



СЦЕНАРІЇ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ

Київ, 2020



Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

ЗМІСТ

1. ПРО ДОСЛІДЖЕННЯ. МЕТОДОЛОГІЯ	4
2. ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ ТА МОЖЛИВОСТІ В РАМКАХ СЦЕНАРІЇВ	7
3. ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	13
4. ДЕТАЛЬНИЙ АНАЛІЗ КОЖНОГО ЗІ СЦЕНАРІЇВ	16
Сценарій №1. Статус-кво	16
Сценарій №2. Заморожування конфлікту	20
Сценарій №3. Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	24
Сценарій №4. Автономізація / Особливий статус Донбасу	28
Сценарій №5. Військова операція України (з повернення окупованих територій)	32
Сценарій №6. Російський наступ (повномасштабне вторгнення в Україну)	36
5. ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СИТУАЦІЇ ПІДСЦЕНАРІЇВ	39
Підсценарій №1. Вихід України із Мінська	39
Підсценарій №2. Введення миротворчої місії на Донбас	44
6. ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ	50
Основні висновки опитування:	50
Загальний результат	52
Оцінки українських експертів	52
Оцінки закордонних експертів	53
ПОДЯКА	53
ВИКОРСТАНІ ДЖЕРЕЛА	54

1

ПРО ДОСЛІДЖЕННЯ. МЕТОДОЛОГІЯ

Прихід до влади Володимира Зеленського посилив очікування щодо врегулювання конфлікту навколо Донбасу як серед багатьох українців, так і закордонних спостерігачів. Опитування соціологічної групи «Рейтинг» показало, що 24% українців вважають, що для встановлення миру на Донбасі потрібно менше одного року, ще майже 20% вбачають таку можливість у наступні один-два роки¹. Завданням цього дослідження було проаналізувати сценарії розвитку ситуації навколо Донбасу у найближчий рік. Цей проміжок часу обраний також із огляду на те, що сама українська влада поставила перед собою і Росією такий дедлайн для вирішення конфлікту.

Підготовка цього дослідження передбачала дві основні фази.

Перша фаза:

- розробка методології (залучення експертів) – виокремлення ключових атрибутів (див. Таб. 1) та змінних для можливих сценаріїв на основі брейнстормінгу, а також з урахуванням результатів соціогічних опитувань. Зокрема, щодо кожного сценарію дослідник мав відповісти на такі питання/зміни: «state of the state» (стан справ всередині держави: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація);

вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО; реакція Російської Федерації; реакція Заходу.

- попередній аналіз сценаріїв (визначення загроз/ризиків і можливостей/переваг сценаріїв, а також потенціалу переходу кожного сценарію в інші сценарії).

Друга фаза:

- експертне обговорення сценаріїв, які були визначені під час першої фази;
- анкетування українських і міжнародних експертів задля виявлення бажаності і ймовірності кожного зі сценаріїв;
- проведення додаткових інтерв'ю;
- повторне тестування індикаторів дослідження (атрибутів і змінних) та узгодження фінального комплексу сценаріїв.

Методологія дослідження враховує висновки дослідження *Prospective on Ukrainian crisis* (2015), яке було розроблено за участі аналітиків Центру «Нова Європа». Крім того, дослідники брали до уваги результати фокус-груп, які було проведено з мешканцями підконтрольних територій Донецької та Луганської областей у серпні

Таблиця 1. Атрибути для аналізу сценаріїв

№	Сценарій	Бойові дії на фронті	Проведення переговорного процесу в рамках Мінських домовленостей
1	Статус-кво	☑	☑
2	Заморожування конфлікту		☑
3	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації		☑
4	Автономізація / Особливий статус Донбасу (федералізація України)		☑
5	Військова операція України (з повернення окупованих територій)	☑	
6	Російський наступ (повномасштабне вторгнення в Україну)	☑	
7	Підсценарій 1. Вихід України з Мінського процесу (відмова України від переговорного процесу з РФ)	☑	
8	Підсценарій 2. Введення повноцінної миротворчої місії на Донбас		☑

2019 року для з'ясування їх ставлення до вирішення конфлікту та європейської інтеграції².

