



## **Не все спокійно на східному фронті: Аудит Мінських угод та можливі шляхи реінтеграції України**

**Київ-Лондон-Брюссель  
Жовтень 2016**

Редактор Влад Галушко

Автори (в алфавітному порядку): Олександр Жолудь, Микола Замікула, Катерина Зарембо, Марія Золкіна, Леонід Літра, Тимофій Милованов, Віталій Сизов, Ілона Сологуб.

Автори вдячні Олені Пристайко, Інні Підлуській, Софії Голоті, Дмитру Шульзі та двом анонімним рецензентам за надання корисних зауважень до попередніх версій цієї публікації.

Цей звіт складено в рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України (TTDI), що була започаткована Міжнародним фондом «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Інститутом Відкритого суспільства для Європи (OSIFE) та Офісом зв'язку українських аналітичних центрів у Брюсселі. TTDI фінансується Посольством Швеції в Україні. Погляди та інтерпретації, викладені у звіті, є думкою авторів та необов'язково відображають позицію Уряду Швеції, Міжнародного фонду «Відродження» та Інституту Відкритого суспільства для Європи.

## Аналітична записка

1. **Вступ**
2. **Мінські угоди: мистецтво можливого**  
Катерина Зарембо та Леонід Літра, Інститут світової політики
3. **Ціна конфлікту: витрати на мирні та військові цілі**  
Ілона Сологуб, Тимофій Милованов та Олександр Жолудь, VoxUkraine
4. **Маятник громадської думки щодо окупації на сході**  
Марія Золкіна, Фонд «Демократичні ініціативи»
5. **Реальність без прикрас: конфлікт на місцях**  
Віталій Сизов та Микола Замікула, Донецький інститут інформації
6. **Сума частин**  
Влад Галушко, Інститут Відкритого суспільства для Європи
7. **Висновки**

## ГОЛОВНІ ВИСНОВКИ

Коли стихійні демонстрації взимку 2013-2014 років завершилися народним повстанням, що отримало назву Революція Гідності, мало хто припускав, що вони спровокують глибоку міжнародну кризу, а на Україну чекатиме найбільший виклик від часів закінчення «холодної війни». Два з половиною роки потому конфлікт на сході України, що розпочався відразу після революції, продовжує жевріти.

Народжені у відчайдушній спробі зупинити наростання бойових дій, Мінські угоди зменшили людські втрати та руйнування в східній Україні, але не змогли зупинити спорадичні бойові дії і досягти тривалого перемир'я. Мінські угоди залишили кожній стороні надто багато свободи для інтерпретації послідовності кроків, необхідних, щоб покласти край конфлікту. Україна вважає, що безпечні умови у контрольованих сепаратистами районах мають бути створені до здійснення будь-яких політичних кроків, тоді як Росія наполягає на зворотному порядку дій. Незважаючи на те, що західні партнери України підтримують її позицію, вони чекають від неї хоча б якихось політичних кроків. Хоча здається, що всі сторони розчаровані Мінськими угодами, жодна не готова від них відмовитися.

Через конфлікт на сході економіка України зазнала значних збитків у зв'язку із втратою великих промислових центрів і родючих сільськогосподарських земель. На фоні поглиблення гострої економічної кризи уряд був змушений перерозподілити недостатні державні ресурси на підтримку хронічно недофінансованої армії та внутрішньо переміщених осіб. Конфлікт, що залишається основною перешкодою для іноземних інвестицій, зробив непрозорими економічні зв'язки з окупованими районами, де можливості для корупції та контрабанди загрожують успіхам, вже досягнутим Україною у протидії олігархам.

З огляду на ці обставини, українська громадськість критично ставиться до Мінських угод, звинувачуючи їх у нездатності досягти миру і в асиметричних політичних поступках. Більшість українців вважає, що окуповані території необхідно повернути, проте має різні думки щодо того, як це зробити. Більшість надає перевагу різноманітним вибірковим поступкам на користь Росії та самопроголошених республік, а не повномасштабному наступу, але не хоче повністю задовольнити вимоги Росії та сепаратистів.

Тим часом на окупованих і звільнених територіях виникають різновекторні реалії. В окупованих районах у системах освіти і охорони здоров'я хаотично впроваджуються російські стандарти. Тамтешні мешканці піддаються масованій пропаганді з боку сепаратистів і Росії та мають обмежений доступ до українських ЗМІ. Обмеження в пересуванні часто підкріплюють їхнє негативне бачення України як непривітної батьківщини. У нещодавно звільнених районах України повоєнна реальність поглиблює довоєнні вади соціальної сфери – тож конфлікт, що тихо жевріє, може розгорітись будь-якої миті. Уряд із великими труднощами намагається виправити шкоду від окупації без суспільного консенсусу щодо того, як взаємодіяти з цими регіонами.

Поступ потребуватиме розгляду низки варіантів і такого їх поєднання, що уможливить основну мету – реінтеграцію цих областей до складу України. У зовнішній політиці дилема полягає в тому, чи варто надалі дотримуватися Мінських угод незважаючи на їхні вади, чи краще відмовитися від них, сподіваючись на вигіднішу угоду. Наразі переваги дій в рамках Мінських угод переважають недоліки, оскільки Україні вдається утримувати залученими своїх західних партнерів і досягати поступового прогресу. У внутрішній політиці країна має набагато ширший вибір – від проведення політики повної або обмеженої ізоляції окупованих районів до часткової нормалізації або їхньої обмеженої реінтеграції. Кожен сценарій має свої переваги і недоліки. Відкрите суспільне обговорення різних варіантів допоможе не лише консолідувати громадську думку навколо можливих поступок і «червоних ліній», а й підготувати Україну до навіть складнішого завдання:

об'єднання країни з метою побудови справді демократичної та європейської держави, що й було основним очікуванням Євромайдану.

## 1. ВСТУП

Повалення президента Віктора Януковича народом на початку 2014 року запустило низку подій, що відкрили нову сторінку в історії України від часів здобуття її незалежності. Подальша анексія Криму Росією та активна участь Росії у конфлікті в двох областях східної України<sup>1</sup> оголили слабкість інституцій України і поставили під загрозу її існування як незалежної держави. Хоча Україна пережила цю атаку на свій суверенітет, вона заплатила високу ціну як у людському, так і в територіальному вимірі. Два з половиною роки потому конфлікт на Донбасі досі жевріє, а повернення Криму залишається віддаленою перспективою, що залежатиме від фундаментальних змін в характері російської авторитарної системи.

У цій статті розглядаються три прогалини в дискусії з питань політики щодо конфлікту на сході України. По-перше, наразі дискусія значною мірою зосереджується на перспективах та міркуваннях про бажані результати і не завжди починає із неупередженого погляду на поточну ситуацію. Проте, оскільки перше неминуче впливає з другого, важливо критично оцінити ситуацію, що склалася. По-друге, при спробах говорити про наявний стан речей часто висловлюються поверхневі оцінки, які розглядають загрозу безпеці як найбільш нагальну проблему. Оскільки конфлікт має численні причини, його вирішення вимагатиме розв'язання багатьох питань одночасно – від роботи з реаліями на місцях до розуміння ціни реінтеграції і усвідомлення обмежень щодо можливих компромісів у внутрішній та зовнішній політиці. По-третє, в Україні кожен сценарій подолання конфлікту часто представляється як найкращий з усіх можливих варіантів – його вартість применшується, а переваги перебільшуються. Це створює помилкове уявлення про існування ідеального рішення, що не потребуватиме болючих взаємних компромісів і поступок.

Ця робота, написана колективом авторів, присвячена оцінці Мінських угод і ситуації щодо реінтеграції окупованих територій сходу України. Аналізуються чотири виміри: зовнішня політика, економіка, громадська думка та реалії на місцях. Остання частина дослідження ґрунтується на результатах, виявлених у кожному з цих вимірів, і пропонує Україні низку варіантів подолання конфлікту. Відображаючи обговорення цієї проблеми в українському суспільстві і спільноті експертів, запропоновані варіанти є предметом інтенсивних дебатів серед авторів, і, отже, робота утримується від конкретних рекомендацій. Проте відкритий виклад варіантів дій із зазначенням їхніх переваг і недоліків є корисним сам по собі, оскільки може допомогти Україні та її західним партнерам прийти до комплексного рішення, що дозволить досягти кінцевої мети реінтеграції цих регіонів до складу України та відновлення її територіальної цілісності.

## 2. МІНСЬКІ УГОДИ: МИСТЕЦТВО МОЖЛИВОГО

5 вересня 2016 року виповнилося рівно два роки від моменту підписання Мінського протоколу (також відомого як «Мінськ-1») – угоди про перемир'я, яку було укладено за підтримки ОБСЄ, Росії, України та двох невизнаних республік на сході України – «ДНР» та «ЛНР»<sup>2</sup>. Підписаний слідом за цим меморандум від 19 вересня 2014 року встановлював лінію розмежування між Україною та самопроголошеними республіками. Перемир'я не було дотримано, відбувалась постійна стрілянина та масштабні бої, як, наприклад, бої за Донецький аеропорт наприкінці 2014 року, а також бої за Дебальцеве на початку 2015 року, які суттєво порушили погоджену лінію розмежування. 12 лютого 2015 року з метою припинення подальшої ескалації та значного зростання кількості жертв ті самі сторони підписали «Комплекс заходів з виконання Мінських угод» («Мінськ-2»), що був узгоджений у форматі «нормандської четвірки» лідерами Німеччини, Франції, України та Росії<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> У роботі вживається декілька взаємозамінних термінів (наприклад, «окуповані території», «райони, що перебувають під контролем сепаратистів», «так звані «ДНР» та «ЛНР»», «Донбас») для означення цих районів східної України.

<sup>2</sup> Так звана «ДНР» – «Донецька народна республіка» й так звана «ЛНР» – «Луганська народна республіка».

<sup>3</sup> Нормандський формат було започатковано 6 липня 2014 року, коли лідери цих країн провели зустріч у Нормандії з нагоди 70-ої річниці «Дня Д», дня висадки військ союзників, з метою обговорити конфлікт в Україні.



## 2.1. Мінські угоди: диявол ховається в послідовності кроків

Угоди «Мінськ-1» та «Мінськ-2» схожі, але не ідентичні за змістом. Вони пропонують однакові заходи, такі як перемир'я, роззброєння, відведення військ та важкого озброєння, амністія, обмін полоненими тощо. Обидві угоди також зосереджені на внутрішніх заходах подолання конфлікту, таких як децентралізація влади та місцеві вибори – підхід, що суперечить розумінню конфлікту українською стороною як міждержавного та неявно дотримується російського погляду на ситуацію на сході України як на громадянську війну<sup>4</sup>.

В обох угодах ідеться скоріше про перемир'я, аніж про врегулювання конфлікту. Міжнародний досвід подолання конфліктів свідчить, що угоди про врегулювання конфлікту мають бути досить деталізовані, щоб не допускати розходжень у тлумаченні<sup>5</sup>. Як «Мінськ-1», так і «Мінськ-2» надто короткі і нечіткі та лишають сторонам простір для різних тлумачень своїх положень. Незважаючи на ілюзію, що «Мінськ-2» бере за основу домовленості, досягнені у ході підписання «Мінську-1», між угодами є суттєві відмінності. З огляду на суттєво гірші умови переговорів для України у ході тяжких боїв за Дебальцеве, умови «Мінську-2» більше шкодять Україні, оскільки передбачають, що вона поверне повний контроль над своїм кордоном з Росією лише після місцевих виборів на окупованих територіях. Угода вимагає надання особливого самоврядного статусу окремим районам Донецької та Луганської областей через внесення змін до Конституції та прийняття відповідних законів. На відміну від цього, «Мінськ-1» передбачав створення зони безпеки на російсько-українському кордоні під наглядом ОБСЄ, не містив вимог щодо конституційної реформи в Україні та не визначав послідовності кроків з подолання конфлікту.

Угода «Мінськ-2» превалює над угодою «Мінськ-1», оскільки її було підтримано Резолюцією №2202 Ради Безпеки ООН. У березні 2015 року економічні санкції Євросоюзу щодо Росії були також прив'язані до виконання Мінських угод. За виконання поспіхом та без чіткої послідовності дій «Мінськ-2» міг би призвести до загострення конфлікту. Окрім хибного акценту на спеціальному статусі окупованих районів, що на догоду агресору свідчить про нібито громадянську війну в Україні, основний недолік цієї угоди – це брак чіткої послідовності заходів для врегулювання конфлікту та деталізованого графіку її виконання. Якби Україна взялася проводити вибори у ситуації, коли іноземні озброєння та війська все ще можуть увійти на окуповані території через неконтрольований українсько-російський кордон, це загрожувало б відновленням воєнних дій. Численні дослідження показують, що проведення виборів раніше, ніж за 2-5 років після встановлення стабільного перемир'я не сприяє збереженню миру. Стільки часу між припиненням воєнних дій та виборами необхідно для створення умов для проведення справді чесного голосування завдяки встановленню чесних правил гри для політичних сил, збалансованому інформаційному простору, забезпеченню участі в голосуванні внутрішньо переміщених осіб тощо<sup>6</sup>.

