



# ДОСВІД ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ У СВІТІ

**Уроки для України**

Київ  
2016



Дослідження підготовлене Інститутом світової політики в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA). Думки та позиції викладені у цьому звіті є позицією автора та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції, Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду розвитку аналітичних центрів (ТТФ).

**Експертна група:** Дар'я Гайдай  
Катерина Зарембо  
Леонід Літра  
Ольга Лимар  
Ярослав Литвиненко  
Іван Мединський

**Редактор:** Катерина Зарембо

Інститут світової політики висловлює подяку Олексію Семеню, Миколі Гнатовському та Ользі Айвазовській за цінні коментарі до попередніх версій цієї записки.

## ЗМІСТ

I. Вступ .....	4
Інфографіка «Алгоритми врегулювання конфліктів у світі» .....	5
II. Міжнародна миротворча місія для України: тест на сміливість .....	6
III. Стратегії роззброєння, демобілізації та реінтеграції для України .....	14
IV. Амністія як елемент процесу врегулювання конфлікту на Сході України .....	19
V. Вибори у постконфліктний період .....	28

## I. ВСТУП

Мінські домовленості виявилися способом часткової деескалації конфлікту на Сході України, але довели свою неспроможність як інструмент його врегулювання. Через майже рік після підписання документа жоден із передбачених ним заходів не є повністю виконаним. Мінські домовленості не враховують найкращих практик врегулювання конфліктів і не пропонують дієвого алгоритму розв'язання конфлікту, а отже, мають бути переглянуті.

Інститут світової політики вивчив світовий досвід локальних конфліктів з метою з'ясування найкращих практик та вироблення рекомендацій для України стосовно безпекових та політичних аспектів врегулювання конфлікту на Сході. Зокрема, експертами ІСП було проаналізовано 10 кейсів врегулювання конфліктів у різних країнах світу.

У цьому дослідженні викладені найкращі практики реалізації найбільш дискусійних етапів врегулювання конфлікту — відрядження миротворчої місії, роззброєння та демобілізації, амністії та проведення виборів на постконфліктній території.

**Штучність проблеми сепаратизму на Сході України та інспірованість конфлікту Росією обумовлює безпрецедентність такого типу конфлікту у світовій практиці.** Попри це, наявний досвід врегулювання локальних конфліктів може підказати дієві механізми, які можуть спрацювати і в українському випадку, як-от: послідовність ключових аспектів врегулювання, роль зовнішніх гравців у вирішенні конфлікту тощо.

Дослідження підготовлено на основі відкритих статистичних даних та компаративістських праць стосовно різних етапів врегулювання конфлікту, а також вивчення 10 конфліктних кейсів із 9 країн — Великої Британії, Анголи, Ліберії, Хорватії, Боснії, Косово, Молдови, Грузії та Республіки Кіпр.

# АЛГОРИТМИ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ У СВІТІ

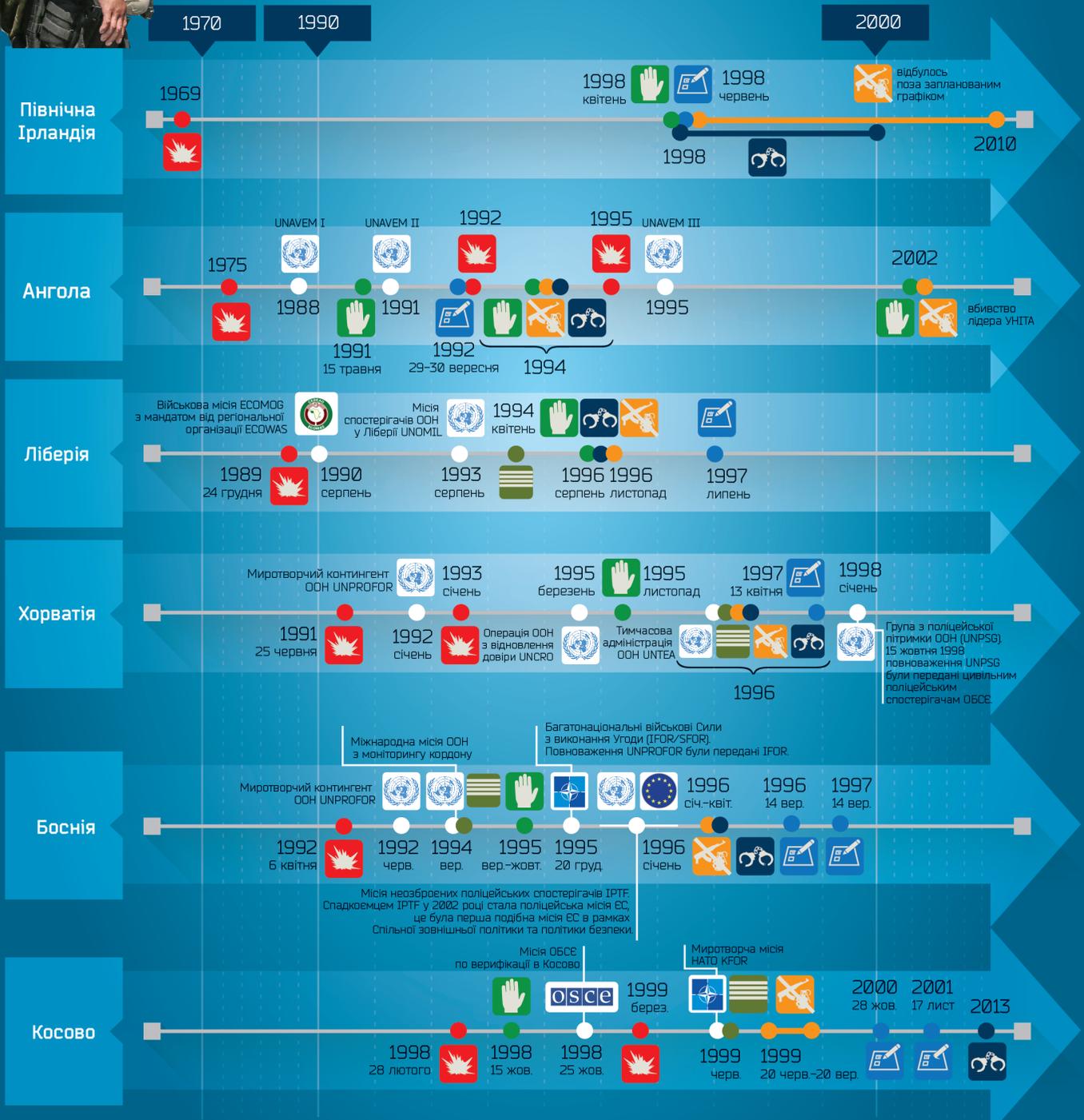


## ПОЗНАЧКИ:

- Врегульовані конфлікти
- «Заморожені» конфлікти
- Початок конфлікту
- Припинення вогню
- Вибори
- Роззброєння
- Амністія
- Закриття кордону

## ТИПИ МІСІЙ:

- ОБСЄ
- ООН
- ЄС
- НАТО
- ECOWAS



Institute of world policy



SWEDEN

## II. МІЖНАРОДНА МИРОТВОРЧА МІСІЯ ДЛЯ УКРАЇНИ: ТЕСТ НА СМІЛИВІСТЬ

Досвід врегулювання локальних конфліктів засвідчує, що для виконання мирної угоди — в українському випадку Мінських домовленостей — необхідне безпекове середовище, яке може гарантувати тільки міжнародна миротворча місія.

Наявна Спеціальна моніторингова місія (СММ) ОБСЄ не повністю виконує наданий їй мандат, оскільки не має ані можливості примусу, ані спроможності захистити себе. Право місії на вільне переміщення і моніторинг у зоні конфлікту систематично порушується з боку бойовиків. Окрім того, представники ОБСЄ часто стають об'єктами агресії незаконних збройних формувань на території ОРДО/ОРЛО<sup>1</sup>. Кількісний склад місії є недостатнім для ефективного виконання покладених на неї повноважень. Насамкінець, не всі в Україні мають довіру до місії через присутність росіян у її складі<sup>2</sup>.

Україна вже неодноразово висловлювала прохання посилити наявну місію СММ ОБСЄ додатковою місією з військовим мандатом. 17 березня 2015 року Верховна Рада України ухвалила звернення до Ради Безпеки ООН та Ради Європейського Союзу про введення в Україну міжнародної миротворчої місії<sup>3</sup>. У квітні того ж року міністр закордонних справ України Павло Клімкін заявив, що Україна передала ЄС пропозиції щодо 15 завдань, які могла б виконувати місія ЄС, серед яких допомога з проведенням місцевих виборів у Донецькій та Луганській областях, гарантування безпеки в регіоні, відновлення контролю над українсько-російським кордоном та створення системи управління кордоном, надання гуманітарної допомоги<sup>4</sup>.

У квітні 2015 року Президент Європейської Ради Дональд Туск заявив, що відрядження миротворчої місії ЄС в Україну поки що не стоїть на порядку денному<sup>5</sup>. Однак українська сторона далі порушує питання миротворчої місії ЄС або ОБСЄ у спілкуванні із західними партнерами.

