

О. М. Житник, аспірант
кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України, заступник начальника
відділу Міністерства оборони України

**ОРДЛО ЯК FATA? КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ
УКРАЇНИ ТА ПАКИСТАНУ ЩОДО ПОВЕРНЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ:
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Стаття присвячена порівняльному аналізу механізмів державного управління України та Пакистану щодо повернення окупованих і непідконтрольних територій. Здійснено аналіз історичних подій, сучасних політичних рішень і пропозицій у частині, що стосується тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей України та територій племен федеральному управління Пакистану. Запропоновано шляхи, альтернативні підходи щодо повернення під контроль України тимчасово окупованих областей Донецької та Луганської областей.

Ключові слова: ОРДЛО, FATA, окупація, деокупація, національна безпека, державна безпека, механізми державного управління.

O. M. Zhytnyk. ORDLO as FATA? Comparative analysis of state mechanisms of Ukraine and of Pakistan to return the occupied territories: public administrative aspect

The article is devoted to the comparative analysis of the mechanisms of public administration of Ukraine and of Pakistan concerning the return of the occupied and uncontrolled territories. It is carried out the analysis of historical events, modern political decisions and proposals concerning the temporarily occupied territories of Donetsk and Lugansk regions of Ukraine and The Federally Administered Tribal Areas. They are proposed the ways, alternative approaches for returning under control of Ukraine to the temporarily occupied and uncontrolled territories of Ukraine. Since the beginning of the armed conflict in the East of Ukraine, the national leaders and foreign partners have been offered a number of "recipes" for returning to the jurisdiction of the state of the temporarily occupied territories of Donetsk and Lugansk regions ("Minsk-1", "Minsk-2", "Budapest format", "Norman format", "Mariupol format", "Geneva +" and "Strategy of small steps" of the Minister of Internal Affairs of Ukraine). Unfortunately, none of these formats and arrangements played a positive role and did not give positive results, except for periodic cessation of warfare. The rhetoric around the Budapest memorandum regarding the return of nuclear status to Ukraine remained at the level of debate. At the same time, in spite of discussions on effective mechanisms and processes of returning the territories of the ORDLO under the control of Ukraine, there are no expert discussions on the hypothetical imagination / model of the return of the temporarily occupied territories and the fact that has happened. The nature of such an event, with great probability, is necessary for the state to be regarded as a strategic shock ("black swan").

Key words: ORDLO, FATA, occupation, de-occupation, national security, state security, mechanisms of public administration.

Постановка проблеми. Україна стоїть сьогодні на порозі надто складного шляху заявленої владою реінтеграції тимчасово окупованих областей [1], подальший успіх якої буде прямо залежати від правильності та адекватності запровадження її моделі. Таких моделей у світі є десятки, і, на жаль, Україна далеко не перша та не остання держава, яка зіткнулася з проблемою сепаратизму, який підтримується сусідньою державою.

© **О. М. Житник, 2019**

Спираючись на міжнародний досвід, необхідно винайти прийнятний «алгоритм» – «золоту середину», тобто загальні принципи, які найчастіше та ефективно впливають на успішне рішення дезінтеграційних конфліктів. У цьому контексті для України був би цікавим досвід інших країн.

