці відносини набувають чимдалі більш проблемного характеру; до традиційних вже суперечок з Грецією та Кіпром стосовно континентального шельфу й розвідки корисних копалин [у східній частині Середземного моря](#) додаються [тертя з Францією](#). Варто взяти до уваги і те, що три країни – Вірменія, Греція та Кіпр – намагалися заблокувати кандидатуру турецького дипломата і політика Волкана Бозкира, [під час обрання Президента ювілейної 75-ї сесії ГА ООН](#), що розпочалася 22 вересня 2020 р. **Ця сесія Генасамблеї ООН особливо важлива для міжнародної складової деокупаційної політики України, оскільки [до порядку денного включений розгляд ситуації і в Криму, і в ОРДЛО](#)**.

[У світлі цих подій](#) українська дипломатія, законодавці, урядові структури та громадські об'єднання мають використовувати усі наявні можливості налагоджених міцних і сталих відносин з Туреччиною не тільки з метою їхнього подальшого двостороннього розвитку, а й для ідентифікації конкретних спільних інтересів у частині безпеки ширшого Азово-Чорноморського та Середземноморського регіонів. З такою ж метою Україні необхідно докласти усіх зусиль для втілення двостороннього стратегічного партнерства з [Румунією](#).

Україні у своїй безпековій та регіональній політиці необхідно врахувати гостроту політичної кризи в Білорусі. Негативний вплив ситуації в **Білорусі** на двосторонні відносини з Україною після сфальсифікованих президентських виборів 9 серпня 2020 р. відзначений у *Розділі 3*. Нинішня [риторика білоруської сторони](#), а також [дипломатичні інциденти](#), не

дають підстав для оптимізму і змушують Україну вдатися до перегляду ролі Мінська в українському зовнішньополітичному розкладі в цілому.

Події серпня-вересня 2020 року можуть створити для України нове «вікно можливостей» для посилення консолідованого міжнародного тиску на Росію, зокрема, шляхом введення проти неї суворішого санкційного режиму. Йдеться не тільки про відверту підтримку В. Путіним А. Лукашенка і визнання легітимності білоруських президентських виборів, а й про [отруєння російського опозиціонера А. Навального](#). Після гучного скандалу з його отруєнням новітнім аналогом нейротоксина «Новачка» і категоричної [відмови РФ розслідувати цей злочин](#) такі заклики лунають від лідерів держав Євросоюзу, США, Великої Британії, Канади та інших країн. Значимо, що [у Німеччині](#), яка до останнього часу [толерувала підтримку російського проєкту «Північний Потік-2»](#), навіть помірні політичні гравці тепер виступають з [пропозиціями заморозити](#) його добудову.

Випадки з отруєнням Навального та вихід Росії із Консультативної групи в рамках розслідування щодо трагедії МН17, що посилюють у світі негативне ставлення до російської влади і сприяли міжнародному дистанціюванню від Москви, створюють для України сприятливі обставини для більш активної, наступальної політики деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у рамках співпраці з ключовими міжнародними акторами і партнерами. Не можна втрачати цього шансу, демонструючи, зокрема, надмірну чи односторонню поступливість, наприклад, у питаннях забезпечення режиму припинення вогню на Донбасі.

Одним із важливих аспектів гібридної війни Росії проти України виступає **людська безпека**. Без її гарантування, в умовах російської окупації, без встановлення контролю над українсько-російським кордоном (у т. ч. – морським), не може бути й мови про проведення виборів/референдумів (чи їх визнання) в ОРДЛО чи Криму, як і залучення представників ОРДЛО в якості повноправних учасників переговорів у ТКГ, роботі Спільного Центру координації та контролю (СЦКК) тощо. **Без повернення ТОТ під юрисдикцію України неможливе забезпечення прав і основних свобод людини.** Україна має рішуче наполягати на цьому на всіх можливих міжнародних майданчиках, – заходах за участі ОБСЄ, Ради Європи та ООН.

7.2.2. Міжнародні правові інструменти деокупаційної політики

Міжнародні суди

«Війна законів» є важливою складовою деокупаційної політики України. Тому необхідно детальніше проаналізувати еволюцію основних міжнародних судових справ за позовами України проти Росії – як міждержавних, так і корпоративних та індивідуальних, виявити сильні і слабкі сторони української політики на цьому напрямку, врахувати допущені помилки і шляхи їхнього виправлення.

Низка ключових справ у міжнародних судах за позовами України проти Росії розглянуті у *Розділі 4.1.3*. Наймасштабніші з них – про порушення двох міжнародних конвенцій: про боротьбу з фінансуванням тероризму та про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Росія всіляко [затягує розгляд судових процесів](#), спекулюючи будь якими обставинами міжнародної кон'юнктури (навіть, не нехтуючи пандемією COVID-19; через яку остаточна дата надходження «контр-меморандуму» РФ була продовжена до 8 квітня 2021 року).

Разом з тим, треба мати на увазі, що [19 квітня 2017 року Міжнародний суд ООН юридично визнав Російську Федерацію стороною Мінського процесу](#) і закликав її до повного виконання Мінських домовленостей.

Перспективними є позови України проти Росії за порушення Конвенції ООН з морського права, і за порушення імунітету військових кораблів та членів їхніх екіпажів (в рамках російської збройної атаки 25 листопада 2018 року). 16 квітня 2019 р. після звернення до РФ про проведення офіційних консультацій і переговорів з міжнародними партнерами, Україна подала позов проти Росії до Міжнародного трибуналу ООН з морського права з проханням [вжити термінових заходів](#) для негайного звільнення полонених військових моряків і повернення захоплених кораблів. 25 травня 2020 р. [Трибунал ухвалив рішення](#) на користь України, визнавши свою юрисдикцію і задовольнивши ключову вимогу України, і [зобов'язав Росію](#) терміново повернути і моряків, і кораблі. Всупереч усім очікуванням, Росія й надалі утримувала полонених моряків у в'язниці і повернула їх лише 7 вересня 2019 року у рамках політичного компромісу Києва стосовно [обміну](#) у форматі «35 на 35». Перші слухання у цій справі відбулися у листопаді 2019 р.; остаточне рішення очікується наприкінці 2021 р.

Що стосується першого позову щодо прав України як прибережної держави в Чорному, Азовському морях і в Керченській протоці відповідно до Конвенції ООН з морського права (т. зв. «Великий морський позов»), він був поданий до Міжнародного трибуналу ООН 14 вересня 2016 року. У ньому Україна вимагає припинити в цих акваторіях узурпацію своїх суверенних морських прав; позов стосується таких порушень, як перешкоджання навігації, крадіжки корисних копалин, незаконного вилову риби, спорудження Керченського мосту та багатьох інших. У травні 2017 року відбулося перше процедурне засідання Трибуналу, у рамках якого створено арбітраж для розгляду спору України з РФ. У лютому 2018 року до Постійної палати третейського суду був поданий перший Меморандум. У відповідь Росія подала до Міжнародного трибуналу заперечення щодо юрисдикції цієї інституції розглядати позов України. 10 червня 2019 постійна палата Третейського суду в Гаазі почала слухання позову України проти Росії щодо порушення права на доступ до власних територіальних вод навколо окупованого Криму. За графіком Україна має до листопада 2020 р. подати оновлений меморандум; після цього у РФ буде 9 місяців на підготовку свого меморандуму (до 20 серпня 2021 р.), далі – два тури обміну думками. Тобто рішення можна очікувати не раніше 2023 р.

Не менш складною виглядає ситуація з **Міжнародним кримінальним судом (МКС)**. Як відомо, Україна не є його стороною відповідно до головного установчого документу (т. зв. Римського Статуту), але двічі, 17 квітня 2014 р. і 8 вересня 2015 р., Верховна Рада України подавала декларації до Офісу Генпрокурора МКС з визнанням його *ad hoc* юрисдикції щодо злочинів, скоєних на її території, спочатку за період від 21 листопада 2013 до 23 лютого 2014, потім – від 20 лютого 2014 і по цей день. Відтак, Генпрокурор МКС 25 квітня 2015 р. почав відповідне розслідування. [Перший звіт щодо подій в Криму та ОРДЛО](#) був оприлюднений у листопаді 2016 року. Для України було важливим визнання з боку МКС російського загарбання Криму таким, що є тототжним міжнародному збройному конфлікту між Україною і Росією, який почався щонайпізніше 26 лютого 2014 р. і призвів до окупації території Криму.

Збройний конфлікт вважається міжнародним, якщо частина або вся територія однієї держави окупована іншою державою (див. Звіт, №№ 155-159). Саме це визначення [послугувало підґрунтям](#) для всіх подальших судових проваджень, резолюцій і звітів, де розглядаються порушення Росією норм міжнародного гуманітарного права відповідно до [4-ї Женевської конвенції](#) про захист цивільного населення під час війни. В ситуації російсько-української війни важливо підкреслити, що Конвенція застосовується до всіх випадків міжнародного збройного конфлікту, навіть якщо одна зі сторін не визнає стану війни, а також до всіх випадків часткової або цілковитої окупації, навіть якщо ця окупація не натрапляє на жодний збройний спротив (Стаття 2).

Більше того, на підставі зібраних даних у цьому ж звіті Генпрокурор МКС Фату Бенсуда дійшла висновку, що наявність прямих зіткнень між ЗС України і ЗС РФ дає підстави **вважати міжнародним збройним конфліктом і події на сході України, починаючи найпізніше з 14 липня 2014 р.**; зазначено, що він відбувається паралельно з не-міжнародним конфліктом між

урядовими силами й озброєними угрупованнями включно з «ДНР» і «ЛНР» (див. *Звіт, №№ 168-169*).

Рішення щодо юрисдикції МКС у зв'язку з воєнними злочинами, скоєними в Криму і в ОРДЛО, очікується ближчим часом.

Проте, без ратифікації Римського статуту – до чого Україну закликають також правозахисники і ЄС – повноцінна співпраця з МКС неможлива. Вагомим чинником успішної взаємодії України з МКС є офіційне визнання міжнародним судом участі Росії у війні з Україною, що надасть підстави вважати РФ безпосередньою – міжнародно визнаною – стороною збройного міждержавного конфлікту і може позбавити права вето у Раді безпеки ООН при розгляді усіх питань, що стосуються цього конфлікту.

Неоднозначною залишається ситуація з позовами України, поданими до **Європейського суду з прав людини Ради Європи (ЄСПЛ)** – судової інстанції створеної для розгляду справ, пов'язаних із порушеннями Європейської конвенції з прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ). Оскільки правила ЄСПЛ не передбачають тривалої процедури позасудового вирішення суперечок, а рішення щодо тимчасових заходів займають дні (а не місяці, як у міжнародному суді ООН), цілком логічно, що Україна звернулася до ЄСПЛ одразу після початку окупації Криму. Перший позов був поданий вже 13 березня 2014 року. У ньому Україна стверджувала, що Росія почала здійснювати «ефективний контроль» над Кримом з 27 лютого 2014 року, і що в ході окупації Росія через своїх агентів прямо порушила цілу низку Статей ЄКПЛ (Ст. 2 (право на життя), Ст. 3 (заборона катувань, нелюдського або принизливого поведіння), Ст. 5 (право на свободу та особисту недоторканість), Ст. 6 (право на справедливий суд), Ст. 8 (право на повагу до приватного життя), Ст. 9 (свобода віросповідання), Ст. 10 (свобода вираження поглядів), Ст. 11 (свобода зібрань та об'єднань), а також Ст. 1 Протоколу № 1 (захист власності), Ст. 2 Протоколу № 1 (право на освіту), Ст. 2 Протоколу № 4 (свобода пересування)). Україна заявила також про наявність адміністративної практики вбивств військовослужбовців та цивільних осіб, які виступали проти окупації. Відтоді Україна подала до ЄСПЛ низку інших заяв, які у червні 2018 року були об'єднані в одне провадження «Україна проти Росії (re Crimea)» (окрім – «Україна проти Росії (VII)», що стосується політично вмотивованих кримінальних переслідувань громадян України, включаючи осіб, які заперечували російський статус Криму або були членами політичних організацій, заборонених російським законодавством, але законних в Україні). Загалом, наразі, ЄСПЛ розглядає п'ять міждержавних справ і понад 4 тис. персональних справ, пов'язаних з інцидентами в АРК та в ОРДЛО. При тому останнім часом збільшується кількість скарг, поданих з окупованої частини Донбасу проти України. За даними секретаріату Суду, зараз на розгляді у Страсбурзі перебувають приблизно 5590 скарг стосовно Донбасу; у 4500 з них відповідачем зазначена Україна, лише в 40 скаргах – Росія, ще близько 1050 скарг подані одночасно проти України та Росії. Серед кримських скарг розподіл протилежний: із близько 900 скарг у реєстрі лише 10 подано проти України, 770 – проти Росії, ще 120 – проти обох держав.

Доля і міждержавних, і персональних позовів в ЄСПЛ залежить від вирішення питання про юрисдикцію Росії та/або України на окупованих територіях. Очікується, що таке рішення буде ухвалене до кінця 2020 року. Примітно, що Росія, пам'ятаючи про неприємну для себе прецедентну справу 2004 р. із визнанням її відповідальною за порушення ЄКПЛ на території Придністров'я («Справа Ілашку та ін. проти Молдови та Росії»), у 2020 році (у ході т. зв. «конституційної реформи») остаточно скасувала пріоритет міжнародного права над національним.

Існують і деякі інші ускладнення у стосунках України з ЄСПЛ, про що сказано, зокрема, у Заяві групи українських правозахисників та громадських діячів. Варто також зауважити, що законопроект № 8533, яким передбачено, серед іншого, вдосконалити механізм виконання Україною рішень ЄСПЛ шляхом внесення змін у Закон України «Про виконання рішень та

застосування практики Європейського суду з прав людини» від 2006 р., досі залишається без розгляду ВР України.

Справи за позовами України у міжнародних судах є важливою складовою деокупаційної політики України. Результати цих справ значною мірою відображатимуть її успішність/неуспішність. Перебіг подій і досягнутий успіх у різних міжнародних судах свідчать про наступне:

— **злагодженість і активність «командної роботи» із залученням досвідчених міжнародних юристів-консультантів** є одним з вирішальних факторів успішного провадження (як-от у Міжнародному суді ООН і Міжнародному трибуналі ООН з морського права);

— не менш важливою є **ретельна підготовка кожного позову і всіх супроводжуючих документів** (наприклад, Меморандум, поданий Україною до Міжнародного суду ООН 12 червня 2018 року, складався з 29 томів, містив понад 17,5 тис. сторінок і важив близько 90 кілограмів);

— **урахування і виконання всіх передумов**, необхідних для визнання відповідним міжнародним судом своєї юрисдикції;

— **налагодження тісної співпраці з громадськими правозахисними та аналітичними організаціями** дозволяє суттєво зміцнити юридичні позиції та аргументацію, розширювати доказову базу, збирати додаткову інформацію, проводити її верифікацію тощо.

Оскільки справи у різних міжнародних судах часто виявляються дотичними і навіть переплетеними (наприклад, справи про захоплення українських суден та їхніх екіпажів розглядаються і в Міжнародному трибуналі ООН з морського права, і в ЄСПЛ), **варто налагодити ефективну координацію між командами, які беруть участь у різних процесах.**

Також, подальші заходи для посилення позицій України в міжнародних судах мають також включати вдосконалення національного законодавства – зокрема, ратифікацію Римського статуту і внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України.

Ключовою проблемою залишається [брак механізмів примусу Росії](#) до виконання рішення міжнародних судів, яскравою ілюстрацією чого є невиконання тимчасових заходів згідно з проміжним рішенням Міжнародного суду ООН від 19 квітня 2017 року. **Україні потрібно заздалегідь бути готовою до подібних випадків і виробляти відповідні сценарії реагування**, зокрема, пропонувати міжнародним партнерам впровадження заходів з посилення санкцій і накладання арештів на активи Росії в Україні і закордоном.

