



New Ukraine
Institute for Strategic Studies

**The Path to New Ukraine.
"Peace Plan-18"**

**Путь к Новой Украине.
«Мирный План-18»**

Kyiv - 2018

Contents

General Points	3
1. How to end the armed conflict in Donbas?.....	5
2. What should be political and diplomatic mechanisms of "launching" the peacekeeping mission and how should the peacekeeping mission be deployed?	6
➤ <i>The first stage is a preparatory political and diplomatic phase</i>	<i>6</i>
<i>(5-6 months).....</i>	<i>6</i>
➤ <i>The second stage is the deployment of the peacekeeping mission along the contact line (3- 4 months).</i>	<i>8</i>
➤ <i>The third stage is the peacekeeping mission activities throughout the territory of Donbas (including the border line).....</i>	<i>9</i>
➤ <i>The fourth stage – the UN mission departure to the Ukrainian-Russian border</i>	<i>10</i>
 <i>Appendices.....</i>	 <i>11</i>
Appendix 1. «The Mariupil Format» of the National Dialogue	11
Appendix 2. Demilitarized neutral territory (DNT)	12
Appendix 3. Approaches towards defining the legal status of the territories.....	15
Appendix 4. The financial instruments of rehabilitation and restoring Donbas.....	16

Project Manager – Andrii Yermolaiev,

Director of the Institute for Strategic Studies "New Ukraine"

+380 (50) 4473744

1969ae@gmail.com

<http://newukraineinstitute.org/>

General Points

The war in the Donbas acquired a protracted character. In the twentieth century, there is a so-called "trench warfare", when the parties are not capable of winning via successful military operations; they opt for tactical operations or just demonstrate their power to each other. In such circumstances, neither the "Croatian scenario" for the Ukrainian Armed Forces, nor the blitzkrieg for the separatists have practical sense, except from occasionally scare actions.

Four years of war, including more than a year of economic blockade of Donbas (the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts)), significantly changed life in Ukraine and Ukraine itself.

There are thousands of victims of the war. There are tens of thousands of those who have been affected by the military actions. There are hundreds of thousands of refugees and internally displaced persons. A new generation of "the children of war" is growing up.

The country's single social and economic system has been destroyed.

The spontaneous and uncontrolled redistribution of property, resources and assets is happening. There are those who make big business and breed corruption on a massive scale at the expense of the war.

Due to the shutdown of enterprises and mines and as the result of military operations, Donbas is on the verge of an ecological catastrophe with unpredictable consequences. Ecologists reasonably believe that Donbas is turning into Chornobyl-2 in terms of the effects and consequences.

The civilian national space is chaotic: tens of thousands of Ukrainians who live in the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts) use the documents of the self-proclaimed republics.

However, the most tragic thing is the disruption of social ties, the increasing mutual distrust and alienation, and the gradual acceptance of the fact that Ukraine and Donbas have different future.

There is no doubt that Russia is responsible for its direct support of the separatist organizations and particular individuals during this war. The fact that Russia provides financial, military, material, technical, and propaganda-related support to the so-called DPR and LPR have caused a storm of indignation in the world. The annexation of the Crimea and the RF's direct interference into the conflict in Donbas have undermined the foundations of the established European order.

Ukraine enjoys broad international support. Ukraine's undeniable advantages include the sanctions against the Russian Federation by the US and the EU, the support of Ukraine's efforts to restore its borders, as well as diplomatic assistance of the leading international organizations (UN, OSCE, PACE) during the negotiation process.

At the same time, Ukraine suffers from the further escalation of the conflict and the deadlock in Ukrainian-Russian relations, the lack of an internal dialogue, tough economic situation in the country, and the lost time.

The feeling of a deadlock and the spreading fear of new shocks in society are getting stronger and stronger.

It is necessary to be aware of our part in global responsibility for the overall situation in Europe. The war in Donbas, the deterioration of relations between the EU countries and the Russian Federation in the context of sanctions, the growing wave of nationalism in Ukraine and in Central Europe as a whole, undermine European stability and strengthen the position of the Euro-pessimists.

Over the past four years, Ukrainians have learned to survive. However, they still do not have clear and coherent answers to the following questions. How to end the armed conflict in Donbas? How to build peace? How to restore a united and peace-loving country? What is the future of the Ukrainian-Russian relations? Will the window of opportunity for Ukraine's further European integration be closed due to the war and the crisis?

The purpose of this document is to present a version of a logical and comprehensive plan of building sustainable peace in Ukraine.

Any plan of building peace fails without a consistent internal policy of tolerance and dialogue. Establishing peace in Donbas is of the highest importance; however, it is only the first step towards creating a renewed Ukrainian Republic.

1. How to end the armed conflict in Donbas?

Further radicalization of the conflict is unacceptable, especially – the escalation of military actions. New casualties among civilians, an ecological and humanitarian disaster in Donbas can bury all hopes for the end of the war.

The termination of the armed conflict must be based on the existing "Minsk Agreements" (the protocol commitments of the Minsk Contact Group, 2014 & 2015) that are recognized by the international community (the UN resolution, OSCE, the European Parliament, the EU, the "Normandy Group" statements).

An international peacekeeping mission under the auspices of the United Nations should become a new instrument that will ensure the implementation of the "Minsk Agreements" (the protocol obligations of the parties).

The international peacekeeping mission should consist from two components:

- **the armed peacekeeping mission** (the international armed forces under the auspices of the United Nations);
- **the unarmed peacekeeping mission** (the organizations affiliated with the UN, as well as non-governmental, public, and charitable organizations).

The conduct and timing of deploying of the peacekeeping mission should be determined by one decision (resolution) of the UN Security Council and closely linked to the implementation schedule of the Minsk Agreements.

Special attention should be paid to the implementation of the 7th paragraph of the Minsk Agreements (September 2014) regarding the organization of an inclusive national dialogue. In this regard, it is necessary to establish an internal consultation group with the participation of the representatives of the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts) and a permanent "Conciliation Forum" ("Mariupil format"). (**Appendix 1**).

2. What should be political and diplomatic mechanisms of "launching" the peacekeeping mission and how should the peacekeeping mission be deployed?