У кожній державі є своя унікальна історія конфліктів і знайти повністю однакові практично неможливо. Але сьогодні важливо проаналізувати, які саме держави спромоглися нівелювати конфлікти та реінтегрувати окуповані території та які механізми й моделі було запроваджено та реалізовано. Держави, що зіштовхнулися із проблемою сепаратизму, завжди змушені були шукати власні механізми врегулювання, спираючись на специфіку конфліктів, геополітичного оточення та географічного імперативу, ресурсів, а також власний політичний та історичний досвід. При цьому шаблонних універсальних рецептур врегулювання подібних конфліктів немає. Використовуючи порівняльний аналіз, досліджуються дві невідконтрольні державам території: ОРДЛО – тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей (Україна) та ФАТА – території племен федерального управління (адміністративна одиниця Ісламської Республіки Пакистан).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних наукових колах України тривають активні дискусії та обговорення щодо реалізації цих процесів. Цій тематиці присвячено численні вітчизняні наукові дослідження, з яких, насамперед, можна виділити такі найважливіші: комплексне дослідження В.П. Горбуліна [2; 3], де піднята проблематика війни на Донбасі та анексії Криму. Дослідження здійснено з позицій національної безпеки України. Збройна агресія Росії розглядається як стрес-тест для глобальної та національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. Аналізуються причини та наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України, обґрунтовується позиція держави та висвітлюються підходи Європейського Союзу та Росії до врегулювання ситуації на Донбасі в Мінському процесі, як основне визначено умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу, а також сценарії майбутнього України в глобалізованому світі; наукові дослідження М.М. Шевченка [4; 5] щодо визначення сучасних тенденцій та розгляду базової моделі міждержавного протистояння, конфліктогенних чинників впливу на формування політики національної безпеки Української держави в умовах зростання рівня загроз територіальній цілісності. На підставі результатів SWOT-аналізу актуальних проблем забезпечення територіальної цілісності України запропоновано авторський варіант тез стратегій «стабілізаційних заходів» щодо державного реагування на загрози територіальній цілісності держави, що передбачає відстоювання своїх позицій на міжнародних переговорах у різних форматах з урахуванням міжнародної підтримки та спроможностей України; відповідь на збройну агресію незаконних (терористичних, бандитських) воєнізованих формувань з урахуванням спроможностей Збройних Сил України та можливостей миротворчих сил; відповідь на інформаційну агресію супротивника з урахуванням спроможностей України та міжнародної підтримки; у своїй книзі Є.В. Магда [6] досліджує історичний, енергетичний та інформаційно-психологічний аспекти гібридної війни та називає причини, через які Україна стала жертвою агресії з боку Росії. Не обмежуючись твердженням «у всьому винен Путін», автор аналізує причини послаблення України, зазначає головні прояви агресії і пропонує рецепт перемоги в протистоянні найбільшій державі світу.

Реалії сьогодення показують, що Мінські домовленості та місія ОБСЄ виявилися способом часткової деескалації конфлікту на сході України, але довели свою неспроможність як інструмент його врегулювання. Через майже рік після підписання документа жоден із передбачених ним заходів не є повністю виконаним. Мінські домовленості не врахували найкращі практики врегулювання конфліктів і не пропонують дієвого алгоритму розв'язання конфлікту, а отже, мають бути переглянуті [7]. Штучність проблеми сепаратизму на сході України та інспірованість конфлікту Росією зумовлюють безпрецедентність такого типу конфлікту у світовій практиці.

Протягом п'яти років запропоновано безліч механізмів у частині, що стосується повернення тимчасово окупованих територій, але, на жаль, жоден із них не мав дієвого результату. Акценти механізмів державного управління було розставлено майже суто на військових складових, тому, на думку автора, цілком імовірно, що поточна ситуація має всі тенденції переходу до наступного витка насильства та перетворення регіону у майбутньому на кшталт північно-західного пакистанського регіону ФАТА (території племен федерального управління, адміністративна одиниця Ісламської Республіки Пакистан), який протягом багатьох десятиріч де-юре належить Пакистану, а де-факто керується рухом «Талібан» [8]. Дослідженню цього регіону присвячено чимало робіт західних науковців, зокрема Т. Доненні [9], С. Навац [10], І. Хан [11], Т. Сандерсон, Д. Кіммідж, Д. Гордон [12], Ф. Тай [13], Р. Крюз [14] та А. Рабаза, С. Борац і П. Чалк [15].

Мета статті – критично дослідити результати аналітичного порівняння механізмів державного управління щодо повернення непідконтрольних Україні та Пакистану територій і можливість застосування іноземного досвіду в Україні в контексті регіональної безпеки Східної Європи.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний досвід врегулювання військових конфліктів потребує поглибленого вивчення та аналізу. З набуттям незалежності Україна брала участь у багатьох операціях із підтримки миру майже на всіх континентах, як правило, під егідою ООН та має відповідний досвід.

Гібридний конфлікт на сході України не має прецедентів, а отже, регіональні організації, зацікавлені у підтримці миру на європейському континенті, мають бути готові до здійснення кроків, які виходять за межі їхнього звичного інструментарію. Фактично як ЄС, так і ОБСЄ володіють спроможностями, необхідними для відрядження миротворчої місії, здатної сприяти імплементації Мінських домовленостей, але для їх застосування необхідні сміливість, політична воля та творчий підхід. Для України важливо домогтися відрядження міжнародної (західної) миротворчої місії на Схід і не допустити Російську Федерацію до самостійного формування миротворчих сил, як це було в Грузії та Молдові.