Перспективи введення миротворців в ОРДЛО

Відповідно до [Резолюції РБ ООН № 2202 від 17.02.2015 року](#), основним міжнародним гравцем у сфері врегулювання кризової ситуації в Україні у рамках реалізації Мінських домовленостей визнано ОБСЄ. Це суттєво впливає на позицію РБ ООН у відповідь на звернення України про розгортання на території країни міжнародної операції з підтримання миру та безпеки.

З огляду на формальні заяви та практичні кроки РФ, позиції провідних країн-учасниць ОБСЄ, а також особливості поточної діяльності Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні (СММ), можна відзначити загальну тенденцію до активізації використання потенціалу СММ з метою підтримання миру та безпеки на Сході України, тобто поступове її перетворення з моніторингової на свого роду міжнародну миротворчу місію. Формально

СММ є цивільною польовою операцією, але вже зараз вона виконує всі функції, притаманні військовій операції з підтримання миру та активно набирає персонал з військовим досвідом. Така трансформація відповідає доктрині Москви, яку вона презентувала і ще в 2002 році.¹² **Більшість запропонованих російською стороною ідей, які раніше не отримували підтримки, тепер є фактично включеними до мандату СММ, роблячи її прототипом «миротворчої місії» ОБСЄ – без формального дотримання визнаних стандартів.**

Позиція ЄС полягає у необхідності імплементації положень Мінських домовленостей, контроль за дотриманням яких покладено на ОБСЄ. Офіційні представники ЄС у своїх заявах навіть не згадують порушену Україною проблематику розгортання місії ЄС з підтримання миру та безпеки. Що стосується внеску власне ЄС, то він коригується з діяльністю СММ ОБСЄ та польовою присутністю ЄС в Україні¹³.

З боку ООН також навряд чи варто очікувати найближчим часом значної польової присутності¹⁴. Проте СММ ОБСЄ вже активно застосовує досвід ООН шляхом налагодження тісної взаємодії з керівництвом Департаменту ООН з операцій з підтримання миру. Експерти ООН також надають підтримку та проводять технічні консультації із співробітниками СММ, у т.ч. з використання БПЛА, роботи з даними дистанційного зондування, а також загального процесу обробки інформації. Таким чином, можна передбачити, що практичний внесок ООН скоріше за все обмежиться суто технічною допомогою, яка не потребуватиме прийняття відповідних рішень у рамках РБ ООН та ГА ООН і матиме дорадчий статус.

Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що будь-якого іншого варіанту міжнародного миротворчого втручання у найближчу перспективу, як мінімум до закінчення поточного мандату СММ (кінець березня 2021 року), очікувати не варто. Відмова України, у розріз з положеннями Резолюції РБ ООН № 2202, від продовження мандату СММ у наступному році, у випадку її низької ефективності, навряд чи можлива, як і прийняття іншого рішення РБ ООН через позицію РФ.

Україні треба також всебічно проаналізувати й оцінити ризики і виклики, пов'язані з намаганнями «реанімувати» Спільний центр контролю і координації (СЦКК), зокрема, в рамках домовленості про припинення вогню від 22 липня 2020. Саме на цю структуру покладена найвідповідальніша місія контролю за дотриманням «режиму тиші», що мав початися опівночі 27 липня ц.р. Нагадаємо, що СЦКК складався з офіцерів Росії та України (за символічної участі представників «Л/ДНР» у складі російської частини) і функціонував з 2014 р. по кінець 2017 р. Після того, як російські офіцери були відкликані із СЦКК – з очевидною метою передати свої функції представникам «Л/ДНР» – створилися передумови для штучної легітимізації їх «миротворчих повноважень» і виникнення обставин начебто двох рівноправних сторін «внутрішнього конфлікту». Хоча ані Україна, ані СММ не визнають представників «Л/ДНР» в якості членів СЦКК, останні намагаються перебрати на себе повноваження вирішувати питання допуску представників місії на територію, непідконтрольну Україні.¹⁵ **Намагання ОБСЄ, ЄС та України повернути російських учасників до складу СЦКК поки що безуспішні, тому здійснювати свої функції ця структура не може.**

¹² Guidelines for the OSCE Peacekeeping Operations and Formation/Functioning of its Peacekeeping Forces, OSCE Forum for Security Co-operation, Delegation of the Russian Federation, OSCE Document: FSC.DEL/449/02 17 July 2002.

¹³ EU Statement on the Security Situation in and around Ukraine, OSCE Document: FSC.DEL/57/15, 25 March 2015.

¹⁴ Keynote speech by Peter N. Due Director, UN Department of Peacekeeping Operations, OSCE's 2015 Annual Security Review Conference: Current Security Challenges and the Role of the OSCE, Vienna, 24 June 2015, OSCE Document: PC.DEL/856/15, 24 June 2015.

¹⁵ Детальний аналіз цих потенційних «пасток» для України представлений у статтях: New Ukraine Ceasefire Agreement Officializes Donetsk-Luhansk Militaries (Part One). By Vladimir Socor, July 29, 2020, Eurasia Daily Monitor, Volume 17, Issue 111, <https://jamestown.org/program/new-ukraine-ceasefire-document-officializes-donetsk-luhansk-militaries-part-one/>; The Quick Way to Quasi-Recognition of Donetsk-Luhansk's Armed Formations: A Play-By-Play Account (Part One). By Vladimir Socor, Eurasia Daily Monitor, Volume 17, Issue 116, August 6, 2020, <https://jamestown.org/program/the-quick-way-to-quasi-recognition-of-donetsk-luhansk-armed-formations-a-play-by-play-account-part-one/>; Part Two - <https://jamestown.org/program/the-quick-way-to-quasi-recognition-of-donetsk-luhansk-armed-formations-a-play-by-play-account-part-two/>.

7.3. Окремі аспекти політики деокупації

Варто зазначити, що деокупація та реінтеграція – це різні процеси, хоча й тісно пов'язані між собою. Тому стратегії, спрямовані на досягнення цих цілей, мають передбачати чітку послідовність кроків і заходів, спрямованих на посилення позицій України і, відповідно, послаблення спроможностей держави-агресора та ефективності її впливу на жителів тимчасово окупованих територій. Як зазначено у Ст. 39 нової [Стратегії національної безпеки України](#), необхідно «запровадження моделі відносин України з Російською Федерацією, яка має забезпечити припинення агресії та відновлення територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону на основі міжнародного права». Водночас, звернімо увагу, що після чергового «переформатування» головного органу виконавчої влади, відповідального за ТОТ, він отримав назву Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, оминаючи таким чином саме аспекти деокупації, здійснення якої здебільшого має передувати реінтеграційному процесу.

Аналіз попередніх аналітичних розробок з питань ТОТ України

Корегування державної політики України щодо тимчасово окупованих територій Криму та ОРДЛО і вироблення відповідних стратегій деокупації та реінтеграції мають всебічно враховувати попередні напрацювання, здійснені як національними, так і зарубіжними акторами. Поглиблений аналіз таких ініціатив/пропозицій/планів міститься у *Розділі 5*. Відзначені як сильні, так і слабкі сторони кожної пропозиції, відповідність/невідповідність національним інтересам України, реалістичність впровадження, а також можливість використання у подальших розробках. Такий комплексний підхід, здійснений уперше, дозволяє виокремити ті пункти і положення, які не втратили своєї актуальності і не мають бути проігнорованими у роботі над наступними стратегічними документами.

В узагальненій формі цей аналіз представлений у Порівняльній таблиці. В ній сформульовані 12 найбільш значущих питань, відповіді на які відображають позиції та політичні уподобання авторів 11-ти основних «мирних планів» в контексті гібридної війни Росії проти України (*Детальніше – див. Розділ 5*).

Транспортне сполучення та адміністративні кордони

26 грудня 2014 року українська сторона («Укрзалізниця») відмінила рух пасажирських та вантажних поїздів до Криму з міркувань безпеки. З того часу [потяги кримського призначення](#) прямують тільки до Херсона та Новоолексіївки. А ще раніше, 31 березня 2014 року, Європейська організація з безпеки повітряного руху (Євроконтроль) заборонила, за зверненням України, польоти до Криму, через окупацію півострова Російською Федерацією. На початку квітня 2014 р. Міжнародна організація цивільної авіації (ІСАО) підтвердила виключне право України [здійснювати аеронавігаційне обслуговування](#) над Чорним морем.

Одразу ж після незаконного референдуму 16 березня 2014 року окупований Крим відмежувався від України кордоном, який протягом наступних років набував все більше ознак [«міждержавного»](#). У квітні 2014 року Україна започаткувала зі свого боку контрольно-пропускні пункти (контрольні пункти в'їзду/виїзду, КПВВ). Наразі на території материкової України існують три КПВВ: «Чонгар», «Каланчак» і «Чаплинка»; на окупованій території, відповідно, три автомобільні пропускні пункти: «Армянськ», «Джанкой» і «Перекоп». Але на відміну від російської політики, Україна, підкреслюючи тимчасовість окупації, називає цю межу адміністративним кордоном, хоча українські громадяни повинні мати й інші документи, окрім паспорта громадянина, пакет яких схожий з необхідним [для перетину державного кордону](#). Сприйняття адмінкордону як тимчасового явища позначається і на ставленні до розбудови прикордонної інфраструктури для створення цивілізованих умов його перетину.

Такі вимушені умови призводили до браку зручностей на українському боці адмінкордону, що не відповідає сподіванням подорожуючих на і з материкової України.

Іншою показовою ситуацією є реакція влади на «громадянську блокаду» Криму, ініційовану лідерами кримських татар 20 вересня 2015 року і спрямовану на припинення беззастережної торгівлі України з окупованою частиною її території. Закликаючи світове співтовариство підтримувати й додатково запроваджувати обмежувальний режим (санкцій) проти постачання на півострів товарів та послуг з інших країн, за кілька місяців від початку блокади, у грудні 2015 року Кабінет міністрів України [ухвалив Постанову](#) «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію». Разом з тим, одна з головних вимог громадянської блокади – щодо скасування в АРК вільної економічної зони (ВЕЗ) – постановою не була врахована. При цьому сам статус ВЕЗ на окупованій території та її співіснування з російською ВЕЗ викликають подив. Крім того, згадана Постанова допускає поставку електричної енергії з тимчасово окупованої території на іншу територію України і навпаки, а також поставку товарів, що мають стратегічне значення для галузей економіки та безпеки держави, та ввезення на тимчасово окуповану територію гуманітарної допомоги, яка надається міжнародними організаціями.

Запроваджені згаданою постановою обмеження обсягів товарів при перетині адмінкордону викликали протести у правозахисних організацій, які посилялися на порушення українською стороною Європейської конвенції з прав людини (стаття про мирне володіння майном), та Ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб» (де сказано, що держава зобов'язана забезпечити право переселенців на перевезення і переміщення свого рухомого майна). Судовий процес, що супроводжував ці протести завершився у червні 2017 року визнанням правоти правозахисників.

Стосовно ж громадянської блокади, варто зауважити, що вона припинилася після досягнення своєї мети у січні 2016 року, а частина учасників пройшли навчання, організоване Державною прикордонною службою для допомоги в охороні кордону. Наразі у цьому беруть участь 14 громадських організацій включно з кримськотатарським об'єднанням «Аскер» – раніше найактивнішим учасником блокади. **Незважаючи на побоювання щодо наслідків подібної легалізації участі громадських активістів у спільній охороні адмінкордону з Кримом, а також окремі інциденти, результат цього «експерименту» можна вважати цілком успішним.**

Подальше втілення низки ініціатив задля поліпшення якості інфраструктури на адмінкордоні – насамперед, в оформленні різноманітних українських документів – відповідає завданню заручитися громадською прихильністю у процесі деокупації та реінтеграції. Зокрема, ініціатива [створення центрів надання адмінпослуг](#) безпосередньо на кордоні була оголошена у 2016 році. У її розвиток, у липні 2018 р. постановою Кабміну [були виділені кошти](#) на облаштування КПВВ «Каланчак» і «Чонгар». Восени 2019 року [реконструкція і модернізація КПВВ](#) «Каланчак» і «Чонгар» були завершені.

Екологічні та епідеміологічні виклики

Важливим елементом деокупаційної політики є необхідність реагування на екологічні катастрофи, наприклад такі, що пов'язані з отруйними викидами заводу «Кримський титан». На початку вересня 2018 до медиків звернулися по допомогу 61 український прикордонник, а Україна змушена була призупинити роботу двох [КПВВ](#).

У жовтні 2020 р. Українська морська профспілка направила заяву в ООН у зв'язку з екологічною ситуацією у берегів окупованого Криму. У заяві позначено наступні основні проблеми: ризики радіоактивного забруднення через облаштування Росією місць зберігання ядерної зброї в районі Феодосії та Севастополя; забруднення моря стоками через проблеми з очисними спорудами;

забруднення моря російськими військовими суднами; ерозія морських ландшафтів; неконтрольований вилов риби. У заяві зазначається, що після окупації і спроби незаконної анексії Криму Росією екологічна обстановка біля берегів півострова постійно погіршується: «Хімічні заводи «Титан» і «Красноперекопський содовий завод», розташовані в Північному Криму, забруднюють атмосферу широким набором хімічних речовин, що викликає кислотні дощі в чорноморській Каркінтській затоці та інших частинах басейну. Чорноморські течії переносять це забруднення спочатку на узбережжя українського материка, а потім у територіальне море Румунії, Болгарії та Туреччини». [За даними Української морської профспілки](#), шельфові платформи з видобутку газу, які захопила Росія в Чорному морі, також стали джерелом забруднення моря, а чорноморські течії поширюють ці забруднення по всьому басейну.

Серйозним викликом для України стала навесні 2020 року пандемія коронавірусу. Крім всеосяжних кризових явищ, притаманних багатьом країнам світу, вона заторкнула низку специфічних проблем людей по обидві сторони ліній розмежування з окупованими ОРДЛО і АРК. Згідно з наказом Командувача Об'єднаних сил і відповідного розпорядження КМУ, в середині березня 2020 р. були запроваджені суттєві обмеження в'їзду-виїзду на і з окупованих територій. За пропозицією правозахисників, у тому ж таки березні місяці Кабмін України вніс зміни до своєї постанови, додавши можливість перетину адмінкордону «з гуманітарних причин». Разом з тим, динаміка пандемії SARS-CoV-19 і надалі ускладнює режим умовно вільного перетину ліній розмежування з окупованими ОРДЛО і АРК.

Тим часом, посиляючись на загрозу COVID-19, з боку окупаційної адміністрації півострова весь час продовжувалося нарощування умисних перешкод і посилення режиму перетину адмінкордону з [АРК](#). Людей, які перетинають кордон, все частіше затримує [ФСБ](#); не пропускають і штрафують приватні машини з українськими номерами й українських таксистів; останнім часом виникають проблеми з відсутністю російських паспортів, без яких також [перестали випускати з Криму](#). Сам кордон продовжують [обладнувати й зміцнювати](#) начебто для боротьби з «українськими екстремістами і диверсантами». З усього видно, що загроза розповсюдження COVID-19 була використана як нагода максимально обмежити людські контакти між окупованим півостровом і материковою Україною.