Проте Мінські угоди не позбавлені сильних сторін. Їхня найбільша перевага полягає не в текстах, а в їхніх політичних наслідках. Нормандський формат працює на користь України не лише тому, що українсько-російський діалог відбувається у присутності сторонніх учасників, а ще й тому, що Німеччина та Франція не позиціонують себе як нейтральних посередників у конфлікті. Ангела Меркель та Франсуа Олланд неодноразово наголошували на відповідальності Росії за війну в східній Україні. Зокрема Меркель активно залучалася до виснажливого процесу врегулювання конфлікту, не піддаючись на російський та внутрішній тиск. Другий позитивний аспект «Мінську-2» стосується санкцій. У березні 2015 року лідери ЄС прив'язали існуючий режим санкцій до повного виконання Мінських угод. Рада Європи переглядає подовження санкцій на північній

<sup>4</sup> Див., наприклад, статтю Світлани Кобзар «Будьте уважні: тлумачення угоди «Мінськ-2», *Інститут європейських досліджень*, Випуск 2016/3, <http://www.ies.be/files/Policy%20Brief%202016:3.pdf>

<sup>5</sup> Наприклад, Дейтонські угоди включають 11 додатків, що надають ретельні інструкції, зокрема щодо нагляду за перемир'ям, відведенням озброєння та його зняттям з експлуатації. Мирні угоди для Анголи (Бісесьькі угоди) охоплюють чотири угоди, які визначають детальний графік роззброєнь, схему відведення артилерії та поденний план підготовки виборів. Див. публікацію Катерини Зарембо «Світова практика врегулювання локальних конфліктів. Уроки для України», Інститут світової політики, Київ, 2016 <http://iwp.org.ua/eng/public/1906.html>

<sup>6</sup> Thomas Edward Flores and Irvan Nooruddin, "The Effect of Elections on Postconflict Peace and Reconstruction," *Journal of Politics*, Vol. 74, No 2, April 2012, pp. 558-570. Benjamin Reilly, "Post-War Elections: Uncertain Turning Points of Transition," A.K. Jarstad and T.D. Sisk (eds.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 157–181.



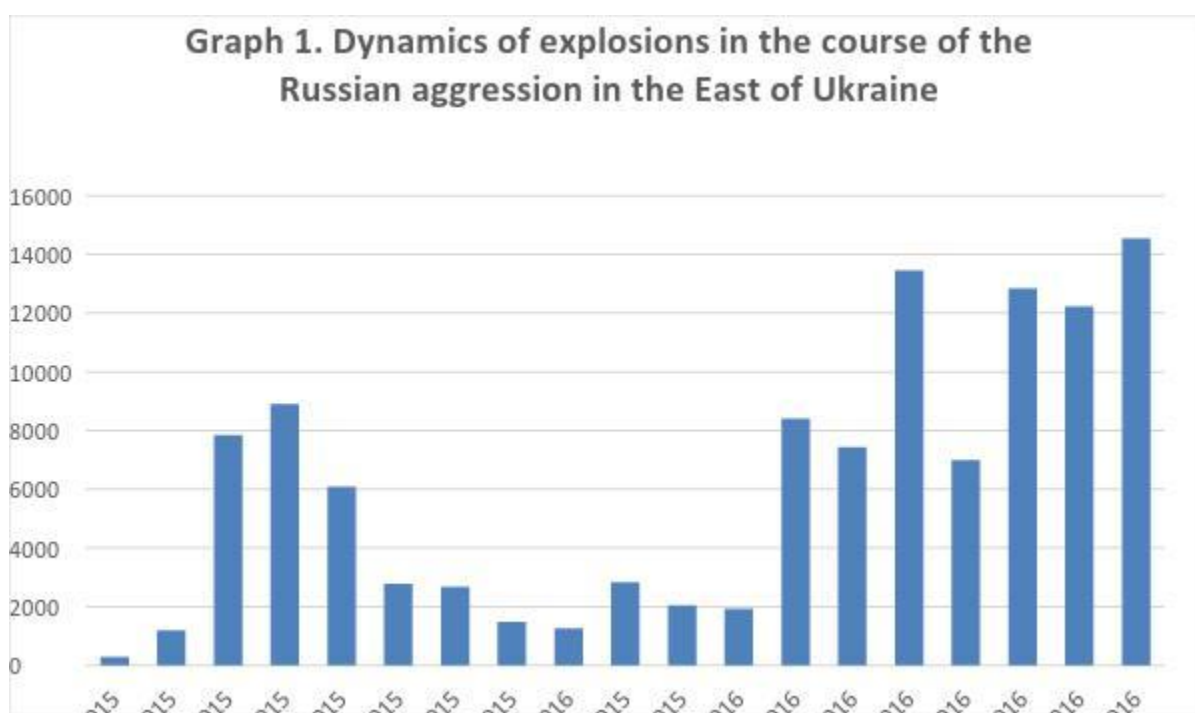
основі після оцінки виконання угод. Наразі санкції подовжено до 31 січня 2017 року. Отже, покарання за невиконання Мінських угод застосовується лише до Росії, а не до України.

## 2.2. Виконання Мінських угод: біг на місці

«Мінськ-2» передбачає заходи з врегулювання конфлікту у політичній та безпековій, а також економічній

та соціально-гуманітарній сферах. Тристороння контактна група, що складається з української, російської сторін та ОБСЄ, стежить за її виконанням. Окрім зустрічей цієї групи двічі на тиждень, жодного із визначених угодою «Мінськ-2» критеріїв не було повністю досягнуто. Як видно на графіку кількості вибухів за місяць (нижче<sup>7</sup>), тривалого перемир'я не було досягнуто та відповідно немає буферної зони безпеки між територіями, що контролюються урядом, та окупованими територіями (пункти 1 та 2 угоди). Конфлікт продовжує жевртити.

Графік 1. Динаміка вибухів у ході російської агресії на сході України



З моменту підписання «Мінську-2» у лютому 2015 року до липня 2016 року було вбито 3888 осіб. Це складає 41 відсоток від усіх жертв серед цивільного населення та військових за весь період конфлікту. Хоча число жертв у цей період зменшилося порівняно з апогеєм протистоянь у 2014 році, у середньому гине 222 особи (здебільшого військові) на місяць<sup>8</sup>.

Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ (СММ) не мала можливості в повній мірі здійснювати моніторинг та пересвідчитися у дотриманні перемир'я та відведенні озброєнь не лише тому, що перемир'я як такого не відбулося, але ще й тому, що обидві сторони конфлікту відмовляли СММ у доступі до різних місцевостей та позицій, хоча сепаратисти робили це частіше. Наприклад, у 2016 році так звані «ДНР» та «ЛНР» перешкождали доступу СММ у 5 разів частіше, ніж це робили українські війська<sup>9</sup>. Спостерігався певний прогрес у відведенні важкого озброєння та обміні полоненими, хоча жоден із заходів не був здійснений у повному обсязі. Більшість важкого озброєння, такого як танки та численні пускові ракетні установки, було відведено на 15 кілометрів від лінії розмежування з обох сторін. Проте снайпери, бойові машини піхоти та великокаліберні

<sup>7</sup> Дані взято зі щоденних звітів спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports>. Автори висловлюють подяку Ользі Лимар та Яні Саєнко з Інституту світової політики за збір даних.

<sup>8</sup> Дані взято з доповідей про поточну ситуацію щодо прав людини в Україні Управління Верховного комісара ООН з прав людини <http://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/UAREports.aspx>

<sup>9</sup> Дані з щоденних звітів Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ (СММ) в Україні: <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports>.

кулемети залишаються на своїх позиціях<sup>10</sup>. Станом на 22 вересня 2016 року, 112 українських громадян і надалі перебувають у полоні «ДНР» та «ЛНР», а ще 498 вважаються зниклими безвісти. «ДНР» та «ЛНР» надали запит Україні на звільнення більше 600 полонених, що нібито були затримані українськими силами<sup>11</sup>.

### **2.3. Нормандський формат і не тільки: невидимі досягнення**

Основний недолік Мінських угод полягає в тому, що вони покладають найбільший тягар з їхнього виконання на Україну, тоді як «ДНР» та «ЛНР», маріонетки Росії у конфлікті, відповідальні лише за виконання обмеженої низки заходів безпеки. Лише від України очікується виконання політичного компоненту угоди «Мінськ-2», наприклад, внесення змін до Конституції та законодавства щодо статусу окупованих територій, амністії та виборів на цих територіях. Це породжує помилкове припущення, що Україна може самостійно забезпечити успішне політичне врегулювання конфлікту, у якому Росія має численні ресурси для його розпалення чи призупинення.

Після майже двох років Україна досягла домовленостей у переговорах щодо деталей виконання Мінських угод, що надають їй певного простору для маневру. За цей період позиція лідерів нормандської четвірки та США щодо порядку заходів для врегулювання конфлікту також різко змінилася. У 2015 році вони були зосереджені на конституційній реформі в Україні, що дозволило б виконати угоду відповідно до початкових термінів виконання – до кінця 2015 року. Після того, як українському парламенту не вистачило голосів для прийняття конституційної реформи, це питання було відкладено. У першій половині 2016 року на Україну тиснули щодо прийняття закону про вибори на окупованих територіях та проведення їх протягом 90 днів потому<sup>12</sup>. Тоді Київ наполягав на тому, що забезпечення безпеки на окупованих територіях (стабільного перемир'я, роззброєння, відведення військ та контролю за українсько-російським кордоном міжнародною «поліцейською» місією) є необхідною умовою для виконання «політичного» компоненту угоди та початку роботи над виборами.

Врешті сторони мають різні погляди на послідовність заходів врегулювання конфлікту. Росія прагне виконання політичних аспектів Мінських угод, перш ніж будуть здійснені заходи безпеки. Україні хотілося б, щоб питання безпеки передувало політичним крокам. Німеччина та Франція прагнуть знайти консенсус, за якого як політичні кроки, так і заходи безпеки здійснювалися б одночасно. Наприклад, навіть очікуючи від України прийняття закону про вибори на цих територіях незалежно від ситуації з безпекою, вони розуміють, що власне вибори можуть відбутися тільки за відповідних умов безпеки. Таким чином, Україна здобула підтримку своїх європейських та американських партнерів щодо підходу «спершу безпека», про що свідчить травнева заява німецького Міністра закордонних справ Франка-Вальтера Штайнмайера: «У східній Україні безпека – це ще не все, втім без безпеки немає нічого»<sup>13</sup>.

Завдяки Мінському процесу також зростає участь США у врегулюванні конфлікту. Незважаючи на те, що президент Обама – єдиний американський президент, що жодного разу не відвідав Україну протягом терміну перебування на посаді, Сполучені Штати постійно беруть участь у процесі неофіційним чином. Окрім Спеціального вповноваженого у Мінському процесі при Посольстві США в Києві, за портфоліо російсько-українського конфлікту відповідають помічник Держсекретаря США у справах Європи та Євразії Вікторія Нуланд та радник президента США з національної безпеки Сюзан Райс. Хоча США офіційно не є стороною у переговорах у нормандському форматі, вони постійно консультуються з Німеччиною, Францією, Україною та

<sup>10</sup> Денис Попович «Донбаський прорив: Марчук розповів, про що домовилися у Мінську», онлайн-видання «Апостроф» від 21 вересня 2016 року <http://apostrophe.ua/ua/article/politics/2016-09-21/donbasskiy-proryv-marchuk-rasskazal-o-chem-dogovorilis-v-minske/7363>

<sup>11</sup> «Бойовики хочуть обміняти 618 їхніх полонених на 47 українців», «Українська правда» від 22 вересня 2016 року: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/09/22/7121390/>

<sup>12</sup> «Україна/міністерська зустріч у нормандському форматі», зроблена після зустрічі заява Жан-Марка Еро, Міністра закордонних справ та міжнародного розвитку, Париж, 3 березня 2016 року, Посольство Франції у Вашингтоні, округ Колумбія <http://franceintheus.org/spip.php?article7405>

<sup>13</sup> Зустріч у нормандському форматі у Берліні – Штайнмайер: Успіхи у посиленні безпеки в східній Україні. Прес-реліз Федерального міністерства закордонних справ Федеральної республіки Німеччина, 11 травня 2016 року [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160511\\_Ukraine.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160511_Ukraine.html)

Росією та час від часу пропонують творчі рішення, як, наприклад, «бульбашки безпеки»<sup>14</sup> на лінії розмежування між Україною та «ДНР»/«ЛНР».

Наразі нормандський формат та його динаміка працюють на користь України. Верховний представник Європейського Союзу Федеріка Могеріні констатувала: «Нам слід завжди пам'ятати, що, говорячи про суверенітет України, ми маємо також брати до уваги та поважати суверенітет України в її власних рішеннях щодо обраного шляху та права визначати, якою мірою вона готова прийняти домовленості стосовно власного майбутнього»<sup>15</sup>. Нинішня адміністрація США також не готова прискорювати процес врегулювання конфлікту за рахунок України, навіть задля власної геополітичної вигоди, як-от врегулювання конфлікту до закінчення президентського терміну Барака Обами чи його прив'язки до сирійської кризи.

Внаслідок цього Росія розчарована недостатнім тиском на Україну з боку Німеччини та Франції. У серпні 2016 року Росія спробувала зрівати зустріч у нормандському форматі, стверджуючи, що такий формат більше «не має сенсу»<sup>16</sup>, щоб пізніше відмовитись від своїх слів заявою президента Путіна, у якій він підтвердив свою готовність до продовження переговорів. Росія намагається подолати пріоритетний принцип «спершу безпека». З одного боку, між ЄС, США та Україною досягнений консенсус щодо неможливості подальших політичних кроків та виборів до встановлення стабільного перемир'я. Таким чином, якщо Росія прагне реінтеграції окупованих територій до складу України та їх використання як важелю у зовнішній політиці Києва, вона мала б бути зацікавлена у підтримці перемир'я. З іншого боку, присутність російських військ на окупованих територіях, що створює приховану загрозу негайного удару у відповідь та можливої подальшої агресії, є головним козирем, від якого Росія не хоче відмовлятися, бо це ослабило б її позиції у переговорах.

