

Відродження постконфліктних територій: світовий досвід і Україна

Проаналізовано міжнародний досвід залучення зовнішніх донорів до відбудови постконфліктних територій, зокрема у формі цільових фондів багатьох донорів та участі ООН. Розкрито правовий статус території ОРДЛО в українському законодавстві та міжнародному праві, його значення для відновлення територіальної цілісності України.

Розглянуто основні елементи концепта перехідного правосуддя, зокрема: кримінальне переслідування, звільнення від кримінального переслідування чи покарання, встановлення фактів, відшкодування шкоди, люстрація тощо.

Обґрунтовано необхідність реформування економіки у процесі відбудови деокупованих територій та відмови від фіскальних преференцій при розробці державної стратегії відновлення і розбудови миру в східних регіонах України.

Національна академія наук України
Інститут держави і права імені В.М. Корецького

О.М. Стойко, І.О. Кресіна, О.В. Кресін

Відродження постконфліктних територій: світовий досвід і Україна

Наукова записка



Київ
2020

УДК 341.232:327.56(477-74)
С81

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України.
Протокол № 9 від 29 грудня 2020 р.*

Наукову записку підготовлено в межах виконання наукового проекту «Відродження постконфліктних територій: світовий досвід і Україна» в рамках цільової програми наукових досліджень НАН України «Соціокультурний простір України у формуванні національної стратегії: територіальні ідентичності, ідентифікаційні символи, ментальні практики».

Рецензенти:

Л.Д. Тимченко – доктор юридичних наук, професор
В.Ф. Смолянюк – доктор політичних наук, професор

Відродження постконфліктних територій: світовий досвід і Україна: наукова записка / Стойко О.М., Кресіна І.О., Кресін О.В. / Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ: Норма права, 2020. 145 с.

ISBN 978-617-7850-24-2

Проаналізовано міжнародний досвід залучення зовнішніх донорів до відбудови постконфліктних територій, зокрема у формі цільових фондів багатьох донорів та участі ООН. Розкрито правовий статус території ОРДЛО в українському законодавстві та міжнародному праві, його значення для відновлення територіальної цілісності України.

Розглянуто основні елементи концепта перехідного правосуддя, зокрема: кримінальне переслідування, звільнення від кримінального переслідування чи покарання, встановлення фактів, відшкодування шкоди, люстрація тощо.

Обґрунтовано необхідність реформування економіки у процесі відбудови деокупованих територій та відмови від фіскальних преференцій при розробці державної стратегії відновлення і розбудови миру в східних регіонах України.

УДК 341.232:327.56(477-74)

© Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України, 2020
© Стойко О.М., Кресіна І.О., Кресін О.В., 2020
© Видавництво «Норма права», 2020

ISBN 978-617-7850-24-2

Зміст

Вступ (<i>О.М. Стойко</i>)	4
Розділ 1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПОСТКОНФЛІКТНОЇ ВІДБУДОВИ (<i>О.М. Стойко</i>)	10
1.1. Еволюція підходів до постконфліктної відбудови	10
1.2. Недоліки місцевого повороту в постконфліктній відбудові	18
1.3. Цільовий фонд багатьох донорів як інструмент фінансування постконфліктної відбудови	25
Розділ 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ОСІБ, ЯКІ ПРОЖИВАЮТЬ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ (<i>І.О. Кресіна, О.В. Кресін</i>)	34
2.1. Форми незаконного здійснення контролю щодо території в міжнародному праві	34
2.2. Проблема визначення правового статусу території ОРДЛО	46
2.3. Дотримання прав людини на територіях, щодо яких здійснюється незаконний контроль іншої держави	55
Розділ 3. ПЕРЕХІДНЕ ПРАВОСУДДЯ У КОНТЕКСТІ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ (<i>О.В. Кресін, І.О. Кресіна</i>)	72
3.1. Теорія і філософія перехідного правосуддя	72
3.2. Елементи перехідного правосуддя	88
Розділ 4. ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР ПОСТКОНФЛІКТНОЇ ВІДБУДОВИ ДОНБАСУ (<i>О.М. Стойко</i>)	116
Висновки	132

Вступ

На початку 2015 р. Верховна Рада України ухвалила постанову, в якій визнала Російську Федерацію агресором і закликала міжнародну спільноту «визнати Російську Федерацію державою-агресором, що всебічно підтримує тероризм та блокує діяльність Ради Безпеки ООН, чим ставить під загрозу міжнародний мир і безпеку, а так звані «ДНР» і «ЛНР» визнати терористичними організаціями»¹. Через три роки, у 2018 р., Україна визнала тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях ті частини території держави, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль². Відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок російської збройної агресії, законом покладено на РФ відповідно до принципів і норм міжнародного права.