Окупаційні адміністрації в ОРДЛО також скористалися пов'язаними із COVID-19 карантинними заходами для штучного ускладнення перетину лінії розмежування. У вересні 2020 р. перетин лінії розмежування можна було здійснити лише через два КПВВ – «Новотроїцьке» у Донецькій обл. і «Станиця Луганська» в Луганській обл.; решта КПВВ не працювали. Внаслідок запроваджених наприкінці вересня 2020 р. «владною» т. зв. «ЛНР» обмежень, жителі окупованих районів Луганської області тепер можуть перетинати КПВВ «Станиця Луганська» в обидва напрямки лише один раз на місяць. Щодня до 10 осіб залишаються на ніч під навісом в нейтральній зоні на КПВВ «Станиця Луганська» через те, що представники окупаційної адміністрації не дозволяють повернутися додому без підтвердження прописки. Люди, що здійснюють перетин лінії розмежування, мають проходити двотижневу обсервацію. Від необхідності обсервації може позбавити негативний тест на COVID-19, який на контрольованих українським урядом територіях можна зробити безкоштовно завдяки підтримки НУО «Лікарі без кордонів»; на окупованих територіях ОРДЛО тест платний. На контрольованих українським урядом територіях також можна замінити обсервацію на самоізоляцію з використанням додатку «[Дій вдома](#)».

Таким чином, перед Україною постає виклик забезпечення балансу безпекових вимог при перетині адмінкордонів з ТОТ та вичерпним забезпеченням дотримання прав і свобод людини. Перш за все, для цього необхідна чітка узгодженість і координованість дій та рішень виконавчих органів влади зі Штабом Операції об'єднаних сил, відповідальними органами безпеки і правопорядку. У т. ч. це стосується необхідної документації для перетину адмінкордонів, а також вимог безпеки для захисту здоров'я як цивільних осіб, так і військовослужбовців. Необхідно із застосуванням міжнародного тиску на Москву змусити

керовані нею окупаційні адміністрації в Криму і ОРДЛО припинити створювати штучні перепони на лініях розмежування, що не лише призводять до порушень прав людини, але й підвищують ризики поширення COVID-19 внаслідок надмірного скупчення людей у чергах на тих нечисленних КПВВ, які продовжують працювати. Із залученням міжнародної підтримки потрібно покращити інфраструктуру й облаштування на КПВВ; перш за все, це стосується санітарно-гігієнічних умов, медичних пунктів, місць очікування та укриття від негоди, а також сполучення громадського транспорту.

Питання відновлення водопостачання в АРК

Однією з «гарячих» тем деокупації Криму є проблема водопостачання до окупованого півострову. Як відомо, до окупації 85% потреб забезпечувала дніпровська вода через Північно-Кримський канал, який був перекритий у квітні 2014 р. – через місяць після вторгнення РФ. З кінця 2019 р. це питання перебуває в центрі уваги окупаційної адміністрації та центральної влади РФ; у 2020 р., внаслідок посухи й обміління кримських водойм і водосховищ, ситуація водного дефіциту [суттєво погіршилася](#) і часто подається як загрозна для населення Криму. У серпні 2020 р. почалися обмеження подачі води [за жорстким графіком](#), підвезення в кілька десятків населених пунктів води цистернами і заклики до максимальної її економії; великі побоювання пов'язані також з очікуванням опалювального сезону. У цій критичній ситуації [відбуваються спроби звинуватити](#) Україну у «гуманітарній катастрофі» чи навіть «геноциді» кримчан і перенести розгляд цього питання на міжнародний рівень – зокрема, порушити його в рамках [ООН](#). Відповідь на ці спроби дав [постійний представник України при ООН](#) С. Кислиця: він заявив, що **Україна може розглянути це питання, якщо Росія визнає себе країною-окупантом і звернеться з офіційним проханням про відновлення водопостачання**.

При тому час від часу лунають гучні заяви, що Крим не потребує «української води» і здатний подолати водний дефіцит власними силами. Споруджування водозаборів і буріння свердловин для використання підземних прісних вод вже призвели до засолення ґрунтів. Також пропонували і розробляли різноманітні проекти, а саме: очищення стічних вод; перекидання води з Кубані; опріснювання морської води; викликання дощових опадів за допомогою спеціального літака, надісланого з Росії; [перекидання води трубопроводами](#) з одного водосховища до іншого (з Тайганського до Сімферопольського – вже здійснюється; інші проекти поки що залишаються на папері). У жовтні 2020 р. уряд РФ затвердив комплексний план для забезпечення сталого водопостачання Криму; з федерального бюджету на його виконання [виділено майже 50 мільярдів рублів](#).

Українські фахівці і члени Меджлісу кримськотатарського народу переконливо доводять, що **ніякої гуманітарної катастрофи в окупованому Криму не відбувається**, і що для побутових потреб населення води вистачає. Бракує її переважно для російських військових і Чорноморського флоту, а також для промисловості, яка значною мірою обслуговує триваючу мілітаризацію окупованого півострова. Ситуацію погіршує і [масовий переїзд](#) до Криму жителів російських регіонів включно з військовими та їхніми сім'ями.

Як вважають деякі [українські](#) та [зарубіжні](#) аналітики, критична ситуація з водою може спонукати Росію спробувати вирішити це питання шляхом подальшої воєнної агресії із захопленням південного регіону України й отриманням доступу до дамби, що перекриває воду з Дніпра; проте такий сценарій видається малоімовірним.

На попередніх етапах внутрішньополітичних дискусій щодо «водної блокади» представники певних політичних сил та окремі урядовці виступали за поновлення водопостачання до тимчасово окупованого півострова. Наприклад, на початку 2020 р. голова бюджетного комітету ВР озвучив ідею «заробляти, продаючи воду»; ця ідея була підтримана першим президентом України [Л. Кравчуком](#) та экс-главою Ради міністрів АРК [С. Куніциним](#),

але спричинила гостру [критичну реакцію суспільства](#). У лютому 2020 р. глава парламентської фракції «Слуга народу» Д. Арахамія [заявив](#), що вважає «допустимим компромісом» подачу води в Крим в обмін на виведення російських військ із Донбасу; пару днів потому він вже [вибачався і виправдовувався](#) за цю заяву. У березні 2020 р. за відновлення подачі води в окупований Крим [виступив новопризначений прем'єр-міністр України](#) Д. Шмигаль, зазначивши, що «вода буде подаватися для споживачів, а не військових баз і підприємств окупованого півострова». Таку позицію підтримали і деякі депутати монобільшості українського парламенту; зокрема, було заявлено, що Кабмін України має розробити таку [концепцію, щоб вода не потрапляла](#) «в промисловість, оборонну галузь, окупаційним військовим, але українські громадяни повинні отримувати воду». Яким чином такий підхід можна реалізувати на практиці, не повідомлялося.

Від самого початку цих дискусій твердої позиції щодо неможливості відновлення водопостачання в Крим до його деокупації дотримувався постійний представник президента в АРК [А. Кориневич](#); аналогічно висловлювався і секретар РНБО [О. Данілов](#). Пізніше про це заявив і міністр закордонних справ Д. Кулеба; таке ж бачення проблеми нині озвучує [МінТОТ](#) України.

Таким чином, протягом кількох місяців відбулася очевидна еволюція мейнстріму владної позиції щодо водопостачання до тимчасово окупованого Криму. Чи дійсно попередні спроби «відвернути гуманітарну катастрофу» були лише зондажем громадських настроїв та рівня активного спротиву опозиційної до чинної влади частини українського політикуму, або за цим стояло щось більше – на [кшталт «секретних домовленостей» з Путіним](#) (як вважає значна частина політичних оглядачів) – залишається невідомим. Проте, сам **намір відмовитися від такого важливого чинника деокупації, як «водна блокада», був невідповідним національним інтересам України.** Тверда позиція має і в подальшому полягати у наголосі на необхідності дотримання норм міжнародного гуманітарного права, згідно з якими країна-окупант несе повну відповідальність за забезпечення населення окупованої території усім необхідним (Статті 55, 59 4-ї Женевської конвенції 1949 р.).

Питання кримськотатарської автономії як аспект політики деокупації

У ході дискусії про способи посилення політики деокупації актуалізувалося питання про надання кримськотатарському народу як корінному певної автономії. І хоча панівною думкою у дискусії є необхідність надання такої автономії, щодо її конкретного статуту (форм і меж) в українському політикумі дискусія триває. Загалом, питання кримськотатарської автономії є перезрілим. В середовищі кримських татар вона є давнім політичним пріоритетом. Російська агресія і окупація Криму це питання не те що зняла з порядку денного буття України, а навпаки – акцентувала його. Разом з тим, в Україні дискурс з цих питань далекий від завершення; питання залишається бути надзвичайно сенситивним (як для кримських татар, так і для українців). **Видається, що Україна якщо й не може надати таку автономію де-факто, то принаймні мала б визнати її де-юре.** Також, є підстави вважати, що зусилля Києва спрямовані на деокупацію півострова можуть бути значно посилені за рахунок більшого залучення і мотивації кримських татар. Практичним втіленням оформлення такого рішення могло б стати утворення в рамках України Кримськотатарської національно-територіальної автономії в межах, скажімо, АРК (або окремих її частин).

Під час дискусій про [створення кримськотатарської автономії](#) як механізму реалізації права корінного народу на [самовизначення](#) одне з найпоширеніших непорозумінь стосується самої можливості існування територіальних автономій в унітарних [державах](#). Територіальні автономії в унітарних державах не є чимось винятковим. В якості прикладів можна навести такі країни, як Данія (Гренландія), Фінляндія (Аландські острови), Іспанія (Каталонія, Країна басків), Італія з Південним Тиролем тощо. Більше того, створення територіальних автономій

притаманне саме унітарним державам, для яких небажана федералізація. Таким чином, здійснюється право на т. зв. «внутрішнє» самовизначення, яке відбувається без порушення територіальної цілісності та суверенітету держави. Кримські татари володіють правом на автономію передусім як корінний народ (без «материнської» держави).

Примітно, що, серед іншого, правові підстави для створення в деокупованому Криму кримськотатарської національно-територіальної автономії базуються на положеннях [Декларації ООН про права корінних народів 2007 р.](#), до якої [Україна офіційно приєдналася](#) у травні 2014 р. Зокрема, згідно зі Ст. 4, ***Корінні народи при здійсненні своїх прав на самовизначення мають право на автономію або самоуправління у питаннях, які належать до їхніх внутрішніх та місцевих справ, а також і шляхів фінансування їхніх автономних функцій.*** Треба мати на увазі: «...ніщо в цій Декларації не може бути витлумачене як таке, що припускає будь-яке право будь-якої держави, народу, групи осіб або окремої особи займатись будь-якою діяльністю ..., яка вела б до роз'єднання або до часткового чи повного порушення територіальної цілісності та політичної єдності суверенних та незалежних держав» (Ст. 46.1).

Що стосується Росії, то можливість надання нею, як окупантом, якого небудь автономного статусу кримським татарам виключається як де-факто, так і де-юре, оскільки кримська політика Росії спрямована на утвердження «споконвічної російськості Криму», яка не має піддаватися жодному сумніву і не терпить «конкурентів», тим паче кримських татар, спротив яких Росія намагалася придушити усіма можливими способами починаючи з першої окупації (та спроби анексії) Криму 1783 р. Вочевидь, також, що кримські татари в умовах російської окупації не можуть розраховувати не те що на автономію, а навіть на визнання статусу корінного народу.

7.4. Роль громадянського суспільства в обставинах гібридної війни

Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. Проте на практиці простежується чітка залежність відносин між інститутами державної влади та громадськістю: чим авторитарніша країна, тим більших утисків зазнають інститути й окремі представники громадянського суспільства.

Натомість, синергія у діяльності органів державної влади та інституцій громадянського суспільства має значну додану вартість, забезпечує більш ефективне втілення державних політик (у випадку України в тому числі тих, що спрямовані на деокупацію Криму та ОРДЛО). Відтак, сталий розвиток громадянського суспільства, серед іншого, належить до фундаментальних національних інтересів України.

За результатами опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва й оприлюдненого у жовтні 2019 р., українці позитивно ставляться до громадських організацій і громадської діяльності загалом. Більшість – 50% – переконана, що в їхніх містах і селах громадські організації потрібні, переконлива більшість – 65% – схвалює те, що до Верховної Ради потрапила значна кількість громадських активістів. [Абсолютна більшість громадян – 77%](#) – вважає, що держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства.

Після початку збройної агресії Росії проти України навесні 2014 року відбувся безпрецедентний сплеск громадянської активності, насамперед – волонтерської. Значною мірою завдяки зусиллям і самовідданій невпинній роботі їхніх мереж, на тлі вкрай ослаблених інститутів державної влади і майже знищених ЗСУ, вдалося стримати наступ російських військ та озброєних ними проксі і перешкодити реалізації проєкту «Новоросія».

Один з найуспішніших волонтерських проєктів, породжених російською агресією – міжнародна волонтерська спільнота **InformNapalm**. Його місія полягає у зборі доказів та інформуванні світового співтовариства про реальну роль Росії в гібридних конфліктах та спецопераціях; розкритті фактів про російське військове вторгнення в Україну; викритті учасників агресії проти Грузії; зборі матеріалів про операції РФ в країнах Східної та Центральної Європи і на Близькому Сході. На даний час на волонтерських засадах у спільноту входять люди з 20 країн світу, які проводять OSINT (Open Source Intelligence) та HUMINT (Human Intelligence). Дослідження перекладають 30 іноземними мовами, поширюють відповідні публікації, ведуть важливу медійну і просвітницьку роботу. Матеріали InformNapalm використовувалися при розслідуванні катастрофи МН17; були представлені офіційними українськими делегаціями на засіданнях ПАРЕ, НАТО, ОБСЄ; [додані до позову України проти Росії в ЄСПЛ](#) тощо. Слід додати, що InformNapalm фінансується виключно власними коштами волонтерів і не має жодної фінансової підтримки від урядів будь-якої країни або донорів.

Серед позитивних прикладів виникнення й успішного розвитку громадських ініціатив, безпосередньо пов'язаних з початком українсько-російської війни, крім вищезгаданого InformNapalm, особливої уваги вартий феномен [Центру «Миротворець»](#). Центр був створений у березні 2014 року як незалежна недержавна організація; в його роботі беруть участь науковці, правники, журналісти, викладачі, військові, спеціалісти, що досліджують злочини проти національної безпеки України, миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку. Як і InformNapalm, [Центр не має фінансування](#) від державних чи недержавних організацій; єдиним джерелом підтримки його діяльності є добровільні благодійні внески, що подекуди створює певні фінансові труднощі. У серпні 2014 року [«Миротворцем»](#) був створений однойменний сайт, який одразу ж привернув увагу не тільки громадськості, а й органів державної влади України та зарубіжних країн. Інформаційне наповнення сайту здійснюється шляхом вивчення й аналізу загальнодоступних відкритих джерел: соціальних мереж, web-видань і web-сторінок, спеціалізованих форумів, блогів, а також каналів радіо- і телемовлення. У 2017 році Центром

«Миротворець» була створена потужна система розпізнавання обличчя «IDentigraF», що дозволяє проводити ідентифікацію осіб, які вчинили злочини проти України та українців; в Центрі «Миротворець» є найбільший банк фотографій таких осіб – більше 2 000 000 фото.

У 2020 році у базі даних «Миротворця» (її називають також «Чистилищем») містилося понад 200000 осіб, в діях яких присутні явні ознаки скоєння злочинів проти національної безпеки України. Здійснюється ще низка цікавих проєктів, зокрема, «SEA KRIME». Опубліковано сотні журналістських розслідувань щодо таких питань; цими даними користуються правоохоронні органи України і поза її межами.

Від початку своєї діяльності «Миротворець» неодноразово зазнавав жорстких інформаційних та хакерських атак з боку РФ, а також відвертого незадоволення низки міжнародних організацій та політиків (як зарубіжних, так і вітчизняних, зокрема тих, у кого були вагомі підстави побоюватися потрапляння у «Чистилище»). Проте діяльність Центру та сайту не було припинено.