- *The first stage is a preparatory political and diplomatic phase (5-6 months).*

The Normandy Group (the leaders of Germany, France, Ukraine, the Russian Federation) **accepts the Normandy Memorandum** – the document, which contains guarantees of the parties to end the conflict in Donbas under the Minsk Agreements; guarantees of cooperation in order to overcome the consequences of the conflict (refugees and internally displaced persons, economic and ecological matters of Donbas); an initiative appeal to the UN Security Council to make a respective decision regarding the deployment of the international peacekeeping mission under the auspices of the United Nations.

The Minsk Contact Group adopts a respective protocol that confirms that the contracting states of the Minsk Agreements are ready to participate in peacekeeping activities and to contribute to the deployment of the peacekeeping mission under the auspices of the United Nations.

It is necessary to strengthen the composition of the Minsk Contact Group by means of engaging the parliaments of Ukraine, the Russian Federation and the OSCE PA into the delegations. The trilateral contact group should be transformed into **the negotiating group**. A new subgroup within the Minsk Group should be established – the Ukrainian-Russian one. **We should start a serious bilateral dialogue with Russia** – about preventing the war between the states, about transitional rules and the conditions of peaceful coexistence, about the ways to resolve conflicts, which can threaten Ukraine and the world with a new war (including the "Crimean issue").

It makes sense to engage the plenipotentiaries from the People's (Legislative) Councils – the self-proclaimed parliaments of the republics (the so-called DPR and LPR) – as the participants of the Minsk Group.

This can significantly affect the capacity of the parties to negotiate and make the negotiation process about the future status of local authorities more productive. This is especially important due to the lack of means of "peaceful transition" from the self-proclaimed republics and their institutions to regional authorities that have the officially recognized status and a certain degree of autonomy according to the revised laws in Ukraine.

As a means of the pending negotiations and consultations, it is necessary to establish a "Mariupol Consultative Group" that should consist of the representatives of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine (including the Ministry of Defense), local self-government, and the representatives of the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts) (the self-proclaimed regional authorities, local self-government). In the future, the "Mariupol Consultative Group" can be transformed into a permanent "Conciliation Forum", accompanying the implementation of the peacekeeping mission under the auspices of the United Nations.

The decision of the UN Security Council regarding the international peacekeeping mission should determine the mandate of peacekeepers, the list of countries that participate in the mission (the armed component of the mission) and the organizations that contribute to the mission (the unarmed component of the mission), the number, the schedule, and the stages of the deployment of the mission.

Regarding the armed component of the international peacekeeping mission:

- "Parties to the conflict" sign the Memorandum / Treaty on the peacekeeping mission in Ukraine.
- The resolution of the UN Security Council and the respective acts should determine the list of countries that participate in the mission; the procedure for commanding the UN military forces; the competence and the structure of the Peacekeeping Forces Command; the mission's budget and its formation; guarantees and responsibilities of the "parties to the conflict" in regard to contributing to the deployment of the peacekeeping mission.
- The mission needs up to 30,000 personnel, including the law enforcement and humanitarian corps.
- States with a neutral states or non-aligned states may participate in the mission.

Regarding the unarmed component of the international peacekeeping mission:

The participants of the international non-military peacekeeping mission can include UN-Women, International Committee of the Red Cross in Ukraine, World Health Organization (WHO), International Labor Organization (ILO), The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UNICEF, etc, as well as the respective institutions and programs of the OSCE.

In addition, the initiative of the international non-military peacekeeping mission will take into account the experience of the implementation of the Ukraine 2017

Humanitarian Response Plan that is exercised by national and international non-governmental organizations and UN agencies with the mediation of the Ukrainian authorities.¹

The activities of the organizations affiliated with the UN, as well as their Ukrainian and international partners should be combined into one program with a consolidated budget.

The Council of Elders, founded in 2007 by Nelson Mandela (1918-2013), may act as one of the initiators of the unarmed peacekeeping mission and as its active participant. The Council of Elders has a successful experience of preventing and resolving conflicts around the world². The Elders can be involved as moderators of the conflict resolution process, as they have an international mandate and may contact (due to its apolitical approach) all parties to the conflict, including the representatives of the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts).

➤ *The second stage is the deployment of the peacekeeping mission along the contact line (3-4 months).*

The establishment of «the demilitarized neutral territory» (DNT, up to 20 km) with a special enforcement regime exercised by the participants of the peacekeeping mission under the auspices of the United Nations, with the OSCE participation. The withdrawal of all types of troops and weapons outside the «DNT» is required **(the detailed draft of the DNT can be found in Appendix 2).**

The tasks of this stage:

- Non-internationalization of the parties to the conflict. All non-citizens of Ukraine must leave the conflict zone within the fixed period of time.

¹ According to the Ukraine 2017 Humanitarian Response Plan (presented by the UN Resident Coordinator and UNDP Resident Representative in Ukraine Neal Walker), 2.6 million people who suffer from the conflict in Donbas get aid. The Plan was developed in cooperation and coordination with the Ministry of Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine. The Plan includes projects in such areas, as water supply, sanitation and hygiene, security, health, food, income, housing, education. Source: <http://www.un.org.ua>

² The Council of Elders is a group of well-known and trustworthy public and political figures who use their determination, wisdom, and leadership to deal with difficult issues and conflicts. In May 2014, the Council of Elders became one of those international institutions that appealed to the international community in order to consolidate efforts for the peaceful settlement of the conflict in Donbas. Source: <http://www.theelders.org/article/ukraine-clashes-risk-dangerous-tug-war>.