<sup>1</sup> Див. наприклад «ОБСЄ: боевики в Донбассе бросили вызов мандату нашей миссии». Liga.net. 14.01.2016. [http://news.liga.net/news/politics/8391385-obse\\_boeviki\\_v\\_donbasse\\_brosili\\_vyzov\\_mandatu\\_nashey\\_missii\\_.htm](http://news.liga.net/news/politics/8391385-obse_boeviki_v_donbasse_brosili_vyzov_mandatu_nashey_missii_.htm)

<sup>2</sup> Соціологічне опитування, проведене на замовлення Міжнародного центру перспективних досліджень, показало, що до ОБСЄ як до організації, яка може мати вплив на примирення в Україні, мають довіру тільки 11,7% громадян (для порівняння: ЄС — 20,5%, ООН — 16,5%). Докладніше див. [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/odessa\\_2015\\_05\\_19.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/odessa_2015_05_19.pdf)

<sup>3</sup> «Рада схвалила звернення до ООН та ЄС з проханням ввести миротворців». Уніан, 17.03.2015 [http://www.unian.ua/politics/1056597-ukrajina\\_zvernulasya-do-onn-ta-es-z-prohannyam-vvesti-mirotvortsiv.html](http://www.unian.ua/politics/1056597-ukrajina_zvernulasya-do-onn-ta-es-z-prohannyam-vvesti-mirotvortsiv.html)

<sup>4</sup> «Єлісеєв: відправлення миротворців ЄС в Україну реальніше, ніж ООН». Lb.ua, 25.04.2015. [http://ukr.lb.ua/news/2015/04/25/303031\\_ieliseiev\\_vidpravlennya\\_mirotvortsiv.html](http://ukr.lb.ua/news/2015/04/25/303031_ieliseiev_vidpravlennya_mirotvortsiv.html)

<sup>5</sup> «Євросоюз поки що не планує направляти в Україну миротворців, — Туск». Lb.ua, 26.04.2015. [http://ukr.lb.ua/news/2015/04/26/303085\\_ievrosoyuz\\_poki\\_shcho\\_planuie\\_napravlyati.html](http://ukr.lb.ua/news/2015/04/26/303085_ievrosoyuz_poki_shcho_planuie_napravlyati.html)

## Безпекові місії: міжнародний досвід

Дослідження результативності безпекових (миротворчих) місій виявили, що не всі місії є однаково ефективними. Одним із найґрунтовніших досліджень ефективності миротворчих місій є робота Майкла Дойля та Ніколаса Самбаніса<sup>6</sup>. Вчені вивчали діяльність місій із чотирма типами мандатів:

1. Моніторингові місії — із мандатом на спостереження за перемир'ям, відведенням військ, демілітаризацією та ситуацією на лінії розмежування. Завжди відряджаються за згодою сторін конфлікту.
2. Традиційні місії — також відряджаються за згодою сторін, але із розширеним мандатом, а саме: поліцейські повноваження у буферній зоні та допомога у переговорах щодо мирної угоди.
3. Багатовимірні місії — т. зв. «операції другого покоління»; їхні мандати визначаються за згодою сторін та стосуються коренів конфлікту, як-от: економічна відбудова, інституційні трансформації (реформа поліції, армії, судової системи, проведення виборів).
4. Місії з примусу — «операції третього покоління», які не потребують згоди сторін конфлікту і спираються на статті 25, 42 і 43 Хартії ООН щодо застосування сили задля гарантування реалізації цілей операції.

**Дослідження виявило, що незброєні або легко озброєні місії з обмеженими мандатами практично не мають ефекту для підтримки миру.** Натомість багатовимірні місії або місії з примусу є значно ефективнішими для миротворчого процесу. Особливо це стосується роботи місій тоді, коли конфлікт ще триває. Інші вчені дійшли висновку, що **обмежений мандат місії не тільки не сприяє миротворчому процесу, але й може навіть збільшити рівень агресії, наприклад, щодо цивільного населення**<sup>7</sup>.

Досвід Грузії засвідчує, що навіть якщо місія має мандат авторитетних міжнародних організацій (ООН та ОБСЄ), але не має військового компоненту та спроможності захистити себе, вона стає вразливою та залежною від сторін конфлікту. У випадку Грузії місія ООН в Абхазії та місія ОБСЄ у Південній Осетії поклалися на «миротворчі сили СНД», які фактично склалися зі Збройних сил РФ, як на гарантів власної безпеки, тим самим легітимізуючи їхню при-

<sup>6</sup> Doyle, Michael W and Nicholas Sambanis (2006). Making War & Building Peace: United Nations Peace Operations. Princeton: Princeton University Press — P. 11-18. Цитовано за Hegre, Hultman, Lisa and Nygard, Havard Mogleid (2010). Evaluating the conflict-reducing effect of UN peace-keeping operations. Paper presented to the National Conference on Peace and Conflict Research Uppsala, September 9-11, 2010. С. 3-4.

<sup>7</sup> Kreps, Sarah and Georey Wallace (2009). Just How Humanitarian Are Interventions? Peacekeeping and the Prevention of Civilian Killings during and after Civil Wars. In American Political Science Association Annual Meeting, Toronto, 3-6 September. Hultman, Lisa. 2010. Keeping Peace or Spurring Violence? Unintended Effects of Peace Operations on Violence against Civilians." Civil Wars 12:29-46.

сутність у зоні конфлікту<sup>8</sup>. У Грузії миротворчі місії СНД не тільки не попередили ескалації, але й були одним із політичних та військових інструментів РФ.

Досвід вирішення локальних конфліктів у Хорватії, Ліберії, Боснії та Герцеговині, Косово, Анголі підтверджує, що для ефективного моніторингу виконання плану врегулювання **місія повинна мати виконавчі повноваження та військовий компонент**, тобто здатність погрожувати силою членам незаконних збройних формувань (НЗФ), які не бажають скласти зброю (наприклад, місія UNTAES в Хорватії, місія ECOMOG в Ліберії, місія UNFICYP в Республіці Кіпр, місія IFOR/SFOR у Боснії), а також доступ до усієї території та інфраструктурних об'єктів країни, включно з військовими об'єктами. У всіх зазначених випадках цивільна моніторингова місія працювала паралельно й у тісній кооперації з військовою миротворчою.

Класична миротворча місія — це місія ООН або НАТО. Проте обидва варіанти не є реалістичними в українському випадку: втручання НАТО очевидно загострить протистояння Росії та Заходу до точки неповернення, а ООН прагне делегувати вирішення локальних конфліктів регіональним організаціям. Саме тому українська сторона говорить про необхідність відрядження миротворчої місії ЄС або розширення мандату місії ОБСЄ.

## ОБСЄ: медіація без врегулювання

Із усіх європейських інститутів та організацій у сфері безпеки тільки ОБСЄ розглядається в якості регіональної організації в тому розумінні, в якому про це йдеться в главі 8 Статуту ООН<sup>9</sup>.

Гельсінський документ 1992 р. встановлює, що до компетенції місії ОБСЄ відноситься раннє попередження та запобігання конфліктам, врегулювання криз політичними засобами, а також мирне вирішення суперечок. Крім того, параграф 3 встановлює механізми, за допомогою яких можливе досягнення вищезазначених цілей. Цим же документом передбачаються методи запобігання конфліктам та

<sup>8</sup> Kakachia, Kornely (2008). The Role of International and Regional Actors in Abkhazia, Georgia. Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th ANNUAL CONVENTION, BRIDGING MULTIPLE DIVIDES, Hilton San Francisco, SAN FRANCISCO, CA, USA, Mar 26, 2008.

<sup>9</sup> Гельсінська угода НБСЄ 1992 р., п 25. <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true>

врегулювання криз. До них відносяться місії з встановлення фактів і місії доповідачів, а також діяльність ОБСЄ з підтримки миру<sup>10</sup>.

Попри можливість відрядження місії з військовим мандатом, на сьогодні подібного прецеденту в ОБСЄ не було.

Процес прийняття рішень в ОБСЄ передбачає консенсус усіх країн-учасників. Очевидним мінусом такого механізму є те, що сторони, які бажають заблокувати зусилля з урегулювання конфлікту звичайним шляхом (процедурою), здатні цього домогтися всього одним голосом проти.

У зв'язку з цим у січні 1992 р. Празька зустріч Ради міністрів ухвалила, **«що у випадках явного, грубого і несправного порушення зобов'язань, прийнятих в рамках ОБСЄ, належні дії можуть застосовуватися і без згоди відповідної держави. У цьому полягає так званий принцип «консенсус мінус один»<sup>11</sup>. У 1992 р. принцип «консенсусу мінус один» був використаний для призупинення членства Югославії в ОБСЄ.**

Ще одним відступом від принципу консенсусу є правило «консенсус мінус два». Згідно з цим правилом, прийнятому у Стокгольмі в 1992 р., Рада міністрів може примусити дві держави-учасниці, між якими виник спір, вдатися до процедури примирення, незалежно від того,

<sup>10</sup> Діяльність місії ОБСЄ передбачає:

1) Запобігання конфліктам

- локальні контакти (з місцевими активістами, лідерами думки, НГО)
- робота з місцевими органами влади
- інформування, освіта і тренування (права людини, верховенство права, демократичні процеси, свобода преси, функціонування поліції в демократичному суспільстві, цивільний контроль над військовими)
- управління економічними та екологічними процесами
- моніторинг виборів
- БДІПЛ, що відповідає за приведення в життя верховенства права.
- раннє запобігання конфліктам

2) Запобігання поновленню насильства та вирішення конфліктів

- Медіація
- створення формальних груп держав (контактні групи)
- нагляд за виконанням угод
- операція з підтримання миру

А) Військова (досі не використовувалася)

Б) Цивільна (контроль та моніторинг; цивільна миротворча діяльність включає цивільних спостерігачів, прикордонних моніторів та інший цивільний персонал з досвідом роботи в таких областях, як верховенство права, права людини, роззброєння, демократизація та реформування сектору безпеки)

3) Постконфліктне безпекове врегулювання

- сприяння примиренню (Ініціатива місії в Косово для організація літнього табору в Охриді для молоді з метою тренування етнічної терпимості)
- побудова демократії
- зміцнення безпеки (проекти по знищенню боєприпасів)
- розвиток громадянського суспільства

<sup>11</sup> OSCE Handbook <http://www.osce.org/files/documents/b/3/22624.pdf> с. 14

підтримують вони таке рішення чи ні<sup>12</sup>. Дотепер цей варіант не використовувався жодного разу.

ОБСЄ брала на себе роль кризового менеджера у всіх конфліктах на пострадянському просторі — у Нагорному-Карабасі (між Вірменією та Азербайджаном), у Придністров'ї (у Молдові), а також Абхазії та Південній Осетії (у Грузії). Однак сильною стороною ОБСЄ є медіація, а не миротворчість: організація не змогла попередити ані «заморозки» цих конфліктів, ані ескалації у грузинському випадку. Інклюзивність її членства є як перевагою, так і недоліком: Росія менш схильна сприймати місію як загрозу своїм інтересам, але й має більше важелів впливу на її роботу. Так, у 2009 р. Москва заблокувала подовження мандату місії ОБСЄ у Південній Осетії.