9 грудня 2019 р. відбувся Паризький саміт «нормандської четвірки», який став першим заходом такого високого рівня, починаючи з 2016 р. На цьому сторонам вдалося досягти порозуміння з низки позицій.

1) Повністю припинити вогонь. Ця домовленість постійно порушувалася російською стороною і навіть після досягнення

¹ Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором. Постанова Верховної Ради України № 129-VIII від 27 січня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19>

² Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Закон України № 2268-VIII від 18 січня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>

згоди про повне та всеосяжне припинення вогню з 27 липня 2020 р. мають випадки обстрілів українських позицій та вбивства українських солдат. Тим не менш загальне число втрат з початку припинення вогню значно скоротилося.

2) Оновити і реалізувати план розмінування територій: певний рух у цьому напрямі почався лише у липні 2020 р., а у серпні сторони узгодили 20 ділянок для розмінування.

3) Узгодити три нові ділянки для розведення сил до кінця березня 2020 р. Незважаючи на зусилля української сторони, принципової згоди щодо ще чотирьох нових ділянок вдалося досягти лише на початку вересня.

4) Прискорити обмін полоненими і надати доступу до місць їхнього розміщення представникам Червоного Хреста. З грудня минулого року відбулося лише два обміни – у грудні 2019 та квітні 2020 р., у результаті яких було звільнено 96 українців, однак заплановані на осінь обміни було зірвано.

5) Відкрити нові пункти пропуску. Навіть в умовах карантину Україна забезпечувала роботу наявних КПВВ і пропускала громадян за наявності поважних причин з початку червня, а з 15 червня Україна в односторонньому порядку відновила повноцінну роботу всіх КПВВ. Лише наприкінці жовтня вдалося домовитися про синхронне відкриття з 10 листопада двох нових пропускних пунктів: «Щастя» і «Золоте». Але фактично вони не працюють, як і всі інші КПВВ, окрім «Станиці Луганської» і, частково, «Новотроїцького» – бойовики не пропускають людей у бік ОРДЛО.

6) Надати місії ОБСЄ повний доступ на окуповані території. Ця домовленість постійно порушується окупантами.

7) Продовжити переговори щодо правового статусу органів місцевого самоврядування в ОРДЛО. В українському законодавстві треба було закріпити «формулу Штайнмайера» для проведення місцевих виборів в ОРДЛО. Свої пропозиції Київ надав ОБСЄ ще у червні, відтоді прогрес у цьому напрямі відсутній. Не в останню чергу це зумовлено наполяганням Росії на закріпленні особливого статусу територій у Конституції України, що є неприйнятним для української сторони. 15 грудня Верховна Рада була змушена продовжити ще на рік дію ст. 1

закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».

У своїй постанові про чергові місцеві вибори в 2020 р.³ Верховна Рада України зазначила неможливість проведення виборів на тимчасово окупованих територіях ОРДЛО та АР Крим. Через неможливість забезпечити представництво спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст Донецької та Луганської областей не призначено і не було проведено виборів депутатів відповідних обласних рад.

На початку листопада сторони представили свої плани щодо подальших переговорів. План Росії, внесений від імені бойовиків, відповідає баченню Москви, зафіксованому в Мінських угодах. Згідно з ним Україна спершу повинна піти на суттєві політичні поступки і тільки потім отримає контроль над кордоном і територією ОРДЛО. Російський план містить навіть більш амбіційні цілі: він містить вимогу розміщувати Збройні сили України в ОРДЛО лише за згодою Донецької і Луганської обласних рад, для організації зборів громадян України кількістю понад 100 осіб теж потрібен особливий дозвіл. Понад те Росія вимагає схвалення цієї дорожньої карти Верховною Радою України, після цього можуть початися подальші кроки, зокрема і звільнення утримуваних осіб.