Цікаво зрозуміти причини такої надзвичайної стійкості «Миротворця» й успішності його протидії масованим атакам – не тільки з Росії та України, а й з боку міжнародних (західних) організацій та політиків. Мабуть, не в останню чергу це можна пояснити тим, що базою даних «Миротворця» користуються не тільки практично всі правоохоронні органи та силові структури України, а й прикордонники, підрозділи служби безпеки, співробітники розвідок країн-партнерів, національні й зарубіжні банківські системи тощо.

Серед інших успішних і значних кейсів: «ДонбасSOS» – громадська організація, що утворилася 14 березня 2014 року з активістів Донбасу та займається координацією допомоги громадянам, які перебувають в зоні проведення АТО/ООС, а також внутрішньо переміщеним особам (ВПО); «КримSOS», чия місія – деокупація Криму та реінтеграція півострова, а діяльність спрямована на висвітлення незаконності окупації Криму та репресивної політики РФ стосовно кримчан, підтримання зв'язків півострова з материковою Україною тощо. Громадянське суспільство також відіграє провідну роль у документуванні порушень прав людини в Донецькій і Луганській областях, а **Моніторингова група «Майдану закордонних справ»**, **«Інституту чорноморських стратегічних досліджень»** та **BSNews** формують бази даних порушників санкційного режиму.

Важлива роль у протидії російській агресії належить правозахисникам. Провідні **правозахисні організації** України розгорнули активну діяльність у кількох напрямках: участь у створенні та аналізі законопроєктів; надання практичної юридичної допомоги жертвам війни та окупації; участь у підготовці позовів України проти Росії у міжнародні суди; підготовка й оприлюднення аналітичних матеріалів; організація широких національних та міжнародних кампаній з метою привернення максимальної уваги до долі політичних в'язнів, переслідуваних, зниклих безвісті тощо.¹⁶ Окремо слід зазначити активність громадянського суспільства в окупованому Криму; попри репресії – психологічний тиск, арешти й переслідування, воно не здається і продовжує чинити опір. В Криму виник такий феномен, як «громадянська журналістика», що стала основним джерелом оперативної інформації про порушення російською окупаційною адміністрацією прав і свобод людини.

Проте, ці успішні кейси не повинні залишатися окремими випадками: **взаємодія держави з громадянським суспільством має базуватися не на суперництві, а на налагодженні ефективної співпраці – зокрема, в галузі розробки і шляхів імплементації стратегії деокупації АРК та ОРДЛО, а також подальшої реінтеграції тимчасово**

¹⁶ Див., зокрема: Українська Гельсінська спілка з прав людини, <https://helsinki.org.ua/>; Харківська група захисту прав людини, <http://khpg.org/>; Кримська правозахисна група (здійснює та публікує регулярні щомісячні моніторинги порушення прав людини в окупованому Криму), <https://crimeahrg.org/uk/>, <https://zmina.info/tag/krimska-pravozahisna-grupa/>; Центр громадянських свобод, <https://cd.org.ua/>; Кримськотатарський ресурсний центр, <https://ctrcenter.org/ru> та ін.

окупованих територій. Щоправда, при цьому слід уникати пастки співпраці з «симуляцією громадянського суспільства», що властива «громадським організаціям» ОРДЛО та АРК – спеціально створеними окупаційними адміністраціями та російськими спецслужбами. **Симульовані організації громадянського суспільства є гібридними інструментами втілення загарбницьких політичних цілей Росії.**

На цьому тлі на синергії держави та громадянського суспільства можуть негативно позначитися спроби наступу на громадських активістів – зокрема, судові процеси проти волонтерів і ветеранів АТО/ООС. Це пояснюють, зокрема, частковим поверненням реваншистських політичних сил, які сприяють дестабілізації суспільства і навіть загрожують, як показали останні скандальні події з Конституційним судом, євроінтеграційному курсу України. Разом з тим, деякі ініціативи – як-от «громадянська блокада» адмінмежі з Кримом – відіграють важливу роль у змінах відповідної державної політики у тих випадках, коли їх запровадження офіційними структурами могло затягнутися на невизначений термін чи взагалі не відбутися внаслідок опору політичної опозиції та бізнесових кіл.

Загрозливими для подальшого розвитку громадянського суспільства є деякі сучасні законодавчі ініціативи. Йдеться, насамперед, про законопроекти № 3564 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)» і № 3936 «Про внесення змін до податкового кодексу України щодо забезпечення оприлюднення інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань». Законопроектом пропонується запровадження низки вимог і обмежень для громадських організацій, які отримують від іноземців понад 50% свого фінансування або обсяг їх річної підтримки з-за кордону перевищує 50 тис. євро. Представники громадських організацій вважають ці законопроекти спробою дискредитації громадянського суспільства та олігархічним наступом на євроінтеграційний вектор і реформи в країні. Вони фактично означають наступ на весь громадський сектор; наша держава, на відміну від інших країн, не брала на себе зобов'язань підтримувати громадські організації, тому 90% їхньої діяльності фінансується саме з-за кордону. Крім того, за останні місяці зареєстровано низку інших законодавчих ініціатив, які обмежують можливості та права неурядових організацій. Це чотири законопроекти: про лобізм; законопроект про люстрацію громадських діячів з державної служби та про люстрацію громадських діячів з наглядових рад комунальних і державних підприємств. Їх ухвалення призвело б до руйнування співпраці громадського сектора з державою.

У завершення розгляду питання про зміни у підходах до формування нової деокупаційної політики України (і з урахуванням мотивів Росії у гібридній війні проти України, національних інтересів України в контексті деокупації, керівних пріоритетів причетних міжнародних акторів та беручи до уваги попередні аналітичні розробки та відповідний міжнародний досвід тощо) необхідно наголосити, що такі зміни **мають призвести до появи чіткого і логічно завершеного політичного алгоритму рішень/дій** з відновлення суверенітету над тимчасово окупованими територіями та їх наступної реінтеграції.

РОЗДІЛ 8.

ДОРОГОВКАЗИ ДО НОВОЇ ДЕОКУПАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У цьому Розділі Доповіді ми пропонуємо низку різнохарактерних і різнорівневих рекомендацій, що ґрунтуються на експертизі, представлений у цьому дослідженні, та синтезовані в якості дороговказів для формування оновленої деокупаційної політики України, визначення поведінки у відносинах з Росією та протидії її гібридній агресії, зокрема, за участі міжнародних партнерів. Не претендуючи на вичерпність, цією Доповіддю ми ініціюємо аргументовану фахову дискусію щодо пошуку шляхів подальшого удосконалення політики деокупації та вивірення її стратегії.

Дороговкази/рекомендації умовно розділені за предметними сферами, а порядок їх викладу відповідає нашому розумінню їх пріоритетності. Самі ж аналітичні положення (змістовні визначення дороговказів) є для зручності користування наскрізно пронумерованими. Дороговкази, що на початку Розділу винесені окремо, носять загальний характер. Також, беручи до уваги особливу роль ОБСЄ у врегулюванні російсько-українського конфлікту та її міжнародно-політичну амбівалентність, тема позиціонування і діяльності України у рамках цієї міжнародної організації винесена в окремий структурний підрозділ.

Відзначимо, що дана Доповідь задумувалась і виконана саме як аналітична розробка (а не «план із врегулювання» чи «стратегія деокупації»), покликана розширити можливості з використання аналітичних напрацювань для подальшої відповідної комплексної роботи.

8.1. Загальні положення

То що ж лежить в основі людських, матеріальних і територіальних втрат на Півдні та Сході України – внутрішні сепаратистські прояви/конфлікти чи війна з Росією/російська агресія? Які відмінності між російською окупаційною політикою щодо АР Крим та ОРДЛО, і чи мають бути різними стратегії деокупації цих українських регіонів? Відповіді на ці та інші базові питання є визначальними для формування політичного бачення, позиціонування й поведінки не лише України, а й наших партнерів.

Реалії свідчать, що ні в українському політикумі, ні в суспільстві загалом, на жаль, досі немає ні чіткого усвідомлення значимості цих питань, ні тим паче переконливої ясності щодо відповідей на них, що мало б стати підґрунтям для формування відповідних рішень і дій. І якщо еkleктичність суспільного сприйняття є в цілому природним явищем для молодого демократичного суспільства, то мозаїчність і навіть хаотичність в оцінках, що їх часом демонструють політикум та істеблішмент, несуть загрози безпеці та самій державності, мають негативний вплив на формування громадської думки і суспільної мобілізації. Так, одна частина політикуму і соціуму тяжіє до сприйняття окупації АРК і ОРДЛО як «сепаратистських проявів» (при цьому різняться думки щодо ролі Росії), інша – розділяє кейси АРК і ОРДЛО на «спробу незаконної анексії» та «війну на Донбасі» (не завжди уточнюючи, хто є сторонами цієї війни), ще частина – розцінює окупацію АРК як «російську невоєнну анексію», а окупацію ОРДЛО – як «поєднання російської агресії і сепаратистського заколоту». Такі різнотлумачення не дозволяють дійти політичного консенсусу і спотворюють своїми суперечностями як процес формування, так і зміст структурованої за цілепокладанням державної політики з деокупації; створюють сприятливий ґрунт для різнорідних зовнішніх гібридних підливних впливів (семантичних, ідеологічних, аналітичних, політичних) і ними ж підживлюються та зміцнюються.

Виходячи з розуміння загроз, які несе в собі така ситуація для національної безпеки України, принаймні політичний істеблішмент має нарешті, «на котрому році війни» докласти інтелектуальних та вольових зусиль з подолання протиріч і досягнення консенсусу. Підстави

для цього очевидні: причиною людських і матеріальних втрат України є не якийсь ефемерний «конфлікт», а цілком реальна війна з Росією, спричинена збройною агресією останньої; причиною територіальних втрат є не сепаратизм, який в Україні ніколи не виходив за межі політичного маргінесу, а російська воєнна експансія. Ані те, ані інше не були спровокованими з боку України, яка веде суто оборонну війну на відновлення суверенітету і територіальної цілісності у цілковитій відповідності до норм міжнародного права. При цьому, ні «перемир'я», ні «заморожування конфлікту» не можуть бути кінцевою метою, оскільки не закінчать війну. Метою має бути звільнення усіх окупованих Російською Федерацією суверенних українських територій – власне деокупація та реінтеграція. Для цього Україні необхідні ефективне державне управління і громадянська мобілізація, стабільні політикум і соціум, здорова економіка, потужна оборонна промисловість, надійний контррозвідувальний, контрдиверсійний і контртерористичний режими, міць, спроможності і вміння збройних сил, а також дипломатична майстерність...

Нова деокупаційна політика України має здолати існуючі недоліки й запропонувати зрозумілий та прийнятний алгоритм дій з відновлення суверенітету над тимчасово окупованими територіями та щодо їхньої наступної реінтеграції. При формуванні нової деокупаційної політики необхідно враховувати весь комплекс мотивацій Росії в рамках неоголошеної гібридної війни проти України, зокрема, пам'ятати про те, що окупація АР Крим і частини Донецької і Луганської областей не є кінцевими цілями політики РФ щодо України – ні у регіональному, ні у глобальному вимірах (*детальніше – див. Розділ 1*).

При опрацюванні аналітичних розробок у рамках вироблення стратегії політики деокупації українській стороні варто враховувати схильність іноземних рекомендацій/планів до поблажливого ставлення до дій Російської Федерації та лояльності до спроб нав'язати обмеження українського суверенітету. Натомість, більшість умов висувається саме Україні, а не Росії, що розгорнула неоголошену гібридну війну проти України. Що стосується наразі існуючих українських відповідних розробок, то їх головна вада – висока сенситивність до політичної кон'юнктури (*детальніше – див. Таблицю в Розділі 5*).

У найближчій перспективі Кремль не відмовиться від намірів загарбати, знищити суверенітет України цілком чи принаймні ослабити її з метою повернення під свій беззаперечний контроль. Тож **необхідними є формування системного і комплексного бачення ієрархії цілей деокупаційної політики**, виходячи з **пріоритетності національних інтересів України**, а також – **урахування наявних можливостей і потенціалу, уроків попередньої політики й міжнародного досвіду** у контексті російсько-українського конфлікту, **існуючих реалій та прогнозів розвитку ситуації на світовому, регіональному та національному рівнях**.

1. — Під деокупаційною політикою України слід розуміти державну політику з питань деокупації окупованих РФ частин суверенної території України (АРК (Кримського п-ва, ділянок Чорного та Азовського морів) та ОРДЛО, – частин Донецької та Луганської областей), та, можливо, інших частин) та подолання негативних суспільно-політичних та соціально-економічних наслідків окупації у рамках неоголошеної (т.зв. «гібридної») війни РФ проти України та відновлення на цих територіях конституційного ладу України і здобуття належної компенсації від РФ за завдану Україні шкоду. Деокупаційна політика є однією зі складових національної безпеки України та передбачає два умовні етапи (з властивими їм періодами):

— **Етап деокупації:**

– **«деескалація»** (розгортання міжнародної операції з підтримання миру, відведення окупаційних військ, демілітаризація і ліквідація лінії зіткнення, звільнення ТОТ від окупаційних військ)

– «адмінтранзит» (звільнення від окупаційних адміністрацій, запровадження перехідної міжнародної адміністрації)

– «реставрація» (повернення контролю над державним кордоном, відновлення у колишніх ТОТ конституційного ладу України, відновлення системи місцевих органів державної влади України, повернення до місць постійного проживання ВПО, засвідчення українського громадянства жителів колишніх ТОТ, повернення колишніх ТОТ в український безпековий, правовий, економічний та інформаційний простір)

– «деколлаборація» (очищення місцевих органів державної влади, адміністративних структур та державних установ від колаборантів та проксі)

– «реституція» (забезпечення відшкодування РФ завданих Україні і її громадянам (та юридичним особам) майнових збитків, поновлення майнових прав, повернення/компенсація власності)

— **Етап реінтеграції:**

– «децентралізація» (відтворення органів місцевого самоврядування на основі нового адміністративного територіального устрою та нового порядку управління регіональним розвитком та організації місцевого самоврядування тощо)

– «ренесанс» (регіональне економічне і соціальне відродження (у т.ч. – за рахунок міжнародних програм допомоги, донорів/інвесторів), забезпечення перспектив сталого розвитку)

– «демократизація» (відновлення плюралістичної демократії, свободи совісті, слова і думки, повне повернення колишніх ТОТ в український політичний, соціальний і культурний простір)

Як доводить міжнародний досвід, **завершальний етап процесу деокупації – процес реінтеграції має передбачати певний перехідний період (від 5 до 15 років)**, протягом якого буде відстрочене (тимчасово призупинене) введення на колишніх тимчасово окупованих територіях норм деяких нормативно-правових актів (наприклад, в частині військової служби та роботи в центральних органах виконавчої влади, правоохоронних та судових органах, спеціальних службах, електоральної участі у парламентських та президентських виборах тощо). **Така поступовість в процесі деокупації необхідна задля уникнення загроз фіктивного завершення конфлікту та масштабної дестабілізації держави загалом.**

2. — До основних принципів стратегії деокупаційної політики України необхідно віднести:

— **проактивність та прозорість:** перехід від реагування на ініціативи російської сторони до формування власних пропозицій, активне просування за участі міжнародних організацій питань, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини на окупованих територіях, а також екологічної ситуації в Криму та ОРДЛО, підтримка країн, що зазнали або зазнають російської агресії; побудова ефективної комунікаційної політики як всередині країни, так і за її межами, максимально широке інформування громадськості стосовно досягнутих домовленостей;

— **комплексність та системність:** вирішення завдань за допомогою поєднання різноманітних засобів (воєнних, дипломатичних, економічних, інформаційних тощо), послідовність у постановці завдань та відстоюванні національних інтересів стосовно тимчасово окупованих територій;

— **законність та легітимність:** подальший розвиток нормативно-правової бази, усунення існуючих правових прогалин, ухвалення комплексу законів, спрямованих на реінтеграцію тимчасово окупованих територій.