У свою чергу західні партнери України тиснуть на неї стосовно виконання її зобов'язань, щойно ситуація з безпекою покращиться. Як зазначають західні дипломати у приватних розмовах, якщо цього не відбудеться, Україна ризикуватиме втратити підтримку своїх західних партнерів. Усвідомлюючи цю динаміку, влітку 2016 року Україна підготувала та обговорила проект закону про вибори у нормандському форматі на рівні радників. Законопроект не був розповсюджений у вільному доступі та не був зареєстрований у парламенті.

Зрештою, деякі західні посередники нещодавно почали пов'язувати продовження санкцій проти Росії з успішністю реформ в Україні<sup>17</sup>. Хоча темп та характер внутрішніх реформ завжди виразно фігурували у діалозі України з її західними партнерами, встановлення взаємозв'язку між внутрішніми змінами та конфліктом, ініційованим ззовні для запобігання саме цим змінам, загрожує перекиданням тиску з агресора на жертву, що було б контрпродуктивним для будь-якого варіанту врегулювання конфлікту.

### 3. ЦІНА КОНФЛІКТУ: ВИТРАТИ НА МИРНІ ТА ВІЙСЬКОВІ ЦІЛІ

Фінансова криза 2008 року вдарила по Україні відчутніше, ніж по будь-якій іншій країні регіону<sup>18</sup>, що призвело до значного падіння ВВП<sup>19</sup>, девальвації національної валюти<sup>20</sup>, зростання рівня

<sup>14</sup> Ідея «бульбашок безпеки» приписується США. На основі рамкової угоди, підписаної Тристоронньою контактною групою 21 вересня 2016 року, ця ідея передбачає повне відведення військ та озброєнь докола «тестових» територій: Станиця Луганська, Золоте та Петровське. За умови успішного впровадження цю модель можна було б застосувати до інших територій вздовж лінії розмежування.

<sup>15</sup> Федеріка Могеріні «У пошуках рішень щодо закордонних справ та викликів безпеці в країнах-сусідах ЄС», інтерв'ю Квентіна Піла, Chatham House, Британський королівський інститут міжнародних відносин, 24 лютого 2015 року, [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field\\_document/20150224RespondingtoForeignAffairsandSecurityChallengesintheEU.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150224RespondingtoForeignAffairsandSecurityChallengesintheEU.pdf)

<sup>16</sup> Олександр Баунов «Кримські саботажники та новий ультиматум Росії», Московський центр Карнегі, 19 серпня 2016 року

<http://carnegie.ru/commentary/2016/08/19/crimean-saboteurs-and-russia-s-new-ultimatum/j3rj>

<sup>17</sup> «Байден: недостатні реформи в Україні підживляють режим санкцій проти Росії», Радіо Свобода, від 22 вересня 2016 року <http://www.radiosvoboda.org/a/news/28005858.html>

<sup>18</sup> У 2009 році ВВП України впав на 14,8 відсотка, і національна валюта, гривня, втратила 40 відсотків своєї вартості – від 5,26 за долар у 2008 році до 7,79 гривень за долар у 2009 році.

<sup>19</sup> Оскільки точна інформація з окупованих територій недоступна, Державна служба статистики України розраховує ВВП та інші показники без врахування окупованих територій. Згідно з цими даними, ВВП України впав на 6,6 відсотка в 2014 році і 9,9 відсотка в 2015 році. Прогнозується ріст ВВП на 1,5 відсотка в 2016 році. Це дозволить вивести ВВП держави до 85% від рівня 2013 року.

<sup>20</sup> Девальвація на понад 300 відсотків: від 7,99 гривень за долар у 2013 році до 25,37 гривень за долар протягом першого півріччя 2016 року.

безробіття<sup>21</sup>, вищого рівня бідності та соціальної незахищеності населення<sup>22</sup>. Після слабкого й повільного відновлення Україна поринула в рецесію у 2012 році. Коли Євромайдан повалив режим президента Януковича два роки потому, економіка знаходилась у трясовині структурних деформацій, корисливих інтересів і низького інституційного потенціалу загальнодержавних і місцевих органів влади. Ці недоліки посилили руйнівний вплив військових дій Росії й підштовхнули українську економіку до чергової глибокої кризи. Незважаючи на такі жахливі умови, у 2014-2015 роках новий український уряд спромігся досягнути певної макроекономічної стабілізації. За сприяння МВФ, ЄС та інших міжнародних партнерів, Україна розпочала впровадження ліберальних економічних реформ. Хоча цей шлях затьмарювався періодичними політичними кризами та суперечками, Україна повільно, але стабільно просувалася вперед<sup>23</sup>.

### **3.1. Економіка під тиском: на дно й назад**

У 2013 році, до військового конфлікту, частка Донецької й Луганської областей становила 14,4 відсотка ВВП України. Їхня питома частка промислового виробництва й експорту складала 25 відсотків<sup>24</sup>. Видобувна (вугілля й кокс), металургійна, машинобудівна та хімічна галузі відігравали ключову роль у східній Україні. Застаріла й неефективна структура регіональної економіки<sup>25</sup> зробила свій внесок у масштаби та розвиток конфлікту. Насильство переважно відбувалось у місцях, де переважають підприємства машинобудівної промисловості<sup>26</sup>, для яких головним ринком збуту була Росія, і які були неконкурентоспроможними на інших ринках. Значно рідшим насильство було в місцях із гірничовидобувною та іншими галузями промисловості, які продавали більшу частину своєї продукції на території України або експортували її до інших країн світу.

Окупована територія охоплює понад 1,6 мільйона гектарів сільськогосподарських земель вартістю 30 мільярдів гривень (1 мільярд євро)<sup>27</sup>. Там також розташовані найбільші міста й промислові підприємства у регіоні. До числа останніх належать найбільші металургійні та фармацевтичні заводи країни й увесь ланцюжок поставок антрациту, яким користується половина теплоелектростанцій України. Оцінки втрати ВВП унаслідок війни коливаються від 8 до 15 відсотків. Валовий регіональний продукт (ВРП) решти території України, без врахування Криму й окупованих територій на сході, у 2014-2015 роках знизився на 15,8 відсотка. Господарська діяльність малих і середніх підприємств (МСП) в Донецькій і Луганській областях впала на 80-90 відсотків. Майже 40 тисяч МСП взагалі припинили свою діяльність. Деякі великі заводи продовжують працювати, хоча і в значно менших масштабах<sup>28</sup>. За оцінками, в 2014-2015 роках Україна втратила близько 50 мільярдів гривень (близько 2,3 мільярдів доларів) податків з окупованих територій<sup>29</sup>. Це складає до 5-6 відсотків річного обсягу податкових надходжень.

Втрата цих територій скоротила державні витрати в області державного управління, освіти та охорони здоров'я громадян. Наразі витрати центральної влади на державне управління в підконтрольних державі районах Донецької та Луганської областей становлять 85 відсотків від довоєнного рівня. Крім того, уряд не забезпечує пенсіями та іншими виплатами тих, хто живе в окупованих районах<sup>30</sup>. Найбільша економія для держави викликана десятикратним скороченням

<sup>21</sup> Від 7,8 відсотка працездатного населення у 2013 році до 9,5 відсотка у 2015 році, згідно з методологією МОП

<sup>22</sup> За оцінками доповіді ПРООН «Цілі тисячоліття України: 2000-2015», «з 6 мільйонів осіб у зоні антитерористичної операції й прилеглих до неї територій понад 5 мільйонів досягли межі бідності або близькі до неї через збройний конфлікт, незалежно від того, чи переїхали вони до іншої частини країни, чи залишилися у місцях свого постійного проживання». Повну версію доповіді див. на <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/mdg.html>

<sup>23</sup> VoxUkraine двічі на тиждень здійснює оцінку та аналіз реформ в Україні. Див. [http://imorevox.in.ua/?page\\_id=609](http://imorevox.in.ua/?page_id=609)

<sup>24</sup> Проект стратегії державної програми відновлення Донбасу: [http://195.78.68.90/4a1a2b23/docs/25110a08/Projekt\\_rozporvadzhennya.pdf](http://195.78.68.90/4a1a2b23/docs/25110a08/Projekt_rozporvadzhennya.pdf)

<sup>25</sup> 2013 року 50 відсотків робітників у Донецькій області й 43 відсотки в Луганській області працювали на великих підприємствах. Лише 18 і 19 відсотків у кожному регіоні відповідно були зайняті на малих фірмах з менш ніж 50 працівниками. Загалом в Україні великі підприємства задіюють 25 відсотків робочої сили, малі підприємства – 44 відсотки.

<sup>26</sup> Юрій Жуков «Економіка повстання на сході України», VoxUkraine від 10 листопада 2015 року, <http://voxukraine.org/2015/11/10/the-economics-of-rebellion-in-eastern-ukraine-ua/>

<sup>27</sup> «Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрямки державної політики», Національна Академія Наук України, 2015, [http://www.idss.org.ua/arhiv/2015\\_23\\_09\\_Donbass.pdf](http://www.idss.org.ua/arhiv/2015_23_09_Donbass.pdf)

<sup>28</sup> Там само. Згідно з тим же джерелом, спад промислового виробництва в Донецькій і Луганській областях в 2013-2016 роках оцінюється в 60-70 відсотків.

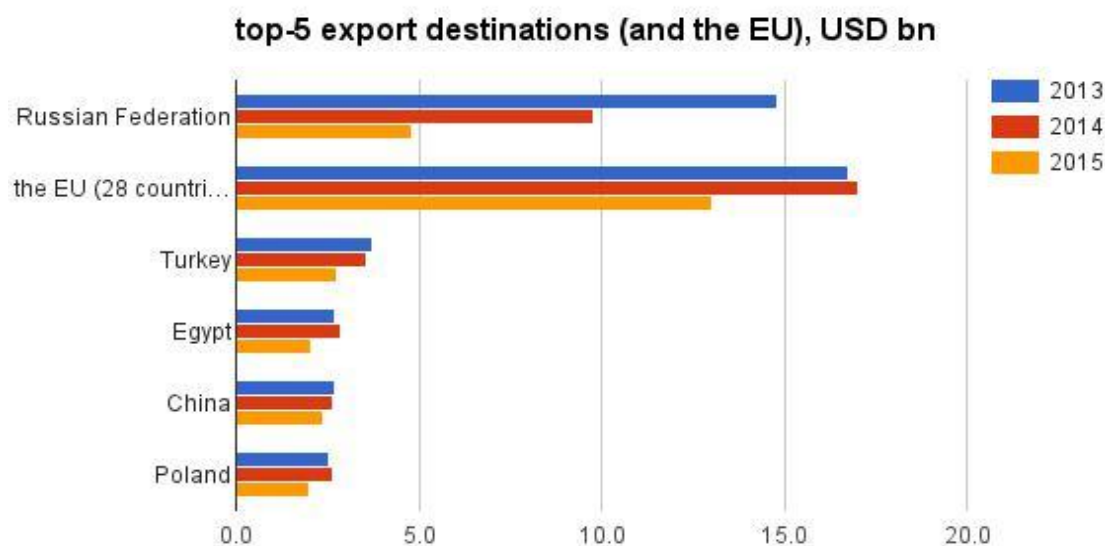
<sup>29</sup> Галина Калачова «Ціна війни: скільки податків втратив бюджет через АТО», «Українська Правда» від 30 серпня 2016 року, <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/08/30/603534/>

<sup>30</sup> Наприкінці 2014 року Росія розпочала виплати пенсій та соціальної допомоги населенню окупованих територій. За оцінками Кризової групи, ці виплати разом із фінансуванням місцевих «урядів» та військових витрат можуть коштувати Росії близько \$1 мільярда на рік.

бюджетної підтримки вугільної промисловості, з 0,8 відсотка ВВП (в середньому у 2008-2013 рр.) до 0,09 відсотка ВВП (2015 р.).

Для сприяння відновленню економіки окупованих територій знадобиться понад 1,5 мільярда доларів, 1,2 мільярда з яких буде використано на відновлення інфраструктури<sup>31</sup>. За оцінками українського уряду, понад 11 тисяч будинків, понад 70 лікарень і 350 навчальних закладів були зруйновані або серйозно пошкоджені<sup>32</sup>. Пошкодження електромереж, водо- й газогонів та інших об'єктів інфраструктури теоретично впливає на понад 4,5 мільйони людей<sup>33</sup>. Після звільнення частини цих областей у 2014 році влада досі не завершила відбудову місцевого житла та інфраструктури.

Окрім того, що Росія підтримує сепаратистів, вона розв'язала економічну війну проти України. Наприклад, вона заборонила ввезення української сільськогосподарської продукції та транзит товарів. У відповідь на це Україна запровадила заборону на експорт до Росії певних товарів військового та подвійного призначення. Важко точно оцінити наслідки цих дій, оскільки одночасне падіння світових цін на сировинні товари також сприяло зниженню обсягу українського експорту в грошовому вимірі. Однак, масштаби економічного спаду можна оцінити, подивившись на дані про зовнішню торгівлю: в період з 2013 по 2015 роки обсяг українського експорту впав з 67 до 41 млрд дол., а обсяг імпорту скоротився з 79 до 39 млрд дол. Позитивним чинником є те, що дефіцит рахунку поточних операцій знизився з 9,2 відсотка ВВП в 2013 році до 0,3 відсотка ВВП в 2015 році.