На початку листопада 2020 р. Україна підготувала План спільних кроків, суть якого зводилася до наступних пунктів:

1. Не пізніше середини листопада 2020 р. – забезпечити повний і безумовний доступ міжнародних організацій, включно з Міжнародним комітетом Червоного Хреста, до всіх утримуваних осіб.

2. Не пізніше 15 грудня 2020 р. – звільнити утримуваних осіб за принципом «всіх на всіх».

3. Не пізніше середини грудня 2020 р. – збільшити склад моніторингової місії ОБСЄ до 1500 людей у порівнянні з

³ Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році. Постанова Верховної Ради України № 795-IX від 15 липня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20>

825 особами зараз. Вона має отримати безпечний доступ, зокрема, до ділянок кордону, не контрольованих Україною.

4. У робочій групі ТКГ узгоджується законопроект про амністію, який ухвалює Верховна Рада.

5. Верховна Рада ухвалює закон про особливості місцевих виборів на непідконтрольних територіях з врахуванням «формули Штайнмаєра».

6. Україна отримує контроль над кордоном.

7. До кінця 2020 р. – зустріч лідерів держав «нормандського формату», які оцінять процес реалізації домовленостей, обговорять умови безпеки та політичні умови для місцевих виборів.

8. Початок 2021 р. – демілітаризація непідконтрольних територій.

9. Забезпечення Україною нормального життя на звільнених територіях.

10. Росія скасовує документи, які передбачають пряме втручання у життя на непідконтрольних територіях, насамперед спрощений порядок надання їх жителям громадянства РФ.

11. Проведення місцевих виборів не пізніше 31 березня 2021 р. відповідно до Конституції та законів України та з дотриманням стандартів ОБСЄ.

12. Створення на колишніх непідконтрольних територіях вільної економічної зони, що має діяти протягом 30 років.

У ТКГ стверджують, що виведення іноземних військ, незаконних збройних формувань і найманців з території України на початку 2021 р. можливе⁴. При цьому наводиться приклад Ізраїлю, який вивів свої війська із «зони безпеки» в Лівані протягом доби після 18 років перебування в країні. За підрахунками спостерігачів у Донбасі нараховується близько 40 тис. бойовиків. Також наголошується дієвість пункту «Плану дій» про скасування владою Російської Федерації низки рішень і документів, які передбачають пряме втручання в життя ОРДЛО.

⁴ Новий план по Донбасу: в ТКГ пояснили, як мають намір виводити війська РФ і закінчувати війну в ОРДЛО. URL: <https://bit.ly/3pzuYiN>

До позитивних здобутків 2020 р. слід віднести те, що на початку червня Україна залучила до роботи мінської ТКГ в якості представників ОРДЛО переселенців з Донецька та Луганська.

Довгоочікуваний черговий саміт у «нормандському форматі» на рівні глав держав восени 2020 р. так і не відбувся. Кілька разів проводилися переговори «нормандської четвірки» на рівні політичних радників або міністрів, за підсумками яких Київ і Москва нерідко робили прямо протилежні висновки. В середині літа в РФ навіть заговорили про припинення контактів на рівні радників, хоча пізніше до них усе ж повернулися.

Прибічників і противників надання окупованому Донбасу «особливого статусу» в Україні практично порівну: 26,7% респондентів сказали, що підтримують ідею надання такого статусу; 26,8% вважають, що ОРДЛО не повинно мати жодного особливого статусу. Ще 6,9% учасників опитування готові підтримати таке рішення, якщо його схвалить політик або партія, яким вони довіряють. 15,5% згодні на «особливий статус» у разі відновлення в регіоні дії Конституції і законів України, 9,2% – у разі введення на Донбас миротворців. Також 20% вважають, що заради миру можна йти на будь-які компроміси, майже половина – 48% – вважають за доцільне йти на компроміси, але не всі. 21,7% опитаних стверджують, що мир може стати лише результатом застосування сили – перемоги однієї із сторін⁵.