## ЄС: цивільний миротворець

Попри доволі широкий спектр можливих мандатів, варто відзначити, що, як правило, місії СПБО ЄС спрямовані на постконфліктну стабілізацію<sup>13</sup>. **На сьогодні ЄС не має досвіду відрядження місій із примусу до миру**, він спеціалізується на цивільних місіях та кризовому менеджменті для забезпечення сталого розвитку<sup>14</sup>.

Досвід місій СПБО ЄС на пострадянському просторі показав, що це — чи не найскладніший регіон для реалізації Спільної безпекової та оборонної політики ЄС. ЄС двічі відмовлявся відрядити миротворчу місію у Придністров'я: у 2003 та у 2006 роках. Аналогічно, ЄС не відрядив моніторингову місію до Грузії у 2005 році, коли діяльність місії ОБСЄ з моніторингу кордону була заблокована Росією<sup>15</sup>. Відрядження місії СПБО вимагає консенсусу з боку усіх держав-членів ЄС, а позиція деяких із них щодо відрядження місії на Схід України є вкрай категоричною.

На сьогодні на пострадянському просторі розгорнуто 4 місії СПБО ЄС: EUBAM на молдовсько-українському кордоні, EUJUST THEMIS та EUMM в Грузії та EUAM в Україні. Усі ці місії є цивільними. Навіть після російсько-грузинської війни у 2008 році можливість відрядження військової місії від початку виключалася державами-членами.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Лісабонський договір передбачає шість видів задач для СПБО: гуманітарні та рятівні задачі; попередження конфліктів та задачі з підтримки миру; задачі бойових сил в антикризовому врегулюванні; спільні операції з роззброєння; військове консультування і задачі з надання допомоги; задачі пост-конфліктної стабілізації.

<sup>14</sup> Реформа миротворческой миссии в Приднестровье: предпосылка для урегулирования конфликта. Институт мировой политики. Киев, 2014. <http://iwp.org.ua/img/Reformmission.pdf>

<sup>15</sup> Popescu, Nicu (2009). EU and the Eastern Neighbourhood: Reluctant Involvement in Conflict Resolution. *European Foreign Affairs Review* 14: 457–477

Досвід моніторингової місії EUMM, відрядженої до Грузії після російсько-грузинської війни у 2008 році, не може вважатися успішним прецедентом із точки зору врегулювання конфлікту. Місія не має доступу на окуповані території (Абхазія та Південна Осетія), а отже, не може повністю виконати свій мандат. За таких умов місія неформально стає фактором замороження конфлікту.

ЄС також має досвід інших типів місій — цивільно-поліцейських місій та військових операцій — в інших регіонах, зокрема на Балканах, Близькому Сході і в Африці.

Поліцейські місії СПБО були відряджені до Боснії та Герцеговини (EUPM Bosnia), Македонії (EUPOL Proxima), Палестини та Афганістану. Однак йдеться не про правоохоронні місії, як може здатися з назви. Поліцейські місії СПБО — це цивільні місії, спрямовані на розбудову правоохоронних органів держави-реципієнта. Так, завдання місії EUPM Bosnia полягало у створенні ефективної поліції та допомозі у розслідуваннях. Місія EUPOL Proxima працювала, з-поміж іншого, над реформуванням Міністерства внутрішніх справ Македонії та створенням прикордонної поліції.

Функції, яких Україна очікує від миротворчої місії ЄС, притаманні військовим місіям СПБО — таким, як місія EUFOR Althea у Боснії та Герцеговині, операція Concordia у Македонії. Це єдині військові місії СПБО, відряджені дотепер на європейському континенті. Метою обох операцій було створення безпечного середовища для імплементації мирної угоди. Обидві місії переймали повноваження у місії НАТО та ООН.

Прецедентом місії ЄС з мандатом, який відповідав би потребам України, є змішана Моніторингова місія ЄС в Ачех, провінції Індонезії (AMM), яка поєднувала у собі як цивільний, так і військовий компоненти. Місія була відряджена внаслідок підписання Меморандуму про взаємопорозуміння між сепаратистами та урядом Індонезії, протистояння між якими тривало майже 30 років. Серед її завдань були моніторинг процесів демобілізації, роззброєння та знищення зброї, реінтеграції колишніх комбатантів, ситуації з дотриманням прав людини, зміни законодавства, вирішення суперечливих випадків щодо надання амністії тощо<sup>16</sup>. На сьогодні місія вважається однією з найуспішніших місій СПБО ЄС.

---

<sup>16</sup> Schulze, Kirsten (2009). AMM (Aceh, Indonesia). In: ESDP: The First Ten Years (1999-2009). Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane. Institute for Security Studies, Paris, France. С. 265.

## Висновки та рекомендації

Гібридний конфлікт на Сході України не має прецедентів, а отже, регіональні організації, зацікавлені у підтримці миру на європейському континенті, мають бути готові до здійснення кроків, які виходять за межі їхнього звичного інструментарію. Фактично, як ЄС, так і ОБСЄ володіють спроможностями, необхідними для відрядження миротворчої місії, здатної сприяти імплементації «Мінських домовленостей», але для їхнього застосування необхідні сміливість, політична воля та творчий підхід.

Для України важливо домогтися відрядження міжнародної (західної) миротворчої місії на Схід і не допустити РФ до самостійного формування миротворчих сил, як це було в Грузії та Молдові.

**У випадку, якщо миротворча місія формуватиметься на основі розширеного мандату місії ОБСЄ, для забезпечення реалізації місією свого права моніторингу зони безпеки та всіх окупованих територій, включно з лінією розмежування, доступом до військових об'єктів та кордону з РФ, необхідно:**

- Забезпечити наявність у місії військового контингенту та можливості самозахисту;
- Створити у рамках місії групи швидкого реагування під командуванням голови місії ОБСЄ; ця група має складатися з професійно підготовленого військового персоналу з важким озброєнням, здатного реагувати на будь-яке порушення режиму припинення вогню або будь-який інший конфлікт у зоні безпеки та на окупованих територіях.
- Надати місії право на перевірку всієї інформації на прохання будь-якої сторони (без застосування механізму консенсусу). Забезпечити місії право безперешкодного доступу на всю територію та до всіх об'єктів, які можуть бути використані у військових цілях<sup>17</sup>.
- У випадку незгоди Російської Федерації на будь-які з цих положень доречно звернутися до механізму «консенсус мінус два» задля виключення з процесу голосування України та Росії, що поставить їх у рівне становище.
- Змінити назву зі Спеціальної моніторингової місії на Спеціальну контрольну місію, аби назва місії прямо відповідала функціям, по-

<sup>17</sup> Подібний механізм моніторингу та контролю був детально прописаний у Додатках до Рамкової угоди про мир у Боснії та Герцеговині (Дейтонська угоди).

кладеним на неї, а також мала психологічний ефект (за прикладом місії ОБСЄ у Косово).

- Збільшити кількісний склад місії до 2000 осіб<sup>18</sup>.

**У випадку, якщо миротворча місія формуватиметься на основі мандату ЄС, варто розглянути такі формати місії:**

- Місія як «коаліція тих, хто хоче» (за прикладом військово-тренувальної операції Франції та Великої Британії у Малі). Формально така місія виходить за межі СПБО і дозволяє уникнути необхідності досягнення консенсусу. Участь у такій місії можуть брати ті держави-члени, які мають для цього політичну волю, людський та фінансовий ресурс;
- Змішана місія СПБО, яка поєднує у собі військовий та цивільний компоненти (за прикладом місії СПБО ЄС в Ачех);
- Україні також не варто недооцінювати цивільний потенціал СПБО, який можна залучити після завершення гарячої фази конфлікту. Мандат такої місії може включати розбудову правоохоронних органів, процес проведення виборів, впровадження інституту омбудсмена, нагляд за ЗМІ, відновлення прикордонного контролю тощо.
- Задля показового зменшення «політичної ваги» місії варто звернутися до досвіду місії EUBAM, яка адмініструється Європейською Комісією і формально не є місією СПБО.

---

<sup>18</sup> Прикладом є Косово, де практично однакова кількість населення з ОРДО/ОРЛО, але навіть 1500 персоналу місії було недостатнім для контролю за територією Косово.

### III. СТРАТЕГІЇ РОЗЗБРОЄННЯ, ДЕМОБІЛІЗАЦІЇ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Роззброєння — це один із найбільш важливих елементів мирного процесу та важлива передумова для вільного і чесного волевиявлення населення. Однак на практиці, суто роззброєння не є вирішальним фактором для стабільного, довгострокового розвитку суспільства, що постраждало внаслідок конфлікту. Для того, щоб бути певними, що роззброєні комбатанти не повернуться до бойових дій чи не приєднуються до злочинних угруповань, необхідно зосередитися на стратегії їхньої реінтеграції у суспільство. Початок процесу роззброєння та демобілізації буде сигналізувати перехід конфлікту з військового в політичний вимір, а також допоможе побудувати довіру до мирного процесу. Зрештою, роззброєння стосується не тільки кількості зданої зброї, але також зміни менталітету екс-комбатантів.

Довіра є дуже важливою для процесу роззброєння та демобілізації, якщо конфлікт прагнуть вирішити мирним шляхом. Після підписання мирної угоди між сторонами конфлікту, рішення незаконних збройних формувань скласти зброю має бути підтримане гарантіями безпеки. Це може бути досягнуто на національному рівні шляхом прийняття законів про амністію та помилування. Не менш важливим є посередництво міжнародних миротворчих місій із мандатом на роззброєння та прийняття всеосяжних постконфліктних стратегій зі зміцнення довіри між сторонами конфлікту.

Аналізуючи процес врегулювання конфлікту на Донбасі, експерти та урядовці зосереджуються на роззброєнні як такому, але майже не приділяють уваги до питання, що буде відбуватися з членами незаконних збройних формувань після вирішення конфлікту. Якщо закон про амністію для цих комбатантів буде прийнятий, їхнє майбутнє у складі українського суспільства потенційно може стати джерелом постійних конфліктів.