3. — Переосмислення підходів, цілей та можливостей цієї політики, а також нинішнього внутрішнього та зовнішнього становища України вказує на **необхідність концептуального переходу від політики захисту – оборони та протидії – до нової проактивної деокупаційної політики, кінцевою метою якої має стати реінтеграція тимчасово окупованих Росією українських територій** (з урахуванням специфіки ситуацій у Криму та ОРДЛО) **на непорушній основі відповідності українським національним інтересам.**

4. — Такий підхід передбачає, що наріжним каменем нормативно-правових актів, які визначають політику національної безпеки і політику деокупації, є поняття **суверенітету**. Пріоритетність національних інтересів у контексті деокупаційної політики має визначатися на підставі їхнього потенціалу сприяти збереженню непорушності державного суверенітету України або його відновлення. Іншими словами: **суверенітет є мірилом пріоритетності**. Звідси – здійснення політики деокупації і відновлення територіальної цілісності України в жодному разі не може проводитися ціною обмеження її державного суверенітету. У цьому контексті є неприйнятними будь-які пропозиції Росії, що за своєю суттю передбачають **«повернення територій в обмін на обмеження суверенітету»** – як в рамках внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

5. — Нова політика деокупації має враховувати як «тверду», так і «м'яку силу» способів і засобів її ведення. «М'яка сила» може широко застосовуватися в категоріях обидвох предметів політики звільнення/деокупації:

— **«боротьба за людей»** – просвіта жителів тимчасово окупованих територій за допомогою інформаційних, гуманітарних, культурних заходів, збільшення інформаційного мовлення на окуповані території, створення сайтів та youtube-каналів тощо, орієнтованих на зазначену категорію людей. Основний акцент має бути зроблений на тому, яким бачить Україна майбутнє АРК та ОРДЛО;

— **«боротьба за території»** – продовження практики судових позовів до міжнародних судових інстанцій щодо відшкодування Російською Федерацією збитків, завданих окупацією, сприяння посиленню міжнародного тиску на Росію за порушення прав людини, проведення активної інформаційної роботи в інших країнах з метою створення сталого іміджу Росії як країни-агресора, просування ініціатив у сфері безпеки, які можуть зацікавити міжнародних партнерів та сприяти формуванню альянсу країн з антиросійською позицією.

6. — Необхідно бути свідомим, що наполегливо пропоновані Росією на міжнародних переговорних майданчиках т.зв. «компроміси» не лише не припинять гібридні атаки РФ проти України, але й у разі їхнього втілення послаблять стійкість Української держави: **без зміни існуючого балансу сил в регіоні Східної Європи будь-яка українська влада, незалежно від політичних поглядів, не зможе переконати Кремль, зовнішня політика якого формується у рамках архаїчних уявлень про політичний реалізм, відмовитися від намірів повернути нашу державу до сфери російського впливу.**

7. — Проведення ефективних реформ з метою виходу на позитивну динаміку економічного розвитку, зростання рівня життя населення, вдосконалення інститутів демократії і верховенства права є інструментами загального характеру у контексті деокупаційної політики України. Дефіцит ефективності реформ може поступово призвести до послаблення міжнародної підтримки. Відтак, Києву слід бути максимально уважним до цього політичного аспекту.

8. — З метою використання у правовій (у т.ч. – міжнародно-правовій), дипломатичній, інформаційній, гуманітарній, внутрішньополітичній, оборонній діяльності України, **необхідно максимізувати моніторинг/спостереження і документування за усім комплексом рішень, дій і поведінки окупаційних адміністрацій в АРК та ОРДЛО.**

9. — Окрім національних правових інструментів, доцільним є врахування практики міжнародної «війни законів», яка здебільшого розгортається в площині розгляду міжнародних судових справ – як міждержавних, так і корпоративних та індивідуальних, де відповідачем є Росія.

10. — Стратегія деокупації мала б враховувати поточну неможливість звільнення ТОТ виключно воєнним шляхом в умовах нинішньої військової переваги Росії, як держави, що здійснює окупацію. Відповідно, деокупація буде передбачати, серед іншого, асиметричні заходи, спрямовані на послаблення держави-окупанта та її позицій на тимчасово окупованих територіях, та зміцнення відповідних власних спроможностей.

11. — При здійсненні політики деокупації ОРДЛО Києву варто і надалі уникати ведення прямих переговорів з представниками російських окупаційних адміністрацій ОРДЛО – т.зв. «ДНР» та «ЛНР» замість держави-учасниці конфлікту (тотожно як у і випадку із АРК, де переговори не ведуться з місцевою окупаційною адміністрацією). У протилежному випадку – це загрожувало б формалізацією участі проксі-утворень у переговорному процесі у якості «сторони конфлікту» і створенням підстав для його трактування не як міжнародного/міждержавного, а як «внутрішнього конфлікту». Відповідно це призвело б до зміни статусу РФ з держави-реального учасника конфлікту на посередника.

12. — Також Україні варто брати до уваги те, що Росія не готова домовлятися на взаємоприйнятних умовах, а відтак тактика «авансів» Москві чи де-факто одностороннього виконання Мінських домовленостей з боку України є апріорі невинновданою. За умов відсутності реальних двосторонніх кроків і компромісів, опція «відтермінування» переговорів чи їх зведення до технічних питань співіснування може бути стратегічно більш вигідною Україні. Збільшення ж зацікавленості у домовленостях з боку України не тільки не гарантує прогресу в перемовинах, але й використовується Росією для «торгів» навколо принципово вигідних їй позицій. Необхідно розуміти, що «замороження конфлікту» не є «досягненням/встановленням миру», а навпаки його симулякром, імітацією, підміною. Адже «досягнення/встановлення миру» передбачає не «відсутність бойових дій» («затишшя», «перемир'я») і «мирне співіснування», а в нашому випадку, звільнення всіх окупованих територій України і відновлення там українського конституційного ладу. Відповідно, безпосередньо пропонована деякими політиками опція «заморожування» конфлікту не є опцією, яка гарантує українські національні інтереси.

13. — Варто мати на увазі і те, що наявність миротворчих інструментів (зокрема, міжнародних місій) істотно підвищує шанси на врегулювання відповідно до норм міжнародного права, однак є проблематичним з огляду на наразі винятковий статус ОБСЄ у даному конфлікті. Ключовими викликами для промоції ідеї міжнародного контингенту як такого, що міг би стати одним з інструментів врегулювання, є статус Росії як постійного члена Радбезу ООН, слабка колективна спроможність ЄС у сфері спільної безпекової та оборонної політики, а також – доведена низька ефективність міжнародних місій в разі їх розгортання на лінії розмежування. Остання істотно підважує успішність таких місій в цілому (незалежно від їх мандату): такі місії на лінії розмежування лише сприяють фіксації «окремого» існування «сепаратистських анклавів», та є фактором стримування – «заморожування», але не деокупації (і тим більше, не реінтеграції окупованих територій).

14. — У разі розгортання міжнародної миротворчої місії/операції для України прийнятним є варіант, коли паралельно з міжнародною місією із врегулювання конфлікту та відновлення територіальної цілісності буде створено міжнародну перехідну адміністрацію. У такому випадку ефективність місії суттєво зросте, оскільки у такий спосіб створюється необхідний запас часу для переходу від демілітаризації до всеохоплюючого політичного врегулювання; зменшується соціальна та політична напруга між сторонами конфлікту; забезпечується необхідна організаційна складова як для демілітаризації регіону, так

і для політичних кроків, зокрема – виборів. Перехідна адміністрація може виконати функцію пост-конфліктного транзиту влади в умовах припинення вогню і початку демонтажу окупаційних структур влади. Водночас, функції такої адміністрації та термін, на який вона розміщується, повинні бути чітко визначеними.

8.2. Фронтальні домовідки

8.2.1. У СФЕРІ ОБОРОННОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

15. — Важливим завданням є попередження ескалації конфлікту і уникнення повномасштабної військової конфронтації з Російською Федерацією, що також є пріоритетом в рамках деокупаційної політики. У цьому контексті потрібно розуміти, що єдиним ефективним тлумаченням поширеного наративу «не провокувати Росію» має бути не «політика умиротворення» агресора шляхом односторонніх компромісів, а створення умов, за яких Кремль вважатиме воєнну ескалацію чи посилення гібридної агресії недоцільними, оскільки очікувані втрати перевищуватимуть можливі здобутки.

16. — До основних компонентів нової політики деокупації (у сфері національної безпеки) необхідно віднести підвищення стійкості України до гібридних загроз з боку Російської Федерації. Окупація Криму та ОРДЛО є лише епізодами загальної російської стратегії щодо України, метою якої є включення України у сферу російського впливу або перетворення на «буферну зону», позбавлену суб'єктності.

17. — Пріоритетним є постійне і пришвидшене матеріально-технічне та інституційне посилення національної безпеки і обороноспроможності України, забезпечення безпекових відомств і Збройних Сил модернізованим і новим озброєнням, збільшення сил і засобів та вдосконалення їхньої організації (що за потреби дозволило б завдати РФ, як ворогу, неприйнятних втрат). **Найбільш ефективним зовнішнім інструментом втілення цього пріоритету є співпраця з НАТО**, що дедалі більше набуває рис актора, який здійснює проєкцію жорсткої сили поза безпосередньою зоною своєї відповідальності, сприяє стратегічному балансу сил у Східній Європі, підтримує реформи оборонного сектору України, а також як партнер України посилює українські оборонні спроможності, що сукупно сприяє стратегічному стримуванню Росії. **Цей напрям необхідно зміцнювати, зокрема, шляхом:**

– втілення щорічних РНП та ефективного використання механізмів передбачених Програмою розширених можливостей та Комплексним пакетом допомоги, Трастовими фондами НАТО тощо;

– посилення взаємодії з ПА НАТО, яку можна використовувати з метою донесення оцінок безпекової ситуації та реформи в Україні, цивільний вимір безпеки в Україні до парламентарів з держав-членів НАТО, і в такий спосіб просувати «українське питання» на рівні парламентів держав, що входять до ПА НАТО (з тією ж метою можна використовувати механізм Програми Роуза-Рота);

– предметного утвердження статусу України як партнера з розширеними можливостями НАТО. Київ має зробити усе від нього залежне, аби відповідне рішення, ухвалене у середині 2020 року Північноатлантичною Радою, не нагадувало непідтвердженого авансу.

18. — Подальше посилення ефективності контррозвідального, контрдиверсійного та контртерористичного режимів в Україні та зміцнення міжнародного співробітництва у цих сферах.

19. — Розширення і поглиблення військово-технічної співпраці із закордонними партнерами, що поділяють сприйняття загроз з боку Росії, – яке серед іншого включатиме закупівлю і отримання у вигляді допомоги необхідне для посилення обороноздатності України озброєння, налагодження спільного виробництва.

20. — Необхідним є продовження гуманітарного розмінування і знищення небезпечних залишків боєприпасів за допомогою міжнародних партнерів – на територіях, де це можливо робити вже зараз.

21. — У рамках домовленостей про припинення вогню від 22 липня 2020 р., **Києву необхідно врахувати ризики, пов'язані з намаганнями «реанімувати» Спільний центр контролю і координації (СЦКК).** Відомо, що до складу СЦКК входили військові РФ та України, — де до російської частини символічно були залучені «представники «ДНР»/«ЛНР». Відкликанням наприкінці 2017 р. російських військових із СЦКК Москва цілеспрямовано створює передумови для штучної легітимізації «миротворчих повноважень» «представників «ДНР»/«ЛНР» і виникнення обставин начебто двох рівноправних сторін «внутрішнього конфлікту». Чітка позиція України має полягати в тому, що відновлення діяльності СЦКК має сенс і можливе лише у випадку участі в його складі російських військових.

8.2.2. У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

22. — Гострою необхідністю є збереження на міжнародному порядку денному актуальності теми деокупації ТОТ України, робота над пошуком способів та додаткових можливостей для посилення партнерської підтримки України на міжнародній арені та щодо нарощування внутрішньо-українського потенціалу протидії російській агресії.

23. — Принциповим є запобігання закріпленню за РФ ролі посередника, її спробам нав'язати світовому співтовариству бачення конфлікту як внутрішньо-українського, зокрема, позиціонування маріонеткових окупаційних адміністрацій т.зв. «ДНР» і «ЛНР» у якості сторін переговорів.

24. — Міжнародний санкційний режим щодо Росії не тільки зберігає свою доцільність, а й потребує посилення, – забезпечення оперативного розширення у випадку ескалації конфлікту чи подальшого блокування Росією мирного процесу деокупації ТОТ України; ведення ретельного моніторингу дотримання санкційного режиму із запровадженням покарання за його порушення.

25. — Принциповим залишається забезпечення підтримки міжнародними партнерами України у переговорних форматах, включно із Нормандським, формули «спочатку безпека», що, зокрема, передбачає перехід до політичних положень Мінських домовленостей лише за умови виконання безпекових.

26. — При виробленні стратегії політики деокупації ОРДЛО Києву варто й надалі спиратися на Мінські домовленості, які вважаються базовими на національному і міжнародному рівні. Разом з тим, це не заперечує можливостей з їх перегляду, адаптації до нинішніх реалій або внесення нових пропозицій щодо врегулювання (особливо враховуючи, що часові рамки їх імплементації спливали у 2015 р.). Зокрема, в частині перегляду механізму повернення Україні контролю на україно-російським кордоном. При формуванні політики деокупації варто враховувати, що, як показує міжнародна практика, ініціювання перегляду початкового пакету домовленостей між сторонами є цілком адекватним інструментом пошуку шляхів взаємоприйнятного компромісу. Ініціатива з оновлення, зокрема, Мінських документів, не обов'язково має означати вихід з відповідного переговорного формату, але може бути дієвим засобом вивести його зі стагнації.

27. — Деокупаційні кейси АРК та ОРДЛО на практиці продовжують розглядатися як окремі, що відповідає нав'язаному Росією підходу. Україні необхідно підтримувати наративи про те, що це є складові однієї агресії, просувати та аргументувати цю позицію у переговорах з міжнародними партнерами. Такий спільний кейс АРК+ОРДЛО Києву варто виділити в окремий напрям аналітичної, медійної та дипломатичної активності, і промотувати його на всіх доступних міжнародних майданчиках.

28. — Заявлена ініціатива зі створення Кримської платформи має знайти активне впровадження, що пов'язано як із наміченим предметом обговорення варіантів рішень щодо деокупації АРК, так і міжнародною репутацією Києва як відповідального партнера. Київ має докласти усіх необхідних зусиль для якнайшвидшої імплементації переговорного майданчику Кримської платформи. При цьому необхідним є представлення Києвом чіткого бачення цілей, механізмів та інструментів такої платформи.

29. — У ставленні до відносин з російською стороною Києву необхідно і надалі триматися обережної лінії поведінки і не підвищувати рівень довіри без відповідних, переконливих на те підстав. Прагнути уникати двосторонніх латентних переговорів і домовленостей, і вдаватися до ведення переговорів у широких багатосторонніх форматах. Зокрема, можна тестувати життєздатність Женевського формату (Україна, Росія, ЄС, США),

дієвість Нормандського формату (т. зв. Нормандська четвірка у складі Франції, Німеччини, України, Росії) та Тристоронньої контактної групи (ТКГ, т. зв. Мінська група у складі України, ОБСЄ, Росії), та перспективність міжнародної Кримської платформи.