Дослідження має низку методологічних обмежень. Зокрема, частини «Вихід України з Мінського процесу» і «Введення миротворчої місії» є радше підсценаріями або інструментами для реалізації інших сценаріїв (саме тому вони розміщені наприкінці дослідження в окремому розділі). Вони аналізуються разом з

іншими сценаріями, позаяк ці теми жваво обговорюються в суспільстві й серед осіб, відповідальних за прийняття рішень. Із огляду на волатильність політичної ситуації дослідження обмежується періодом прогнозування в один рік і вивчає, які наслідки матимуть різні сценарії протягом року.

Дослідники розуміли, що атрибутів сценаріїв може бути більше, а відтак і кількість сценаріїв значно зростатиме. У разі наявності

трьох атрибутів кількість сценаріїв може зростати до 24. Наявність більшої кількості сценаріїв збільшує можливість точнішого «влучення» в майбутній розвиток подій. Однак наше завдання полягає не в тому, щоб передбачити розвиток подій, а в тому, щоб звернути увагу представників влади на ті ризики і можливості, які виникають для України в межах ключових, найбільш обговорюваних варіантів розвитку подій.

Дослідницька команда також виходила з того, що в ближчий рік не змінюватиметься санкційна політика Заходу щодо Росії, а відтак цей атрибут також не вводився в прогнозування різних сценаріїв. Ми, між тим, аналізуємо, як може змінюватися політика Заходу у межах того чи іншого сценарію. Це жодним чином не применшує значення дій Заходу щодо підтримки України і примусу Росії до миру. Дослідницька команда переконана, що відмова урядів країн Заходу від санкційної політики запускати найбільш негативні сценарії, спонукати Росію до найменш бажаних сценаріїв.

Ми усвідомлюємо, що як і будь-яке прогнозистське дослідження наш аналіз не може враховувати низку подій, які прийнято називати «чорним лебедем». Більше того, ми не можемо виключати, що в тривалішій перспективі Росія може вдатися до активації тих сценаріїв, які наразі можуть виглядати як найменш імовірні. Наприклад, аналітики, які брали участь в обговоренні дослідження, зазначали, що російська верхівка може піти шляхом визнання окупованих територій за зразком Абхазії та Південної Осетії, які є територією Грузії. Вона навіть може вдатися до подальшої анексії цих територій, як це було у випадку з Кримом (відповідні спекулятивні заяви робилися російськими політиками неодноразово). Цей сценарій збігається з нашим сценарієм «Статус-кво», який не передбачає зміни політики Росії у ближчий рік – Москва зберігатиме свій вплив

на окуповані території, посилюватиме його; за певного збігу обставин може вдатися до визнання чи анексії, однак у тривалішій перспективі.

2

ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ ТА МОЖЛИВОСТІ В РАМКАХ СЦЕНАРІЇВ

У цілому аналітики Центру «Нова Європа» проаналізували шість сценаріїв і два підсценарії (варіанти рішень, які можуть відбуватися в рамках певних сценаріїв або ж призводити до того чи іншого сценарію) щодо врегулювання конфлікту на Сході України, інспірованого і підтримуваного Росією: статус-кво; заморожування конфлікту; реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації; автономізація / особливий статус Донбасу (федералізація); військова операція України з повернення окупованих територій; російський наступ (повномасштабне вторгнення в Україну); вихід України з мінських переговорів; введення миротворчої місії на Донбасі. Далі пропонуємо короткий виклад можливостей і загроз кожного зі сценаріїв, у наступному ж розділі – детальний аналіз.