- Decision-making (Verkhovna Rada of Ukraine) on amnesty of participants and the special order of investigation of the committed war crimes against civilians from both sides (transitional justice).
- Demilitarization of territory (DNT), control over heavy weapons along the lines of their withdrawal.
- Termination of economic blockade of the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts), payments in national currency (hryvnia).
- Decreasing the military presence of the Ukrainian Armed Forces in the region, the heavy equipment removal to the combat units' deployment points, restrictions on the presence of the Ukrainian Armed Forces units through the DNT line.
- Separatist armed forces units' voluntary disarmament, heavy military equipment deployment at checkpoints accessible to the OSCE mission, equipment preparation for transfer under control of the armed peacekeeping forces.
- Creation of social infrastructure for population of the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts) (social services, medical care, trading platforms, assistance to people with special needs).
- Adoption of legislation on the special status of self-government in the region (Verkhovna Rada of Ukraine), including establishment of election to the new local and regional self-government bodies dates (if necessary, either with the amendments to the Constitution, or via the temporary Constitutional Treaty by analogy with the 1995 Constitutional Treaty) (an option of the constitutional decision can be found in **Appendix 3**).
- Legislative decision on the establishment and procedure for the municipal (local) police formation (Verkhovna Rada of Ukraine).

➤ *The third stage is the peacekeeping mission activities throughout the territory of Donbas (including the border line)*

- **Temporary state administration with a special status (TSASS)** establishment, with inclusion in its leadership the international participants (authorized commissars) and agreed upon representatives of the certain districts of Donetsk and Lugansk regions (oblasts). The interaction mechanism creation between the temporary state administration with the peacekeeping mission governing bodies (headquarters).
- Termination of separatists governing bodies on a voluntary basis (presidency, people's congresses, local authorities) and the authority transfer to the TSASS.
- The civil passport regime throughout the whole territory of Donbas.
- Recovery of single financial and economic space; all types of payments should be transferred into the national currency (hryvnia).

- Welfare payments and pensions full restoration, banking institutions network development.
- The beginning of ecological and construction recovering works in the territory of Donbas.

➤ *The fourth stage – the UN mission departure to the Ukrainian-Russian border*

- Full border regime ensuring (people and goods movements across the border).
- Ensuring conditions for full-fledged control restoration over the border by the National Border Guard.
- Population Census of the region.
- Preparation for local elections (to local and regional self-government).
- Donbas residents' participation in national electoral campaigns (presidential and parliamentary elections).

The armed international mission under the auspices of the United Nations should be completed in three months before the appointed date for elections to the local self-government bodies.

The unarmed international mission under the auspices of the United Nations continues its work, in accordance and in coordination with the Government of Ukraine and the administrations of International Funds (the institutions established to support the Donbas rehabilitation programs. Appendix 4).

Appendix 1.

«The Mariupil Format» of the National Dialogue

The establishment of «the Mariupil Consultative Group» can be initiated by the Minsk Contact Group's parties as the coordination and interaction operational mechanism for ensuring the proper conditions for the activities of the UN peacekeeping mission (the armed and the unarmed components of the mission).

The «Mariupol Consultative Group» may include the members of parliament (Verkhovna Rada of Ukraine) (an authorized inter-faction group), the Cabinet of Ministers representatives (including the Ministry of Defense), state administrations and local self-government representatives, the authorized representatives of the «People's Councils» and the bodies of self-government of self-proclaimed so-called LPR and DPR, the United Nations mission representatives, OSCE, the public and charitable organizations representatives that contribute to the aid programs for the Donbas population.

Main tasks:

- A compromise position development on the legal, regulatory and political settlement of the conflict in Donbas.
- Interaction in the «Demilitarized neutral territory» project implementation.
- Social and economic relations development with uncontrolled territories.
- Full-fledged social and economic activities resumption in the region.
- Citizens free movement conditions creation.
- Infrastructure and engineering communications unhindered operation ensuring, conducting ecological monitoring and unsafe technogenic objects condition monitoring, demining the territories, resumption work organization.

In the future, «the Mariupil Consultative Group» can become the basis for **the permanent «Conciliation Forum»** as a means for the national peace dialogue. Political parties, social and political organizations and movements representatives, analytical centers, business, science and culture representatives can be involved in Forum activities (conferences, meetings, consultations).

The aim is a single platform development for reconciliation and mutual understanding, long-term programs formulation for the unified social, economic and cultural space restoration of Ukraine.

Appendix 2. Demilitarized neutral territory (DNT)

The objectives of establishing a “demilitarized neutral territory”:

- to establish a “demilitarized neutral territory” under the control of UN and OSCE forces, as a pilot project on conflict resolution in the region in general;
- to achieve a sustainable ceasefire and to create prerequisites for the establishment of further sustainable peace, to restore the unified civilian, humanitarian and economic space in Ukraine;
- to establish and to develop a civic dialogue within the framework of returning to the civic model of self-organization and self-government, given the unique level of urbanization and industrialization of the region, density of population.

Establishing of the “demilitarized neutral territory” in Eastern Ukraine should be based on the rules of international humanitarian law (Article 60 of the Additional Protocol I), which allow for the creation of such a territory under mutual consent of opposing Parties (in time of peace as well as after the outbreak of hostilities). The relevant agreement contains mutual statements as to the status of this territory, its boundaries and control.

The decision to establish the "demilitarized neutral territory" in Eastern Ukraine can be presented as a multi-level consensus agreement.

Specifications of and requirements to the “demilitarized neutral territory”:

- The width of the territory is at least 20 km along the entire length of the contact line. Given the high density of population, as well as the high level of industrialization of the territory, this project is unprecedented in history; in fact, it is a social innovation.
- Local authority is exercised by **the temporary state administration with a special status and local self-government bodies.**
- An armed UN mission is operating with the Special Monitoring Mission of OSCE to maintain law and order. As an innovation, the mechanism of local “municipal police” could serve as an auxiliary institution.
- All units of combatants as well as of the Armed Forces of Ukraine, of the Ministry of Interior and volunteer paramilitary formations of Ukraine, in addition to all mobile combat tools and portable military hardware must be evacuated beyond the territory.
- The demilitarized territory must be open to the free movement of civilians, taking into account the peculiarities of the legal order in the area.

- The activities of political parties, political propaganda and campaigning must be temporarily suspended on this territory (until elections, referendums, plebiscites are held).
- All military-related operations must come to an end.

In order to ensure the establishment and effective functioning of the "security zones" a variety of measures in the following areas will be required:

1) Development of service infrastructure for civilians in the so-called "communication zones".