Роззброєння, демобілізація та реінтеграція (РДР) колишніх комбатантів у суспільство є невід'ємною частиною постконфліктного відновлення та стабільності<sup>19</sup>. Однак, в українському контексті ці механізми не були ретельно розглянуті та проаналізовані. Однією з причин є те, що навіть найбільш нагальні положення Мінських домовленостей, припинення вогню і виведення важкої зброї, не були виконані в повному обсязі, таким чином нівелюючи питання про роззброєння. Окрім того, Мінські домовленості не визначають чітку хронологію чи механізми роззброєння незаконних збройних фор-

<sup>19</sup> "Foreword," Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards. Accessed at <http://unddr.org/uploads/documents/IDDRS%20Foreword%20and%20Acknowledgements.pdf>

мувань. Нарешті, немає жодної згадки про програми реабілітації для колишніх комбатантів.

Організація Об'єднаних Націй визначає РДР як складний процес, що фокусується на питаннях адаптації колишніх комбатантів у пост-конфліктних умовах<sup>20</sup>. У глосарії Операцій ООН із підтримання миру наводяться наступні визначення кожного етапу:

- Роззброєння включає збір, документування, контролювання і знищення стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових речовин і легкого та важкого озброєння, вилученого в комбатантів і часто у цивільного населення.
- Демобілізація — це офіційне і контрольоване звільнення активних комбатантів зі збройних сил і угруповань, включаючи етап «відновлення», під час якого комбатантам надається короткострокова допомога.
- Реінтеграція — це процес, у рамках якого колишні комбатанти отримують цивільний статус, знаходять роботу і джерела доходу. Цей процес політичного та соціально-економічного характеру не має обмежень за часом і відбувається головним чином у громадах на місцевому рівні<sup>21</sup>.

Хоча у процесі РДР зазвичай беруть участь як національні, так і міжнародні учасники, широкий досвід ООН у реалізації цих програм, які почали впроваджуватися з кінця 1980-х років, робить цю організацію провідним фахівцем у галузі роззброєння та реінтеграції. Стратегії РДР розвивалися у відповідь на комплексні виклики, що постали перед сучасними зусиллями міжнародної спільноти з миробудівництва. На реалізацію традиційних заходів РДР, що охоплюють оперативний рівень роззброєння та реінтеграції комбатантів, негативно впливає відсутність політичної волі у сторін конфлікту, діяльність організованих злочинних угруповань, нерегульованих природних ресурсів та інші фактори<sup>22</sup>. Друге покоління програм РДР є більш гнучким. Фокусуючись на питанні безпеки на місцевому рівні, ці програми спрямовані на конкретні групи комбатантів та пропонують альтернативні підходи, коли роззброєння неможливе<sup>23</sup>. Крім того, стратегії РДР направлені на вирішення проблем, пов'язаних із

---

<sup>20</sup> "Introduction to the IDDRS," Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, pp 1-2. Accessed at [http://unddr.org/uploads/documents/IDDRS\\_1\\_10\\_Rev\\_2014.pdf](http://unddr.org/uploads/documents/IDDRS_1_10_Rev_2014.pdf)

<sup>21</sup> United Nations Peacekeeping. Accessed at <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml>

<sup>22</sup> Second Generation DDR Practices in Peace Operations. A contribution to the New Horizon Discussion on Challenges and Opportunities for UN Peacekeeping, p.4. Accessed at [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2GDDR\\_ENG\\_WITH\\_COVER.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2GDDR_ENG_WITH_COVER.pdf)

<sup>23</sup> Ibid, pp. 4-5.

відновленням військових дій, а тому можуть у рівній мірі вважатися інструментом запобігання конфліктів<sup>24</sup>.

Треба зазначити що впровадження програм РДР дало неоднозначні результати. У Нікарагуа, Сьєрра-Леоне, Боснії і Герцеговині вони вважаються успішними, тимчасом як досвід Анголи та Камбоджі показав недоліки цих програм<sup>25</sup>. Хоча попередній досвід показав, що не існує шаблонних рішень, є певні фактори, які сприяють успіху стратегій РДР. Це економічні стимули, які роблять мирне життя більш привабливим, ніж повернення до бойових дій; дієві державні інституції, що гарантують безпеку колишнім комбатантам; реальні зобов'язання, які виконуються незалежно від присутності міжнародних організацій; впровадження РДР після припинення військових дій; сприйняття колишніх комбатантів не як однорідної групи, віддаючи пріоритет при роззброєнні та реінтеграції молодим солдатам і комбатантам із психологічними проблемами<sup>26</sup>.

РДР застосовують у першу чергу як інструмент для постконфліктного відновлення, але його механізми можуть бути використані й у випадках із чинним конфліктом. Ситуація в Східній Україні потрапляє саме в цю категорію. Якщо стратегії РДР будуть впроваджені в Україні, вони можуть стикатися з такими ж проблемами, що були в Афганістані, Кот-д'Івуарі, Ліберії чи Гаїті. По-перше, на цьому етапі Мінського мирного процесу немає політичної волі однієї зі сторін щодо дотримання базових положень угоди, а саме: припинення вогню і відведення важкої артилерії. По-друге, немає ніякого зв'язку між процесом роззброєння та реформою сектору безпеки, що дуже важливо для стабільності після конфлікту. По-третє, організовані злочинні угруповання в регіоні, швидше за все, будуть заважати процесу РДР. По-четверте, слабка українська економіка навряд чи зможе запропонувати дієві економічні стимули для колишніх комбатантів у процесі реінтеграції. Нарешті, немає механізмів і акторів, які можуть впроваджувати програму РДР в Україні. Ці проблеми повинні бути взяті до уваги при проектуванні стратегії роззброєння, демобілізації та реінтеграції.

<sup>24</sup> Piedmont, Dean. "The Role of Disarmament, Demobilization & Reintegration in Countering Violent Extremism," Centre for Security Governance Issue 3, June 2015. Accessed at [http://www.secgovcentre.org/files/www/SSR\\_2.0\\_Brief\\_-\\_3\\_-\\_Dean\\_Piedmont\\_-\\_June-2015\\_FinalVersion.pdf](http://www.secgovcentre.org/files/www/SSR_2.0_Brief_-_3_-_Dean_Piedmont_-_June-2015_FinalVersion.pdf)

<sup>25</sup> Так, у Камбоджі сторони конфлікту гальмували процес роззброєння, що призвело до поновлення бойових дій і призупинення програми РДР під егідою ООН. Подальші спроби Світового банку щодо РДР в Камбоджі потерпали від неефективного використання ресурсів та корупції. Схожа ситуація була і в Анголі, де тільки часткове роззброєння комбатантів створило атмосферу недовіри до мирного процесу та вплинуло на відновлення бойових дій; Banholzer, Lilli. "When Do Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes Succeed?" German Development Institute August 2014. Accessed at [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_8.2014.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_8.2014.pdf)

<sup>26</sup> Ibid, pp. 31-32.

## Рекомендації для України:

- *Необхідно залучити незалежних міжнародних посередників для ефективного процесу роззброєння та виведення іноземних збройних формувань.* Такими акторами можуть бути миротворчі місії міжнародних організацій або міжнародні комісії на зразок тої, що слідувала за процесом роззброєння в Північній Ірландії. Характерною ознакою таких міжнародних місій був мандат, який включав не лише контроль за роззброєнням, а й можливість застосування сили у разі невиконання мирного плану. Це ж стосується і питання контролю над кордоном та виведення іноземних збройних формувань. Як це видно на прикладі Анголи, наявність в місії ООН відповідного мандату дозволила успішно провести операцію з виведення кубинських військ із території цієї держави (проте неповне роззброєння все ж призвело до поновлення конфлікту). У Косово, міжнародні сили під керівництвом НАТО також відіграли вирішальну роль у процесі роззброєння та підтримці безпеки кордонів.
- *Успішному роззброєнню та демілітаризації сприяє деталізація цього процесу у мирній угоді, яка не залишає простору для різночитань.* Наприклад, Дейтонська мирна угода (Боснія) мала 11 додатків, де серед іншого були деталізовані механізми гарантування режиму припинення вогню, відведення озброєнь та демілітаризації. Бісесські угоди (Ангола) склалися з чотирьох угод, які в свою чергу склалися із додатків та доповнень, що містили детальні графіки роззброєння, схеми відведення важкої артилерії та плани підготовки до виборчого процесу з подобовим розрахунком.
- *Невід'ємними частинами постконфліктного врегулювання є не тільки роззброєння, а й демобілізація та реінтеграція екс-комбатантів.* Тому Україна повинна розробити комплексну стратегію із роззброєння, демобілізації і реінтеграції учасників незаконних збройних формувань. Необхідно залучити міжнародних донорів та акторів (зокрема, Організацію Об'єднаних Націй і Світовий банк), оскільки їхній досвід і ресурси можуть бути вкрай важливими при розробці та реалізації програм РДР в Україні. Водночас, керівництво країни має бути готовим взяти на себе політичну відповідальність за процес, навіть якщо головна роль в організації та впровадженні РДР належатиме міжнародним акторам<sup>27</sup>. Програма РДР в Україні повинна бути спрямована не лише на колишніх комбатантів, а й на військових ЗСУ. Варто відзначити, що щира відданість обох сторін конфлікту мирному процесу є необхідною для успіху зусиль РДР.
- *Контроль над кордоном — необхідна умова для успішного впровадження РДР на ранніх стадіях.* Роззброєння і демобілізація може бути

<sup>27</sup> Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration: Testing the Principles, p. 44. Accessed at <https://fba.se/contentassets/96596c3f6cf04dcb8abaf771073881a4/siddr---testing-the-principles.pdf>

ускладнена, якщо Україна або міжнародна місія не буде контролювати всю ділянку кордону в зоні конфлікту. Існує ймовірність передачі зброї з сусідньої держави, що ускладнить роботу програми зі скорочення озброєнь.