1. СТАТУС-КВО

Серед ключових загроз цього сценарію визначені такі:

1. Зростання кількості загиблих українців
2. Значні витрати на оборону
3. Негативний вплив на економіку
4. Падіння довіри до влади

5. Поступова втрата інтересу Заходу
6. Підривна діяльність Росії, спрямована проти України

Серед можливостей варто назвати такі:

1. Відносна передбачуваність ситуації
2. Сформований певний суспільний консенсус щодо поточної ситуації
3. Курс на НАТО і ЄС зберігається
4. Санкції щодо Росії найімовірніше триватимуть

Цей сценарій визнаний як найімовірніший сценарій на короткострокову перспективу (1 рік). Також, як демонструє співвідношення загроз і можливостей, цей сценарій не є найгіршим варіантом розвитку ситуації. Надзвичайно важливою з українського боку є комунікація, чому обстріли продовжуються і конфлікт не вирішується: **якщо не можна змінити реальність – потрібно змінити ставлення до цієї реальності.**

2. ЗАМОРОЖУВАННЯ КОНФЛІКТУ

Серед основних загроз/ризиків цього сценарію потрібно виділити такі:

1. Тиск Заходу на Росію слабшатиме
2. Найбільш болісні санкції проти Росії будуть зняті
3. Інтенсифікуватиметься тиск на Україну для впровадження Мінських домовленостей з боку міжнародної спільноти
4. Зростатимуть покоління на окупованих територіях, які втратять зв'язок із Україною
5. Перетворення окупованих територій на «згусток» нелегальних схем та тіньового бізнесу

Серед ключових можливостей варто зазначити:

1. Суспільна підтримка сценарію, оскільки він передбачає припинення вогню без здачі національних інтересів
2. Україна може зосередитися на реформах
3. Можливість дотримуватися підходу *wait and see* (зачекати і подивитись, що буде відбуватись далі), який дозволяє чекати кращих міжнародних і внутрішніх умов для врегулювання

Незважаючи на достатньо високу привабливість цього сценарію як оптимальної опції для затягування конфлікту за аналогією з придністровським, варто зауважити, що наразі немає ознак того, що Росія зацікавлена у заморожуванні конфлікту. Навпаки: за низкою ознак, є очевидною вказівка на реалізацію сценарію автономізації / особливого статусу.

3. РЕІНТЕГРАЦІЯ ДОНБАСУ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Серед загроз цього сценарію варто виокремити такі:

1. Відсутність детальної стратегії реінтеграції може провокувати численні помилкові рішення
2. Можливі суспільні конфлікти між українцями, які перебували на окупованих територіях, та рештою населення
3. Можлива пауза щодо інтеграції України до НАТО, з метою «не розколювати суспільство»
4. Сценарій актуалізуватиме необхідність вирішення складних питань реінтеграції (наприклад, амністії)

Серед можливостей сценарію слід зазначити:

1. Припинення війни дозволить зосередитися на внутрішній трансформації
2. Підвищиться інтерес до України зі сторони інвесторів
3. Україна не матиме зовнішньої перешкоди щодо свого курсу на ЄС та НАТО (наявний конфлікт – один із бар'єрів)

Як показав наш аналіз, серед українських стейкхолдерів (науковців, політологів, дипломатів) існує досить обережне ставлення до врегулювання на засадах загальної децентралізації. Частина опитаних відносили цей сценарій до найменш бажаних. Серед опонентів такого способу врегулювання можна почути аргумент: «Не можна давати Донецьку і Луганську такі великі повноваження і

великі кошти. Ці гроші буде використано проти України». Особам, що ухвалюють рішення, таким чином, потрібно бути готовими до належної комунікації навіть тих способів врегулювання, які наразі можуть сприйматися як найменш проблемні з точки зору суспільної реакції. Існує ризик, що під децентралізацією насправді буде впроваджуватися курс на автономізацію окремих районів Донбасу.