These are secure territories, which house:

- centers for rendering counseling and legal aid to citizens (inter alia, on the matters of resettlement, obtaining a passport, documents, acts of civil status, etc.);
- centers for rendering administrative services (including entrepreneurship)
- notary offices for processing contracts;
- medical facilities for check-ups and providing medical care, regardless of place of residence;
- bank facilities/ ATMs;
- markets and shops with «social» prices;
- volunteer and charity projects, centers for distribution of humanitarian aid;
- residential facilities / hotels/ temporary accommodation facilities.

2) Social security sphere (for the population of the given territory):

- Generating employment; using community service to restore transport and housing infrastructure. It is expedient to actively use community service within the framework of contesting unemployment.
- Providing social housing to citizens who lost their homes due to combat actions, facilitate their resettlement in other regions of Ukraine.
- Guaranteed list of medical services that are free of charge to citizens.
- Information and cultural policy in Donbas must be formed allowing for the peculiarities of traditions and culture of the region.
- It is necessary to ensure that social initiatives and public self-organization of citizens become a part of the political process on the ground. The technology of "deliberative democracy" should be applied for these purposes: civilian conferences, civic juries, submission of petitions (legislative initiative), citizens' participation in decision-making processes, local plebiscites, etc.

3) Resettlement of internally displaced persons:

- Creating economic incentives for the employment of internally displaced persons. (First and foremost, promoting their recruitment in public institutions and enterprises).

- Accounting for housing, which is not used and has no owners, especially in rural and depressed areas. Establishing mechanisms for the turning over of such housing into public ownership, with subsequent transfer to those in need (such practice already exists).
- Facilitating resettlement of internally displaced persons in new places of residence, providing internally displaced persons with necessities for settling in - allocation of land plots, housing, equipment, interest-free loans, etc.

4) Establishing dialogue with the population of temporarily uncontrolled territories:

- Simplification of procedures for crossing-over the demarcation lines, increasing the number of checkpoints, including "green corridors".
- Payments of pensions and social benefits to residents of Eastern Donbas, regardless of the status of internally displaced persons.
- Creating legal and economic incentives that promote the employment of Eastern Donbas residents on the controlled territory, first and foremost - in public institutions and enterprises.
- Enabling the residents of Eastern Donbas to receive medical services in public medical facilities on the controlled territory, regardless of their place of registration or actual residence.

5) Staff support and post-crisis settlement:

Establishing mechanisms for monitoring conflict situations.

In particular, involvement in conflict prevention and promoting civic dialogue between civic organizations, inter alia Local Self-Government Association, the Public Council on the Restoration of Donbas and others, as well as employment of opportunities of local self-government.

Implementing the "patronage" idea in Donetsk and Luhansk regions by regional councils of Ukraine (first – in areas adjacent to the conflict zone, and eventually – throughout the entire Donbas territory).

The staff policy and staff training to work in communication areas are important.

Developing psychological rehabilitation services is essential.

Appendix 3.
Approaches towards defining the legal status of the territories

We suggest to:

- refuse from identifying the list of the main administrative-territorial units in the Constitution of Ukraine;
- **identify regions (including regions with an autonomous status), districts (povets) and communities as the units of administrative and territorial structure of Ukraine.**

Thus, the three-level administrative and territorial structure of Ukraine should include:

- communities,
- districts (povets)
- regions, including regions with an autonomous status.

The version of the respective constitutional provisions:

Chapter IX of the Constitution of Ukraine can be revised in the following way:

THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF UKRAINE

The administrative-territorial system of Ukraine is based on the principles of unity and territorial integrity of the state, decentralisation, economic self-sufficiency and sustainable development of administrative-territorial units, taking into account their historical, economic, ecological, geographic, and demographic peculiarities, ethnic and cultural traditions.

The administrative-territorial system of Ukraine consists of:

1. regions, including regions with an autonomous status;
2. districts;
3. communities.

A community is an administrative-territorial unit, which is established according to the law and includes one or several settlements (village, town, etc), as well as surrounding territories.

The procedures of establishing, abolishing, and changing the borders and names of the administrative-territorial units are defined by the Constitution of Ukraine and the law.

Apart from the suggested constitutional provisions, we suggest that the matters of the autonomous status of each region should be defined by separate laws of Ukraine.

Appendix 4.**The financial instruments of rehabilitation and restoring Donbas**

Overcoming the consequences of the war, ensuring peaceful development, and promoting reforms in Ukraine requires the following:

Ukraine should establish the budget fund, which consists from the funds generated by businesses that function on the territory of autonomous regions of unitary Ukraine; ensure the full-fledged activity of the Agency for Donbas Restoration; ensure financing of public companies involved in restoration programs.

International partners should:

- **Establish the International Fund for Restoring Donbas and Ukraine** (non-repayable financial assistance provided by the states-signatories of the Budapest Memorandum).
- **Establishing the International Investment Fund (IIF)**, which would consolidate the companies of the guarantor-states, as well as other states and international unions (the EU), engaged – with the support of the respective national governments – to invest in the economy of Ukraine within the new reform agenda and for the sake of modernization of the Ukrainian economy. Foreign companies that participate in the International Investment Fund should receive maximum preferences from the Government, including the possibility of state guarantees from the governments of the countries that join the IIF.



Нова Україна
інститут стратегічних досліджень

**Путь к Новой Украине.
«Мирный План-18»**

Киев - 2018

Содержание

Общие позиции	18
1. Как остановить вооруженный конфликт на Донбассе?	21
2. Каким должен быть политико-дипломатический механизм «запуска» и как должна быть реализована миротворческая миссия?	22
<i>Первый этап</i> – политико-дипломатический, подготовительный.....	22
<i>Второй этап</i> - разворачивание миротворческой миссии по линии соприкосновения.....	24
<i>Третий этап</i> – работа миротворческой миссии на всей территории Донбасса (до границы включительно).....	25
<i>Четвертый этап</i> – выход миссии ООН на украино-российскую границу.....	26
<i>Приложения</i>	
<i>Приложение 1.</i> «Мариупольский формат» национального диалога	27
<i>Приложение 2.</i> Демилитаризированная нейтральная территория (ДНТ)	29
<i>Приложение 3.</i> Подходы к определению правового статуса территорий	33
<i>Приложение 4.</i> Финансовые инструменты по реабилитации и возрождению Донбасса.....	34

Руководитель проекта – Ермолаев Андрей Васильевич,

Директор Института Стратегических Исследований «Новая Украина»

+380 (50) 4473744

1969ae@gmail.com

<http://newukraineinstitute.org/>

Общие позиции

Война на Донбассе приобрела затяжной характер. В двадцатом веке известны так называемые «окопные войны», когда стороны не имеют возможности достичь победы за счет успешных военных действий и ограничены лишь тактическими операциями и акциями «демонстрации силы». В таких условиях ни «хорватский вариант» для украинских ВС, ни блиц-криги для сепаратистов не имеют никакого практического смысла, кроме как время от времени брать противника «на испуг».