*Джерело: Державна служба статистики України*

«Росія й сепаратисти на сході України», Crisis Group Briefing #79 від 5 лютого 2016 року, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/russia-and-separatists-eastern-ukraine>

<sup>31</sup> «Оцінка відновлення та будівництва миру в Україні: аналіз наслідків кризи та потреб на Сході України. Том 1: Узагальнююча доповідь» [“Ukraine: Recovery and Peace Building Assessment: Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine. Volume I: Synthesis Report”], Світовий банк, березень 2015 <http://documents.worldbank.org/curated/en/879011468188335375/pdf/96487-REPLACEMENT-FILE-WP-v1-Box391453B-PUBLIC-RPA-A4-Vol1-Eng-Web.pdf> та «Оцінка відновлення та будівництва миру в Україні: аналіз наслідків кризи та потреб на Сході України. Том 2: Детальні звіти складових» [“Ukraine Recovery and Peace Building Assessment: Analysis of Crisis Impacts and Needs in Eastern Ukraine. Volume II: Full Component Reports”], Світовий банк, березень 2015 <http://documents.worldbank.org/curated/en/543981467986311700/pdf/96487-REPLACEMENT-FILE-WP-v2-Box391453B-PUBLIC-RPA-A4-Vol2-Eng-Web.pdf>

<sup>32</sup> Цитується за «Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрямки державної політики», [http://www.idss.org.ua/arhiv/2015\\_23\\_09\\_Donbass.pdf](http://www.idss.org.ua/arhiv/2015_23_09_Donbass.pdf)

<sup>33</sup> Там само.



У відповідь на російські військові дії та економічну блокаду багато українських фірм почало урізноманітнювати ринки збуту своєї продукції та шукати нових постачальників. Хоча Росія досі залишається найбільшим торговельним партнером України, її частка в українському експорті скоротилася з 24 відсотків у 2013 році до 9,6 відсотка в першому півріччі 2016 року. Такого ефекту було досягнуто передусім завдяки зміні переорієнтації України від Росії до ЄС у поставках природного газу<sup>34</sup>.

Нарешті, від початку військової інтервенції Україна майже потроїла свої витрати на оборону: від 1 відсотка від ВВП в 2013 році до 2,8 відсотка ВВП (2,7 мільярди доларів) у 2016<sup>35</sup>. Незважаючи на те, що таке збільшення військових витрат відволікає державне фінансування від потенційно продуктивнішого використання в економіці, воно може стимулювати розвиток виробництва озброєння і суміжних галузей.

Україна отримує поставки нелетальної зброї та військового навчання зі США, Канади, Японії та країн ЄС. На сьогодні вартість такої допомоги перевищує \$200 млн.

### **3.2. Соціальні витрати: підрахувати незліченне**

Українське законодавство пропонує пільги учасникам бойових дій, а також забезпечує одноразовими виплатами й житлом сім'ї загиблих солдатів. У 2014-2016 роках ці виплати склали \$115 мільйонів<sup>36</sup>. Хоча вартість інших виплат важко розрахувати, оскільки вони не відображені окремими рядками в бюджетах на охорону здоров'я або соціальний захист, вони безумовно зросли з початком війни<sup>37</sup>. Хорватський досвід дозволяє припустити, що ці витрати можуть зрости навіть без ескалації конфлікту<sup>38</sup>, тому що фізичні й психологічні травми учасників війни мають довготривалі наслідки.

Україна реалізує декілька програм підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з Криму та окупованих територій на сході. Хоча як ВПО зареєстровано понад 1,7 мільйона осіб<sup>39</sup>, їхня фактична кількість може бути вдвічі меншою<sup>40</sup>. Зареєстровані ВПО мають право на отримання одноразової грошової допомоги і житлових субсидій. У 2014-2016 прями виплати ВПО склали \$305 мільйонів. На додачу до цих грошових виплат, ВПО мають право скористатися програмою зайнятості<sup>41</sup>, яка, за попередніми оцінками, у 2016 році обійдеться уряду у 8,76 мільярдів гривень (\$350 мільйонів)<sup>42</sup>. ВПО неминуче збільшують навантаження на обмежені ресурси в галузі освіти й охорони здоров'я в сусідніх містах на сході України, куди вони здебільшого переселяються. Це створює напругу у стосунках з місцевими жителями й вимагає додаткової підтримки цих областей.

У відповідь на непідтверджені дані про те, що деякі люди отримують пенсії та соціальні виплати як від України, так і від самопроголошених «ДНР» і «ЛНР», український уряд розпочав перевірку списків отримувачів соціальної допомоги з метою виявлення тих, хто не має цього права за економічними критеріями, а також тих, хто зареєстрований як ВПО, але проживає на окупованій території. Це суперечливий підхід. З одного боку, уряд вважає, що ті, хто не підтримує українську державу, не повинні отримувати виплати від її системи соціального забезпечення, що й так перебуває в кризі. З іншого боку, багато тих, хто залишився на окупованих територіях, прийняли це рішення через різні особисті та економічні причини, що не мають нічого спільного з їхньою

<sup>34</sup> Детальніше див. діаграму вище.

<sup>35</sup> Для порівняння, витрати на правоохоронні органи (поліція, прокуратура та суди) залишаються відносно стабільними на рівні 2,6 відсотка ВВП.

<sup>36</sup> Дивіться: Виконання державного бюджету, Державна служба казначейства України, <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

<sup>37</sup> Державні витрати на охорону здоров'я скоротилися з 4,2 відсотка ВВП у 2013 році до 3,6 відсотка ВВП в 2015 році. Проте таке зниження витрат пояснюється, перш за все, оптимізацією медичних установ (наприклад, скороченням кількості лікарняних ліжок і реорганізацією лікарень). Окрім того, значна підтримка для військових госпіталів і поранених солдатів забезпечується волонтерами, урядами іноземних держав і міжнародними організаціями.

<sup>38</sup> Младен Пуपाвац та Ванесса Пупавац. Протести ветеранів у Хорватії, 13 листопада 2014, <http://nottspolitics.org/2014/11/13/veteran-protests-in-croatia/>

<sup>39</sup> Валентина Смаль, Олексій Позняк «Внутрішньопереміщені особи: соціальна та економічна інтеграція у приймаючих громадах», Project Promise publication, 2016, [http://pledgg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP\\_REPORT\\_PLEDDG\\_edited\\_09.06.2016.pdf](http://pledgg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf)

<sup>40</sup> Проект резолюції Кабінету міністрів «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України», 2016, [http://195.78.68.90/4a1a2b23/docs/25110a08/Projekt\\_rozporjadzhennya.pdf](http://195.78.68.90/4a1a2b23/docs/25110a08/Projekt_rozporjadzhennya.pdf)

<sup>41</sup> Калачова, <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/08/30/603534/>

<sup>42</sup> Сукупні витрати національного уряду в 2016 році становлять близько \$27 мільярдів.

відданістю Україні. Імовірно, відчуження тих, хто, підтримуючи Україну, змушений терпіти жахи окупації, не є найкращим способом зберегти їхню вірність країні.

Низка досліджень, проведених в Абхазії, Південній Осетії та Придністров'ї, свідчать, що «єдиною життєздатною стратегією для об'єднання є політична взаємодія й економічна інтеграція»<sup>43</sup>. Дослідження в зонах заморожених конфліктів показують, що, хоча насправді економічне становище людей там гірше, ніж на основній території, вони вважають, що живуть набагато краще завдяки повсюдній сепаратистській пропаганді в цих регіонах. Оскільки українські ЗМІ з технічних причин не можуть транслюватися на окупованих територіях, одним із небагатьох доступних способів достукатися до людей є укріплення їхніх економічних зв'язків з Україною через надані державною послуги.

Гуманітарна допомога, що надається різними українськими громадськими групами й міжнародними організаціями, знижує навантаження на державний бюджет України. Її загальну вартість важко підрахувати, оскільки про більшу частину допомоги не звітується або звітується в товарному виразі. Проте в 2014-2015 роках лише УВКБ ООН витратило принаймні \$12-13 мільйонів на Донбасі<sup>44</sup>. Управління стверджує, що в 2016 році потребуватиме \$38,4 мільйони.

Україна отримала навіть більше, ніж можна підрахувати в грошовому вимірі. Підтримка тисяч волонтерів і мільйонів звичайних людей в Україні є безцінною для армії та внутрішньо переміщених осіб, хоча її важко оцінити з економічної точки зору. Добровольчі батальйони значно підтримували регулярні частини армії на початку конфлікту. У 2014-му й першій половині 2015 років все армійське спорядження за винятком зброї (продукти харчування, одяг, тепловізори, планшети, бронжилети, шоломи й транспортні засоби) купували й доставляли волонтери, а українці з усього світу фінансували ці закупівлі. Деякі з волонтерів тепер працюють у Міністерстві оборони України, реформуючи його неефективну систему управління й закупівель. Волонтери, серед яких багато ВПО, створили центри підтримки ВПО, які спершу надавали предмети першої необхідності, а тепер спрямовані на довгострокову підтримку, наприклад, правову допомогу та допомогу з працевлаштуванням. У цілому, Євромайдан і російська агресія дали поштовх стрімкому розвитку громадянської активності. За підтримки зарубіжних партнерів України багатьох активістів і громадських організацій було залучено до розробки й просування ліберальних реформ.

### ***3.3. Повільна корозія: економічні наслідки окупації***

Після "Мінська-2" лінія розмежування між окупованими й підконтрольними державі територіями залишається фіксованою, незважаючи на постійні спроби підтримуваних Росією сепаратистів відсунути її на захід<sup>45</sup>. Хоча український уряд намагається мінімізувати торгівлю між окупованими територіями і рештою України, є численні докази того, що між ними досі відбувається обмін споживчими та промисловими товарами. Наприклад, найбільший виробник сталі в Україні МетІнвест, який використовує вугілля та інші види сировини з окупованих територій, нещодавно висловив протест, коли у 2016 році було тимчасово призупинено залізничні перевезення<sup>46</sup>. Поставки споживчих товарів з України було значно обмежено, що збільшило залежність від російських товарів на цих територіях<sup>47</sup>. Через обмеження в переміщенні товарів і людей на

<sup>43</sup> Ерік Лівін та Том Купе «Вирішення «замороженого конфлікту»: з точки зору економістів», Vox Ukraine від 18 жовтня 2014 року, <http://voxukraine.org/2014/10/18/%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%82%D1%83/>

<sup>44</sup> Дані про допомогу УВКБ ООН внутрішньо переміщеним особам в Україні: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1319-unhcr-assistance-to-idps-in-ukraine>

<sup>45</sup> Наприклад, Кризова група наводить докази постійних артобстрілів українських позицій, організованих Росією, та контрабанди товарів через лінію фронту. «Україна: Лінія», Crisis Group Briefing #81 від 18 липня 2016 року, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/ukraine-line>

<sup>46</sup> Див. прес-реліз групи МетІнвест про призупинення руху на залізничному транспорті в квітні 2016 року: <http://www.metinvestholding.com/ua/press/news/show/7228>

<sup>47</sup> Наприклад, російський «Коммерсант» вказує на те, що поставки російського пива в Україну потроїлися, і більшість його йде до окупованих територій. Алексей Соколов, «Пиво напиток универсальный и политике не подвержен», «Коммерсант», от 13 сентября 2016 года, <http://www.kommersant.ru/doc/3088210>.

окупованих територіях та лінії розмежування розквітла корупція та здирицтво<sup>48</sup> з українського та сепаратистського боків.

Оскільки український запас антрациту залишається на окупованій території, минулого року енергетичні компанії були змушені імпортувати вугілля за вищою ціною, проводячи поставки з таких віддалених країн, як Південна Африка. Щоб покрити витрати енергетичних компаній, НКРЕКП вдвічі підвищила тарифи на електроенергію між 2014 та 2016 роками. Якщо заяви<sup>49</sup> про «імпортне» вугілля, яке доставляється з окупованих територій, є правдивими, ця ситуація не тільки створює нові можливості для корупції, а й зміцнює позиції українських олігархів, чий вплив як політичного класу зменшився після зниження вартості їхніх активів<sup>50</sup> з часів Революції Гідності<sup>51</sup>.

Зрештою, у довгостроковій перспективі військовий конфлікт на Донбасі продовжуватиме шкодити інвестиційному клімату України. Нещодавнє опитування іноземних інвесторів назвало конфлікт третьою основною перешкодою для іноземних інвестицій в Україну після корупції й низького рівня довіри до судової системи<sup>52</sup>. Хороша новина полягає у тому, що ці два чинники повністю знаходяться під контролем української влади, яка, на жаль, здійснює реформи тільки під постійним тиском з боку українського громадянського суспільства й іноземних партнерів.

#### 4. МАЯТНИК ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЩОДО ОКУПАЦІЇ НА СХОДІ

Від серпня 2014 року переговорний процес у Мінську залишається ключовим питанням внутрішньополітичного дискурсу України. Наприкінці минулого року переважна більшість українців (78,5 відсотка) вважала, що владі слід зосередитися на пошуку вирішення конфлікту на окупованих територіях Донецької та Луганської областей і домогтися його мирного врегулювання. Показово, що навіть подолання корупції та вирішення економічних проблем, одвічні больові точки України, громадяни вважали менш нагальними завданнями уряду. Отже, Мінські угоди та низка пов'язаних із конфліктом питань усебічно висвітлюються в національних ЗМІ та займають чільне місце в риториці всіх політичних партій.

##### 4.1. Уявлення про інших: Україна і окуповані території

Українська громадськість твердо вірить, що окуповані території слід повернути Україні. Втім, думки про те, як це зробити, різняться. Майже половина населення з 2015 року підтримує підхід, за яким ці регіони мають повернутися під українську юрисдикцію на довоєнних умовах. Приблизно чверть віддає перевагу сценарію, згідно з яким ці території мають отримати більше автономії від київського уряду<sup>53</sup>. Ідеї незалежності окупованих територій або їхнє відділення від України та приєднання до Росії мають незначну підтримку (7 відсотків і 3 відсотки відповідно).

