

## **Донбас: чи є вихід із глухого кута?**

### **Summary**

Dmytro Tkach, Professor, Doctor of Political Sciences, Kyiv

### **Donbass: is There a Way out of the Standstill?**

The article analyzes the situation that has developed due to the war in Donbass. The influence of the factor of the Budapest Memorandum on settlement of the situation in Donbass is researched. Specific steps, that the Ukrainian authorities should do in order to return these territories to Ukraine, are proposed. First of all, it is offered to create free economic zone, attract the skilled diplomats to the activities of Ukrainian delegation as a part of Tripartite contact group at negotiations in Minsk, special attention is given to the activities with the population of separate districts of Donetsk and Luhansk regions. It is shown that until the Ukrainian authorities develop an effective plan for the return of the occupied territories of Donetsk and Luhansk regions, the problems of Donbass will not be solved.

Key words: Budapest Memorandum, Donbass, free economic zone, work with the population of separate districts of Donetsk and Luhansk regions (SDDLР).

Двадцять шість років тому в Будапешті президенти Росії, США, України та прем'єр-міністр Великої Британії підписали Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештський меморандум). Автору цих рядків випала доля як Послу України в Будапешті брати безпосередню участь у підготовці цього документу та організації перебування української делегації на Саміті.

Чому Україна пішла на підписання Меморандуму? 16 липня 1990 року Верховна Рада прийняла Декларацію про державний суверенітет, в якій зобов'язалася дотримуватися трьох неядерних принципів, заявивши про те, що Україна, як незалежна держава, буде без'ядерною державою. Вже з часів

відновлення державної незалежності України від 24 серпня 1991 року Верховна Рада у своїх рішеннях неодноразово підтверджувала незмінність взятих на себе зобов'язань. Більше того, до грудня 1994 року Україна відповідно до Лісабонського протоколу до Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік та Сполученими Штатами Америки про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь (СНО-I), підписаного у Лісабоні 23 травня 1992 року Білоруссю, Казахстаном, Росією, Україною і США, підписала цілу низку міжнародних угод, які передбачали, що Україна рухатиметься в напрямку до без'ядерного статусу [1].

Переговори щодо тексту Меморандуму розпочалися в серпні 1993 року, а в листопаді 1994 року в Будапешті відбувалося обговорення цього документа делегаціями Великої Британії, Білорусії, Казахстану, Росії, США та України. Оскільки на початку переговорів старшим за рангом був Посол України то він став їхнім модератором. Представники Білорусії та Казахстану запропонували, щоб меморандум підписували вони разом з Україною, а з іншого боку підписантами виступили Велика Британія, Росія та США. Українська сторона категорично виступила проти такої пропозиції, оскільки ці дві країни ще раніше відмовилися від ядерної зброї СРСР, яка розміщувалася на їхній території. Пізніше українська сторона разом з американськими колегами запропонувала, щоб підписання відбулося за формулою «3 + 1»: три країни-гаранти та Україна. Ця пропозиція була прийнята всіма учасниками переговорів.

Ось як згадує про переговори щодо Меморандуму Б.І. Тарасюк, котрий на той час був заступником міністра закордонних справ та одним з авторів цього документа: «Справа в тому, що у нас були свої погляди і підходи щодо того, яким повинен бути документ. Ми заявляли із самого початку, що цей документ повинен бути юридично обов'язковим, тобто передбачуваним ратифікаціями парламентами країн-підписантів. Хочу сказати, що з самого початку ми зустріли жорстку опозицію з боку і Сполучених Штатів, і Росії,

які категорично відмовилися говорити про юридично обов'язковий документ. Проте я хочу сказати, що цей Меморандум був зареєстрований належно в ООН – відповідно до статті 102 Статуту ООН. Як міжнародний договір він не втрачав і не втрачає своєї юридичної сили. Будь-який діючий міжнародний договір – а Меморандум є чинним міжнародним договором – підлягає виконанню його сторонами. Тож немає ніяких підстав ставити під сумнів юридичну природу Меморандуму. Хоча він і не припускав ратифікацію парламентами, але треба звернути увагу на рівень підписантів цього документа» [2].

Напередодні проведення Саміту проходили переговори з російською делегацією, що продовжувалися всю ніч за посередництва американської делегації. З українського боку делегацію очолював Міністр закордонних справ Г.Й. Удовенко, з російського – Посол з особливих доручень, українець з Полтавської області. Цей колишній полтавчанин завзято відстоював російську позицію і на всі наші пропозиції відповідав відмовою. Десь о четвертій ранку до нас спустився Міністр закордонних справ РФ А.В. Козирєв і звернувся до Генадія Йосиповича: «Шановний пане Міністр, чому за такого пізнього часу Ви не спите – Ви ж літня людина?». «Та ось, – відповів український міністр, – текст Меморандуму». «То кажіть, що треба узгодити – і ми це все вирішимо», – завірив російський високопосадовець і тут же дав згоду на всі українські пропозиції. Потім попрощався з українською делегацією, побажавши Г.Й. Удовенку гарного відпочинку, і пішов.