4 года войны, из которых уже более года Донбасс (территория ОРДЛО) живет в условиях экономической блокады, существенно изменили жизнь в Украине и саму Украину.

Тысячи жертв войны. Десятки тысяч пострадавших от боевых действий. Сотни тысяч – стали беженцами и переселенцами. Подрастает новое поколение «детей войны».

Разрушен единый социально-экономический комплекс страны.

Идет стихийное и никем неконтролируемое перераспределение собственности, ресурсов и активов. Бизнес и коррупция за счет войны достигла гигантского размаха.

Из-за остановки предприятий и шахт, а также в результате боевых действий Донбасс – на грани экологической катастрофы, с малопредсказуемыми последствиями. Экологи небезосновательно считают, что по влиянию и последствиям Донбасс превращается в Чернобыль-2.

В хаосе – гражданское национальное пространство, в котором десятки тысяч украинцев, проживающих в ОРДЛО, пользуются документами самопровозглашенных республик.

Но самое трагичное – разрыв социальных связей, растущее взаимное недоверие и отчуждение и постепенное признание того, что у Украины и Донбасса – разное будущее.

Несомненно, Россия несет ответственность за прямую помощь в этой войне сепаратистским организациям и отдельным деятелям. Финансовая, военная, материально-техническая и пропагандистская помощь России т.н. ДНР и ЛНР вызвали бурю возмущения в мире. Аннексия Крыма и прямое вмешательство РФ в конфликт на Донбассе подорвали основы сложившегося европейского порядка.

Украина опирается на широкую международную поддержку. Санкции в отношении РФ со стороны США и ЕС, поддержка усилий Украины по восстановлению границ, дипломатическая помощь в переговорном процессе и позиция ведущих международных организаций (ООН, ОБСЕ, ПАСЕ) – неоспоримое преимущество Украины.

Вместе с тем, дальнейшая эскалация конфликта и тупик в украинороссийских отношениях, отсутствие какого-либо внутреннего диалога, сложнейшее экономическое положение страны и потерянное время работают против Украины.

Ощущение тупика и все более распространяющийся в обществе страх новых потрясений чувствуются все сильнее и сильнее.

Следует также осознать свою долю глобальной ответственности за общую ситуацию в Европе. Война на Донбассе, ухудшение отношений стран ЕС и РФ в связи с санкциями, нарастающая волна национализма в Украине и в Центральной Европе в целом – все это подрывает общеевропейскую стабильность, укрепляет позиции евро-пессимистов.

За 4 года украинцы научились выживать. Но они и до сегодняшнего дня не имеют четких и внятных ответов: Как остановить вооруженный конфликт на Донбассе? Как достичь мира? Как восстановить единую и миролюбивую страну? Какое будущее у украинороссийских отношений? Не закроется ли «окно возможностей» дальнейшей европейской интеграции Украины – из-за войны и кризиса?

Цель данного документа – представить версию логически упорядоченного плана по обеспечению устойчивого мира в Украине.

Вместе с тем, любой миротворческий план обречен на неудачу, если он не будет сопровождаться последовательной внутренней политикой толерантности и диалога. Установление мира на Донбассе – важнейший, но лишь первый шаг по созданию обновленной Украинской Республики.

1. Как остановить вооруженный конфликт на Донбассе?

Недопустима дальнейшая радикализация конфликта, тем более – любая эскалация военных действий. Новые жертвы среди мирного населения, экологическая и гуманитарная катастрофа на Донбассе могут похоронить все надежды на завершение этой войны.

Прекращение вооруженного конфликта должно основываться на существующих «Минских соглашениях» (протокольные обязательства сторон Минской контактной группы 2014 и 2015 гг.) и признанных международным сообществом (резолюция ООН, решения ОБСЕ, Европарламента, ЕС, заявления «Нормандской группы»).

Новым инструментом, обеспечивающим реализацию «Минских соглашений» (протокольных обязательств сторон), должна стать **международная миротворческая миссия под эгидой ООН.**

Международная миротворческая миссия должна иметь две составляющие:

- **вооруженная миротворческая миссия** (вооруженный международный контингент ООН);
- **невооруженная миротворческая миссия** (организации, аффилированные с ООН, и негосударственные общественные и благотворительные организации).

Компетенция и время осуществления миротворческой миссии должно быть определено одним решением (резолюцией) СБ ООН и тесно привязано к плану-графику реализации «Минских соглашений».

Особое внимание нужно уделить реализации 7 пункта Минских соглашений (сентябрь 2014го) об организации инклюзивного национального диалога. С этой целью необходимо создание внутренней консультационной группы с участием представителей ОРДЛО и постоянного действующего «Форума примирения» (условно – «Мариупольский формат»). (Приложение 1).

2. Каким должен быть политико-дипломатический механизм «запуска» и как должна быть реализована миротворческая миссия?

➤ *Первый этап – политико-дипломатический, подготовительный (5-6 месяцев).*

«Нормандская группа» (лидеры Германии, Франции, Украины, РФ) принимают **«Нормандский меморандум»** - документ, содержащий гарантии сторон по прекращению конфликта на Донбассе на основе «Минских соглашений» и гарантии сотрудничества по преодолению последствий конфликта (беженцы и переселенцы, экономика и экология региона), а также - инициативное обращение к СБ ООН о принятии решения по организации международной миротворческой миссии под эгидой ООН.