- *В Україні процес роззброєння виглядає наразі неможливим, а тому повинні бути розглянуті альтернативні моделі.* (Проте це не означає, що Україна має відмовитися від демілітаризації як одного з ключових етапів врегулювання). Так, може бути застосована альтернативна послідовність, за якої соціальна реабілітація та реінтеграція відбуватимуться до або паралельно з роззброєнням незаконних збройних формувань. Стратегія, яка може бути використана на цьому етапі, може базуватися на принципі «зброя в обмін на розвиток» (досвід Албанії, Малі та Сьєрра-Леоне). У цих країнах відповідальність за роззброєння було передано на місцевий рівень, і замість грошових стимулів основний акцент був зроблений на розвиток і відбудову громад<sup>28</sup>.
- *Зміст має бути пріоритетнішим за форму.* Висновки Стокгольмської ініціативи з РДР свідчать про політичну чутливість процесу РДР<sup>29</sup>. Тому вкрай важливо, щоб термінологія не перешкоджала духу програми. Часто мирні процеси вимагають адаптації понять, таких як «демобілізація» та «реінтеграція» до місцевого культурного, історичного або іншого контексту.
- *Взаємозв'язок роззброєння, демобілізації і реінтеграції та реформи сектору безпеки.* Реформування поліції з метою зміцнення безпеки на рівні громад може генерувати впевненість серед комбатантів здати зброю. Підвищення ефективності управління кордонами має важливе значення для забезпечення непотрапляння зброї в регіон конфлікту у майбутньому. Успішні зусилля щодо РДР зменшують навантаження на реформи сектору безпеки та допомагають запобігти відновленню конфлікту.

---

<sup>28</sup> Second Generation DDR Practices in Peace Operations. A contribution to the New Horizon Discussion on Challenges and Opportunities for UN Peacekeeping, pp.28-29. Accessed at [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2GDDR\\_ENG\\_WITH\\_COVER.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2GDDR_ENG_WITH_COVER.pdf)

<sup>29</sup> Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration: Testing the Principles, p. 12. Accessed at <https://fba.se/contentassets/96596c3f6cf04dcb8abaf771073881a4/sidrr---testing-the-principles.pdf>

## IV. АМНІСТІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОЦЕСУ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

Питання амністії залишається одним із найбільш контроверсійних елементів процесу врегулювання конфлікту на Донбасі. У суспільному дискурсі поняття амністії тісно пов'язане з прощенням та забуттям злочинів, скоєних під час конфлікту. В українських медіа питання амністії часто зображується саме як «безкарність для бойовиків», що, звичайно, викликає жорстке неприйняття у суспільстві. Водночас відсутність суспільної підтримки процесу конфліктного врегулювання, зокрема таких найбільш дискусійних його елементів як амністія, ставить під сумнів успішність реінтеграції та збільшує ризик відновлення протистояння. Таким чином, будь-які узагальнення складного процесу амністії, який має чимало нюансів та обмежень, підривають зусилля з пошуку шляхів мирної реінтеграції Донбасу.

Більшість практиків конфліктного врегулювання дотримуються думки, що встановлення певних обмежень щодо кримінального переслідування необхідне, аби розпочати мирний процес. Амністія є необхідною умовою для успішної демобілізації та роззброєння учасників збройних формувань. Вимога «скласти зброю» буде виконана лише тоді, якщо учасники незаконних збройних формувань (НЗФ) не відчуватимуть страху за свою безпеку та життя.

Для того, щоб амністія стала інструментом примирення та реінтеграції, а не засобом уникнення воєнними злочинцями покарання, Україні варто скористатися низкою превентивних механізмів, апробованих під час постконфліктного миробудівництва в інших країнах.

### Що таке амністія: позиція ООН

Під амністією у міжнародній практиці розуміють відмову від кримінального переслідування, і в певних випадках, цивільних позовів проти особи або груп осіб за певні злочини, скоєні у минулому, а також анулювання раніше встановленої юридичної відповідальності. Це відрізняє амністію від помилування — офіційного рішення, що звільняє вже засуджену особу чи групу осіб від відбуття покарання. Зазвичай, амністія застосовується щодо конкретних правопорушень, вчинених особою або групою осіб у певний період і/або які пов'язані із певною подією, наприклад, збройним конфліктом<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Vetting: an operational framework // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — UN, 2006. — С.6.

Дебати щодо застосування амністії у процесі врегулювання конфліктів, як правило, ведуться навколо протиставлення «мир проти справедливості». Це протиставлення побудоване на двох крайніх стратегіях: забуття про минулі злочини і здійснення правосуддя, що включає судові вироки, комісії зі встановлення правди та компенсації<sup>31</sup>. Однак на практиці ці дві стратегії зовсім не є взаємовиключними, оскільки амністія не обов'язково означає забуття і безкарність, а здійснення правосуддя ризикує перетворитися в інструмент помсти та джерело нового конфлікту.

Міжнародне право передбачає зобов'язання держави, на території якої відбувся збройний конфлікт міжнародного характеру, прагнути до проведення амністії. Так, статті 6(5) Додаткового протоколу II до Женевських конвенцій встановлює: «Після завершення воєнних дій органи, що перебувають у владі, прагнуть надати якомога ширшу амністію особам, які брали участь у збройному конфлікті, та особам, позбавленим волі з причин, пов'язаних зі збройним конфліктом (...)».

У минулому були випадки, коли посередники ООН закликали сторони конфлікту погодитися на широку амністію з метою припинення конфлікту. Однак за останні 10-15 років подібний підхід, який гостро критикували правозахисники, втратив підтримку серед вищого керівництва ООН, зокрема і через негативний досвід застосування широких амністій. У доповіді 2004 року про верховенство права і перехідне правосуддя під час і після конфлікту Генеральний секретар Кофі Аннан прямо визнавав, що «ретельно розроблені закони про амністію можуть допомогти у поверненні та реінтеграції, і їх слід заохочувати», однак **«у мирних угодах, які підтримує ООН, не може міститись обіцянка амністії за геноцид, воєнні злочини, злочини проти людяності або грубі порушення прав людини»**<sup>32</sup>. У тій же доповіді Генеральний секретар ООН зазначив, що «справедливість і мир зовсім не суперечать один одному. Понад те, належним чином реалізовані, вони розвивають і посилюють один одного»<sup>33</sup>.

У своїй політиці щодо амністії ООН базується на кількох основних принципах: держави повинні (а) забезпечити, щоб особи, відповідальні за серйозні порушення прав людини і гуманітарного права, були притягнуті до відповідальності, (б) забезпечити жертвам право

31 Sango, Tonson J. (2009) Amnesty: A Yard-stick Towards the Resolution of Internal Conflict. In: 1st Women for Peace International Conference, 27 September 2009. Режим доступу: <https://kar.kent.ac.uk/23389/>

32 Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах // Доклад Генерального секретаря від 23 серпня 2004 р. (S/2004/616). Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement>

33 Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах // Доклад Генерального секретаря від 23 серпня 2004 р. (S/2004/616). Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/31/PDF/N0439531.pdf?OpenElement>

на правовий захист, зокрема на компенсацію; крім того, (в) амністія не може перешкоджати жертвам або всьому суспільству дізнатися правду про злочини. Цей документ підтвердив чинні зобов'язання держав щодо розслідування серйозних порушень міжнародного гуманітарного права та прав людини та притягнення винних до відповідальності<sup>34</sup>.

Позиція ООН полягає у тому, що розкриття правди і відшкодування шкоди можуть бути додатковими інструментами, але у жодному разі не альтернативою кримінальному переслідуванню за тяжкі злочини. Не менш категорична ООН щодо використання амністії як інструменту забезпечення роззброєння, демобілізації та реінтеграції колишніх комбатантів<sup>35</sup>.

Підсумовуючи, міжнародне право і політика ООН не виключають використання у постконфліктному врегулюванні такого інструменту як амністія, однак встановлюють певні межі його допустимо застосування. Амністія справді відіграє важливу роль у припиненні збройного протистояння та примиренні, однак ціною миру не може бути імунітет особам, відповідальним за тяжкі злочини. Окрім політичних ризиків, мир, здобутий таким чином, посилює відчуття безкарності та всюдозволеності, що жодним чином не сприяє відновленню верховенства права та встановленню демократичних інституцій на постконфліктній території.

**Які злочини не підпадають під амністію?** Це, насамперед, злочини проти загального міжнародного права, визначені у Римському статуті Міжнародного кримінального суду, оскільки йдеться про *«найсерйозніші злочини, що викликають занепокоєння всієї міжнародної спільноти»*, які *«не повинні залишатися безкарними»*. Це злочин геноциду, злочини проти людяності та воєнні злочини. У контексті подій, що відбувалися у Донецькій та Луганській областях України, починаючи з 2014 року, слід вести мову про злочини проти людяності та воєнні злочини.

**1. Злочини проти людяності**, визначені у статті 7 Римського статуту МКС. До таких злочинів належать вбивство, винищення, поневолення, депортація або насильницьке переміщення населення, ув'язнення або інше жорстоке позбавлення фізичної свободи в порушення основоположних норм міжнародного права, тортури, зґвалтування, сексуальне рабство, примус до проституції, примусова вагітність або будь-які інші форми сексуального насильства такої ж

---

<sup>34</sup> General assembly resolution 60/147. (BASIC PRINCIPLES AND GUIDELINES ON THE RIGHT TO A REMEDY AND REPARATION FOR VICTIMS OF GROSS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW AND SERIOUS VIOLATIONS OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW). Режим доступу: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf)

<sup>35</sup> Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Vetting: an operational framework // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — UN, 2006. — С.35.

тяжкості, переслідування будь-якої конкретної групи або спільноти за політичними, расовими, національними, етнічними, культурними, релігійними, гендерними, або іншими мотивами; насильницьке зникнення людей; злочин апартеїду; інші нелюдські діяння аналогічного характеру, які полягають в умисному заподіянні сильних страждань або серйозних тілесних ушкоджень чи серйозного збитку психічному або фізичному здоров'ю особи<sup>36</sup>.