<sup>48</sup> Див. приклади розслідувань тут <http://nashreporter.com/readnews.php?read=10335> або тут <http://strana.ua/articles/rassledovania/7964-ato-anatomiya-kontrabandy.html>

<sup>49</sup> Матвій Нікітін та Роман Кириченко «Операція «Легалізація». Як Медведчук і Ко «вПАРюють» вугілля Україні», «Українська правда» від 3 лютого 2016 року, <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2016/02/3/7097702/>

<sup>50</sup> Див. Балаш Джарабик и Юлия Била «Осталось пятеро. Как теряют миллионы украинские олигархи», Vox Ukraine від 29 червня 2015 року, <http://voxukraine.org/2015/07/01/and-then-there-were-five-the-plight-of-ukraines-oligarchs-ru/>

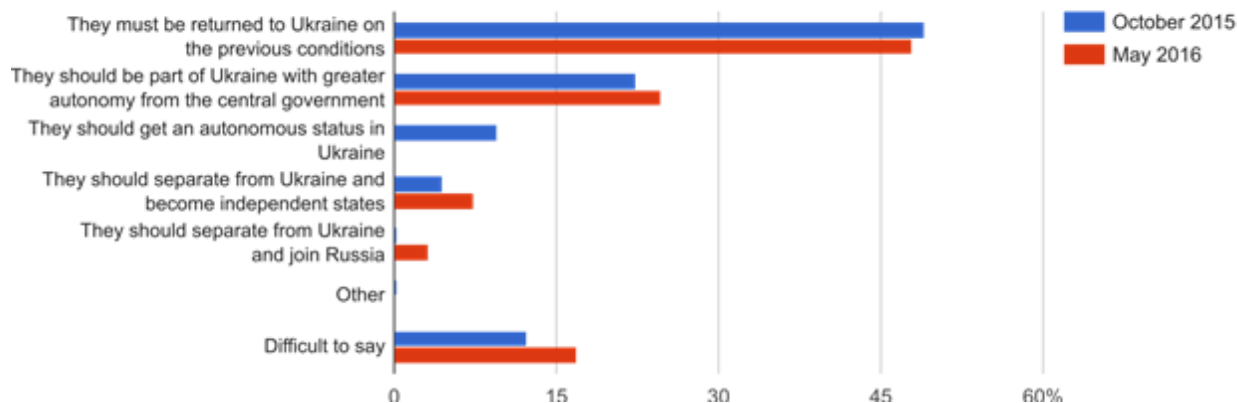
<sup>51</sup> Можна без перебільшення сказати, що олігархи продовжують контролювати найбільші медіаконцерни та мати вплив на законодавчу та виконавчу гілки влади. Войцех Кононук «Олігархи після Майдану: Стара система в «новій» Україні, OSW Commentary No. 162, лютий 2015, [http://aei.pitt.edu/61809/1/commentary\\_162\\_0.pdf](http://aei.pitt.edu/61809/1/commentary_162_0.pdf)

<sup>52</sup> «Корупція та брак довіри до судової системи України – найбільші перепони для іноземних інвесторів, *Dragon Capital Press Releases*, від 14 вересня 2016 року, [http://www.dragon-capital.com/en/about/media/press\\_releases/corruption\\_and\\_lack\\_of\\_trust\\_in\\_the\\_judiciary\\_in\\_ukraine\\_are\\_the\\_largest\\_obstacles\\_for\\_foreign\\_investors.html](http://www.dragon-capital.com/en/about/media/press_releases/corruption_and_lack_of_trust_in_the_judiciary_in_ukraine_are_the_largest_obstacles_for_foreign_investors.html)

<sup>53</sup> Цей розділ ґрунтується передусім на опитуванні Фонду демократичні ініціативи, оскільки автор має доступ до вихідних даних. Національне опитування населення «2015 – політичний огляд – громадська думка»: <http://dif.org.ua/en/publications/press-relizy/2015-i-politichni-pja.htm>



### Options for the occupied territories in eastern Ukraine (nationwide)



Погляди мешканців недавно звільнених регіонів на сході України зазнали найбільш драматичних змін. У жовтні 2015 року вони однаковою мірою підтримували обидва варіанти: надання окупованим територіям ширшої автономії та адміністративних повноважень після їхнього повернення до складу України, а також повернення до доконфліктного статусу. Але вже у травні 2016 року громадська думка уздовж східного фронту наздогнала решту країни: 42 відсотки респондентів виступали проти надання самопроголошеним «республікам» будь-яких додаткових політичних повноважень.

Що ж до всієї країни, підтримка повернення до довоєнного статусу залежить від близькості до зони конфлікту. Абсолютна більшість населення на заході й у центрі країни підтримує повернення окупованих регіонів у доконфліктному статусі<sup>54</sup>. Південь чимдалі охочіше сприймає ширшу автономію окупованих територій: частка прибічників цього варіанту зросла з 29 відсотків до 39,5 відсотків із жовтня 2015 року по травень 2016 року. На сході громадська думка розділилася порівну між поверненням цих регіонів у довоєнний статус та наданням їм ширшої автономії. Український уряд також мусить зважати на те, що значна частка (принаймні, третина) населення сходу, півдня та Донбасу вважає, що центральний уряд має надати окупованим регіонам більше повноважень.

#### Таблиця 2

#### Варіанти для окупованих територій на сході України (травень 2016 року)

	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас
Вони повинні бути повернуті Україні на колишніх умовах	62,2	53,6	26,4	38,4	42,3
Вони повинні бути частиною України з більшою автономією від центрального уряду	17,6	15,6	39,5	35,8	30,3
Вони повинні відокремитися від України і стати незалежними державами	5,5	7,1	13,5	9,5	3,7
Вони повинні відокремитися від України і приєднатися до Росії	3,5	2,9	3,2	4,5	1,8
Важко сказати	11,2	20,7	17,4	11,7	22

#### 4.2. Рецепти миру: що підлягає, а що не підлягає обговоренню

<sup>54</sup> Там же.

Громадськість критично сприймає Мінські угоди через їхню нездатність принести стійке припинення вогню, яке було їхньою метою. У цих умовах будь-які подальші переговори про політичну складову (приміром, поправки до Конституції, вибори на окупованих територіях тощо) вкрай спірні. Вони більше нагадують односторонні поступки і не отримують підтримки з боку більшості населення. Українській владі слід дослухатися цих думок як важливої складової внутрішньої легітимізації Мінських угод.

Українська громадськість залишається одностайною в баченні закінчення конфлікту. 41 відсоток громадян вважає, що Росію слід змусити покинути окуповані території шляхом міжнародних санкцій і тиску. Решта варіантів отримує значно слабшу підтримку суспільства. Думки про те, як Україна має взаємодіяти з окупованими територіями, різняться. Третина українців вважає, що допомога звільненим регіонам повернутися до нормального життя сприятиме врегулюванню конфлікту<sup>55</sup>. 20 відсотків переконано, що конфлікт можна залагодити шляхом припинення будь-якої фінансової допомоги окупованим територіям та їхньому населенню. На думку 13 відсотків, проблему вирішить «особливий статус» або вибори в цих округах. Усупереч аргументам, які Росія просувала з моменту початку конфлікту, українці не вважають федералізацію життєздатним варіантом. Ідея остаточно відмовитися від перспективи членства в НАТО задля вирішення конфлікту також не надто популярна<sup>56</sup>.

Вибори на окупованих територіях часто представляють як кінцеву стадію вирішення конфлікту і повернення цих регіонів до політичного й правового поля України. Втім, український уряд не лише не в змозі влаштувати вибори за чинних умов — йому буде важко переконати населення країни у легітимності їхнього результату. За найпоширенішою громадською думкою, у найближчому майбутньому вибори в окупованих регіонах провести неможливо. Цю ідею підтримує більшість населення на заході (52 відсотки) та в центрі (51 відсоток) України, а також більш ніж третина мешканців сходу та звільнених регіонів Донбасу. Друга найпопулярніша точка зору, яку підтримують 33 відсотки громадян, твердить, що вибори можуть відбутися, якщо ОБСЄ та інші міжнародні організації слідкуватимуть за їхнім перебігом<sup>57</sup>. Лише 9 відсотків вважають, що Україна повинна визнати виборами будь-яке голосування в окупованих районах<sup>58</sup>.

Говорячи про передумови гіпотетичних виборів на Донбасі, респонденти зазначають повну відповідність виборів законодавству України (21 відсоток); присутність міжнародних спостерігачів, зокрема ОБСЄ, які забезпечать добровільність і справедливість волевиявлення (20 відсотків); виведення російських військ з окупованих територій (20 відсотків), а також повний контроль України над кордоном із Росією (18 відсотків)<sup>59</sup>. Українські громадяни по всій країні повністю підтримують підхід, за яким безпека є першочерговою у вирішенні конфлікту.

Визнаючи, що шанси негайного досягнення миру незначні, громадськість стає більш сприйнятливою до інших варіантів, які можуть наблизити мирне врегулювання конфлікту. Найяскравішим прикладом є ставлення громадськості до міжнародного контингенту на Донбасі. У 2016 році чимдалі більше людей підтримує ідею введення миротворчої місії на окуповані території. Позитивні зрушення особливо помітні на сході та у звільнених районах Донбасу. В останніх, приміром, кількість прихильників цього рішення зросла з 16 відсотків до 39 відсотків з жовтня 2015 року по травень 2016 року. Вимоги громадськості знайти додаткові механізми вирішення конфлікту становлять ще один предмет суперечок у Мінському переговорному процесі. У відповідь на ці вимоги українська сторона закликає до розгортання міжнародного контингенту в підконтрольних сепаратистам районах.

<sup>55</sup> Національне опитування населення «Донбас: погляд населення на конфлікт», Фонд демократичні ініціативи, <http://dif.org.ua/article/donbas-poglyad-naselennya-na-konflikt>

<sup>56</sup> Ідеї «федералізації» України і відмови від перспектив членства в НАТО підтримало лише по 7,5 відсотка респондентів. Див. результати за посиланням: <http://dif.org.ua/article/donbas-poglyad-naselennya-na-konflikt>

<sup>57</sup> Національне опитування населення «Донбас: погляд населення на конфлікт», див. за посиланням: <http://dif.org.ua/article/donbas-poglyad-naselennya-na-konflikt>

<sup>58</sup> Там же.

<sup>59</sup> Там же.

#### **4.3. Україна і окуповані території: зв'язок, що зобов'язує?**

Оскільки поновлення контролю над окупованими територіями в найближчому майбутньому неможливе, українська громадськість намагається визначити, наскільки тісний контакт вона має підтримувати з цими регіонами. Наразі громадськість ще не визначилася зі шляхом, яким потрібно слідувати. Майже чверть населення підтримує ідею повної ізоляції самопроголошених республік на сході. 19 відсотків підтримує ідею часткової ізоляції, за якої мешканці цих регіонів зможуть отримувати соціальну допомогу на контрольованих Україною територіях. 16 відсотків виступає на користь часткової реінтеграції окупованих територій шляхом поступового оновлення особистих і економічних зв'язків, виборів, контактів із самопроголошеною владою ДНР та ЛНР, а також надання цим територіям «особливого статусу». 12,5 відсотка обрали би більш м'яку ізоляцію, зберігши деякі економічні та торговельні зв'язки. Лише 5 відсотків вважає, що Україна має визнати ці території незалежними державами і встановити з ними дипломатичні відносини. Хоча у багатьох відповідях фігурує ідея ізоляції, більшість респондентів виступали або за збереження певних контактів, або за забезпечення готовності поновити стосунки за тих чи інших умов.

Готовність громадськості тримати двері прочиненими пояснюється її готовністю йти на компроміс задля досягнення миру<sup>60</sup>. Лише меншість (хоча й стійка) українських громадян підтримує військове рішення. Втім, прагнення громадськості до миру не слід помилково приймати за готовність отримати його будь-якою ціною. Більшість українців досі надають перевагу певним поступкам на користь Росії та самопроголошених республік перед повною капітуляцією перед їхніми вимогами. Особливо помітною є зміна переконань у цьому питанні у звільнених районах Донбасу протягом останніх двох років: частка готових до миру за будь-яку ціну зменшилася з 59,5 відсотка до 29 відсотків. Брак відчутного прогресу в переговорному процесі з Росією і так званими ДНР та ЛНР, а також розрив між Мінськими зобов'язаннями щодо припинення вогню і надання гуманітарної допомоги та реаліями на місцях, можливо, переконали багатьох, що виконання будь-яких вимог задля миру не спрацює.

#### **4.4. Пошук золоті середини: громадська думка та прийняття рішень щодо Мінських угод**

Громадська думка щодо імплементації Мінських угод розвивалася паралельно з Мінським процесом, але була переважно проігнорована урядом. Шкода, що сталося саме так, адже вона визначає простір для маневру української влади. Стабільна й абсолютна більшість громадян України вірить у переговори, але не готова погодитись на будь-який компроміс. Українському уряду доведеться або відмовитися від певних рішень, або почати завчасно готувати громадськість до їхнього прийняття у майбутньому.

Західні партнери України, які підштовхують до проведення місцевих виборів на окупованих територіях у прагненні прискорити вирішення конфлікту, також мають бути обізнані з такою динамікою. Зважаючи на сильну громадську підтримку підходу «безпека і припинення вогню передусім», значна частина українського суспільства може відмовитися визнати законність голосування у цих регіонах, якщо ці умови не виконуватимуться на місцях. Це призведе до наростання внутрішньополітичної нестабільності в Україні, оскільки громадськість буде гніватися на держпосадовців та установи, які, як видаватиметься, пристануть на цей компроміс. Це може завдати особливо значної шкоди Президенту і парламенту, оскільки саме вони несуть відповідальність за зовнішню політику і законодавство із цих питань<sup>61</sup>. Зрештою, цей крок може зруйнувати те, що Захід прагне підтримати — політичну стабільність України.