Минская контактная группа принимает соответствующий протокол, подтверждающий готовность сторон-подписантов «Минских соглашений» участвовать в миротворческой деятельности и способствовать работе миротворческой миссии под эгидой ООН.

Усиление состава Минской контактной группы за счет включения в состав делегаций парламентов Украины, РФ и МА ОБСЕ, превращение Трехсторонней контактной группы в **переговорную** группу. Создание в рамках Минской группы новой подгруппы – украино-российской. **С Россией нужно начинать серьезный двусторонний диалог** – о недопущении межгосударственной войны, о переходных правилах и условиях мирного сосуществования, о путях решения конфликтов, которые угрожают новой войной и Украине, и миру (в том числе – и «крымский вопрос»).

Целесообразно привлечь в качестве участников Минской группы уполномоченных от Народных (законодательных) Советов – самопровозглашенных парламентов республик (т.н. «ДНР» и «ЛНР»).

Это может существенно повлиять на договороспособность сторон и сделает более продуктивным переговорный процесс о будущем статусе местных органов власти, что особенно важно, учитывая вакуум с технологией «мирного перехода» от самопровозглашенных республик и их структур к региональным органам власти с согласованным статусом и степенью автономности в обновленном законодательном поле Украины.

В качестве инструмента для текущих переговоров и консультаций необходимо создать «Мариупольскую консультационную группу» в составе представителей Верховного Совета Украины, Кабинета Министров Украины (в т.ч. МО), местного самоуправления, и представителей ОРДЛО (самопровозглашенные органы региональной власти, местное самоуправление). В последующем «Мариупольская консультационная группа» может быть трансформирована в постоянно действующий «Форум примирения», сопровождающий реализацию миротворческой миссии под эгидой ООН.

Решение СБ ООН о международной миротворческой миссии определяет мандат миротворцев, перечень стран-участников (вооруженная составляющая) и организаций (невооруженная составляющая), количественный состав, время и этапы разворачивания миссии.

Предлагается по вооруженной составляющей:

- “Стороны конфликта” подписывают соответствующий Меморандум/Договор о миротворческой миссии в Украине.
- Резолюция СБ ООН и обеспечивающие ее акты определяют перечень стран-участников миссии, порядок управления вооруженным контингентом ООН, компетенцию и структуру Командования миротворческими силами, бюджет миссии и порядок его формирования, гарантии и ответственность “сторон конфликта” за содействие в реализации миротворческой миссии.
- Состав – до 30 тысяч участников, включая правоохранительный и гуманитарный корпуса.
- Участники миссии – государства с нейтральным статусом или проводящие внеблоковую политику.

Предлагается по невооруженной составляющей:

Участниками международной невоенной миротворческой миссии могут стать Организация «ООН-женщины», Международный Красный Крест в Украине, Международная организация здравоохранения (МОЗ), Всемирная организация труда (ВОТ), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, ЮНИСЕФ и т.д. А также – структуры и программы ОБСЕ.

Кроме того, инициатива международной невоенной миротворческой миссии будет учитывать опыт реализации Плана гуманитарного реагирования для Украины на 2017 г., который реализовывается национальными и

международными неправительственными организациями и агентствами ООН при посредничестве украинских властей.³

Деятельность организаций, аффилированных с ООН и их украинских и международных партнеров, должна быть объединена в общую программу с консолидированным бюджетом.

Одним из инициаторов и активных участников невооруженной миротворческой миссии может выступить Совет Старейшин, основанный в 2007 году Нельсоном Манделой (1918-2013). Совет Старейшин имеет успешный опыт предотвращения и разрешения конфликтов по всему миру⁴. Старейшины могут быть привлечены в качестве модераторов процесса урегулирования конфликта, так как имеют международный мандат и могут в силу своей аполитичности контактировать со всеми участниками конфликта, включая представителей ОРДЛО.

➤ ***Второй этап - разворачивание миротворческой миссии по линии соприкосновения (3-4 месяца).***

Создание «демилитаризованной нейтральной территории» (ДНТ, до 20км) с особым режимом обеспечения порядка со стороны участников миротворческой миссии по эгидой ООН, с участием ОБСЕ. Отведение всех видов войск и вооружений за пределы «ДНТ». (**развернутый проект ДНТ – в Приложении 2**).

Задачи на этом этапе:

- Деинтернационализация состава участников конфликта. Все неграждане Украины должны покинуть зону конфликта в фиксированный период времени.

³ Согласно Плану гуманитарного реагирования на 2017 год, представленного Координатором системы ООН в Украине Нилом Волкером, помощь получают 2,6 млн людей, пострадавших на Донбассе. План разрабатывался в сотрудничестве и координации с Министерством по вопросам временно оккупированных территорий. Речь идет о проектах в таких сферах: водоснабжение, санитария и гигиена, защита, здравоохранение и продовольствие, продовольствие и обеспечение доходов, жилье, образование. Источник: <http://www.un.org.ua>

⁴ Совет Старейшин – это группа известных и авторитетных общественных и политических деятелей, использующих свою решительность, мудрость, лидерство в борьбе с трудноразрешимыми проблемами и конфликтами. В мае 2014 г. Совет Старейшин был среди международных структур, которые призывали международное сообщество консолидировать усилия для мирного разрешения разгоравшегося конфликта на Донбассе. Источник: <http://www.theelders.org/article/ukraine-clashes-risk-dangerous-tug-war>.

- Принятие решений (Верховная Рада Украины) об амнистии участников и особом порядке расследования совершенных военных преступлений в отношении мирного населения с двух сторон (переходное правосудие).
- Демилитаризация территории (ДНТ), контроль над тяжелым вооружением по линиям разведения.
- Снятие экономической блокады ОРДЛО, расчеты в национальной валюте (гривна).
- Сворачивание военного присутствия ВСУ в регионе, отведение тяжелой техники в места дислокации боевых частей, ограничения по присутствию частей ВСУ по линии ДНТ.
- Добровольное разоружение частей ВС сепаратистов, размещение тяжелой боевой техники на контрольных площадках, доступных для миссии ОБСЕ, подготовка техники к передаче под контроль вооруженных миротворческих сил.
- Создание социальной инфраструктуры по работе с населением ОРДЛО (социальные услуги, медицинская помощь, торговые площадки, помощь людям с особыми потребностями).
- Принятие законодательства об особом статусе самоуправления в регионе (Верховная Рада Украины), с определением даты выборов в новые органы местного и регионального самоуправления (при необходимости – с внесением изменений в Конституцию, либо – временный Конституционный договор по аналогии с Конституционным договором 1995г.) (вариант конституционного решения – в **Приложении 3**).
- Законодательное решение о создании и порядке формирования муниципальной (местной) милиции (Верховная Рада Украины).