4. АВТОНОМІЗАЦІЯ / ОСОБЛИВИЙ СТАТУС ДОНБАСУ

Серед найбільших загроз цього сценарію вбачаються:

1. Інші регіони України можуть так само почати ставити питання про надання і для них особливого статусу (реанімація плану «Новоросія»)
2. Відновлення впливу Росії на політичні процеси в Україні
3. Масові протести проти надання особливого статусу окремим територіям Донбасу
4. На Україну лягає тягар витрат із відбудови зруйнованого війною Донбасу
5. Сценарій актуалізуватиме необхідність вирішення складних питань реінтеграції (наприклад, амністії)

З-поміж найбільш виразних можливостей варто виділити такі:

1. Припинення воєнних дій дозволить Україні переорієнтувати видатки з військових на цивільні цілі

2. З'являтимуться можливості для запрошення західних інвесторів (хоча висока імовірність масових протестів якраз може відлякати закордонний бізнес)
3. Західні країни можуть певний час надавати кошти для відновлення інфраструктури України – особливо східних областей

Автономізація / особливий статус (федералізація) – найбажаніший для Російської Федерації на сьогоднішній сценарій вирішення конфлікту в Україні. Для України ж він – чи не найнебезпечніший, оскільки загрожує не лише політичною дестабілізацією в Україні та зовнішньополітичною переорієнтацією, але й втратою державності. В Україні на сьогодні немає суттєвих важелів впливу на РФ. Час грає на боці Російської Федерації.

Врегулювання на основі реінтеграції можливе лише шляхом тактичних і зворотних (reversible) поступок з російського боку та стратегічних і незворотних (irreversible) поступок з українського боку.

Процес врегулювання придністровського конфлікту, до якого безпосередньо був залучений Дмитрій Козак («Меморандум Козака» 2003 року), засвідчив: велика кількість поступок з боку Кишинєва не гарантувала врегулювання конфлікту. Сценарій реінтеграції означає також найбільші фінансові витрати для України з-поміж інших сценаріїв.

5. ВІЙСЬКОВА ОПЕРАЦІЯ УКРАЇНИ З ПОВЕРНЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Серед найбільш очевидних загроз сценарію:

1. Загибель військових і цивільного населення
2. Реалізація сценарію вимагає серйозних фінансових ресурсів
3. Утвердження іміджу української влади як агресивної в очах частини українців (Схід і Південь)
4. Розгортання повномасштабної війни з Росією
5. Втрата підтримки Заходу
6. Скасування санкцій проти Росії
7. Нові мирні домовленості у разі поразки можуть бути ще більш не вигідними

Ключові можливості цього сценарію виглядають таким чином:

1. Можливість перезапуску переговорного процесу
2. Привернення уваги до конфлікту міжнародної спільноти
3. Можливість залучити нових міжнародних акторів до переговорів

Сценарій однозначно містить більше загроз для України, ніж створює можливостей. Українській владі, водночас, потрібно мати аргументи для тих в середньому 20% населення України, які симпатизують цій опції, змістивши акцент на укріплення обороноздатності держави й модернізацію армії як **обов'язковий** паралельний трек до переговорного процесу.

6. РОСІЙСЬКИЙ НАСТУП (ПОВНОМАСШТАБНЕ ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ).

Серед головних загроз цього сценарію:

1. Часткова або повна втрата суверенітету України у разі нездатності відбити наступ
2. Значні людські втрати
3. Суттєва фінансово-економічна шкода

3-поміж можливостей сценарію:

1. Мобілізація населення на захист держави, більша солідаризація суспільства
2. Посилення позиції України в переговорах з міжнародними партнерами
3. Репутаційні втрати Росії та, як наслідок, можливе посилення санкцій

Незважаючи на однакову кількість загроз і можливостей в рамках цього сценарію, вони є неспівмірними: ризики є суттєво вищими, аніж потенційні можливості.

ПІДСЦЕНАРІЙ №1. ВИХІД УКРАЇНИ З МІНСЬКИХ ПЕРЕГОВОРІВ.