Але це не був кінець. Глава російської делегації сказав, що, оскільки він не отримав письмових вказівок, ніяких змін до тексту вносити не буде. Тут уже втрутилися американці, заявивши, що зараз вони зателефонують до Вашингтона і повідомлять, що текст Меморандуму не узгоджено і Клінтону потрібно вертатися додому. Цей аргумент вплинув на російську сторону, і вони прийняли більшість наших пропозицій.

Потім було урочисте підписання, прес-конференція, але про це багато написано, тому не будемо на цьому зупинятися.

На жаль, Меморандум як міжнародно-правовий документ не спрацював. Росія анексувала Крим, розв'язала і підтримує війну на Донбасі. Шість років українська влада прагне закінчити це збройне протистояння, поновити територіальну цілісність держави, але всі зусилля не приносять успіху. Нинішні можновладці на чолі з Президентом України В.О. Зеленським роблять чергову спробу знайти вихід із ситуації, що склалася. Мобілізували навіть стару гвардію: Л.М. Кравчука та В.П. Фокіна – останній, щоправда, був «демобілізований» за крутий характер і непередбачувані висловлювання. Натомість перший Президент висунув цілу низку пропозицій – одна фантастичніша за іншу.

То чи є вихід з глухого кута? Спробуємо і ми пофантазувати. Проблемою номер один є відсутність з боку ОРДЛО легітимного переговорника. Використовуючи досвід Придністров'я, пропонується створити Раду директорів провідних підприємств Луганської та Донецької областей, які знаходяться на території, неконтрольованій Україною. З головами ради і варто вести перемовини, оскільки вони представляють трудові колективи, а це – значна частина населення регіону. Згадаємо, що у Придністров'ї був створений подібний орган на чолі з І.М. Смірновим, який виступив основним переговорником з Молдовою з урегулювання конфлікту – щоправда, внаслідок непоступливості молдован не вдалося досягнути компромісу, але це вже інша історія.

Ідея створення вільної економічної зони вірна. Її запровадження на Донбасі сприятиме залученню інвестицій до регіону та завершенню війни. На цьому наголосив Президент України Володимир Зеленський в інтерв'ю «Осінь-2020: перемоги та виклики»

«У мене є відчуття, що прийдуть туди великі гроші, які зможуть зробити все, щоб Донбас зростав. І це буде великий вплив на людей, які

живуть на тимчасово окупованих територіях. Вони будуть бачити, що жити у вільній Україні краще», – підкреслив він [3].

Але розпочинати її створення потрібно з тих частин Луганської та Донецької областей, які підконтрольні Україні. Треба використати світовий досвід у цій царині, введення податкових канікул на п'ять років, зменшення податків, митні преференції тощо.

Відповідно із Законом України «Про загальні засади створення і функціонування ВЕЗ» в Україні залежно від господарської спрямованості та економіко-правових умов діяльності можуть створюватись різні види ВЕЗ:

1. Зовнішньо-торговельні ВЕЗ, які є частиною території держави, де товари іноземного походження можуть зберігатись, купуватись і продаватись без сплати мита та митних зборів або з їхньою відстрочкою.

2. Комплексні виробничі зони є частиною території держави, на якій вводять спеціальний (пільговоподатковий, валютно-фінансовий) режим економічної діяльності з метою стимулювання підприємництва, залучення інвестицій до пріоритетних галузей господарства, розширення зовнішньо-економічних зв'язків, запозичення зайнятості населення. Комплексні виробничі ВЕЗ можуть мати форму експортних виробничих зон, де, насамперед, розвиваються експортне виробництво, орієнтоване на переробку власної сировини, та переважно складальні операції, а також імпортоорієнтованих зон, головна функція яких – розвиток імпортозамінюючих виробництв.

3. Комплексні виробничі зони є частиною території держави, на якій вводять спеціальний (пільговоподатковий, валютно-фінансовий) режим економічної діяльності з метою стимулювання підприємництва, залучення інвестицій до пріоритетних галузей господарства, розширення зовнішньо-економічних зв'язків, забезпечення зайнятості населення.

4. Науково-технічні зони, спеціальний правовий режим яких зорієнтований на розвиток наукового і виробничого потенціалу, досягнення нової якості економіки через стимулювання фундаментальних і прикладних

досліджень, з подальшим втіленням результатів наукових розробок у виробництво. Вони можуть існувати у формі регіональних інноваційних центрів-технополісів, районів інтенсивного наукового розвитку, високотехнологічних промислових комплексів, науково-виробничих парків, а також локальних інноваційних центрів та опорних інноваційних пунктів [4].