**2. Воєнні злочини**, також відомі як **серйозні порушення міжнародного гуманітарного права**<sup>37</sup>. Основними договірними джерелами міжнародного права, які регулюють поведінку учасників міжнародних та неміжнародних конфліктів, є Женевські конвенції 1949 року та додаткові протоколи до них 1977 року. Найсучасніший перелік воєнних злочинів як у міжнародних, так і в неміжнародних збройних конфліктах подано у статті 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду. Важливо пам'ятати, що воєнними злочинами є не будь-які, а саме серйозні порушення міжнародного гуманітарного права (законів і звичаїв війни).

Загальновизнано, що амністія не може стосуватися ні злочинів проти людяності, ні воєнних злочинів. Загальне міжнародне право передбачає, що незалежно від місця вчинення злочину та громадянства злочинця усі держави світу зобов'язані здійснювати кримінальне переслідування за злочини проти людяності та воєнні злочини, або видавати підозрюваних у скоєнні цих злочинів осіб у держави, де на них чекає кримінальне переслідування за ці злочини. Злочини проти людяності та воєнні злочини не мають строків давності.<sup>38</sup>

## Амністія: законодавче забезпечення

Світова практика використання амністії у постконфліктному врегулюванні пропонує значну різноманітність законів, починаючи від законів, які передбачали повне звільнення від покарання без жодних умов (blanket amnesty) до обмежених законів про амністію, які розроблялися як доповнення до інших механізмів правосуддя в постконфліктний період. Зазвичай кожна держава самостійно визначає перелік правопорушень, стосовно яких застосовується або не

<sup>36</sup> Докладніше див. Римський статут міжнародного уголовного суду. Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_588)

<sup>37</sup> Чіткий перелік воєнних злочинів дає знову ж таки Римський статут: умисний напад на цивільне населення; умисне нанесення ударів по будівлях, медичним установам і транспортним засобам міжнародних гуманітарних організацій; умисне нанесення ударів по медичних установах, розграбування міста або населеного пункту; сексуальне насильство; вербування дітей віком до п'ятнадцяти років у склад збройних сил чи груп або використання їх для активної участі в бойових діях; знущання над полоненими та ін.

<sup>38</sup> Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Vetting: an operational framework // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — UN, 2006. — С.15.

застосовується амністія, враховуючи місцеву ситуацію та цілі амністії. ООН, у свою чергу, намагається гарантувати, що держави у цих законах дотримуються взятих на себе зобов'язань у сфері прав людини, та уникнути ситуації, коли ціною миру стає «безкарність».

Наприклад, хорватський закон про амністію від 1996 року також передбачав амністію від кримінального переслідування та судового розгляду за злочинні діяння, вчинені під час війни. Водночас хорватський уряд на вимогу міжнародних посередників оприлюднив списки осіб, яких підозрювали у тяжких злочинах (списки воєнних злочинців), які після цього фактично отримали змогу залишити територію Хорватії. Тобто сам факт розслідування або заочне засудження сприяло усуненню з політичного поля лідерів воєнного часу, підозрюваних у воєнних злочинах.

У випадку Республіки Македонія, амністія не поширювалася на найбільш серйозні порушення гуманітарного права, що мають характер воєнних злочинів<sup>39</sup>. Фактично, це означало, що об'єктом кримінального переслідування ставали особи, які несли головну відповідальність, ухвалювали рішення та віддавали накази. У випадку Боснії та Герцеговини міжнародна спільнота також здійснювала тиск на боснійський уряд із метою звільнення від переслідування осіб за злочинні діяння, скоєні під час конфлікту, за винятком серйозних порушень міжнародного гуманітарного права.

У рамках мирного процесу у Північній Ірландії, де протистояння тривало три десятиліття, уряд Великої Британії погодився на «пришвидшене звільнення арештованих», механізм та строки якого визначались Белфастською мирною угодою. Засуджені частину строку відбували у в'язниці (в залежності від тяжкості скоєних злочинів) і на решту звільнялися під розписку<sup>40</sup>. Принципово те, що **колишні ув'язнені могли знову бути заарештовані у випадку, якщо їх підозрювали у сприянні тероризму, або їхнє озброєне угруповання порушувало режим припинення вогню**<sup>41</sup>. Це означало, що звільненим ув'язненим було вигідно, щоб режим припинення вогню дотримувався.

В Україні діє Закон України «Про застосування амністії (із змінами від 6 травня 2014 року N 1246-VII) », який визначає амністію як «повне або часткове звільнення від відбуття покарання осіб, визнаних

---

<sup>39</sup> GENERAL AMNESTY ACT (Official Gazette no. 80/1996). Режим доступу: [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_\\_General-Amnesty-Act\\_1996.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__General-Amnesty-Act_1996.pdf)

<sup>40</sup> BBC.The Good Friday Agreement. Prisoners. Режим доступу: <http://www.bbc.co.uk/northernireland/schools/agreement/policing/prisoners2.shtml>

<sup>41</sup> Political Prisoners, Resistance and the Law in Northern Ireland: A Paper for Palestinian Activists, 2015 Режим доступу: <http://lawyersconflictandtransition.org/themainevent/wp-content/uploads/2015/04/POLITICAL-PRISONERS-RESISTANCE-AND-THE-LAW-ENGLISH-APRIL-2015.pdf> (стр.16)

винними у вчиненні злочину, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили». У 2014 році до закону були внесені суттєві зміни, розширено поняття «амністії» — встановлена можливість прийняття закону про амністію як щодо певної категорії осіб, так і щодо конкретно визначеної особи (індивідуальна амністія). Рішення про застосування чи незастосування амністії приймається судом стосовно кожної особи індивідуально після ретельної перевірки матеріалів особливої справи та відомостей про поведінку засудженого за час відбування покарання<sup>42</sup>.

Отже, амністія в українському законодавстві передбачає часткове або повне звільнення особи від відбування покарання за наявності обвинувального вироку і жодним чином не ставить під сумнів правомірність кримінального переслідування. Таке трактування амністії відрізняється від розуміння амністії у рамках постконфліктного врегулювання, яке передбачає відмову від кримінального переслідування за певні злочини як такого. З огляду на це, застосування українського закону про амністію у процесі врегулювання конфлікту на Донбасі видається вельми проблематичним, що пояснює необхідність в окремому законі, у якому будуть враховані всі особливості та умови звільнення учасників НЗФ від відповідальності за певні злочини. У «Комплексі заходів щодо виконання Мінських угод» від 12 лютого 2015 пунктом 5 передбачалося «Забезпечити помилування і амністію шляхом введення в силу закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України»<sup>43</sup>. Відповідний закон був внесений на розгляд ВРУ Президентом України та ухвалений парламентаріями 16 вересня 2014 року<sup>44</sup>. Однак тодішній голова ВРУ Олександр Турчинов не підписав закон<sup>45</sup>. Таким чином, закон досі не набув чинності.

До переліку злочинів, на які не поширюється амністія згідно з законом від 16 вересня, увійшли: посягання на життя державного чи громадського діяча, військовослужбовця, прикордонника, працівника правоохоронного органу та судді, диверсія, умисне вбивство, тортури, захоплення або тримання особи як заручника, торгівля людьми, зґвалтування, розбій, контрабанда, терористичний акт, наруга над могилою або над тілом померлого, геноцид, посягання

<sup>42</sup> Закон України Про застосування амністії в Україні. Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z960392.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960392.html)

<sup>43</sup> Повний текст документів, ухвалених на переговорах в Мінську // Тиждень. Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/129751>

<sup>44</sup> Проект Закону про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей. №5082 від 16.09.2014. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52183](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52183)

<sup>45</sup> [http://dt.ua/POLITICS/turchinov-ne-pidpisav-zakon-pro-amnistiyu-v-donbasi-156144\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/turchinov-ne-pidpisav-zakon-pro-amnistiyu-v-donbasi-156144_.html)

на життя представника іноземної держави та злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист.

Зважаючи на масштаб, якого досягло протистояння на Донбасі, цей перелік видається занадто широким. Фактично, кожен учасник НЗФ, який брав активну участь у бойових діях і застосовував зброю проти українських військовослужбовців, не підпадає під амністію. Досвід врегулювання конфліктів останніх кількох десятиліть свідчить про існування загальної тенденції оголошувати обмежену амністію для осіб, які несуть «меншу відповідальність»<sup>46</sup>, тобто для рядових учасників протистояння. Обмежена амністія за менш тяжкі злочини є міжнародно визнаною практикою, якщо вона не означає безкарність, порушення прав жертв на правду та компенсацію, а також поєднується з фактичним, а не лише формальним, переслідуванням осіб, винних у грубих порушеннях гуманітарного права.

## Рекомендації

Спираючись на позитивний досвід застосування амністії та вимоги міжнародного права, можна сформулювати загальні рекомендації щодо оновленого закону про амністію та його імплементації:

### **1 Амністія має впроваджуватися паралельно з іншими заходами, спрямованими на розслідування або люстрацію.**

У чиказьких принципах правосуддя у постконфліктний період (Chicago Principles on Post-Conflict Justice<sup>47</sup>) цей зв'язок амністії з іншими інструментами постконфліктного правосуддя представляється як необхідна умова застосування амністії. **Ратифікація Україною Римського статуту, тобто визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду, підтвердить рішучість України притягнути до відповідальності осіб, які несуть головну відповідальність за грубі порушення прав людини, а також зробить безперспективними будь-які «закулісні» домовленості щодо імунітету окремих особам.**

---

<sup>46</sup> Ясмин Накви Амнистия за военные преступления: возможность международного признания. // Международный журнал Красного креста. — 2003 Режим доступа: [https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/10\\_irrc\\_851\\_naqvi\\_rus.pdf](https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/10_irrc_851_naqvi_rus.pdf)

<sup>47</sup> The Chicago Principles on Post-Conflict Justice (2001 — 2008) -C.35. Режим доступа: [https://law.depaul.edu/about/centers-and-institutes/international-human-rights-law-institute/projects/Documents/chicago\\_principles.pdf](https://law.depaul.edu/about/centers-and-institutes/international-human-rights-law-institute/projects/Documents/chicago_principles.pdf)

## **2 Закон про амністію має містити конкретні умови її надання.**

Окрім добровільного роззброєння, варто включити положення про готовність дати показання, що сприятиме розкриттю правди про скоєні злочини, а отже, відновлення справедливості. «Амністія з умовами» зазвичай передбачає попереднє розслідування з метою визначення індивідуальної відповідальності особи, тобто чи може вона скористатися амністією, чи ні. Слід усвідомлювати, що у випадку масштабного конфлікту (яким є протистояння на Донбасі) проведення такої перевірки зіштовхнеться з численними перешкодами через брак фінансових і людських ресурсів, а також високим ризиком зловживань за неможливості забезпечити належний контроль.