Зрештою, будь-який компроміс, нав'язаний Україні проти волі народу, підриває довіру до Заходу як до позитивної сили, яка сприяє демократизації та європейській інтеграції країни. Хоча його наслідки можуть не одразу стати очевидними, у майбутньому Заходу, можливо, доведеться мати справу з більш цинічним поколінням українських лідерів, які розглядатимуть зовнішню політику

<sup>60</sup> Частка респондентів, які обрали цей варіант, дорівнює 70 відсотків в опитуванні Фонду демократичні ініціативи у травні 2016 року.

<sup>61</sup> У рамках нещодавнього соціологічного дослідження 44,7 відсотка респондентів заявили про недовіру Президенту, 65,5 відсотка – про недовіру парламенту. Див. «Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації», національне опитування Центру Разумкова, 12 травня 2016 року, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news\\_id=748](http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=748).

як прагматичний обмін. Це не сприятиме ані стабільності, ані процвітанню в регіоні, настільки близькому й критично важливому для Європейського Союзу.

## 5. РЕАЛЬНІСТЬ БЕЗ ПРИКРАС: КОНФЛІКТ НА МІСЦЯХ

Після двох років військових дій та позиційної війни на окупованих територіях на сході та в прикордонних регіонах України формуються дві паралельні реальності. Зростаючі розбіжності між цими регіонами в галузях охорони здоров'я, освіти та ЗМІ впливають на людей по обидва боки лінії розмежування, які не можуть скористатися громадськими послугами та отримати соціальні пільги, доступні їм до війни. Чинний мирний процес зосереджується передусім на питаннях безпеки на шкоду менш помітним, але не менш важливим гуманітарним питанням. Вирішення проблем в сфері освіти, охорони здоров'я та ЗМІ відкладається до досягнення стійкого режиму припинення вогню. У цьому розділі йдеться про звичайне щоденне життя по обидва боки конфлікту.

### 5.1. Охорона здоров'я

Конфлікт розколов систему охорони здоров'я надвоє<sup>62</sup>. Одна з них діє на нещодавно звільнених територіях і відображає загальнодержавні тенденції масштабу, зокрема брак державного фінансування, хабарництво та міграцію кваліфікованих кадрів за кордон. Інша, чинна на території так званих ДНР і ЛНР, лише починає формуватися і зіштовхується з проблемами, типовими для будь-якої системи на ранніх стадіях розвитку.

Обидві системи охорони здоров'я не в змозі забезпечити той самий рівень послуг, який існував до конфлікту. Значна кількість українських медичних установ опинилася по той бік лінії розмежування. Україна втратила контроль над 60 відсотками лікарень і 52 відсотками поліклінік Донецької області та 72 відсотками лікарень і 64 відсотками поліклінік Луганської області<sup>63</sup>. Чимало медичних закладів третього рівня, таких як онкологічні та опікові центри, травматології в обох областях, зараз знаходиться на території, не підконтрольній українській владі. Натомість їм радять звертатися до аналогічних закладів далеко від дому, що знижує їхні шанси на отримання належного лікування, оскільки чимало з них через нестачу коштів не можуть дозволити собі далекі поїздки на регулярній основі.

Україна втратила не лише фізичну інфраструктуру. Кількість лікарів, які працюють під юрисдикцією України в цих регіонах, скоротилася на дві третини<sup>64</sup>. Тим, хто залишився на окупованих територіях, наразі доводиться мати справу з гострою нестачею ліків. Це спричиняє завищення цін і перехід на російські протоколи лікування. Це може значно ускладнити майбутню реінтеграцію в українську систему охорони здоров'я. Останнє значно ускладнить майбутню реінтеграцію в українську систему охорони здоров'я. За словами працівника медичної сфери з невідконтрольних Україні територій: «В останній час стало заходити багато ліків з Росії, так багато, що навіть вони [сепаратисти] самі пропонують брати, але за все треба звітувати, за кожну ампулу».

Постійні сутички уздовж лінії розмежування позначаються на роботі місцевих медичних закладів. Вони відвертають обмежені ресурси і час персоналу від лікування цивільних осіб до надання медичної допомоги пораненим. Місяці присутності військових та скрутні соціально-економічні умови призвели до загострення епідеміологічної ситуації, зокрема, зростання захворюваності на ВІЛ та гепатит. Зокрема і для вирішення цієї проблеми українська влада відновила роботу

<sup>62</sup> Детальніше див. «Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2013 році. Статистичний бюлетень», Державна служба статистики України, 2014 рік, ст. 92, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv\\_u/15/Arch\\_zozd\\_bl.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_zozd_bl.htm); «Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2014 році. Статистичний бюлетень», Державна служба статистики України, 2015 рік, ст. 92,

[http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publzdorov\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publzdorov_u.htm).

<sup>63</sup> Там же, ст. 92; «Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2015 році. Статистичний бюлетень», Державна служба статистики України, 2016 рік, ст. 92, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publzdorov\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publzdorov_u.htm).

<sup>64</sup> Там же, ст. 92; 69 відсотка у Донецькій області та 77 відсотка у Луганській області знаходяться поза окупаційною лінією.

регіональних центрів профілактики та лікування СНІДу<sup>65</sup>. Це хороший, але недостатній, крок, оскільки для запобігання подальшому поширенню епідемії по всій території України завдяки пересуванню людей та особистим контактам необхідна масштабніша стратегія.

## 5.2. Освіта

Дві незалежні одна від одної системи освіти з'являються на всіх рівнях. У звільнених районах школи дотримуються українського навчального плану. Хоча завдяки цьому підходу діти лишаються інтегрованими в національну систему освіти, що дасть їм можливість отримати вищу освіту в Україні, це не гарантує, що вони отримують якісну освіту. З огляду на брак безпеки, вчителі поспіхом покидають ці регіони. Вчитель з прифронтового міста Авдіївка, підконтрольного українській армії, скаржиться, що «вчителі вимушені додатково викладати предмети, які знаходяться поза їхньою професійною компетенцією; вчитель біології викладає фізику, вчитель французької - історію. Деякі предмети - такі як фізична культура та інформатика - взагалі викладаються людьми без педагогічної освіти та досвіду». Як наслідок, якість освіти неналежна. Це поглиблює соціальну маргіналізацію, яка, власне, в першу чергу сприяла виникненню конфлікту.

Більше половини шкіл і дитячих садків у цих регіонах знаходяться в сепаратистських анклавах. 53 відсотки учнів середніх шкіл Донецької області та 73 відсотки студентів Луганської області знаходяться поза досяжністю української системи освіти<sup>66</sup>. Навчальна програма тут повільно, і в багатьох випадках лише частково, переходить на російські стандарти. Викладання набуває чимдалі сильнішої ідеологічної упередженості, а при викладанні багатьох профільних предметів, зокрема історії, відверто пропагується проросійська точка зору. Фахівці освітньої галузі скаржаться, що якість російських підручників часто нижча за українські відповідники. Викладання української мови обмежили. Розрив між українською та російською навчальними програмами ускладнить випускникам середньої школи вступ до українських університетів навіть у разі успішної реінтеграції.

У сфері вищої освіти кампанія українського уряду з переміщення університетів з непідконтрольних територій мала обмежений успіх. Заклади, які погодилися переїхати, зіштовхнулися з проблемами пошуку навчальних та житлових приміщень для студентів та викладачів. Вони змушені конкурувати, маючи мало шансів на успіх, із рештою університетів на нових територіях<sup>67</sup>. Мало з них не може зацікавити потенційних абітурієнтів, оскільки підприємства, які могли надати роботу їхнім випускникам, залишилися на окупованих територіях. Колишній викладач Донецького національного технічного університету, переведеного з рідного Донецька в Покровськ, змальовує похмуру картину: «Рівень викладання та вимоги до студентів в умовах невдалих наборів суттєво впали. Університет перетворюється на «фабрику дипломів»»<sup>68</sup>.

Водночас, університети, що працюють на непідконтрольних територіях, знаходяться у правовому вакуумі, оскільки їхні дипломи не визнаються на міжнародному рівні. Співпрацюючи із російськими партнерами, вони видають студентам російські дипломи з сумнівним статусом. Багатьом випускникам середніх шкіл доводиться миритися з цим, оскільки їхні дипломи про середню освіту не приймають в українських університетах і коледжах. Ті, хто має таку можливість, виїжджають із зони конфлікту до великих освітніх центрів, зокрема Харкова, Дніпра й Запоріжжя, а іноді й до сусідніх російських міст, із метою здобути освіту. Така ситуація не лише закріплює нерівність серед студентів із однаковим рівнем освіти, але й створює майбутні труднощі для інтеграції робочої сили, чия кваліфікація не підтверджується українською системою освіти.

<sup>65</sup> Див. «Результати візиту НацРади з питань протидії ТБ, ВІЛ/СНІДу до Донецької та Луганської областей», 19 серпня 2016 року, [www.ucdc.gov.ua/news/show/rezultati-vezitu-nacradi-z-pitan-protidiji-tb-i-vilsnidu-do-doneckoji-ta-luganskoi-oblastei](http://www.ucdc.gov.ua/news/show/rezultati-vezitu-nacradi-z-pitan-protidiji-tb-i-vilsnidu-do-doneckoji-ta-luganskoi-oblastei)

<sup>66</sup> За ред. О. Осауленка, «Статистичний щорічник України за 2013 рік», Державна служба статистики України, 2014 рік, ст. 534, [http://library.oseu.edu.ua/files/StatSchorichnyk\\_Ukrainy\\_2013.pdf](http://library.oseu.edu.ua/files/StatSchorichnyk_Ukrainy_2013.pdf); I. Zhuk, ed., «Україна у цифрах 2014», Державна служба статистики України, ст. 239, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publ1\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm)

<sup>67</sup> Детальніше у «Вступній кампанії 2016 року» на [www.vstup.info](http://www.vstup.info)

<sup>68</sup> Інтерв'ю з авторами, 7 вересня 2016 року



Нарешті, школи й університети по обидва боки конфлікту активно беруть участь у процесі ідеологічного виховання. На контрольованих сепаратистами територіях патріотизм прищеплюється через військові молодіжні табори й регулярну пропагандистську діяльність<sup>69</sup>. На підконтрольних уряду територіях у школах влаштовують позакласні заходи на кшталт зустрічей із українськими військовими, які брали участь у кампаніях зі звільнення територій, патріотичні збори тощо, які копіюють радянські, надміру помпезні, стандарти громадянської освіти. Ця незграбна стратегія може потенційно призвести до протилежних очікуваним наслідків. Український уряд мусить подумати, як підійти до цього питання з більшою чутливістю і заохотити дітей розмірковувати про свій досвід і долати травму, якої вони нещодавно зазнали.

### **5.3. Засоби масової інформації**

Між засобами масової інформації у звільнених регіонах і на окупованих територіях панує суперництво, оскільки вони розглядають конфлікт із докорінно різних точок зору. Кожна сторона звинувачує другу в промиванні мізків аудиторії.

Після того, як сепаратисти взяли під контроль донецький телецентр наприкінці квітня 2014 року, українські канали втратили технічну змогу трансляції на більшість окупованих територій. Місцеві інтернет-провайдери заблокували українські телеканали і політичні сайти на прохання керівництва сепаратистів. До 2017 року жодні теле- і радіомовні компанії не можуть бути засновані на захоплених територіях. Виняток становлять ЗМІ, засновані за ініціативою самопроголошеної влади або уповноважених нею осіб<sup>70</sup>. У ДНР працює сім «державних» телеканалів, в ЛНР – один. Чотири з них ведуть мовлення протягом всього дня і пропонують власну сітку програм, які значною мірою схиляються до пропаганди. Окупаційна влада в Донецьку також стверджує, що на підконтрольних їй територіях виходить понад 21 газета<sup>71</sup>. Усі ЗМІ регулярно отримують інструкції щодо того, що і як висвітлювати (російською мовою такі інструкції відомі під назвою «темники»). Вплив пропаганди посилюється регулярною трансляцією російських телеканалів, таких як ОРТ і «Росія», які проводять агресивно антиукраїнську лінію.

До українських ЗМІ на Донбасі входять як національні, так і регіональні канали, присутність яких обмежена через втрату інфраструктури. На звільнених територіях працюють чотири регіональні телестанції. Вони охоплюють меншу аудиторію, ніж їхні колеги у контрольованих сепаратистами районах, а на заваді їхній роботі стали обмежене фінансування й низький рівень технічного забезпечення внаслідок переїзду під час конфлікту. ТК Донбас, ймовірно, перебуває у кращому становищі, ніж решта, оскільки фінансується одним із найбагатших олігархів України – Рінатом Ахметовим. Втім, у типовій для багатьох українських ЗМІ манері, канал часто представляє позицію свого власника замість того, щоб бути об'єктивним джерелом новин. Переїхавши на звільнені території, декілька регіональних газет продовжують працювати. Проте вони розгубили більшість своїх читачів, оскільки втратили статус голосу регіону. Натомість читачі на звільнених територіях переходять на місцеві та всеукраїнські газети.