3-поміж основних загроз цього сценарію варто виділити такі:

1. Дискредитація української влади на Півдні та Сході України
2. Погіршення відносин із Заходом, передусім з Німеччиною і Францією

3. Скасування санкцій ЄС щодо Росії, «прив'язаних» до Мінських домовленостей
4. Непередбачувана реакція Російської Федерації (зокрема, можлива поміркована ескалація)
5. Нові мирні домовленості можуть бути гіршими для України з урахуванням несприятливої для Києва міжнародної кон'юнктури

З-поміж можливостей необхідно зазначити такі:

1. Можливість перезапустити переговорний процес таким чином, аби він включав не тільки питання Донбасу, але і Криму
2. Можливість залучити нових міжнародних акторів
3. Мобілізація тієї частини суспільства, яка скептично була налаштована до вирішення конфлікту на основі саме Мінських домовленостей (позитивне ставлення до домовленостей сформувалось щонайбільше у 16% українців)

Існує **три умови**, за яких вихід з Мінська був би прийнятний з розумінням міжнародних партнерів.

По-перше, це запропонований, скоординований і схвалений іншими учасниками переговорів **альтернативний план врегулювання**. Однак на сьогодні в ключових країнах ЄС, згідно з опитаними в рамках цього дослідження європейськими експертами, скептично ставляться до спроможності України запропонувати альтернативний Мінським домовленостям сценарій врегулювання. Доречним такий

альтернативний сценарій міг би бути на момент зміни влади в Німеччині – у нового канцлера не буде такої прив'язки до Мінська, як у нинішнього.

По-друге, це використання Україною **серйозного порушення Мінських домовленостей з боку Російської Федерації**, яке б чітко демонструвало неспроможність (небажання) самої РФ виконувати Мінськ.

По-третьє, це скасування санкцій щодо РФ з боку Європейського Союзу, які формально «прив'язані» до виконання Мінська (тобто за бажання України вийти з Мінська Київ не повинен адвокатувати подальші європейські санкції, а навпаки – сприяти їхньому завершенню з ініціативи окремих країн-членів ЄС). Загалом, як показав наш аналіз,

найбільш виграє від цього сценарію Російська Федерація. Для України в короткостроковій перспективі він означатиме лише втрати.

ПІДСЦЕНАРІЙ №2. ВВЕДЕННЯ МИРОТВОРЧОЇ МІСІЇ НА ДОНБАСІ.

Серед найбільших загроз потрібно виокремити такі:

1. Росія нав'язуватиме власне бачення щодо мандату миротворців, що не вестиме до стабілізації
2. Послаблення санкцій щодо Росії
3. Росія зберігатиме вплив на Донбасі

4. Суттєве навантаження на бюджет країни (соціальні виплати, відбудова зруйнованого Донбасу)
 5. Існує ризик заморожування конфлікту
 6. Сценарій актуалізуватиме необхідність вирішення складних питань реінтеграції (наприклад, амністії)
- ідея буде похована на етапі більш детальної розробки. Миротворча місія – один із сценаріїв, що веде до заморожування конфлікту, а це не відповідає інтересам Росії на цьому етапі (детальніше про це – у сценарії «заморожування»).

Серед можливостей фігурують зокрема такі:

1. Встановлення миру
2. Підвищення довіри населення до влади
3. Українське суспільство може стати згуртованішим
4. Імовірне збільшення уваги до імплементації реформ
5. Покращення інвестиційного клімату
6. Сценарій відкриває шлях до реінтеграції окупованих територій

Попри достатньо високу популярність цієї ідеї в українському суспільстві, вона все ще виглядає як досить складна для практичної імплементації. Є питання також до того, чи залишається чинною пропозиція щодо миротворців, яку раніше висував Володимир Путін (про дислокацію на лінії розмежування без постійного доступу на окуповані території чи лінію державного кордону з Росією). Російська влада дедалі більше демонізує можливу миротворчу місію, посиляючись на негативний досвід миротворчості в колишній Югославії. Найімовірніше, що навіть якщо Україна погодиться з російським баченням мандату місії (дислокація на лінії розмежування), ця

3

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1 Статус-кво виглядає як найбільш реалістичний сценарій у близькій перспективі у зв'язку з тим, що сторони конфлікту не готові йти на суттєві поступки. При цьому **заморожування конфлікту** (припинення бойових дій із продовженням переговорного процесу) хоч і імовірний сценарій, однак вимагатиме низку передумов – можливо, поступок з боку України. Важливо також зауважити, що значна частина інтерв'юйованих експертів, які спеціалізуються на Росії, виключала будь-який інтерес Володимира Путіна до заморожування конфлікту за придністровським прикладом. Детальні підсумки опитування – в розділі №6 цього дослідження.