## **3 Амністія не повинна суперечити національному законодавству, міжнародним правовим зобов'язанням держави і повинна прийматися демократично обраним колективним органом.**

Необхідно забезпечити громадське обговорення щодо масштабу і цілей амністії. Роз'яснення громадськості щодо необхідності амністії та зв'язку з іншими механізмами постконфліктного правосуддя допоможуть посилити легітимність цього рішення.

## **4 Закон про амністію повинен містити чіткі часові рамки.**

Позитивний вплив закону про амністію буде нівельований, якщо серед цільових груп, на які він спрямований, існуватимуть очікування, що період дії амністії буде продовжений. Закон про амністію має чітко визначати умови, за яких навіть вже амністована особа може бути притягнута до відповідальності (за прикладом Північної Ірландії).

## **5 Амністія повинна надаватися незалежним і неупередженим органом.**

Існує два основних підходи до реалізації амністії: рішення про застосування амністії може прийматися судом або спеціальною комісією з питань амністії. У будь-якому випадку необхідно забезпечити незалежність і неупередженість цього органу, у тому числі в очах мешканців окупованих територій. Цей орган повинен бути забезпечений необхідними фінансовими ресурсами, його персонал отримати на-

лежну підготовку, а процес прийняття рішень — прозорим (зокрема, через проведення публічного розгляду хоча б деяких справ)<sup>48</sup>.

Виконання цих вимог можливе за умови залучення ресурсів (фінансових та професійних) міжнародних організацій. Зважаючи на брак довіри до української судової системи, найоптимальнішим варіантом видається **створення окремого органу за участі міжнародних правозахисних організацій для розгляду справ, пов'язаних із застосуванням амністії**. Якщо вибір все-таки буде зроблений на користь українських судів, варто скористатися із досвіду Хорватії, коли іноземні спеціалісти допомагали місцевим судам у процесі розгляду справ. Це служитиме гарантією незалежності та неупередженості рішень.

---

<sup>48</sup> При аналізі тенденцій у застосуванні закону про амністію у різних регіонах та світі загалом автор спирається на Базу, яка містить інформацію про 506 амністій в 130 країнах з кінця Другої світової війни до січня 2008 року. Louise Mallinder Global Comparison of Amnesty Laws. Режим доступу: [https://www.researchgate.net/publication/228214698\\_Global\\_Comparison\\_of\\_Amnesty\\_Laws](https://www.researchgate.net/publication/228214698_Global_Comparison_of_Amnesty_Laws)

## V. ВИБОРИ У ПОСТКОНФЛІКТНИЙ ПЕРІОД

Вибори є ключовим елементом постконфліктного врегулювання, заходом, покликаним встановити демократію та покласти початок реінтеграції постконфліктних територій. Дослідження 233 конфліктів у всьому світі засвідчує, що демократичні вибори та встановлення демократичного режиму сприяє постконфліктному урегулюванню, більше, ніж будь-яка інша політична система<sup>49</sup>.

Водночас міжнародний досвід проведення виборів на постконфліктних територіях свідчить, що **передчасне проведення виборів та/або неналежна підготовка до них не тільки не сприяє примиренню та реінтеграції, а й може спровокувати відновлення бойових дій**. Зокрема, міжнародний досвід вирішення локальних конфліктів дає підстави вважати, що дотримання чіткої **послідовності етапів мирного урегулювання є одним з ключових факторів успішної реалізації мирних угод**.

**Зокрема, необхідними передумовами виборів є:**

- **Роззброєння та демілітаризація**

Аналіз досвіду організації та проведення виборів на постконфліктних територіях демонструє, що **вибори можна проводити тільки на демілітаризованій території**. Наприклад, досвід Анголи показує, що при проведенні виборів до завершення процесу роззброєння зростає ймовірність відновлення збройного протистояння<sup>50</sup>. Адже сторона, яка програє вибори, може спробувати за допомогою зброї змінити результати волевиявлення. У 1992 році правляча партія Анголи — МПЛА виграла вибори з невеликим відривом в 1-2%. Політична сила УНІТА не погодилася з таким результатом і вирішила його оскаржити. Наявність зброї в УНІТА, що залишилась у результаті відставання графіку роззброєння, дозволила використати її проти членів та прибічників партії МПЛА. Це призвело до нової громадянської війни, яка фактично тривала до 2004 року (до смерті лідера УНІТА Жонаса Савімбі).

Результати доповіді Центру з міжнародних миротворчих операцій (Center for International Peace Operations (ZIF)) та Міжнародного центру з проведення миротворчих тренінгів ім. Кофі Аннана (Kofi

<sup>49</sup> Democracy and Deep-Rooted Conflicts: Options for Negotiators / Peter Harris, Ben Reilly, — Stockholm: IDEA, 1998 — p. 19

<sup>50</sup> Етапи мирного урегулювання визначались Бісесським угодами [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AO\\_910521\\_PeaceAccordsforAngola%20ru%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AO_910521_PeaceAccordsforAngola%20ru%29.pdf)

Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC)), підготовленої на основі аналізу конфліктів у всьому світі тридцятьма провідними експертами, демонструють, що вибори не можуть відбуватися за відсутності необхідного безпечного оточення (a sufficiently secure environment) та дієздатних інститутів. До того ж йдеться не лише про безпеку волевиявлення виборців, а й про безпечну участь усіх партій та кандидатів<sup>51</sup>.

Вибори можна проводити тільки тоді, коли кордони держави перебувають під її повним контролем або контролем міжнародних спостерігачів, інакше не існує жодних гарантій безпеки у день голосування, а також є висока ймовірність маніпуляцій щодо участі у виборах осіб, які не є громадянами держави. В успішних випадках врегулювання конфлікту — зокрема, в Хорватії, Боснії, Косово та Ліберії — вибори відбувалися після встановлення ефективного контролю за перетином кордону.

- **Створення незалежної виборчої комісії (інституційне забезпечення проведення виборів)**

Робота незалежної виборчої комісії має надзвичайно важливе значення для успішного проведення виборів у постконфліктний період. Понад те, масштабні дослідження Рафаеля Лопес-Пінтора доводять, що критично важливо, аби організацією виборів займалася не тимчасова комісія, створена ad hoc, а постійна незалежна виборча комісія. Її політична незаангажованість визначає рівень довіри до результатів виборів, а відповідно й стабільність політичної ситуації. Таким чином, орган, відповідальний за підготовку та проведення виборів, повинен бути прозорим, незалежним, а також мати у своєму розпорядженні достатні людські та фінансові ресурси<sup>52</sup>. Створення подібного органу повинно стати одним із перших кроків у постконфліктному врегулюванні<sup>53</sup>. **Для гарантування прозорості на незалежності процесу слід розглянути можливість включення до складу центральної та місцевих комісій представників міжнародних організацій, передусім ОБСЄ.**

<sup>51</sup> Center for International Peace Operations (ZIF), Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC). Elections in Post-Conflict Countries — Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo — Report of a ZIF/KAIPTC Seminar, June 12–14, 2008, Accra/Ghana — p. 9-10.

<sup>52</sup> Center for International Peace Operations (ZIF) Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC). Elections in Post-Conflict Countries — Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo — Report of a ZIF/KAIPTC Seminar, June 12–14, 2008, Accra/Ghana — p. 10.

<sup>53</sup> Benjamin Reilly. Timing and Sequencing in Post-Conflict Elections //Centre for Research on Peace and Development (CRPD) KU Leuven. Working Paper No. 26, 2015 — p.13

- **Участь ВПО та біженців**

**Тільки повернення ВПО і біженців у свої рідні міста і села здатне забезпечити довготривалий мир. Без їхньої участі можуть відбутися електоральні маніпуляції**, які будуть нейтралізовані на наступних виборах, або вже під час формування місцевих органів влади. У Боснії міжнародні організації основну ставку робили на те, що ВПО і біженці голосуватимуть не «заочно», а особисто у місцях свого колишнього проживання. Однак для повернення потрібен час, що є додатковим аргументом на користь відтермінування виборів. У випадку України розглядається можливість дистанційного голосування, хоча організаційно це досить складно, а результати виборів можуть бути поставлені під сумнів загалом. Втім, якщо стоїть глобальне питання безпеки, то голосування «заочно» може бути виправданим, адже, право на життя є базовим.

- **Забезпечення «нейтрального політичного середовища» під час передвиборчої кампанії**

Важливу роль у створенні подібного середовища відіграють ЗМІ, а тому досвід Боснії є корисним щодо створення спеціального органу для моніторингу медіа-контенту на дотримання професійних стандартів журналістики.

Паралельно слід розробити документ, який би визначав стандарти та принципи поведінки ЗМІ, а також механізм застосування санкцій (як проти внутрішніх, так і зовнішніх ЗМІ) у випадку їх порушення. Це сприятиме чесності та демократичності проведення виборів — зменшенню маніпуляцій з боку мас-медіа, контрольованих окремими партіями чи особами<sup>54</sup>, а в результаті — зміцненню позицій поміркованих сил.

- **Участь міжнародних організацій у підготовці та моніторингу за виборами як спосіб забезпечення їхньої легітимності**

Роль міжнародних організацій, передусім ОБСЄ, не повинна обмежуватися роллю спостерігача. Вибори, організовані та проведені під керівництвом міжнародної структури, буде важче оскаржити. Лідери сепаратистів матимуть значно вужче поле для маневру, ніж у випадку організації виборів центральною владою країни.