Попри різницю в методах, керівництво обох сторін намагається впливати на повідомлення ЗМІ. На контрольованих сепаратистами територіях так звані ЛНР і ДНР чинять на незгодні ЗМІ та журналістів тиск, який часто супроводжується проявами або погрозами застосування насильства. Усі представники закордонних та українських ЗМІ, яким дозволено там працювати, перебувають під постійним страхом бути викраденими, катованими або висланими. «Після підписання Мінських угод про ситуацію на сході України у світових новинах часто говорять як про забуту війну Європи», – говорить журналіст, який працює на контрольованих сепаратистами територіях. «Щойно іноземні ЗМІ втратили інтерес до України, ситуація змінилася на гірше, оскільки українські журналісти практично не мають доступу до територій, контрольованих проросійськими

<sup>69</sup> Як приклад, див. стратегію національно-патріотичного виховання дітей і молоді ДНР:

[http://static.klasnaocinka.com.ua/uploads/editor/3890/337348/sitepage\\_104/files/koncepciya\\_patrioticheskogo\\_vospitaniya\\_detey\\_i\\_uchashevsya\\_molodezhi\\_doneckoy\\_narodnoy\\_respubliki.pdf](http://static.klasnaocinka.com.ua/uploads/editor/3890/337348/sitepage_104/files/koncepciya_patrioticheskogo_vospitaniya_detey_i_uchashevsya_molodezhi_doneckoy_narodnoy_respubliki.pdf)

<sup>70</sup> «Відновлення телемовлення на окупованій території: нагальний стан та виклики», ГО «Донецький інститут інформації», березень 2016, [http://dii.dn.ua/news/news\\_286.html](http://dii.dn.ua/news/news_286.html)

<sup>71</sup> Список нібито доступних газет див. на <http://gazeta-dnr.ru/>

силами. Лідери самопроголошених республік заборонили в'їзд журналістам українських інформагенцій і погрожували їм арештом».

На звільнених територіях українська влада звертається до патріотичних почуттів журналістів. Деякі журналісти вважають це спробою вплинути на їхнє висвітлення подій, але чимало хто сприймає це як належне у країні, що зіштовхнулася з іноземною агресією. Служба безпеки України також заборонила роботу низки російських телеканалів за розпалювання ворожнечі. Це рішення зрозуміле з урахуванням ролі російських ЗМІ у конфлікті, однак Україні варто переглянути свій підхід до ЗМІ у цих регіонах у рамках ширшої стратегії забезпечення суспільної підтримки та протидії пропаганді. Незважаючи на всі ці проблеми, українське медіа-середовище залишається значно плюралістичнішим, ніж на окупованих територіях, навіть попри те, що репортажам із зони конфлікту часто бракує глибини й знання нюансів, які б забезпечила присутність на місцях.

#### **5.4. Свобода пересування**

Близько 21 000 осіб, або населення типового українського містечка, перетинає лінію розмежування щодня<sup>72</sup>. У серпні 2016 року (на сьогодні це був найбільш завантажений період) ця цифра сягнула 875 000 осіб за місяць<sup>73</sup>. Чинна система контрольно-пропускних пунктів була запроваджена в січні 2015 року після усвідомлення того, що український уряд не має доступу до окупованих територій та контролю над ними<sup>74</sup>. Наразі існує 12 контрольно-пропускних пунктів: шість для громадян і шість — для товарів на залізниці. Через інтенсивний обстріл не всі вони відкриті, що іноді збільшує час очікування до 10 годин<sup>75</sup>.

Штаб антитерористичної операції (АТО) регулює режим тимчасового в'їзду на окуповані території, надаючи військовим повну свободу дозволяти чи забороняти в'їзд в Україну. Такий порядок не є дружнім до людей по обидва боки конфлікту. Пасажирський транспорт не має змоги перетинати контрольно-пропускні пункти, тож люди мусять іти пішки або покладатися на сумнівних перевізників. Ці обмеження створюють безліч можливостей для корупції. Викладач університету, який мешкає в Донецьку, але працює на контрольованій Україною території, говорить, що гроші й зв'язки допомагають значно пришвидшити процес перетину лінії фронту.<sup>76</sup>

Економічні зв'язки між компаніями, що опинилися в пастці по різні боки лінії розмежування, слабшають. Чимало з них мають подвійну реєстрацію - на територіях, підконтрольних українському уряду, та у самопроголошених республіках, - і ведуть подвійний бухгалтерський облік. Україна підтримує економічні відносини із контрольованими сепаратистами територіями завдяки залізниці. З 15 червня 2016 року контрольно-пропускні пункти перетнули 628 597 залізничних вагонів<sup>77</sup>. У 2015 році на територію України було завезено близько 16 мільйонів тонн вугілля з окупованих територій. Втім, погіршення економічних умов, втрати традиційних ринків в Україні, а також логістичні проблеми, пов'язані із контрольованими пунктами, спонукають чимало малих і середніх підприємств переходити до російських постачальників і ринків.

## **6. СУМА ЧАСТИН**

Далеко не одна стаття намагається з'ясувати, чим керується Росія в конфлікті на сході України. Адже таке знання допомогло б вирішити конфлікт. Пояснення різняться від геополітичних

<sup>72</sup> Олександр Надельнюк, «Гармати, люди і дипломати: який зв'язок між потоками переселенців, обстрілами та мінським процесом», VoxUkraine, 21 вересня 2016, <http://voxukraine.org/2016/09/21/pereselentsi-donbass-minsk-ua/>

<sup>73</sup> «Гуманітарний бюлетень. Україна», 13 випуск, Офіс ООН з координації гуманітарних питань, 1-31 серпня 2016, [https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/humanitarian\\_bulletin\\_20160908\\_en.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/humanitarian_bulletin_20160908_en.pdf)

<sup>74</sup> Див. оновлену версію цих інструкцій: [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=136476](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476)

<sup>75</sup> «Україна: лінія розмежування», брифінг Міжнародної кризової групи №81, 18 липня 2016, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/ukraine-line>

<sup>76</sup> Інтерв'ю з автором.

<sup>77</sup> Віталій Сизов, «Через пропускные пункты в зоне АТО проходят сотни тысяч вагонов (данные СБУ)», 23 серпня 2016, <http://www.novosti.dn.ua/blogs/1059-cherez-propusknye-punkty-v-zone-ato-prokhodyat-sotny-tysyach-vagonov-dannye-sbu>

(утвердити великодержавний статус Росії й мати «сферу впливу») та економічних (запобігти втраті великого ринку й джерел ренти в Україні) до ідеологічних (запобігти вкоріненню успішної ліберальної демократії в країні, яку Росія вважає цивілізаційною колыскою «русского міра») та внутрішньополітичних (виключити будь-які шанси повторення «українського майдану» в Росії)<sup>78</sup>. Замість того, щоб намагатися розшифрувати наміри Росії, які, ймовірно, поєднують усі ці фактори, у цьому матеріалі розглядаються чотири різні виміри конфлікту.

Оскільки український внутрішній дискурс щодо Мінських угод швидко поляризується між хештегами у Twitter на кшталт *#зрада* чи *#перемога*, майже без будь-яких проміжних варіантів, наведений нижче аналіз узагальнює висновки попередніх розділів, окреслюючи шість варіантів розвитку подій, до яких може вдатися Україна, й оцінюючи їхню реалістичність. Хоча беззаперечним пріоритетом України має бути відновлення територіальної цілісності країни, держава поставить себе в невідгдане становище, не обговорюючи відверто інші сценарії, щоб зрозуміти, які варіанти були б для неї прийнятними, а які слід відкинути відразу. Дана стаття є спробою зробити внесок у поглиблення цієї дискусії як всередині країни, так і за кордоном.

### **6.1. Зовнішній вимір**

У спробах завершити конфлікт на сході Україна наразі міцно прив'язана до Мінських угод. Декілька вітчизняних політичних сил неодноразово порушували питання повної відмови від Мінських угод через їхні численні вади. Реалізація цього відверто туманного набору документів є розчаруванням і для партнерів України. То чи варто дотримуватися того, що на позір має стільки недоліків?

#### *Варіант 1: Відмова від Мінських угод*

Перспектива відходу від рамкових Мінських угод виглядає привабливою і, здавалося б, принесе свободу. Прибічники цього варіанту вважають, що нова угода врахує вади попередньої, розробивши надійні механізми врегулювання конфлікту, які визначать його покрокову реалізацію, передбачать відповідальність всіх сторін конфлікту (зокрема Росії), і розроблять чіткий графік виконання. Прибічники стверджують, що новий документ буде вигіднішим для України, ніж той, що було підписано у момент розпалу конфлікту і зростання числа жертв.

Втім, недоліки також значні. Чинні угоди є єдиним способом притягнути Росію до відповідальності шляхом санкцій, які, ймовірно, інакше було б знято. З огляду на посилення спротиву санкціям із боку кількох членів ЄС накласти їх знову буде практично неможливо. Прихильники цього підходу також не враховують значних внутрішніх змін у ЄС, які відбулися з моменту останнього раунду Мінських угод у лютому 2015 року. Міграційна криза призвела до загострення внутрішніх розбіжностей щодо основних принципів ЄС, перемоги правих сил поглибили негативні тенденції, а Брекзит завдав удару по одному з найвідданіших союзників України. Наразі навряд чи в когось є бажання починати переговори заново. Навіть якщо б їх і було поновлено, Росія могла б відповісти новою ескалацією бойових дій на лінії фронту, щоб захопити більше територій і змусити піти на ще значніші компроміси. Зважаючи на сильний удар, який завдасть репутації держави відхід від Мінських угод, Україна ризикує втратити підтримку західних партнерів і залишитися зі значно менш вигідною угодою або взагалі ні з чим.

#### *Варіант 2: Робота в рамках Мінських угод*

<sup>78</sup> Деякі матеріали на цю тему: Michael McFaul, Stephen Sestanovich and John J. Mearsheimer, "Faulty Powers: Who Started the Ukraine Crisis," *Foreign Affairs*, November/December 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europecaucasus/2014-10-17/faulty-powers>; Alexander J. Motyl, "The Surrealism of Realism: Misreading the War in Ukraine," *World Affairs*, January-February 2015, <http://www.worldaffairsjournal.org/article/surrealism-realism-misreading-war-ukraine>; Lilia Shevtsova, "The Kremlin's Triad as the Means of Survival," *The American Interest*, April 19, 2016, <http://www.theamericaninterest.com/2016/04/19/the-kremlins-triad-as-the-means-of-survival/>; Andrew Wood, "Russia and Europe in 2030: Conflict or cooperation," *Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Security Policy Working Paper*, No 12/2015, [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working\\_paper\\_12\\_2015.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_12_2015.pdf); Sergei Karaganov, "How the World looks from the Russian perspective," *Russia in Global Affairs*, August 1, 2016, <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/How-the-World-Looks-From-the-Russian-Perspective-18303>; Dmitri Trenin, "The West and Russia: For now, Do No (Further) Harm," *Die Welt*, April 10, 2016, <http://carnegie.ru/2016/04/10/west-and-russia-for-now-do-no-further-harm-pub-63301>



Дотримання Україною Мінських угод-2, незважаючи на їхні слабкі сторони, зберігатиме репутацію країни як відповідального і конструктивного партнера у конфлікті й може створити умови для виходу з глухого кута. У цій ситуації українська сторона має визначити, на які поступки вона може піти, а на які – ні<sup>79</sup>. Українському керівництву варто розпочати обговорення цих питань на рівні громадськості, щоб майбутні компроміси знайшли підтримку всередині країни, а не слугували джерелом внутрішніх чвар.

Недоліки такого підходу були очевидні вже давно. Хоча Україна і є жертвою агресії, нині і в майбутньому вона змушена вдаватися до «творчих рішень», щоб показати, що Мінський процес працює, і пом'якшити його найгірші можливі наслідки в разі «штучної федералізації». Є побоювання, що такий підхід може завести країну на манівці, і з плином часу подальші поступки підірватимуть суверенне право України на самостійне ухвалення рішень. Переговори з цієї позиції також підривають авторитет будь-якого українського уряду всередині країни та знижують його здатність проводити складні внутрішні реформи.

Втім, Мінські угоди залишаються єдиним життєздатним інструментом для досягнення кінцевої мети України – реінтеграції окупованих територій на Сході. Хоча боєздатність української армії значно покращилася порівняно з першими днями бойових дій у 2014 році, вона досі не може і, можливо, ніколи не зможе, зрівнятися силами з Росією з огляду на чисельність російської армії та наявність у неї ядерного арсеналу. Будь-яке посилення бойових дій призведе до зростання і без того значної кількості людських жертв конфлікту, знизить інвестиційну привабливість України, сповільнить реформи і переорієнтує державні витрати на військові та гуманітарні потреби. Переконати чимдалі скептичніше налаштовану українську громадськість дотримуватися найбільш здійсненного, хоча й недосконалого, варіанту, – завдання не з найлегших. Український уряд може досягти успіху лише тоді, якщо цей аргумент супроводжуватиметься суттєвими внутрішніми реформами.

Партнери України повинні усвідомлювати, що, наполягаючи на передчасному врегулюванні конфлікту за відсутності належних умов на місцях, вони лише відтермінують вирішення проблем, а не усувають їх. Усвідомлюючи обмеженість власного впливу на Росію, партнери часом закликають Україну бути гнучкою у виконанні Мінських угод. В Україні таку гнучкість тлумачать як примушування слабшої сторони йти на більші поступки, оскільки в неї немає вибору. Хоча відмова від Мінських угод є найменш бажаним сценарієм, Україна може обрати його за екстремальних обставин, якщо відчуватиме, що угоди стають гамівною сорочкою і змушують її йти на неприпустимі компроміси.