З початку збройного конфлікту на сході України як національними лідерами, так й іноземними партнерами було запропонована численна кількість «рецептів» щодо повернення під юрисдикцію держави тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей («Мінськ-1», «Мінськ-2», «Будапештський формат», «Нормандський формат», «Маріупольський формат», «Женева+» та «Стратегія малих кроків» міністра внутрішніх справ України). На жаль, жоден із цих форматів і домовленостей позитивної ролі не відіграв і не дав позитивних результатів, окрім періодичних припинень бойових дій.

Риторика навколо Будапештського меморандуму в частині, що стосується повернення Україні ядерного статусу, так і залишилася на рівні дискусій.

Водночас, попри дискусії щодо дієвих механізмів і процесів повернення територій ОРДЛО під контроль України, відсутні дискусії на рівні експертів щодо гіпотетичної уяви/моделі повернення тимчасово окупованих територій і факту як такого, що відбувся. Характер такої події з великою ймовірністю необхідно для держави розцінювати як стратегічний шок («чорний лебідь»).

Ураховуючи зазначене, необхідні чіткі відповіді на запитання щодо:

- тривалості розмінування територій, якими силами та засобами (замінована площа лінії зіткнення становить близько 7 000 км²);
- контррозвідувальні заходи Служби безпеки України (кількість співробітників, відрядження тощо), заходи амністії;
- статус повернутих територій;
- відновлення інфраструктури та об'єктів індустрії.

Таких питань, впевнені, буде велика кількість, але найголовніше – скільки це буде коштувати? Сьогодні такі розрахунки відсутні.

Механізми державного управління

З початку тимчасової окупації окремих територій Донецької та Луганської областей минуло майже п'ять років. Але історичний досвід доводить, що такі протистояння щодо управління самоствореними квазідержавностями з боку сусідньої держави можуть тривати десятиліттями. Таким прикладом може бути регіон Пакистану ФАТА.

ФАТА являє собою адміністративну одиницю Ісламської Республіки Пакистан; на її території, яка становить 27 500 кв. км, проживає близько 4,5 млн. У ФАТА є сім так званих політичних агентств – Баджаур, Мохманд, Хайбер, Оракзай, Куррам, Північний і Південний Вазиристан. Усі вони, за винятком Оракзая, мають спільний кордон з Афганістаном. Переважну частину населення становлять пуштуни-суніти; крім того, тут проживають пуштуни-шіїти, що належать до племені тури, яке розселено головним чином в агентстві Куррам. У ФАТА проживають також більш 1,5 млн. афганських біженців, які вважають цю землю своєю історичною батьківщиною і не визнають кордон між Афганістаном і Пакистаном як державний.

Боротьба між Британською і Російською імперіями, закінчилася перетворенням Афганістану в буферну державу. Найбільш катастрофічним для пуштунської державності стало проведення кордону між Афганістаном і Британською Індією по племінному поясу, який отримав назву лінії Дюранда (на честь британського чиновника, який підписав двосторонній договір).

Нав'язану еміру Абдурахманхану угоду де-юре розділило пуштунів, більшість яких залишилися за межами Афганістану, але, найголовніше, до складу Афганської держави не була включена «батьківщина афганців».

Розподіл племінної території й утворення ФАТА стали частиною «великої стратегії» Британії. Як результат, ФАТА стала додатковим буфером між Британією та Росією.

Незважаючи на те, що виникнення нового кордону не призвело до повного порушення природних каналів зв'язку між людьми і внутрішньої стійкості етнічного центру і периферії, воно відіграло сумну роль у подальшій долі народів, що населяють територію ФАТА.

З 1947 року регулярних військ Пакистану в ФАТА не було з причини, що вони там сприймаються як ворожа сила.

Сьогодні ФАТА являє собою плацдарм активної політики Пакистану щодо сусідніх Афганістану й Індії, а реальна влада зосереджена в руках лідерів «Талібану» та пов'язаних із ним сил із боку Афганістану. Повернення цієї території під юрисдикцію Пакистану малоімовірно.