---

<sup>54</sup> Center for International Peace Operations (ZIF), Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC). Elections in Post-Conflict Countries — Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo — Report of a ZIF/KAIPTC Seminar, June 12–14, 2008, Accra/Ghana — p. 10.

Міжнародні організації можуть виконувати частину функцій із підготовки та моніторингу за виборами, зокрема гарантування безпеки, надання адміністративної та технічної експертизи, моніторинг за діяльністю політичних сил (для недопущення тиску на виборців), надання фінансових ресурсів, адміністрування виборів, створення спеціального органу для розгляду скарг учасників виборчого процесу.

Розподіл обов'язків між міжнародними організаціями та національним урядом повинен бути чітко визначений у широкій мирній угоді, визнаній усіма сторонами конфлікту<sup>55</sup>.

- **Виконання усіх етапів підготовки до виборів та дотримання усіх домовленостей**

Наперед визначена дата голосування (до фактичного виконання усіх етапів врегулювання конфлікту) підриває зусилля із забезпечення чесного та відкритого виборчого процесу. Рекомендація не поспішати особливо стосується міжнародних посередників, які фактично й легітимізують проведення виборів та їхні результати. Наприклад, вибори 1992 року у Ліберії були визнані легітимними, попри відсутність вільного доступу до ЗМІ усіх політичних представників. Через авторитарні дії новообраного президента Тейлора у Ліберії через два роки після виборів почалася друга громадянська війна. У випадку Боснії ОБСЄ під тиском західних урядів санкціонувала проведення виборів, проігнорувавши відсутність низки умов для демократичного голосування. У результаті після національних виборів на провідних посадах опинилися особи, які були мало зацікавлені у повній реалізації мирної угоди.

- **Значний часовий проміжок між припиненням вогню та проведенням виборів (2-3 роки)**

Зміна виборчого законодавства вимагає надання щонайменше року усім учасникам виборчого процесу (комісіям, партіям, виборцям тощо) для ознайомлення з новими правилами та налагодження роботи. Цей час необхідний не лише для того, щоб забезпечити умови для чесного та вільного волевиявлення, а й для формування поміркованої місцевої сили, здатної створити противагу впливу прибічників радикального курсу. Саме це, а не вибори, має бути метою мирного врегулювання, як гарантія незворотності процесу.

---

<sup>55</sup> Ibid.

Дослідження конфліктів у постконфліктний період (зокрема дослідження науковців Університету Джорджа Мейсона та Університету Штату Огайо (США) Томаса Флореса і Ірвана Нурудіна) показали, що несвоєчасне проведення виборів у «хиткому постконфліктному суспільстві» призводить до ще більшої ескалації протистояння. Загалом, дослідники проаналізували 58 випадків проведення виборів у постконфліктному середовищі з 1960 по 2002 роки і побачили таку взаємозалежність: **якщо вибори проводяться менш, ніж через два роки після припинення вогню у випадку молодих демократій, і менш, ніж через рік після припинення вогню у випадку розвинутих демократій, це призводить до поновлення збройного протистояння.** Проведення виборів через три роки після припинення вогню є найбільшій сприятливим для стабілізації ситуації та збереження миру<sup>56</sup>.

Бенджамін Реллі на основі аналізу проведення виборів у Косово та Східному Тиморі так само погоджується з твердженням, що між закінченням війни та виборами повинно минути щонайменше два-три роки<sup>57</sup>. «У політичних колах все більше схиляються до думки, що проведення ранніх виборів у надзвичайно поляризованому оточенні призводить до глибокого соціального розколу, який може зробити процес постконфліктного миробудівництва більш складним». Він пояснює це тим, що насправді навіть чесні та конкурентні вибори підкреслюють соціальні розбіжності та можуть призвести до загострення протистояння: «Насправді, в деяких випадках вільні та чесні вибори можуть інколи підривати, аніж посилювати розвиток постконфліктного демократичного порядку»<sup>58</sup>. Щоб уникнути цього, необхідно враховувати попередній світовий досвід, дотримуватись часових рамок та послідовності у дотриманні виборів щодо всіх інших етапів мирного урегулювання, зокрема гарантування безпеки.

<sup>56</sup> Thomas Edward Flores, Irvan Nooruddin, The Effect of Elections on Postconflict Peace and Reconstruction // *Journal of Politics*, Vol. 74, № Thomas Edward Flores, Irvan N

<sup>57</sup> Benjamin Reilly. Post-War Elections: Uncertain Turning Points of Transition// A.K. Jarstad and T.D. Sisk (eds.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*/ A.K. Jarstad and T.D., Cambridge: Cambridge University Press, 2008 p. 157–181.

<sup>58</sup> Benjamin Reilly. Timing and Sequencing in Post-Conflict Elections // Centre for Research on Peace and Development (CRPD) KU Leuven. Working Paper No. 26, 2015 — p.6, 16.

## Вибори як елемент врегулювання конфлікту в рамках «Мінських домовленостей»

«Комплекс заходів, спрямований на імплементацію Мінських домовленостей» недостатньо чітко визначає черговість проведення виборів щодо інших елементів врегулювання, окрім відновлення контролю над кордоном, яке згідно з п. 9 має початися у перший день після проведення місцевих виборів. Водночас, у цих домовленостях прописано, що виконання пунктів, які безпосередньо впливають на створення безпечного середовища на постконфліктній території (припинення вогню, відведення важкого озброєння), повинно передувати прийняттю змін до Конституції України та місцевим виборам.

Попри це, на Україну здійснюється тиск з боку Росії та частково міжнародних гравців щодо якнайшвидшого закінчення конституційної реформи з метою децентралізації та проведення місцевих виборів на окупованих територіях. Партнери України в рамках «нормандської четвірки» не приховують, що вважають вибори наріжним каменем врегулювання конфлікту. Водночас, міжнародний досвід врегулювання конфліктів засвідчує: такий підхід може забезпечити швидкий, але не сталий результат.

Саме на цьому ґрунтується офіційна позиція України, озвучена міністром закордонних справ Павлом Клімкіним: «У нас логіка дуже проста: має бути чітка послідовність зі встановленими часовими рамками і гарантіями, що вони [представники самопроголошених республік] виконують свої зобов'язання. Це стосується контролю над озброєннями, доступу ОБСЄ на непідконтрольні Україні території, виводу озброєнь, моніторингу кордону спочатку ОБСЄ, а потім передачі контролю за кордоном Україні»<sup>59</sup>.

Україна розпочала процес внесення змін до Конституції — проект закону був проголосований ВРУ у першому читанні та схвалений Конституційним судом України. Хоча голосування за цей Закон у другому читанні планувалося під час сесії Верховної Ради України 26-29 січня 2016 року, розгляд було відкладено шляхом прийняття зміни статті закону про регламент, яка б дозволила парламенту внести зміни до Конституції на наступній сесії парламенту. Мета усієї процедури — показати міжнародній спільноті, що Україна готова до поступок, а з іншого — не ухвалювати такі важливі зміни до Конституції без жодних безпекових гарантій.

<sup>59</sup> Микола Сірук. Про «технічний список» // Газета «День», 28.01.2016. Джерело доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/den-planety/pro-tehnichnyy-spysok>

Щодо проведення самих виборів, то вони можуть бути проведені або згідно з чинним законодавством, що малоймовірно, або згідно з новим законом. Розробка нового закону вимагає врахування недоліків, виявлених під час голосування восени 2015 року, в т.ч. у Донецькій та Луганській областях (на підконтрольних Україні територіях). Також повинні бути враховані фактори, раніше не передбачені законодавством, зокрема право участі у виборах ВПО. Отже, у новому законодавстві:

- 1) повинна враховуватись проблема безпеки та участі у виборах внутрішньо переміщених осіб, тобто повинні бути внесені зміни і до Закону України «Про державний реєстр виборців»;
- 2) не має бути двозначності у формулюванні та недоліків у механізмі вирішення спорів, реєстрації кандидатів, регулювання та фінансування виборчої кампанії і висвітлення виборів у засобах масової інформації;
- 3) повинна регулюватись методологія спостереження з метою уникнення політично вмотивованого спостереження<sup>60</sup>.

### Рекомендації для України:

- 1** Чітко декларувати своїм закордонним партнерам, що проведення виборів на окупованій частині Донбасу до роззброєння, демілітаризації, відновлення контролю над кордоном, належного законодавчого та інституційного забезпечення виборів не призведе до вирішення конфлікту. Західні партнери України повинні чітко усвідомлювати наслідки, до яких призведе напруга у суспільстві в усій Україні, а також ескалація конфлікту на Сході держави, викликана неналежною підготовкою виборів.
- 2** Наполягати на уточненні графіку кожного етапу врегулювання конфлікту (наприклад, у вигляді широкої мирної угоди), з метою відведення щонайменше двох-трьох років на підготовку до виборів із моменту повного припинення вогню.
- 3** Вимагати визначення участі міжнародних організацій у проведенні виборів та підготовки до них. Україна повинна наполягати на проведенні заходів з гарантування безпеки до підготовки та під час виборів (роззброєнні, демілітаризації, що має бути підтвердженом ОБСЄ, контролі над кордоном). Інакше їхнє проведення може призвести до ще більшого загострення протистояння;

<sup>60</sup> Проблемні аспекти виборів в Україні: погляд ззовні та зсередини // Опора, 22.12.2015. Джерело доступу <http://www.oporaua.org/novyny/41916-problemni-aspekty-vyboriv-v-ukraini-pohliad-zzovni-ta-zsere diny>

**4** Проведення виборів в ОРДО/ОРЛО після виконання всіх інших етапів мирного урегулювання — роззброєння, демілітаризації тощо — повинно здійснюватися згідно з новим законом, який би враховував недоліки чинного законодавства та відповідав би критеріям проведення виборів ОБСЄ<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Критерії викладені в: Election Observation Handbook Sixth edition/ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, Poland, 2010, — р. 17. Джерело доступу: <http://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>