При цьому половина українців (53%) висловилися за відновлення транспортного сполучення і повноцінних зв'язків із населенням непідконтрольних Уряду України територій⁶. А майже 23% вважають, що має зберігатися поточний стан справ: держава декларує підтримку населення на непідконтрольних Уряду України територіях, але продовжує еконо-

⁵ Україні – 29. Де ми зараз та куди прямуємо? URL: <https://dif.org.ua/article/ukraini-29-de-mi-zaraz-ta-kudi-pryamuemo>; Виконання домовленостей Паризького саміту: очікування і реакція українців. URL: <https://bit.ly/2WTV2gO>

⁶ Половина українців висловилися за відновлення повноцінних зв'язків із населенням непідконтрольних територій. URL: <https://bit.ly/3o8ptaB>

мічну і транспортну блокаду. 8% наполягають, що держава має запровадити повну блокаду непідконтрольних територій. У регіональному розрізі за відновлення повноцінних зв'язків з населенням окупованих територій найбільше виступають на Сході (67,6%), найменше – на Заході України (46,8). При цьому найбільше ідею тотальної блокади підтримують 10% опитаних жителів Центру, і лише 4,6% – Сходу.

Половина українців (55%) також вважає, що жителі окупованих територій є жертвами конфлікту і потребують всебічної підтримки з боку України. 19% опитаних зазначили, що жителі непідконтрольних територій – такі ж громадяни України, як і решта, і не потребують додаткової підтримки. Ще 11% вважають, що Київ не повинен підтримувати жителів, які залишилися проживати на непідконтрольних територіях, оскільки вони самі прийняли таке рішення. У регіональному розрізі найменше цю точку зору поділяють на Півдні – 6,8%, а найбільше – у Центрі (14%).

Розділ 1

Міжнародний досвід постконфліктної відбудови

1.1. Еволюція підходів до постконфліктної відбудови

Протягом останніх десятиліть у світі спостерігається зростання збройних конфліктів, після завершення яких держави та міжнародна спільнота стикаються з не менш важливим завданням, ніж припинення насильства: створення передумов для тривалого і стабільного миру. Від успішності постконфліктної відбудови значною мірою залежить ймовірність віновлення протистояння та використання силових методів вирішення проблем. З огляду на окупацію Криму та окремих районів Донецької та Луганської областей Україні доведеться вирішувати проблему відновлення цих територій, що буде досить важко зробити без міжнародної допомоги. Тому аналіз досвіду постконфліктної відбудови із залученням міжнародних організацій дасть змогу відстежити еволюцію підходів та оцінити позитивні й негативні наслідки такого співробітництва між державою та організаціями-донорами. Метою підрозділу є аналіз досвіду залучення міжнародних організацій до відбудови територій, постраждалих у ході збройного конфлікту.

Проблематика конфліктів доволі добре досліджена: низка досліджень громадянських воєн аналізують причини, наслідки та перебіг кожного конфлікту, пропонуючи заходи щодо їх запобігання⁷. Вони засвідчили: політики, практики, дослідники і неурядові організації усвідомили, що процес миробудівництва є складним та багатовимірним і не може початися без

наявності мінімальних передумов для миру⁸. Крім того, вже тривалий час дослідники питань мирної відбудови доводять необхідність вийти за рамки поточних парадигм і розробити стратегії та довгострокові процеси для досягнення стабільного миру, впровадження належного управління та сприяння сталому розвитку через участь місцевих громад постконфліктних держав⁹. Так, Д. Рондінеллі й Дж. Монтгомері вважають, що отримання хороших результатів у повоєнних умовах вимагає прийняття інформованих рішень, сприяння належному урядуванню та кращому використанню дефіцитних ресурсів¹⁰. Ці завдання включають чітке визначення цілей, розуміння процесів планування та реалізації проектів постконфліктної відбудови. Майже не піддається сумніву теза, що міжнародна спільнота має робити акцент насамперед на економічному відродженні та соціальних реформах для того, щоб запобігти виникненню насильства у майбутньому¹¹.