30. — Спираючись на той факт, що ЄС дедалі більше набуває ознак актора, який закріплює необхідність стримування Росії та підтримки інших держав регіону на рівні норм, а санкції з боку Сполучених Штатів залишаються сталими (з тенденцією до посилення), а також те, що Росія стала для політичного істеблішменту держав ЄС ще більш токсичною (на тлі виходу РФ із Групи з розслідування МН17 та випадку з отруєнням опозиційного російського політика А. Навального), **Києву варто формувати політику деокупації з урахуванням вірогідності посилення економічного та дипломатичного впливу на Росію з боку ЄС, та безпекового з боку США, Великої Британії, Канади та НАТО.**

31. — Окремим напрямом законодавчої роботи, що сприяла б міжнародному визнанню Росії «державою-терористом» і «державою-агресором», стало б **визнання російських окупаційних адміністрацій – т.зв. «ДНР» та «ЛНР», терористичними організаціями на національному рівні.** Це вказало б на юридичну однозначність визначення цих проксі-структур в рамках українського правового поля.

32. — Для України важливим є міжнародне визнання «ДНР» і «ЛНР» в якості терористичних організацій, спонсором яких виступає Росія. У цьому відношенні Києву варто налагодити співпрацю з Республіканським дослідницьким комітетом США, що вже зараз просуває ухвалення закону щодо припинення злочинних дій російського тероризму. Цей закон мав би запровадити суворіші санкції проти Росії як держави спонсора тероризму і конкретизувати причетні терористичні організації.

33. — Існують підстави для просування ідеї включення ЄС до переговорного процесу щодо ОРДЛО (поруч із Німеччиною та Францією), а призначення нового Спеціального представника Державного департаменту США щодо України могло б актуалізувати американську присутність у переговорному процесі щодо ТОТ загалом.

34. — Беручи до уваги, що окремі члени ЄС: держави Балтії, Польща, Румунія – розглядають Росію серед основних загроз власній національній безпеці – є сенс поглиблювати співпрацю з такими державами на основі наявних форматів («Бухарестської дев'ятки», Люблінського трикутника), а також ініціювати нові формати – скажімо Конференцію держав Центральної і Східної Європи з питань новітніх викликів безпеці.

35. — У випадку Туреччини слід максимально розвивати ВТС (передусім, у військово-промисловій та аерокосмічній сферах), виробити стратегію спільних дій заради посилення безпеки в Азово-Чорноморському басейні.

36. — Необхідно зауважити, що Білорусь все менше відповідає критеріям добросусідської держави, – зокрема, на її території регулярно проводяться масштабні військові навчання під проводом Москви, що розцінюються Києвом (та іншими сусідніми Білорусі державами) як демонстрація з боку Росії погрози силою і проекція такої сили на регіон Північної, Центральної та Східної Європи. Понад те, нинішня риторика білоруської сторони, а також дипломатичні пікіровки і взаємні демарші не дають підстав для оптимізму, змушують Україну вдатися до перегляду ролі Мінська в українському зовнішньополітичному розкладі в цілому.

37. — Наразі, Києву слід мати на увазі, що Німеччина, як чільний європейський партнер України, у своїй підтримці не може бути відірваною від загальноєвропейського контексту, і діятиме й надалі одночасно стримано і послідовно, прагнучи деескалації в російсько-українській війні, і підтримуючи у реформах Україну та гальмуючи ревізійні амбіції Росії. Разом з тим, у світлі перспективи обрання Генсеком ОБСЄ представника Німеччини, Києву варто проводити з Берліном відповідні консультації на предмет

вироблення порядку денного співпраці. Також, на тлі посилення протидії «Північному потоку – 2» з боку США, Києву доцільно провести консультації з Берліном з приводу перспектив «замороження» цього проекту газогону (можливо, спільно із американськими, польськими та іншими зацікавленими (поза російським колом) партнерами) і компенсації обсягів його ймовірного дефіциту на європейському ринку та диверсифікації джерел і шляхів його постачання.

38. — Україні необхідно скористатися тим, що хоча ухвалені стосовно України резолюції ООН не зазначають механізмів деокупації, вони підтверджують територіальну цілісність України у міжнародно визнаних кордонах, наголошують на порушеннях у сфері прав людини, містять заклики не встановлювати російське законодавство, не примушувати до отримання російського громадянства, не призивати до російської армії, поважати українське законодавство щодо майнових прав тощо. Понад те, ООН наполегливо закликає Російську Федерацію як державу, яка окупувала, вивести свої збройні сили з Криму і негайно припинити тимчасову окупацію території України. Факти, викладені у цих резолюціях, Києву слід використовувати як у ході кампанії з посилення міжнародної підтримки, так і для привернення уваги до невиконання російською стороною положень цих резолюцій по суті.

39. — Попри інцидент у ПАРЕ 2019 року (згода на повернення делегації РФ до роботи ПАРЕ, попри ігнорування РФ статутних і резолюційних вимог ПАРЕ), РЕ продовжує бути для Києва значущим міжнародним майданчиком, а відтак – Україні доцільно активізувати діяльність у Раді Європи загалом, та зокрема в розвиток виконання цілої низки прийнятих минулими роками резолюцій ПАРЕ та рішень КМРЕ щодо захисту українських інтересів, порушення міжнародного права з боку РФ тощо. Україні й надалі доцільно посилювати аналітичну, інформаційну та політичну складові своєї діяльності у РЕ.

40. — Справи за позовами України у міжнародних судах є важливою складовою деокупаційної політики України. Києву і надалі необхідно посилювати злагодженість «командної роботи» із залученням досвідчених міжнародних юристів-консультантів, забезпечувати ретельність підготовки кожного позову і всіх супроводжуючих документів, та співпрацю з громадськими правозахисними та аналітичними організаціями (що дозволило б зміцнити юридичні позиції та аргументацію, розширити доказову базу тощо).

41. — Забезпечення належного юридичного супроводу доцільно сфокусувати на позовах проти Російської Федерації у питаннях щодо збройної агресії і тимчасової окупації АР Крим та ОРДЛО, в т.ч. визнання РФ країною-агресором і стягнення з неї належних компенсацій за завдані збитки Українській державі, юридичним та фізичним особам.

42. — Перспективною виглядає співпраця України з Міжнародним кримінальним судом (МКС) у частині визнання РФ безпосередньою учасницею збройного міждержавного конфлікту з Україною, що стало б вагомою підставою для позбавлення Москви права вето у Раді безпеки ООН при розгляді усіх питань, що стосуються цього конфлікту. Втілення такого сценарію потребує ратифікації Києвом Римського статуту МКС.

8.2.3. У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

43. — Україна має нейтралізувати ворожі інформаційні кампанії, що потребує постійного нарощування організаційного, фінансового, кадрового, аналітичного, проектного забезпечення. Крім того, необхідне додаткове посилення взаємодії зі структурами та акторами громадянського суспільства як в Україні, так і поза її межами. Не маючи можливості запобігти виникненню фейків, необхідно ефективно протидіяти їх шкідливому впливу та сприяти створенню і поширенню власних наративів.

44. — З метою подолання негативних наслідків російської пропаганди, одним із напрямів інформаційної політики має стати **комплекс інформаційно-роз'яснювальної роботи на ТОТ щодо курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію України.**

45. — Нерідко **ініціативи української сторони** (приміром, створення Консультативної ради за участю представників ОРДЛО, узгодження «формули Штайнмасра») **носять неоднозначний характер та потребують роз'яснень, ефективної комунікації з боку влади,** задля уникнення домислів та конспірологічних підозр у суспільстві.

46. — Важливим є запобігання поширенню наративів політичної, культурної та інформаційної гібридної експансії Росії в українському суспільстві паралельно з потужним проведенням як внутрішньої (зокрема, для запобігання формуванню образу «ворога»/«чужого» по відношенню до цивільного населення тимчасово окупованих територій), так і зовнішньої інформаційної кампанії (задля посилення підтримки дій України щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій).

47. — Беручи до уваги спільні для України та ЄС виклики, **доречно посилити взаємодію з європейськими інструментами протидії російській інформаційній експансії,** зокрема через співпрацю з Оперативною робочою групою зі стратегічних комунікацій (East StratCom Task Force EEAS) та такими її інструментами як онлайн інструмент EUvsDISINFO з метою оперативного реагування на російську дезінформацію, так і в контексті просвітницької роботи.

8.2.4. У СФЕРІ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

48. — Пріоритетним національним інтересом у контексті політики деокупації є збереження унітарного устрою Української держави. Зокрема, що стосується ОРДЛО, Стаття 11 Комплексу заходів щодо виконання Мінських домовленостей (2015 р.) передбачає «...проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової Конституції, яка передбачає ключовим елементом децентралізацію...». **Стаття однозначно передбачає «децентралізацію» Української держави, а не її «федералізацію» (у будь яких формах «особливого статусу»)**, оскільки останнє зумовлює гострі загрози підриву державного суверенітету та втрату державної монополії на силу, провокування подальшої дезінтеграції та сепаратистських настроїв в Україні, безпідставного конструювання нової ідентичності.

49. — Необхідним є завершення законотворчого процесу України в частині реформи децентралізації, що передбачає удосконалення адміністративно-територіального устрою держави, нові права і повноваження органів місцевого самоврядування, систему контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

50. — Пріоритетним є ухвалення пакету законодавства, який би визначав статус воєнних злочинців та колаборантів та врегульовував порядок проведення амністії для учасників незаконних збройних формувань та осіб, причетних до антидержавних виступів від 2014 р., визначав би перелік злочинів, скоєння яких не підлягає амністуванню.

51. — Не менш пріоритетним є ухвалення закону щодо визначення статусу політв'язнів (незаконно утримуваних) та їх соціального захисту, що зазнали переслідувань з боку Російської Федерації та її окупаційних адміністрацій на тимчасово окупованих територіях Криму та ОРДЛО.

8.2.5. У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

52. — Поряд зі зміцненням оборонного та безпекового секторів, підвищення інституційної стійкості передбачає формування загальнонаціонального консенсусу стосовно окупованих територій та політики деокупації. Політичним силам в Україні необхідно уникати спекуляцій на темі «війни та миру», надмірних взаємних звинувачень та непереконливих підозр (у т.ч. — навіюваних з російського інформаційного простору). Основою згаданого консенсусу мають стати:

- неприпустимість обмеження суверенітету України у будь-якому вигляді (оренда, спільне управління тощо) над окупованими Російською Федерацією територіями;
- обов'язкове відновлення суверенітету України над АРК та ОРДЛО, незалежно від терміну дії окупаційного режиму;
- неприпустимість дискримінації осіб, що опинилися на тимчасово окупованих територіях, сприяння реалізації їх прав і свобод як громадян України;
- збереження курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію України.

53. — Необхідно запобігти політичним та суспільним розколам в Україні як можливим наслідкам відсутності суспільного компромісу щодо умов та інструментів деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

54. — У контексті внутрішньої політики особливе значення має ефективність не лише етапу деокупації, а й етапу реінтеграції. Звідси — **Київ має провести ретельну підготовку етапу реінтеграції** територій ОРДЛО та АР Крим, що передбачає підготовчу роботу: розробку відповідних покрокових планів та забезпечення ресурсів для їх виконання.

55. — Гостро актуальним залишається завершення реформи децентралізації та адміністративно-територіальної реформи. Деокупація дозволить розповсюдити на звільнені території позитивний досвід реформи децентралізації, наслідком якої має стати формування системи ефективного місцевого самоврядування, спроможних територіальних громад, покращення якості надання публічних послуг, більш широкого залученню громадян до управління місцевими справами.

56. — Поза затяжним характером конфлікту, зниженням динаміки переговорів і браком прогресу в них, з метою забезпечення непрямого впливу на мешканців за лінією розмежування, Києву доцільно вдатися до розгортання політики збереження горизонтальних/ментальних зв'язків з мешканцями тимчасово окупованих районів через провадження соціальних, гуманітарних та культурних кампаній, вживання заходів із протидії російській пропаганді через втілення відповідної інформаційної стратегії.

57. — Взаємодія держави з громадянським суспільством (у т.ч. при підготовці та аналізі законопроектів; надання юридичної допомоги жертвам війни та окупації; участь у підготовці позовів України проти Росії у міжнародні суди; підготовка й оприлюднення аналітичних матеріалів; організація широких національних та міжнародних кампаній з метою привернення максимальної уваги до долі політичних в'язнів, переслідуваних, зниклих безвісті, а також в галузі розробки і шляхів імплементації політики деокупації АРК та ОРДЛО) має ґрунтуватися на довірі, фаховості, ефективності.

58. — Критично важливо уникати пастки співпраці із симулякрами громадянського суспільства в ОРДЛО та АРК (спеціально створеними окупаційними адміністраціями та російськими спецслужбами організаціями), а також подібними структурами на підконтрольних Україні територіях. Такі симулякри є гібридними (колаборантськими) інструментами втілення підричних та політичних цілей Росії.

59. — Посилаючись на загрозу COVID-19, з боку окупаційної адміністрації Кримського півострова весь час відбувалось нарощування умисних перешкод і посилення режиму перетину адмінкордону з АРК. Його продовжують обладнувати й зміцнювати для надуманої боротьби з «українськими екстремістами і диверсантами». Намагання максимально обмежити людські контакти між окупованим півостровом і материковою Україною з боку окупаційної адміністрації є очевидними. **Окупаційні адміністрації в ОРДЛО також скористалися пов'язаними із COVID-19 карантинними заходами для штучного ускладнення перетину лінії розмежування.** Ці обставини мають стати питаннями порядку денного передусім Мінської ТКГ і Нормандського формату, а також Кримської платформи та ширшого числа доступних для Києва міжнародних майданчиків. **Необхідно із застосуванням міжнародного тиску на Москву змусити керовані нею окупаційні адміністрації в Криму і ОРДЛО припинити створювати штучні перепони на лініях розмежування.** Зі свого боку, Україна має забезпечити баланс безпекових вимог при перетині адмінкордонів з ТОТ та подбати, щоби згаданий порядок й інфраструктурні умови його перетину відповідали культурі безпекової достатності і людяності.

60. — Щодо питання створення Кримськотатарської національної автономії, видається, що таке рішення загалом відповідало б національним інтересам України і може ґрунтуватися на положеннях Декларації ООН про права корінних народів. Відтак, якщо Україна, наразі, й не може надати таку автономію де-факто (з огляду на російську окупацію АР Крим), то принаймні мала б визнати її де-юре. В рамках деокупаційної політики України, є підстави вважати, що зусилля Києва, спрямовані на деокупацію Кримського півострова, можуть бути значно посилені за рахунок більшого залучення і мотивації кримських татар. Практичним втіленням оформлення такого рішення могло б стати утворення в рамках України Кримськотатарської національно-територіальної автономії в межах, скажімо, АРК (або окремих її частин). Разом з тим, **таке рішення потребує переконливого суспільного консенсусу,** оскільки його відсутність створюватиме можливості для різноманіпних спекуляцій, протестів і провокацій. **Задля його (консенсусу) досягнення пропонується:**

- розгорнути публічну/офіційну й аргументовану дискусію щодо суспільного визнання підстав для надання автономії і, власне, її змістовного/правового характеру;

- провести підсумкову науково-практичну конференцію (конференції, експертні «круглі столи») з представленням доповідей з однозначними оцінками перспектив – переваг і можливих викликів – для Української державності;

- провести Парламентські слухання з представленням підсумкової доповіді з однозначними політичними і правовими рекомендаціями відповідної законодавчої ініціативи.