➤ ***Третий этап – работа миротворческой миссии на всей территории Донбасса (до границы включительно)***

- Создание **временной государственной администрации с особым статусом** (ВГАОС), со включением в ее руководящий состав международных участников (уполномоченные комиссары) и согласованных представителей с ОРДЛО. Создание механизма взаимодействия временной государственной администрации с руководящими органами (штабом) миротворческой миссии.
- завершение каденции действия сепаратистских органов управления на добровольной основе (президентура, народные собрания, местные органы власти) и передача полномочий ВГАОС.
- Гражданский паспортный режим на всей территории Донбасса.

- Восстановление единого финансово-экономического пространства, переводение всех видов расчетов и платежей в национальную валюту (гривна).
- Полное восстановление социальных выплат и пенсий, разворачивание сети банковских учреждений.
- Начало экологических и строительных восстановительных работ на территории Донбасса.

➤ *Четвертый этап – выход миссии ООН на украино-российскую границу*

- Обеспечение полноценного пограничного режима (перемещение людей и грузов через границу).
- Обеспечение условий для восстановления полноценного контроля за границей силами национальной пограничной службы.
- Перепись населения региона.
- Подготовка к местным выборам (в органы местного и регионального самоуправления).
- Участие жителей Донбасса в выборных национальных кампаниях (президентские и парламентские выборы).

Вооруженная международная миссия под эгидой ООН должна быть завершена за три месяца до назначенной даты выборов в органы местного самоуправления.

Невооруженная международная миссия под эгидой ООН продолжает свою работу с учетом и в координации с правительством Украины и администрациями Международных фондов (структур, созданных для поддержки программ реабилитации Донбасса. Приложение 4).

Приложение 1.
«Мариупольский формат»
национального диалога

Создание «Мариупольской консультационной группы» может быть инициировано сторонами Минской контактной группы как оперативный механизм согласования и взаимодействия по обеспечению работы миротворческой миссии ООН (вооруженной и невооруженной составляющих).

В состав «Мариупольской консультационной группы» могут войти депутаты Верховной Рады Украины (уполномоченная межфракционная группа), представители Кабинета Министров (в т.ч. Министерство обороны), представители госадминистраций и местного самоуправления, уполномоченные представители «Народных Советов» и самоуправления самопровозглашенных т.н. ЛНР и ДНР, представители миссии ООН, ОБСЕ, представители общественных и благотворительных организаций, участвующих в программах помощи населению Донбасса.

Основные задачи:

- Разработка компромиссной позиции по нормативно-правовому и политическому урегулированию конфликта на Донбассе.
- Взаимодействие в реализации проекта «Демилитаризированная нейтральная территория».
- Развитие социально-экономических связей с неподконтрольными территориями.
- Возобновление полноценной социальной и хозяйственной деятельности в регионе.
- Создание условий для свободного перемещения граждан.
- Обеспечение беспрепятственной работы инфраструктуры и инженерных коммуникаций, проведение экологического мониторинга и мониторинга состояния техногенно-небезопасных объектов, разминирование территорий, организация работ по возобновлению.

В дальнейшем на основе «Мариупольской консультационной группы» может быть организован **постоянно действующий «Форум примирения»** - как форма организации национального диалога о мире. К мероприятиям Форума (конференции, встречи, консультации) могут быть привлечены представители политических партий, общественно-политических

организаций и движений, аналитические центры, представители бизнеса, науки, культуры.

Цель – выработка общей платформы примирения и взаимопонимания, формулирование долгосрочных программ по восстановлению единого социального, экономического и культурного пространства Украины.

Приложение 2. Демилитаризованная нейтральная территория (ДНТ)

Цели создания «демилитаризованной нейтральной территории»:

- создание «демилитаризованной нейтральной территории» под контролем сил ООН и ОБСЕ как пилотного проекта по урегулированию конфликта в регионе в целом;
- достижение устойчивого перемирия и создания предпосылок для дальнейшего устойчивого мира, восстановление единого гражданского, гуманитарного и экономического пространства Украины;
- организация и налаживание гражданского диалога в рамках возвращения к гражданской модели самоорганизации и самоуправления, с учетом уникального уровня урбанизации и индустриализации региона, плотности населения.

Основой для создания «демилитаризованной нейтральной территории» на Востоке Украины должны стать нормы международного гуманитарного права (ст. 60 Дополнительного протокола I), которые предоставляют возможность создания такой территории по соглашению воюющих сторон (как в мирное время, так и после начала военных действий). Соответствующее соглашение будет включать в себя взаимные заявления о статусе соответствующей территории, ее границ и контроля.

Решение о создании «демилитаризованной нейтральной территории» на Востоке Украины может быть представлено в форме многоуровневого консенсусного соглашения.

Параметры и требования к «демилитаризованной нейтральной территории»:

- Ширина территории - не менее 20 километров вдоль всей протяженности линии соприкосновения.
Учитывая высокую плотность населения и высокий уровень индустриализации территории, проект является беспрецедентным в истории, фактически - социальная инновация.
- Власть на местах осуществляет **временная государственная администрация с особым статусом (ВГАОС)** и органы местного самоуправления.
- Действует вооруженная миссия ООН с СММ ОБСЕ с целью поддержания законности и порядка. Как новация может быть

реализован механизм местной «муниципальной милиции» в качестве вспомогательного института.