Порівняльний аналіз невідконтрольних територій України та Пакистану наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Аналіз невідконтрольних України та Пакистану територій

	Україна / ОРДЛО	Пакистан / ФАТА
Початок окупації (неконтрольованості) територій	з 2015 року	з 1970 року
Причини	Сепаратизм, федералізація та фактор мови	Національний та релігійний фактори
Контроль території	Російська Федерація	Рух «Талібан»
Статус території	Особливий порядок місцевого самоврядування [16]	Система управління з «мінімальним державним проникненням» [17]
Площа невідконтрольної території	15 342 км ²	27 219 км ²
Кількість населення	близько 3,8 млн	близько 4,5 млн
Статус ядерної держави	Україна – НІ	Пакистан – ТАК з 1998 р.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З урахуванням проведеного компаративного аналізу є очевидною схожість конфліктних ситуацій в Україні та Пакистані. Незважаючи на ситуацію, яка склалася в Пакистані, риторика міжнародного співтовариства пішла майже в історію, а рішення щодо подальшого існування пакистанського регіону FATA вийшло за межі політичних дискусій і перейшло суто в поле наукових досліджень.

У конфліктів багато схожості, але ані фактор наявності ядерного статусу Пакистану, ані міжнародне втручання не надали офіційному Пакистану відновити офіційний контроль над власними територіями.

Стає очевидним, що конфліктні ситуації сепаратистського характеру інспіровані ззовні сусідньою державою або терористичною організацією, які мають історичне підґрунтя, можуть тривати десятиріччями.

Будь-які миротворчі плани щодо врегулювання ситуації будуть приречені, якщо вони не супроводжуватимуться послідовною внутрішньою політикою толерантності та діалогу, комплексними заходами становлення миру. І тільки потім необхідне ініціювання реінтеграційних процесів і виключно за міжнародною участю (ФРН, Франція, ЄС та НАТО).

Вважається за доцільне зазначити, що, по-перше, подальші кроки для України залежатимуть виключно від внутрішнього політичного та економічного становища самої України, а по-друге – від пильної уваги та конструктивної допомоги Заходу, яку, на жаль, сконцентровано сьогодні виключно на власних проблемах – увага до подій в Україні починає знижуватися.

Подальшу роботу та наукові розвідки пропонується здійснювати в комплексному дослідженні генерації нових форматів та ідей щодо статусу тимчасово окупованих територій України та інших можливостей реінтеграції. Пропонується розглядати процеси виключно в дипломатичному форматі за участю міжнародної підтримки на кшталт процесу об'єднання Західної та Східної Німеччини.

Список використаних джерел:

1. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 04.05.2019).
2. Горбулін В.П. Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. Київ : НІСД, 2015. 474 с.
3. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу. *Стратегічні пріоритети*. Київ: НІСД, 2014. № 4 (33). 156 с.
4. Шевченко М.М., Дивиденко О.Г., Соколов В.А., Масовець В.П., Курганевич В.І. Сучасні тенденції міждержавного протистояння та стратегії державного реагування на загрози територіальній цілісності України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1119> (дата звернення: 04.05.2019).
5. Шевченко М.М. Методологічні засади аналізу міждержавного протистояння / гол. ред. В.П. Бех. Київ : НПУ ім. М. Драгоманова, 2007. С. 125-133.
6. Магда Є.В. Гібридна війна: вижити і перемогти. Харків : Віват, 2015. 304 с.
7. Досвід врегулювання конфліктів у світі. Уроки для України. Київ, 2016. 36 с. URL: https://www.dropbox.com/s/gtn5ohe2i951bgh/Conflict%20_Lessons%20for%20Ukraine_01-36_ukr.pdf?dl=0 (дата звернення: 04.05.2019).
8. Shah A. Political Reforms in the Federally Administered Tribal Areas of Pakistan (FATA): Will it End the Current Militancy? South Asia Institute Department of Political Science Heidelberg University. January 2012. URL: <http://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hdpapers/article/view/2232> (дата звернення: 04.05.2019).

9. Donnelly T. Ferghana as FATA? *The Quarterly Journal*. 2011. Vol. XI. No. 1.
10. Nawaz Sh. FATA – a Most Dangerous Place: Meeting the Challenge of Militancy and Terror in the Federally Administrated Tribal Areas of Pakistan. *Center for Strategic and International Studies*. January 2009. P. 1-2.
11. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan's FATA. *NBR Analysis*. August 2008. Vol. 19. No. 3. 16 p.
12. Sanderson Th.M., Kimmage D., Gordon D.A. From the Ferghana Valley to South Waziristan: The Evolving Threat of Central Asian Jihadists : A Report of CSIS Transnational Threat Project, March 2010. 11 p.
13. Taj F. Taliban and Anti-Taliban. Cambridge Scholars Publishing, 2011. 87 p.
14. Crews R., Tarzi A. The Taliban and the crisis of Afghanistan. Cambridge, 2008. MA, USA : Harvard University Press. 231 p.
15. Rabasa A., Boraz S., Chalk P. Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism of terrorists groups risks. RAND, 2007. 49 p.
16. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan's FATA. *NBR Analysis*. August 2008, Vol. 19. No. 3. 16 p.
17. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (дата звернення: 04.05.2019).