Тут повинен спрацювати ефект впливу ФРН на НДР, коли східні німці, переконавшись, що західні краще за них живуть, зламали Берлінську стіну, що об'єднало німецький народ.

За часів Міністра закордонних справ України Дешиці, після Революції гідності, досвідчені українські дипломати створили Громадську раду із зовнішньої політики. Рада засідала раз на тиждень, виробляла певні рекомендації міністру, потім з ним зустрічалися та інформували про ці пропозиції. Багато із запропонованого було реалізовано. Сьогодні ці дипломати на пенсії, а тих, які ще не досягли пенсійного віку, нове керівництво МЗС не хоче бачити в дипломатичному відомстві України. Доцільно створити таку Раду, тільки з питань Донбасу, треба і при Л.М. Кравчуку.

Особливої уваги заслуговує робота з населенням ОРДЛО. Люди, які там проживають, повинні відчувати особливе піклування від української влади. Ці громадяни України стали заручниками інформаційної війни, яку веде Росія у тих районах Донбасу. Підливають олії у вогонь й українські прикордонники, митники, які на пунктах пропуску поводять себе не дуже доброзичливо щодо громадян України, які не зі своєї вини опинилися на окупованій території.

Тому представникам ТКГ у Мінську або навіть самому Л.М. Кравчуку потрібно відвідати та проінспектувати пункти перетину кордону. Перевірити, чи з нашої сторони є лавки, туалети, в якому стані доріжки. Більшість людей користуються багажем на коліщатах, тому це важливо. Слід враховувати кількість прикордонників та митників на кордоні для проведення відповідних перевірок, час, потрібний для перетину пункту пропуску.

На кордоні з ОРДЛО в Луганській та Донецькій областях потрібно створити зони вільного доступу (ЗВД), які на кордоні розмежування з одного боку охороняють українські прикордонники, з іншого – ОРДЛО. У самих зонах слід розташувати приватні продовольчі, промислові та господарські магазини, офіси українського пенсійного фонду, в яких пенсіонери з ОРДЛО можуть оформити пенсію та отримати гроші. Тут можна обладнати амбулаторії, аптеки, а також розмістити представництва різних благодійних організацій. Вхід повинен здійснюється тільки з однієї сторони безперешкодно, але перейти на територію іншої сторони забороняється.

Потрібно постійно проводити моніторинг соціальної ситуації в ОРДЛО, для чого використовувати членів Луганського та Донецького земляцтва у м. Києві. У кожного з них є родичі, друзі, які живуть в ОРДЛО, тож вони можуть по телефону, скайпу дізнаватись про настрої людей, про те, які потрібно зробити кроки, щоб покращити їхнє ставлення до України.

До пошуку шляхів мирного урегулювання на Донбасі варто залучити міжнародну наукову спільноту, політологів, конфліктологів, юристів. З урахуванням сьогоденної ситуації з пандемією варто організувати міжнародну науково-практичну конференцію онлайн: «Донбас – шляхи виходу із кризи». Цей форум варто провести під егідою Л.М. Кравчука.

І насамкінець: 7 грудня 2019 року відбулося засідання РНБО, на якому було прийнято п'ять варіантів розвитку ситуації на Донбасі. З того часу минув рік. Секретар РНБО Олексій Данілов в інтерв'ю «Фокусу» повідомив, що готується нове рішення РНБО, однак не зміг уточнити, буде воно відкритим чи закритим [5].

З цього приводу згадаємо лише, що у березні 2020 року в інтерв'ю британському «The Guardian» Президент України Володимир Зеленський висловив сподівання про можливість домовленості з Президентом Росії Володимиром Путіним про припинення війни на Донбасі, але зауважив про

ймовірність виходу з переговорів, коли вони не матимуть прогресу протягом року після грудневого саміту в «нормандському форматі» [6].

Список використаних джерел:

1. С. П. Галака. Лісабонський протокол 1992 // Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. /Редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. – К: Знання України, 2004 – Т.1 – 760 с.

2. Будапештський меморандум: чи допоможе він повернути мир в Україну. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3122162-budapestskij-memorandum-ci-dopomoze-vin-povernuti-mir-v-ukrainu.html>

3. Вільна економічна зона на Донбасі є важливим елементом завершення війни – Президент.

<https://www.president.gov.ua/news/vilna-ekonomichna-zona-na-donbasi-ye-vazhlivim-elementom-zav-64781>

4. Закон України «Про загальні основи створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», № 2673-ХІІ від 13.10.92 р.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-12#Text>

5. Данілов анонсував рішення РНБО щодо Донбасу.

<https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/27/7275065/>

6. Зеленський встановив дедлайн для переговорів з Путіним – ЗМІ.

<https://www.pravda.com.ua/news/2020/03/6/7242807/>

**Дмитро Ткач,  
професор, доктор політичних наук, Київ**