- Все подразделения комбатантов, ВСУ, МВД, добровольческих вооруженных формирований Украины, а также мобильное боевое вооружение и мобильное военное снаряжение должно быть эвакуировано за пределы территории.
- Демилитаризованная территория должна быть открыта для свободного перемещения гражданских лиц, с учетом особенностей режима правопорядка на данной территории.
- Деятельность политических партий, политическая пропаганда и агитация на данной территории должны быть временно ограничены (до периода проведения выборов, референдумов, плебисцитов).
- Любая деятельность, связанная с военными действиями, должна быть прекращена.

Для обустройства и эффективного функционирования «территорий безопасности» потребуется пакет мер по следующим направлениям:

1) Обустройство сервисной инфраструктуры для гражданского населения в т.н. «зонах коммуникации».

Это охраняемые территории, где размещаются:

- пункты оказания консультативной и юридической помощи гражданам (в том числе по вопросам переселения, получения паспортов, документов, актов гражданского состояния и т.п.);
- центры предоставления административных услуг (в т.ч. для предпринимательства);
- нотариальные конторы для оформления договоров;
- медицинские пункты для обследования и оказания медицинской помощи независимо от места проживания;
- банковские пункты / банкоматы;
- рынки и магазины с «социальными» ценами;
- волонтерские и благотворительные проекты, пункты распределения гуманитарной помощи;
- общежития / гостиницы / пункты временного проживания.

2) Социальная сфера (для населения данной территории):

- Создание новых рабочих мест; использование общественных работ для восстановления транспортной и жилищной инфраструктуры. В рамках

борьбы с безработицей целесообразно активно использовать общественные работы.

- Обеспечение социальным жильем граждан, которые потеряли жилье в результате боевых действий, содействие переселению в другие области Украины.

- Гарантированный перечень минимума медицинских услуг, которые являются бесплатными для граждан.

- Информационная и культурная политика на Донбассе должна формироваться с учетом особенностей традиций и культуры региона/

- Необходимо создать условия, чтобы социальные инициативы и общественная самоорганизация граждан стали частью политического процесса на местах. Для этих целей должны использоваться технологии «совещательной демократии» - гражданские конференции, гражданские жюри, подача петиций (законотворческая инициатива), участие представителей громады в принятии решений, местные плебисциты и т.п.

3) Сфера обустройства вынужденных переселенцев:

- Создание экономических стимулов для трудоустройства вынужденных переселенцев. (В первую очередь - содействие в приеме на работу в государственные учреждения и предприятия).

- Учет жилья, которое не используется и не имеет владельцев, прежде всего - в сельской местности и депрессивных районах. Создание механизмов для передачи такого жилья в собственность, а в дальнейшем - нуждающимся в таком жилье (подобная практика уже существует).

- Содействие переезду на новое место жительства, обеспечение вынужденных переселенцев всем необходимым для обустройства - предоставление земельных участков, жилья, инвентаря, беспроцентных ссуд и т.д.

4) Налаживание диалога с населением временно неподконтрольных территорий:

- Упрощение процедур пересечения линий разграничения, увеличение количества пропускных пунктов, в том числе «зеленых коридоров»;

- Выплата пенсий и социальной помощи жителям Восточного Донбасса, независимо от наличия статуса вынужденного переселенца;

- Создание правовых и экономических стимулов, способствующих трудоустройству жителей Восточного Донбасса на неподконтрольной территории, прежде всего - в государственных учреждениях и предприятиях;

- Предоставление возможности жителям Восточного Донбасса получать медицинские услуги в государственных медицинских учреждениях на подконтрольной территории, независимо от места их регистрации или реального проживания;

5) Кадровая поддержка и пост-кризисное урегулирование:

Создание механизмов мониторинга конфликтогенных ситуаций.

В частности, привлечение к работе по предотвращению конфликтов и поддержки гражданского диалога общественных организаций, в том числе Ассоциации местного самоуправления, Общественного совета по восстановлению Донбасса и других, а также использование возможностей местного самоуправления.

Реализация идеи «патроната» районов Донецкой и Луганской областей областными советами Украины (сначала - на прилегающих к зоне конфликта территориях, а в дальнейшем - на всех территориях Донбасса).

Важна кадровая политика и подготовка персонала для работы в зонах коммуникации.

Разворачивание служб психологической реабилитации.

Приложение 3.
Подходы к определению правового статуса территорий

Предлагается:

- Отказаться от закрепления в Конституции Украины перечня основных административно-территориальных единиц.
- **Определить в качестве составляющих административно-территориального устройства Украины регионы (в т.ч. регионы с автономным статусом), районы (повіти) и громады.**

Таким образом, трех-уровневое административно-территориальное устройство Украины должно включать в себя:

- громады,
- районы (повіт),
- регионы, в том числе регионы с автономным статусом.

Вариант положения в Конституции Украины:

Розділ IX чинної Конституції України пропонується викласти у такій редакції:

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні влади, економічної самостійності і стійкого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають:

- 1) регіони, в тому числі регіони з автономним статусом;
- 2) райони;
- 3) громади.

Громадою є утворена у порядку, передбаченому законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один чи декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів визначаються Конституцією України і законом.

До запропонованих конституційних положень пропонується додати, що питання автономії кожного регіону визначається окремими законами України.

Приложение 4.

Финансовые инструменты по реабилитации и возрождению Донбасса

Преодоление последствий войны, обеспечение мирного развития и реформирования Украины предполагает:

С украинской стороны – создание бюджетного фонда в объеме средств, которые поступают от предприятий, которые находятся на территории автономных регионов в составе унитарной Украины, организация полноценной деятельности Агентства по возрождению Донбасса, финансирование государственных компаний, которые задействованы в программах возрождения.

Со стороны международных партнеров:

- **Создание Международного Фонда возрождения Донбасса и Украины (МФВДУ)** (безвозвратная финансовая помощь, страны-подписанты Будапештского меморандума).
- **Создание международного инвестиционного фонда (МИФ)**, который мог бы консолидировать компании стран-гарантов, а также других стран и межгосударственных союзов (ЕС), привлекаемые при поддержке национальных правительств к инвестированию в украинскую экономику в рамках новых программ реформ и модернизации экономики Украины. Иностранные компании-инвесторы должны получить максимальные преференции правительств стран-участников МИФ, включительно с возможностью государственных гарантий со стороны правительств стран-участников МИФ.