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2018), Pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh [Law of Ukraine “On peculiarities of state policy on the sovereignty of Ukraine at the temporarily occupied territories of Donetsk and Lugansk regions”], dated January 18, 2018 No. 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (related to 04.05.2019) [Ukraine].
2. Horbulin V. P. (2015), Donbas i Krym: tsina povnennia : monohrafia [Donbass and Crimea: the price of return]. Kyiv : NISS, 474 p. [Ukraine].
3. NISS (2014), “Hibrydna viina” yak kliuchovyi instrument rosiiskoi heostrategii revanshu. Stratehichni priorityty [“Hybrid War” as a key tool for Russian geostrategy of revenge. Strategic priorities]. Kyiv, 156 p. [Ukraine].
4. Shevchenko M.M., Dyvydenko O.H., Sokolov V.A., Masovets V.P. at al (2017), Suchasni tendentsii mizhderzhavnoho protyborstva ta stratehii derzhavnoho reahuvannia na zahrozy terytorialnii tsilisnosti Ukrainy [Contemporary trends of inter-state confrontation and strategy of state reaction to threats to the territorial integrity of Ukraine]. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1119> (related to 04.05.2019) [Ukraine].
5. Shevchenko M.M. (2007), Metodolohichni zasady analizu mizhderzhavnoho protyborstva [Methodological principles of analysis of interstate confrontation]. Kyiv, Drahomanov National Polytechnic Institute. P. 125-33.
6. Mahda Ye.V. (2015) Hibrydna viina: vyzhyty i peremohty [Hybrid War: Survive and Defeat]. Kharkiv : Vivat, 304 p.
7. Dosvid vrehuliuvannia konfliktiv u sviti. Uroky dlia Ukrainy (2016) [The experience of settling conflicts in the world. Lessons for Ukraine]. Kyiv. 36 p. URL: https://www.dropbox.com/s/gtn5ohe2i951bgh/Conflict%20_Lessons%20for%20Ukraine_01-36_ukr.pdf?dl=0 (related to 04.05.2019) [Ukraine].
8. Shah A. Political Reforms in the Federally Administered Tribal Areas of Pakistan (FATA): Will it End the Current Militancy? January 2012. URL: <http://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hdpapers/article/view/2232> (related to 04.05.2019).

9. Donnelly T. Ferghana as FATA? *Connections: The Quarterly Journal*. Winter 2011. Vol. XI. No. 1.
10. Nawaz Sh. FATA – a Most Dangerous Place: Meeting the Challenge of Militancy and Terror in the Federally Administrated Tribal Areas of Pakistan. Center for Strategic and International Studies, January 2009. P. 1-2.
11. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan’s FATA. *NBR Analysis*. August 2008. Vol. 19. No. 3. 16 p.
12. Sanderson Th.M., Kimmage D., Gordon D.A. From the Ferghana Valley to South Waziristan: The Evolving Threat of Central Asian Jihadists : A Report of CSIS Transnational Threat Project, March 2010. 11 p.
13. Taj F. Taliban and Anti-Taliban. Cambridge Scholars Publishing, 2011. 87 p.
14. Crews R., Tarzi A. The Taliban and the crisis of Afghanistan. Cambridge, 2008. MA, USA: Harvard University Press. 231 p.
15. Rabasa A., Boraz S., Chalk P. Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism of terrorists groups risks. RAND, 2007. 49 p.
16. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan’s FATA. *NBR Analysis*. August 2008. Vol. 19. No. 3. 16 p.
17. VRU, Law of Ukraine (2018), Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoi ta Luhanskoi oblasti [Law of Ukraine “On Special Procedure of Local Self-Government in Some Districts of Donetsk and Luhansk Oblasts”], dated September 16, 2014 No. 680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (related to 04.05.2019) [Ukraine].