У літературі визнається, що постконфліктним країнам бракує інституційної спроможності для відбудови. Відповідно, вони значною мірою залежать від великої кількості гравців та міжнародних агентств у розробці та реалізації проектів, програм, політики¹². Реалізація інфраструктурних проектів у постконфліктному суспільстві починається після припинення збройного протистояння, що у більшості випадків триває три-чотири роки, але іноді навіть і довше. Тобто навіть у від-

⁸ Knight W. A. Evaluating recent trends in peacebuilding research // *International Relations of the Asia-Pacific*. 2003. Vol. 3. № 2. P. 241–264.

⁹ Chopra J., Hohe T. Participation intervention // *Global Governance*. 2004. Vol. 10. № 3. P. 289–305.

¹⁰ Rondinelli D. A., Montgomery J. D. Regime change and nation building: Can donors restore governance in post-conflict states? // *Public Administration and Development*. 2005. Vol. 25. № 1. P. 15–23.

¹¹ Baly D. Conflict prevention and peace building // *Conflict, Security & Development*. 2004. Vol. 4. № 3. P. 473–480.

¹² Smoljan J. The relationship between peace building and development // *Conflict, Security & Development*. 2003. Vol. 3. № 2. P. 233–250.

носно безпечному середовищі проекти відновлення стикаються із значними труднощами¹³.

Постконфліктна відбудова привернула увагу українських дослідників, насамперед економістів (В. Михальська, А. Полчанов), лише після окупації частини територій країни. А політологічні аспекти відновлення державної влади на звільнених територіях залишаються малодослідженими.

Аналіз еволюції підходів міжнародної спільноти до ліквідації наслідків збройних конфліктів свідчить про тенденцію до дедалі більшої диференціації стратегій у кожному конкретному випадку та значного впливу неолібералізму.

С. Баракат та С. Зик, взявши за основу чотири критерії (основні сектори діяльності; ключові актори; кінцеві цілі бенефіціаріїв; роль інститутів країн-реципієнтів та їх відносини з міжнародними акторами), виділили чотири основні етапи еволюції підходів до постконфліктної відбудови¹⁴.

Перший етап – економічна лібералізація – тривав з 70-х по 80-ті роки ХХ ст. Після завершення Другої світової війни провідними акторами у постконфліктній відбудові були два ідеологічних суперники: США та СРСР. Якщо Москва активно допомагала встановленню соціалістичного ладу з командною економікою, то з боку Вашингтона допомога спрямовувалася на економічну лібералізацію, а основні міжнародні фінансові організації – Світовий банк та Міжнародний валютний фонд – висували жорсткі вимоги надання допомоги: а) підтримання макроекономічної стабільності шляхом контролю інфляції та зменшення бюджетного дефіциту; б) відкриття економіки решті світу через лібералізацію торгівлі й руху капіталів; в) здійснення приватизації та дерегуляції для лібералізації внутрішнього виробництва. В основі такого підходу лежало переконання, що найкращим фундаментом миру як всередині, так і

¹³ Barakat S., Chard M. Theories, rhetoric and practice: Recovering the capacities of war-torn societies // *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23. № 5. P. 817–835.

¹⁴ Barakat S., Zyck S. The Evolution of Post-conflict Recovery // *Third World Quarterly*. 2009. Vol. 30. № 6. P. 1069-1086.

Книги, які можуть вас зацікавити



Корінні народи:
міжнародне право та
законодавство України



Звичаяні норми
міжнародного
гуманітарного права



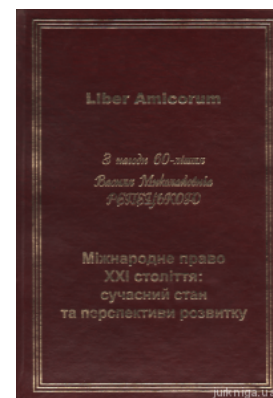
Міжнародно-правові
засади миротворчої
діяльності міжнародних
регіональних
організацій у контексті
відновлення
територіальної
цілісності України



Міжнародне право в
міждержавних
відносинах України і
Російської Федерації
1991-2014



Оновлення Цивільного
кодексу України:
формування підходів



Міжнародне право XXI
століття: сучасний стан
та перспективи розвитку
(до 60-ліття
проф. В.М. Репецького)

Перейти до галузі права
Міжнародне право



[Перейти на сайт →](#)