8.2.6. У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

61. — З огляду на політичну, економічну та соціальну непевність, **Києву доцільно утриматися від запровадження ВЕЗ на ТОТ чи суміжних з ними територіях.** Такі ініціативи поки є непереконливими з точки зору здобутків і є ризикованими з точки зору безпеки. Більше того, з цих же міркувань, **Києву доцільно скасувати ВЕЗ в АРК.**

62. — Пріоритетом має залишатися посилення протидії незаконному переміщенню товарів (контрабанди) та людей через адміністративний кордон з АРК та лінію розмежування із ОРДЛО.

63. — Доцільно активізувати залучення міжнародної допомоги для відновлення зруйнованих внаслідок російської агресії об'єктів інфраструктури, а також інвестицій для економічного і соціального розвитку звільнених у 2014 р. територій Донецької і Луганської областей, а також досягнення попередніх домовленостей з міжнародними донорами щодо відновлення інфраструктури та залучення інвестицій для територій, що підлягають деокупації.

64. — Варте додаткових зусиль привернення міжнародної уваги та заручення підтримкою у заходах з уникнення та ліквідації наслідків екологічних/техногенних інцидентів в АРК та ОРДЛО, загроза яких постійно зростає внаслідок, зокрема, затоплення шахт, просідання ґрунту, аварійного порушення діяльності екологічно небезпечних промислових підприємств, недотримання необхідних заходів щодо дотримання норм безпеки на підприємствах, що опинилися на ТОТ.

65. — У питанні відновлення водопостачання з материкової України в АРК, **Київ має і надалі зберігати тверду позицію щодо водопостачання і робити наголос на необхідності дотримання норм міжнародного гуманітарного права, згідно з якими країна-окупант несе повну відповідальність за забезпечення населення окупованої території усім необхідним** (Статті 55, 59 4-ї Женевської конвенції 1949 р.). Також, Київ має належним чином реагувати на надумані звинувачення у «гуманітарній катастрофі» і перенести розгляд цього питання на міжнародний рівень – зокрема, порушити його в рамках ООН.

8.2.7. У СФЕРІ ГУМАНІТАРНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:

Рекомендується врахувати наступне:

66. — Необхідно продовжити роботу зі встановлення місць перебування і звільнення всіх українських військовополонених і заручників – як на територіях АРК та ОРДЛО, так і на території Російської Федерації, що має відбуватись із залученням міжнародних організацій та ініціюванням посилення санкційного тиску на РФ у разі продовження перешкоджання такій діяльності з її боку.

67. — Вкрай чутливою проблемою залишається забезпечення прав і свобод громадян України, що проживали/проживають на окупованих територіях і фактично опинилися поза правовим полем, зазнали правових обмежень, переслідувань та репресій з боку каральних органів окупаційних адміністрацій. В рамках зусиль з відновлення режиму верховенства права на окупованих територіях, забезпечення захисту прав громадян, що постраждали внаслідок російської окупації необхідно і надалі здійснювати належне документування порушень таких прав із передачею відповідних позовів до міжнародних органів правосуддя, ініціюванням міжнародних санкцій проти осіб, відповідальних за правопорушення, подачею їх до міжнародного розшуку. Окремим напрямом має стати документування діяльності окупаційної адміністрації зі зміни демографічного складу населення АР Крим на користь російської сторони.

68. — Доцільним є продовження пошуку можливостей для повернення внутрішньо переміщених осіб в деокуповані місця постійного проживання.

69. — З метою пом'якшення проблеми зайнятості ВПО актуальним залишається створення нових робочих місць, у т.ч. із залученням відповідної допомоги зарубіжних партнерів (перш за все ЄС).

70. — Значимим завданням є розгортання суспільно-політичної та експертної дискусії щодо підстав та порядку поновлення системи соціальної допомоги та регулярної виплати пенсій жителям окупованих територій як в ОРДЛО, так і в АРК, (в т.ч. щодо законодавчо закріпленого обмеження для осіб, що відноситимуться до числа колаборантів).

71. — В АРК російська окупаційна адміністрація вдається до практики надуманих звинувачень у терористичній діяльності, формуючи російський «антитерористичний дискурс» у рамках якого переслідуються політично нелояльні до Москви місцеві жителі, які не визнають російську юрисдикцію над окупованим півостровом. При цьому Росія використовує власне одіозне законодавство про тероризм та екстремізм для гноблення як кримськотатарських, так і українських патріотичних рухів. Офіційний Київ та громадські правозахисні організації мають поєднати свої зусилля для викриття і спростування такої російської репресивної політики.

8.3. РЕКОМЕНДАЦІЇ з позиціонування України щодо

підвищення ефективності використання потенціалу ОБСЄ

Найважливішим елементом, який визначає особливості використання сучасного потенціалу ОБСЄ у рамках стратегії нової деокупаційної політики України є розуміння ролі та місця цієї регіональної міжнародної організації у сучасному європейському безпековому середовищі, а також підходів основних країн-учасниць, перш за все РФ, до використання потенціалу ОБСЄ для досягнення власних стратегічних цілей, у тому числі й по відношенню до України.

Відновлення повної поваги до основних принципів Гельсінського заключного акту, включаючи повагу до суверенітету та територіальної цілісності країн-учасниць, захист прав людини та основних свобод, мають залишатися ключовими елементами, що визначають поточний порядок денний Організації з огляду на необхідність підтримання миру та безпеки в регіоні відповідальності. ОБСЄ, попри існуючу кризу довіри, залишається єдиною міжнародною інституцією, яка надає практичне сприяння вирішенню російсько-українського конфлікту у політико-дипломатичній площині.¹⁷

З формальної точки зору, фундаментальними засадами функціонування ОБСЄ залишаються підтримка європейського безпекового порядку, а також реалізація концепції всеохоплюючої безпеки та сприяння врегулюванню конфліктів в регіоні ОБСЄ. При цьому кожна з країн-учасниць, у тому числі й головуюча в Організації країна, [декларують підтримку згаданим положенням](#), роблячи акцент на тих базових принципах, які найбільше відповідають її поточним національним інтересам.

Враховуючи особливості функціонування ОБСЄ, визначені принципом консенсусного прийняття рішень, та участь у ній Російської Федерації й інших країн-учасниць, які підтримують російську зовнішню політику, не варто очікувати значної практичної активізації цієї Організації щодо реалізації нової деокупаційної політики України.

Разом з цим, навіть із врахуванням наявних обмежень, потенціал ОБСЄ може бути використано Україною з метою сприяння вирішенню завдань деокупаційної політики, зокрема:

- привернення уваги міжнародної спільноти до незаконних дій РФ та відповідно збереження санкційного тиску;
- інформування щодо розвитку ситуації на окупованих територіях, у т.ч. щодо результатів моніторингу дотримання російською стороною досягнутих домовленостей;
- розширення безпекового діалогу та здійснення міжнародно-правового тиску на Росію для виконання взятих нею на себе політичних зобов'язань;
- сприяння пошуку можливих варіантів вирішення конфлікту у рамках інших переговорних форматів;
- залучення міжнародної допомоги для вирішення практичних проблем, у т.ч. щодо відвернення екологічної катастрофи, гуманітарного розмінування тощо;
- формування міжнародно-правових засад реалізації деокупаційної політики для відновлення територіальної цілісності України та захисту її суверенітету.

У рамках неоголошеної (т.зв. «гібридної») війни Росії проти України, власне сама ОБСЄ

¹⁷ Statement of Ukraine in response to the address by the OSCE Chairperson-in-Office, Prime Minister and Minister for Europe and Foreign Affairs of the Republic of Albania, H.E. Mr. Edi Rama, OSCE Document: PC.DEL/12/20, 10 January 2020.

перетворюється на один із видів використання Росією гібридної зброї у формі міжнародного права. За допомогою ОБСЄ РФ починає реалізовувати концепцію т.зв. «гібридно-правової гегемонії» з метою перегляду міжнародно-правових основ та використання наявних прогалин для введення в оману міжнародної спільноти та легітимізації власних агресивних дій. Основний акцент робиться на квазі-законному виправданні російської агресії проти України та нівелюванні прямої участі РФ у цій агресії шляхом: конструювання специфічного соціально-політичного фактажу; сприяння етнокультурному розподілу; організації та проведення локальних референдумів; виправдання застосування військової інтервенції для захисту російських громадян тощо. Одним із дієвих механізмів впливу Москви на діяльність ОБСЄ залишається блокування бюджетного процесу.

З метою практичної реалізації сценарію гібридно-правового впливу РФ вдається до:

- вільного трактування міжнародного права на свою користь;
- здійснення незаконної паспортизації;
- односторонньої демаркації невизнаних кордонів;
- пропаганди «анти-нацизму» для виправдання власних дій;
- гуманітарної інтервенції та протекції.

Можна передбачити подальше використання РФ наявного інструментарію ОБСЄ для досягнення власних цілей у рамках триваючої агресії проти України, у тому числі і через польову присутність та пошук балансу інтересів із Заходом через тиск на автономність діючих інститутів ОБСЄ та спроби порозумітися щодо трактування принципів неподільності безпеки, права вибору союзників без завдання шкоди безпеці іншим країнам-учасникам та рамок застосування елементів гібридної війни.

Ключове завдання міжнародної спільноти та України, у першу чергу, має полягати у тому, щоб не дати можливості РФ використовувати ОБСЄ та її польові місії як російський інструментарій досягнення зовнішньополітичних цілей РФ, що прямо шкодять суверенітету та територіальній цілісності України. Для реалізації цього завдання пропонується:

1. Здійснювати активну діяльність з протидії встановленню «гібридно-правової гегемонії» РФ, у т.ч. у рамках ОБСЄ. Основні зусилля при цьому необхідно зосередити на таких напрямках: вивчення російського підходу до міжнародного права та його застосування в кризових зонах; моніторинг російських кампаній із застосування гібридного законодавства; стимулювання зацікавленості та підняття рівня обізнаності про особливості гібридно-правового втручання РФ в діяльність ОБСЄ на місцях серед населення, урядових та неурядових структур; сприяння створенню міжнародного центру передового досвіду з вивчення гібридного законодавства РФ тощо.

2. Застосовувати коректну з точки зору міжнародного права термінологію у всіх офіційних документах та заявах, яка б не давала можливості РФ для неоднозначного її трактування. Це стосується чіткого визначення російської агресії проти України (у всіх офіційних документах ОБСЄ та Секретаріату ОБСЄ застосовується термін «конфлікт в Україні та навколо неї») та власне поняття деокупації (наразі це питання офіційно піднімається тільки по відношенню до окупованого Криму, тоді як ОРДЛО та прилеглі акваторії Азовського і Чорного морів у цьому контексті не згадуються).

3. Основний акцент зробити на польовій присутності ОБСЄ, яка є наразі найбільш дієвим інструментом з вирішення завдань щодо деокупації, враховуючи особливості статусу України, як приймаючої сторони, на території якої розгорнуто дві польові операції ОБСЄ.

Провідні міжнародні експерти вважають, що польова присутність ОБСЄ залишатиметься

й надалі ключовим інструментом практичної безпекової діяльності Організації на місцях. У цьому контексті діяльність **Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні** (СММ) розглядається у якості найбільш суттєвого внеску міжнародної спільноти у процес врегулювання російсько-українського конфлікту¹⁸. Наразі мандат Місії подовжено до кінця березня 2021 року¹⁹, і СММ на найближчу перспективу відіграватиме важливу роль у сприянні мирному врегулюванню російсько-українського конфлікту у межах міжнародно визнаних кордонів України, включаючи прилеглу морську акваторію²⁰.

Актуальним має залишатися визначене мандатом СММ завдання щодо **встановлення фактів порушень погоджених у рамках ОБСЄ принципів та зобов'язань**, а також інформування про них міжнародної спільноти з метою чіткого визначення позицій РФ як ініціатора та сторони російсько-українського конфлікту, зменшуючи при цьому можливість двозначного трактування виявлених фактів та порушень.

Питання застосування мандату СММ на всій міжнародно визнаній території України також повинно бути пріоритетним, з наголосом на окупованих РФ територіях та деталізацією подій вздовж лінії розмежування.

Особлива увага СММ має звертатися на мілітаризацію Росією території окупованого Криму, прибережних районів Чорного та Азовського морів і створення перешкод для навігації у цих районах.

Серед пріоритетів має бути проблематика **створення умов для перехідного правосуддя** та тимчасово окупованих територіях.

Важливе місце у діяльності СММ має посісти моніторинг і висвітлення ситуації із **захистом прав людини та фундаментальних свобод в окупованому Криму**. Потрібно сприяти налагодженню співпраці СММ з іншими інститутами ОБСЄ, результати моніторингу яких мають включатися у доповіді ОБСЄ.

Паралельно, в якості додаткового заходу потрібно просувати ідею із запуском на регулярній основі дистанційного моніторингу ситуації з правами людини в Криму з використанням відповідної методології, запропонованої ООН.

Необхідно активно працювати над питанням якнайшвидшого погодження шкали внесків до бюджету ОБСЄ для **забезпечення своєчасного прийняття бюджету СММ** на наступний період, паралельно вирішуючи питання із зацікавленими країнами-учасницями щодо добровільних внесків до бюджету СММ. Це дасть можливість уникнути маніпуляцій з боку РФ, виникнення ситуації, за якої погодження бюджету СММ буде залежати від імовірних поступок, які вимагатиме російська сторона.

З точки зору підвищення технічних можливостей СММ наполягати на необхідності **використання БПЛА дальнього радіусу дії** як найбільш цінного ресурсу отримання інформації про ситуацію на місцях та дотримання домовленостей щодо припинення вогню. Вимагати придбання для потреб СММ **обладнання нічного спостереження** для зменшення впливу людського фактору та отримання можливостей цілодобового спостереження в районах, які є найбільш вразливими.

Моніторинг екологічної ситуації в окупованих районах також має стати важливим елементом діяльності СММ. Мета такого моніторингу – сприяння та координація міжнародних

¹⁸ Statement of Ukraine in response to the address by the OSCE Chairperson-in-Office, Prime Minister and Minister for Europe and Foreign Affairs of the Republic of Albania, H.E. Mr. Edi Rama, OSCE Document: PC.DEL/12/20, 10 January 2020.

¹⁹ Decision on the extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE Document: PC.DEC/1366, 19 March 2020.

²⁰ Statement in response to the CIO Special Representative in Ukraine and the TCG Heidi Grau and the SMM Chief Monitor Yaşar Halil Çevik, OSCE Document: PC.DEL/894/20, 9 July 2020.

зусиль, спрямованих на надання економічної підтримки регіонам, постраждалим від конфлікту. Важливим завданням є розробка на основі результатів моніторингу та реалізація разом з відповідними державними органами України, за підтримки міжнародних донорів та за сприяння і координації СММ та Координатора проектів ОБСЄ в Україні (КПОУ), проектів щодо покращення екологічної ситуації у районах, які постраждали від конфлікту, з метою запобігти екологічній катастрофі.

Вирішення оперативних завдань, пов'язаних із деокупацією, таких, як забезпечення безпеки місцевих виборів, перехідний період тощо, також може покладатися на СММ. У такому разі потрібно завчасно планувати, що вирішення відповідних завдань має враховувати бюджет СММ, а порядок їх реалізації має узгоджуватися з Україною як приймаючою стороною.

Доцільно *розширювати взаємодію між СММ, Спостережною місією ОБСЄ на російських пунктах пропуску «Гуково» і «Донецьк» та КПОУ* з метою координації діяльності та однозначного трактування результатів моніторингу.

Необхідно також сприяти налагодженню співробітництва між СММ, КПОУ та польовою присутністю ОБСЄ у Молдові і Західних Балканах для *обміну досвідом з моніторингу, захисту прав людини в конфліктних зонах* (зокрема, посиляючись на статус України як гаранта та посередника у переговорному форматі «5+2»).