## **6.2. Внутрішній вимір**

Тоді як варіантів вирішення конфлікту за допомогою інструментів зовнішньої політики є лише два (або Мінські угоди, або нова угода), є цілий спектр способів внутрішнього врегулювання кризи. Насправді, ці варіанти окреслені менш чітко, ніж ті, що наведено вище. Як уже зазначалося раніше, реінтеграція окупованих територій має бути пріоритетом для будь-якого українського уряду. Реалізація цього завдання потребуватиме прагматичного підходу до проведення амністії й люстрації, трактування освіти та зайнятості в період окупації, визнання права власності на майно, організації повернення додому внутрішньо переміщених осіб та багато іншого. Ці питання мають бути предметом постійного обговорення і пошуку рішень, незалежно від того, наскільки туманно наразі здається реінтеграція територій. З урахуванням ситуації з безпекою в регіоні, у цьому документі основна увага приділяється короткостроковим варіантам на період, поки реінтеграція ще не є можливою.

Загалом, конфлікт може бути тліючим або замороженим. У першому випадку вздовж лінії розмежування виникатимуть регулярні сутички, без угоди про довгострокове припинення вогню і

---

<sup>79</sup> Деякі з них можуть потенційно передбачати створення міжнародної (хоча й не під проводом СНД) місії для моніторингу кордонів, важливість послідовного підходу (досягнення стійкого припинення вогню та встановлення заходів безпеки перед місцевими виборами), а також потенціал для перегляду незалежною міжнародною комісією майбутнього українського законодавства щодо амністії та місцевих виборів щодо їхньої відповідності українським та міжнародним стандартам.

без будь-яких умов для місцевих виборів. Сторони звинувачуватимуть одна одну в порушеннях, і кожна чекатиме від іншої поступок. Незважаючи на найкращі надії щодо Мінських угод, таким є чинний стан справ. А «заморожений» стан нагадуватиме подібні конфлікти на пострадянському просторі з поодинокими інцидентами в буферній зоні та з невеликим прогресом на шляху до мирного врегулювання. Такий варіант можливий, якщо Росія вважатиме умови врегулювання неприйнятними, але вичерпає «українську карту» у перемовинах із Заходом. За умов «тліючого» конфлікту перед Україною постають два варіанти — повномасштабна або обмежена ізоляція територій із метою запобігання переливу нестабільності на решту країни.

### Варіант 3: Повна ізоляція

Такий підхід, імовірно, потребуватиме визнання урядом того, що ці території не будуть частиною України у найближчій перспективі, розірвання торговельних зв'язків із ними і ускладнення контактів між людьми через закриття контрольно-пропускних пунктів, а також припинення соціальних виплат та надання державних послуг громадянам. Такий варіант передбачає, що справжня реінтеграція можлива лише після докорінних змін політичного режиму в Росії. У своєму крайньому вияві, цей варіант може передбачати навіть вимогу побудови Україною стіни для відокремлення окупованих територій.

Прибічники цього варіанту обґрунтовують свій вибір тим, що, заявивши про чіткий розрив, Україна позбавилася б від економічного тягаря утримання територій, які вона не контролює, і громадян, які можуть бути нелояльними до країни. Замість витратити час і ресурси на сході, вона могла б зосередитися на внутрішніх реформах та європейській інтеграції на території решти країни. Коли настане слушний час, відокремлені регіони самі захочуть знову приєднатися до України, оскільки вона стане економічно сильнішою й привабливішою державою. Тим часом, Росія зайде в глухий кут, оплачуючи вартість окупації, що може пришвидшити її економічний крах.

Настільки акуратний поділ уздовж 500 кілометрів лінії розмежування між Україною та окупованими територіями навряд чи є можливим через існування щільної мережі економічних та людських зв'язків. Якщо буде обрано цей варіант, наслідки можуть виявитися неоднозначними — процвітатиме контрабандна торгівля та зовсім інше ставлення до українських громадян, що мешкають на цих територіях. Росія може помститися шляхом поновлення повномасштабних бойових дій, щоб показати, що вона може пересунути «лінію розмежування» углиб України. Україна зазнає значних репутаційних втрат. Вона зіштовхнеться з різкою критикою за кордоном через загострення гуманітарної кризи. В середині країни такий крок призведе до розчарування, показавши, що держава відмовляється від своїх громадян і території. Потенційна реінтеграція цих територій буде значно складнішою, якщо дозволити чинним зв'язкам ослабнути. Таким чином, хоча такий варіант і може відповідати націоналістичним настроям у країні, він є найменш практичним і найменш бажаним.

### Варіант 4: Обмежена ізоляція

М'якший варіант попереднього підходу. Україна зберігає обмежений, але необхідний обсяг торгівлі з окупованими територіями, надає послуги громадянам, щойно ті опиняються на звільнених територіях, послаблює обмеження на пересування людей і намагається вийти із ними на зв'язок за допомогою різноманітних ЗМІ. Переваги цього варіанту в тому, що держава виконуватиме свої зобов'язання перед особами, які є громадянами України, але змушені залишатися в сепаратистських анклавах через особисті обставини. Вона підтримує певні контакти й збереже м'які канали впливу, завдяки чому люди з окупованих територій зможуть бачити, яким є життя в Україні, і підтримувати відносини зі своїми родичами, які втекли від конфлікту.

Основним недоліком такої політики є її нестійкий характер. Визначення того, що являє собою необхідний обсяг торгівлі або обмежені можливості пересування людей, завжди матиме різні тлумачення залежно від близькості до зони конфлікту, політичної приналежності, а також особистих стосунків із жертвами конфлікту. У найгіршому випадку цей варіант ризикує призвести

до ситуації «ні тут, ні там» – із продовженням незаконної торгівлі між окупованими регіонами й рештою України, ухилянням від сплати податків підприємствами, що здійснюють діяльність на обох територіях, та отриманням подвійних пільг громадянами, які живуть у так званих ДНР та ЛНР. Хоча Україна може спростити доступ до транспортних та державних послуг, їй не вдасться усунути всі бар'єри, що підживлюватиме ворожість, особливо з огляду на широке охоплення населення сепаратистською та російською пропагандою. Результатом може стати те, що країна платитиме за утримання територій без отримання жодних вигод, які полегшили б об'єднання з ними у майбутньому. По суті, саме цей варіант Україна реалізовує з моменту підписання Мінських угод у лютому 2015 року.

Із зменшенням напруженості конфлікту голоси, які наполягали на пошуку кращого *modus vivendi* із окупованими територіями, почали звучати все гучніше. Цей шлях може набути двох форм: часткової нормалізації або обмеженої реінтеграції.

#### Варіант 5: Часткова нормалізація

Прихильники цього підходу стверджують, що, замість ховати голову в пісок, український уряд повинен визнати і регулювати (наскільки це можливо) реальний стан речей на місцях. Сюди входить встановлення правил торгівлі з Україною для підприємств із окупованих територій, покращення доступу до державних послуг та полегшення пересування людей. Такий підхід передбачає, що низка невеликих, але практичних кроків з більшою імовірністю наблизить ці території до України, ніж гучні політичні заяви й угоди, які навряд чи будуть втілені у життя найближчим часом. Такі кроки можуть включати в себе краще облаштовані контрольні-пропускні пункти, доступні для громадського транспорту, можливості навчання у вищих навчальних закладах без територіальних обмежень, дієву систему направлень до лікарів тощо.

Добре продумана і втілена в життя, ця стратегія може завоювати «серця й уми» мешканців окупованих територій, доводячи, що Україна дбає про них не лише словом, але й ділом. Країна може отримати вигоду від збільшення податкових надходжень, скорочення військових витрат, а також більш органічної реінтеграції цих територій за сприятливих умов у майбутньому. Втім, цей варіант, і, має стільки ж недоліків, скільки й переваг. Його головний недолік у тому, що, прагнучи до зближення з окупованими регіонами, він неминуче нормалізує ненормальну ситуацію і де-факто спричиниться до «державності» окупованих територій. З огляду на якість управління в сепаратистських анклавів та ура-патріотизм керівництва, будь-які позитивні кроки можуть бути використані проти України. Приміром, контроль за торгівлею може виявитися занадто складним, а спрощення пересування людей може призвести до проникнення сепаратистських елементів на звільнені території й підбурювань проти України.

Отримати згоду населення України на цей варіант буде нелегко для будь-якого українського уряду. Схвалення суспільством і парламентом залежатиме від розвитку подій у зоні конфлікту та переговорного процесу в Мінську. Якщо тимчасова нормалізація не принесе жодних переваг, опоненти вимагатимуть повернення до тієї чи іншої форми ізоляції цих територій. А це призведе до втрати всього накопиченого Україною позитивного капіталу. Відтак, для успішної реалізації цього варіанту уряду знадобляться змога і бажання мислити стратегічно, надзвичайна терплячість, великі запаси політичної волі, а також глибоко вкорінена віра в те, що ця стратегія окупиться в майбутньому. Зрештою, Росія може саботувати навіть таку обмежену взаємодію.

#### Варіант 6: Обмежена реінтеграція

Останній сценарій іде ще далі в тлумаченні поняття нормалізації. Він передбачає регулювання торгівлі з окупованими територіями, спрощений доступ до послуг та соціальних виплат для громадян України (аж до можливості отримувати деякі з них на місцях), послаблення контролю на контрольних-пропускних пунктах, відновлення транспортного зв'язку з Україною, а також відновлення мовлення українських ЗМІ. На додачу до переваг, перелічених у попередньому розділі, цей варіант також передбачатиме потенційне повернення внутрішньо переміщених осіб,

пожвавлення економічного розвитку в сусідніх регіонах та найшвидший шлях реінтеграції сепаратистських анклавів.

Хоч як би заманливо звучав цей варіант, він є, мабуть, найменш здійсненним. Відновлення економічних і соціальних зв'язків у такому масштабі вимагатиме співпраці з окупаційною владою і, швидше за все, поступок на користь Росії. Обидва кроки призведуть до вимог значних поступок у переговорному процесі, що може означати приховану «федералізацію» шляхом надання особливого статусу цим регіонам. Пом'якшення в такому масштабі також створить внутрішньополітичну бурю протесту, з якою не зможе впоратися жоден уряд. Зрештою, серед всіх варіантів лише повна ізоляція є менш ймовірною, ніж цей сценарій.

## 7. ВИСНОВКИ

За два з половиною роки від початку конфлікту на Донбасі досі немає чіткого рішення щодо його врегулювання. Із шести варіантів, описаних вище, три (дотримання Мінських угод попри їхні вади, поєднання обмеженої ізоляції та часткової нормалізації) наразі виглядають найбільш реалістичними. Їхнє потенційне втілення ускладнюється значними внутрішніми та зовнішніми викликами.

Парламент України не надто прагне узаконити ті частини Мінських угод, які б надали окупованим територіям спеціальний статус. Нещодавнє рішення Конституційного суду країни вільно витлумачило графік другого читання відповідного законодавства, що дає законодавчій владі змогу відкласти це непопулярне голосування<sup>80</sup>. Перед загрозою різкого зниження рейтингів підтримки президент Порошенко навряд чи просуватиме вирішення цього питання, оскільки воно може поглибити розкол у правлячій коаліції. З огляду на постійні сутички і жертви на передовій громадськість не чинила значного тиску в цьому питанні. Водночас, різні зовнішні формати, зокрема діалог Нуланд-Суркова<sup>81</sup> або розмови між західними лідерами і Путіним у кулуарах нещодавнього саміту Великої двадцятки<sup>82</sup>, підживлюють підозри про те, що Росія пов'язує свою позицію з інших глобальних питань із рішенням щодо України, яке буде прийматися без України і всупереч її інтересам.

У цих умовах пошук способу співіснування з окупованими територіями продовжує викликати безліч внутрішніх чвар. Владу в нестабільній парламентській коаліції виборює декілька політичних сил, які повинні були б однотайно позиціонувати себе як провідних захисників суверенітету та територіальної цілісності України і заробляти майбутню електоральну підтримку. Ця динаміка виключає можливість конструктивного й прагматичного діалогу щодо того, як зберегти окуповані території у межах впливу України і полегшити їхню реінтеграцію за сприятливих умов. Вона також не сприяє усвідомленню суспільством того, що будь-який варіант передбачатиме певний ризик і компроміс.

Без цього діалогу український уряд ледь-ледь рухається вперед, створюючи неоднозначний (і часто суперечливий) набір рішень<sup>83</sup>. Замість згладжувати кути, нинішня невизначеність, здається, підсилює існуючі сумніви й поділи. Сукупний ефект може мати згубні наслідки у довгостроковій перспективі, оскільки реінтеграція окупованих територій з часом ставатиме все складнішою. У кінцевому підсумку, припинення конфлікту на Сході залежатиме від того, чи доповнять один одного зовнішні та внутрішні механізми його врегулювання. Досі цього не сталося. Лише усунення цього недоліку та справжня відповідь на виклики на місцях уможливить вихід із нинішнього глухого кута.

<sup>80</sup> Суд постановив, що Стаття 155 Конституції України дозволяє парламенту переглядати закон про особливий статус окупованих територій на будь-якій черговій сесії, а не лише на наступній.

<sup>81</sup> Альона Гетьманчук, «Трек “Нуланд-Сурков”: дипломатія чи технологія?», «Українська правда», 6 жовтня 2016, <http://blogs.pravda.com.ua/authors/hetmanchuk/57f622ff8a8f3/>

<sup>82</sup> Андрей Колесніков, «Двустороннім вход разрешен», «Коммерсант», 4 вересня 2016, <http://www.kommersant.ru/doc/3081365>

<sup>83</sup> Серед низки позитивних подій цього року – створення урядом міністерства у справах внутрішньо переміщених осіб та затвердження попереднього концептуального документу про розвиток Донбасу. Як завжди в Україні, ключове питання полягає в тому, чи ці кроки будуть втілені на практиці.