Окремим трендом, що привертає увагу є перетворення СММ ОБСЄ на прото-миротворчу місію на територіях ОРДЛО. Відповідно до Резолюції РБ ООН № 2202 від 17.02.2015 року, **основним міжнародним гравцем у врегулюванні кризової ситуації в Україні у рамках реалізації Мінських домовленостей визначено саме ОБСЄ. Це суттєво впливає на ставлення РБ ООН до звернення України про розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки.** З огляду на позиції РФ і інших провідних країн-учасниць ОБСЄ, а також особливості поточної діяльності Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні (СММ), **можна відзначити загальну тенденцію до перетворення і використання СММ в якості не тільки моніторингової, а й потенційно миротворчої місії.** Формально СММ є цивільною польовою операцією ОБСЄ, але вже зараз вона виконує всі функції, притаманні військовій операції з підтримання миру та активно набирає персонал з військовим досвідом. **Більшість запропонованих російською стороною пропозицій отримали підтримку і є фактично включеними до мандату СММ, роблячи її прототипом «миротворчої місії» ОБСЄ – без формального дотримання визнаних стандартів.** Враховуючи те, що ЄС та ООН дистанціюються, навіть, від обговорення порушеної Україною проблематики розгортання міжнародної місії з підтримання миру та безпеки, **Києву необхідно взяти до уваги, що у найближчу перспективу (як мінімум до закінчення поточного мандату СММ (кінець березня 2021 року)), будь-якого іншого варіанту міжнародної миротворчої місії в ОРДЛО окрім як СММ ОБСЄ очікувати не варто.**

Наступним важливим інструментом, який має формально підтримувати діяльність ОБСЄ з імплементації Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей, схваленого Резолюцією Ради Безпеки ООН №2202 від 17 лютого 2015 року, та підтверджує свою практичну доцільність у рамках врегулювання конфлікту, є **Тристороння контактна група**. Треба взяти до уваги, що Спецпредставник голови ОБСЄ в Україні представляє інтереси ОБСЄ у ТКГ як посередник між РФ та Україною.

З метою підвищення ефективності використання ТКГ доцільно чітко визначити її статус. Російська сторона називає цю групу просто контактною з наголосом на присутності у ній представників тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей, заперечуючи свою участь як сторони перемовин, роблячи наголос на внутрішньо українському

характері конфлікту²¹. Для уникнення такої ситуації всі проблемні питання з РФ доцільно вирішувати виключно у рамках ТКГ. До переліку пріоритетних питань, які повинні бути постійно на порядку денному ТКГ, пропонується включити:

- *повернення контролю за непідконтрольною Україні ділянкою кордону з РФ;*
- *звільнення українських політичних в'язнів, утримуваних РФ;*
- *продовження розведення сил та відкриття нових пунктів пропуску на лінії розмежування;*
- *розробка та погодження дієвого механізму контролю за дотриманням домовленостей у рамках ТКГ, особливо, що стосується припинення вогню з боку непідконтрольної Україні території.*

Роль Координатора проектів ОБСЄ в Україні у вирішенні завдань, пов'язаних з урегулюванням російсько-українського конфлікту, останнім часом зростає. Причиною цього є особливості мандату цієї польової присутності та чутливість завдань, які в даний час не можуть бути виконані СММ через відсутність згоди РФ. Україна як приймаюча сторона, згідно погодженого Меморандуму про взаєморозуміння з ОБСЄ, визначає пріоритети діяльності КПОУ та погоджує всі проекти, що будуть реалізовуватися за його сприяння²².

З метою збільшення ефективності потрібно всебічно сприяти розвитку взаємодії між КПОУ та СММ, а також іншими інституціями ОБСЄ та міжнародними акторами, а також громадянським суспільством з питань, що стосуються врегулювання російсько-українського конфлікту.

Серед першочергових завдань щодо залучення потенціалу КПОУ (з використанням позабюджетних коштів ОБСЄ) для вирішення завдань на окупованих територіях ОРДЛО та АРК доцільно відзначити такі:

- *запобігання незаконному переміщенню легких озброєнь та стрілецької зброї, боєприпасів та вибухівки;*
- *реалізація проектів з гуманітарного розмінування, оцінки загроз навколишньому середовищу та хімічної безпеки;*
- *відновлення пошкодженої інфраструктури та навколишнього середовища;*
- *допомога з медичної, соціальної та психологічної реабілітації населення, яке постраждало від конфлікту;*
- *модернізації системи електронного голосування та підтримки реформи виборчого законодавства.*

Вирішення згаданих завдань потрібно тісно пов'язувати із протидією спробам РФ інтерпретувати на свою користь необхідність посилення використання потенціалу КПОУ для вирішення проблем нацменшин, реформування системи правосуддя, забезпечення свободи ЗМІ²³.

²¹ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации на заседании Постоянного совета ОБСЕ 9 июля 2020 года на отчеты спецпредставителя Действующего председателя ОБСЕ по Украине и в Контактной группе Х.Грау и главы СММ ОБСЕ на Украине Я.Х.Чевика, OSCE Document: PC.DEL/897/20, 9 July 2020.

²² Statement by the Delegation of Ukraine in response to Ambassador Henrik Villadsen, the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, OSCE Document: PC.DEL/714/20, 19 June 2020.

²³ Выступление Постоянного представителя РФ на заседании Постоянного совета ОБСЕ 18 июня 2020 года на отчет Координатора проектов ОБСЕ на Украине, OSCE Document: PC.DEL/703/20, 18 June 2020.

У рамках гуманітарного виміру необхідно активно працювати над використанням всього наявного потенціалу **Бюро демократичних інститутів та прав людини** (БДПЛ) з метою *моніторингу ситуації щодо дотримання РФ, як окупаційною стороною, рекомендацій, включених до доповіді Спільної місії БДПЛ та Верховного комісара ОБСЄ з нацменшин (ВКНМ) з оцінки ситуації з правами людини в Криму за 2015 рік.*

Необхідно наполегливо ставити питання про *надання вільного доступу БДПЛ та ВКНМ до окупованих територій АРК та ОРДЛО*, наголошуючи на відповідальності РФ за ненадання такого доступу в порушення її міжнародних зобов'язань.

Інший важливий аспект – поглиблення співпраці із СММ з питань *надання допомоги внутрішньо переміщеним особам (ВПО), а також заручникам*, які перебувають на тимчасово окупованих територіях²⁴.

Доцільно продовжувати надавати всебічну підтримку новоствореній платформі з *координації дій по звільненню українських політичних в'язнів у РФ*, поширюючи її діяльність у межах гуманітарного виміру ОБСЄ²⁵.

З огляду на триваючу кризу довіри в ОБСЄ, для просування тематики деокупації доцільно більш активно залучати *неформальні ініціативи та мережі, які функціонують під егідою ОБСЄ у форматі т.зв. «другого треку»*, у т.ч. Мережу академічних установ та аналітичних центрів ОБСЄ, Платформу «Громадянська солідарність» та Паралельну конференцію громадянського суспільства країн-учасниць ОБСЄ. Свого роду консолідуючим інструментом на цьому напрямі могло б стати *створення т.зв. «неформальної робочої групи друзів України з питань деокупації»*. Діяльність цієї групи була б орієнтована на проведення робочих зустрічей та організацію дискусій на постійній основі, а також підготовку регулярних спільних доповідей для оприлюднення під час засідань робочих органів ОБСЄ, у т.ч. Постійної ради.

Необхідно також на постійній основі інформувати держави-учасниці ОБСЄ про хід *розслідування злочинів РФ на тимчасово окупованих територіях АРК та ОРДЛО*, пов'язаних із порушенням прав та основних свобод людини.

Серед заявлених на найближчу перспективу пріоритетів діяльності **Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин (ВКНМ)** в Україні доцільно відзначити курс на взаємодію з українською владою з питань освіти, мови та інтеграції²⁶. Враховуючи необхідність реалізації політики деокупації ОРДЛО та АРК, в роботі з ВКНМ пропонується зосередитися на таких основних напрямках²⁷:

- *висвітлення, у тісній співпраці з СММ, фактів та оцінка незаконних дій РФ по відношенню до українських громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях;*
- *привернення уваги до кримінальної діяльності підтримуваних Росією збройних формувань в ОРДЛО;*
- *протидія незаконній паспортизації українських громадян з боку РФ;*
- *моніторинг та інформування держав-учасниць ОБСЄ про ситуацію з дотриманням*

²⁴ Statement in response to the Report of Mrs. Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Document: PC.DEL/486/20, 15 May 2020.

²⁵ Statement on Russia's ongoing aggression against Ukraine and illegal occupation of Crimea, OSCE Document: PC.DEL/596/20, 2 June 2020.

²⁶ Address by Lamberto Zannier, OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, OSCE Document: HCNM.GAL/3/20/Rev., 24 June 2020.

²⁷ Statement in response to H.E. Lamberto Zannier, OSCE High Commissioner on National Minorities, OSCE Document: PC.DEL/678/20, 10 June 2020.

прав національних меншин у Російській Федерації, у тому числі, що стосується українців та діяльності неурядових організацій і активістів, які представляють інтереси української громади у РФ;

- здійснення заходів впливу на РФ щодо виконання прийнятих зобов'язань із захисту прав національних меншин тощо.

У рамках взаємодії з Представником ОБСЄ з питань свободи ЗМІ основну увагу доцільно привертати до проблематики *сприяння звільненню незаконно утримуваних в РФ українських журналістів*, а також *протидії обмеженням свободи ЗМІ та висловлювань* на окупованих РФ українських територіях²⁸. Така діяльність повинна тісно поєднуватися із протидією спробам Росії здійснювати тиск на Україну, моделюючи ситуації з порушенням свободи ЗМІ в Україні та загрозою безпеці журналістів²⁹.

Військово-політичний вимір ОБСЄ повинен й надалі активно використовуватися Україною з огляду на безпосередній практичний внесок у процес деокупації. При цьому, доцільно продовжити реалізацію низки ініціатив, започаткованих Українським головуванням у Форумі ОБСЄ з питань безпеки (ФПБ) у 2020 р., роблячи акцент на регулярному *інформуванні країн-учасниць про факти агресії РФ проти України* в ОРДЛО та мілітаризації АРК³⁰. На порядку денному ФПБ у рамках безпекового діалогу доцільно на постійній основі привертати увагу до *погіршення безпекової ситуації в акваторії Чорного та Азовського морів* через прискорену мілітаризацію регіону та здійснення РФ перешкод міжнародній навігації.

Узгоджені країнами-учасницями заходи зміцнення довіри та безпеки у військово-політичній сфері мають спрямовуватися на *оцінку і моніторинг ситуації на окупованих територіях та в зоні зіткнення, враховуючи положення Віденського документа 2011 року (ВД-11)*. З огляду на фактичний колапс режиму контролю над звичайними озброєннями в Європі, ВД-11 залишається єдиним узгодженим документом, імплементація якого дає можливість доступу військовим спостерігачам до лінії зіткнення на Донбасі. Необхідно спрямовувати подальші зусилля на адаптацію ВД-11 до поточних безпекових умов та його модернізацію для запобігання подальшому формуванню сірих безпекових зон на окупованих територіях. Доцільно продовжити практику проведення верифікаційних заходів в зоні діяльності Сил об'єднаних операцій та на території, прилеглій до Кримського півострова, а також здійснення додаткових інспекційних заходів в цих зонах³¹.

Серед пріоритетних напрямів роботи в контексті військово-політичного виміру ОБСЄ також доцільно відзначити наступні³²:

- привернення уваги до проблематики незаконного розповсюдження та обігу легких озброєнь та стрілецької зброї (ЛОСЗ), контролю за запасами звичайних боєприпасів (ЗЗБ);
- удосконалення існуючих механізмів прикордонного та митного контролю з метою перешкоджання незаконному обігу та міжнародним передачам ЛОСЗ та відновлення повного контролю над кордоном України з РФ;
- гуманітарне розмінування в районі конфлікту тощо.

²⁸ Statement in response to the Report of Mr. Harlem Désir, the OSCE Representative on Freedom of the Media, OSCE Document: PC.DEL/847/20, 3 July 2020.

²⁹ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации на заседании Постоянного совета, OSCE Document: PC.DEL/811/20, 2 July 2020.

³⁰ Opening Statement by H.E. Mr. Dmytro Kuleba, Minister for Foreign Affairs of Ukraine, at the First Session of the OSCE Forum for Security Co-operation under the Chairmanship of Ukraine, OSCE Document: FSC.DEL/71/20, 29 April 2020.

³¹ Presentation by Lieutenant-General Leonid Holopatiuk, Chief of Main Department of Military Cooperation and Verification of the Armed Forces of Ukraine, OSCE Document: FSC.DEL/151/20, 6 July 2020.

³² Statement by Mr. Anatolii Petrenko, Deputy Minister of Defence of Ukraine for European Integration, OSCE Document: FSC.DEL/98/20, 18 May 2020.

У рамках економіко-довкільного виміру діяльності ОБСЄ основну увагу доцільно звернути на *проблематику захисту довкілля* на тимчасово окупованих територіях, з акцентом на обмеженні токсичних викидів промислових підприємств, а також *незаконному видобутку природних копалин*³³. Для досягнення практичних результатів пропонується використовувати потенціал Координатора економіко-довкільного виміру ОБСЄ, мандатом якого передбачено реалізацію відповідних проектів на запит держав-учасниць, особливо, що стосується подолання наслідків шкідливого впливу на екологію у кризових зонах. Для моніторингу екологічної ситуації на окупованих територіях необхідно також залучати потенціал СММ.

Важливим аспектом залишається налагодження за сприяння ОБСЄ багатостороннього співробітництва для *протидії фінансуванню тероризму, кіберзлочинності, легалізації незаконно отриманих коштів* та вирішення нагальних екологічних проблем, які мають безпосередній вплив на ситуацію на тимчасово окупованих територіях.

Для посилення міжнародно-правових аспектів процесу деокупації вбачається за доцільне використовувати ініціативу наступного Шведського головування в ОБСЄ у 2021 році щодо посилення обізнаності про Суд ОБСЄ з примирення та арбітражу, у тому числі для протидії гібридно-правовому впливу РФ³⁴.

У якості додаткового важеля пропонується активно та на постійній основі продовжувати використання парламентських механізмів, а саме Парламентської асамблеї ОБСЄ (ПА), яка може слугувати майданчиком для активної дискусії з усіх питань, що стосуються процесу деокупації. Для ефективного використання цього інструментарію доцільно *забезпечити присутність фахових спеціалістів у складі парламентської делегації України*, а також підготувати низку резолюцій для розгляду та затвердження ПА, які б стосувалися вирішення ключових питань політики деокупації та місили б відповідні заклики до конкретних дій як країн-учасниць, інститутів ОБСЄ, так і діючого Головування та РФ зокрема.

Зважаючи на те, що процес врегулювання конфлікту та деокупації ОРДЛО і АРК матиме довготривалий характер, успішна реалізація Україною відповідної стратегії потребує узгоджених підходів та логіки дій, підпорядкованих єдиній чіткій меті у т.ч. й при залученні інструментарію ОБСЄ. При цьому будь-які тактичні кроки на цьому тривалому шляху не повинні суперечити стратегічним підходам, зокрема, щодо того, що РФ є стороною конфлікту, а мандат СММ поширюється на всю міжнародно визнану територію України. Відповідний діалог у рамках ОБСЄ має базуватися на єдиному міжнародно-правовому понятійному апараті як основі протидії гібридно-правовому тиску РФ.

³³ Statement by the Delegation of Ukraine in response to the address by Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities Ambassador Vuk Žugić, OSCE Document: PC.DEL/321/20, 13 March 2020.

³⁴ Address by Mr. Emmanuel Decaux, President of the OSCE Court of Conciliation and Arbitration, OSCE Document: PC.DEL/189/20/Rev.1/Corr.1*, 4 March 2020.