2 Чи варто очікувати змін у політиці Путіна? Аналіз Центру «Нова Європа» не виявив жодних ознак щодо готовності російської влади вирішувати конфлікт на Донбасі. Більше того, російське керівництво не зацікавлене в заморожуванні конфлікту, оскільки такий сценарій передбачає перекладання значних витрат на плечі Росії, які не відповідатимуть цілям Москви. Мета Москви полягає в постійному «триманні в напрузі» України, конфлікт низької інтенсивності дозволяє залишати питання війни на політичному порядку денному держави. Щойно конфлікт буде заморожено, Україна зможе більше зосередитися на внутрішніх справах та

реформах, що не відповідає інтересам Російської Федерації. Чим більше Україна говорить про компроміси чи важливість припинення війни, тим більше виявляє вразливість перед порядком денним, який нав'язує Росія. Це вестиме не до розв'язання конфлікту чи заморожування, а до виставлення нових ультиматумів з боку Москви. Єдиний сценарій, який влаштовує Росію, – реінтеграція на основі фактичної автономізації Донбасу. Наразі Москва вибудовує свою переговорну тактику на тому, аби викрити саме Україну як неопступливу.

3 Заморожування через миротворців. На основі здійсненого аналізу, заморожування конфлікту шляхом введення миротворчої місії виглядає одним з найоптимальніших сценаріїв на коротко та середньострокову перспективу (зокрема, на час перебування при владі в РФ Володимира Путіна). Введення миротворців належить до ТОП-3 найбільш бажаних сценаріїв, а заморожування – до одного з ТОП-3 і бажаних, і ймовірних (на основі опитування 65 закордонних і українських експертів – повні результати опитування в останньому розділі цієї публікації). Крім того, цей сценарій вважається найпопулярнішою опцією врегулювання серед населення України (34% українців підтримують саме цю опцію, серед електорату «Слуги

народу» – 39%). Утім, у Росії наразі не схильні навіть обговорювати ідею миротворців.

4 Найменш бажаний сценарій. Є підстави вважати, що для РФ «особливий статус» є лише маскувальною формою «федералізації», у той час як Україна бачить його в концептуальній рамці «децентралізації». Варто було б серйозніше придивитись до варіанту міжнародної тимчасової адміністрації на перехідний період. Важливо зауважити, що за результатами опитування українських та іноземних дослідників з врегулювання конфліктів **саме сценарій автономізації/особливого статусу (федералізації) вважається найменш бажаним для України після військового наступу.**

5 Вихід із Мінська – вигреш для Москви. Вихід з Мінських домовленостей є сценарієм, від якого найбільш виграє Російська Федерація. Українській стороні варто змістити акцент в комунікації з «виходу з Мінська» на «модернізацію Мінська». Цей підхід, на відміну від попереднього, знаходить підтримку і серед західних партнерів (канцлер Меркель окремо обговорювала це питання з Путіним під час останнього візиту в Москву). Відповідно, наразі стратегія України могла б зводитись до такої постановки питання як всередині держави, так і назовні: «або модернізація Мінська, або глухий кут». Утім, модернізація так само не може відбуватися на шкоду національним інтересам України – наразі **немає передумов розраховувати, що Мінськ-3 буде кращим від попередніх домовленостей.**

6 Навантаження на бюджет за будь-якого сценарію. Будь-який сценарій пов'язаний зі значним навантаженням на бюджет України – чи це стосується заморожування, утримання статус-кво, військової

операції (кошти мають бути спрямовані на військові потреби), чи реінтеграції (кошти мають бути спрямовані на відбудову зруйнованого війною регіону і на оборонні потреби). Витрати на оборону через загрози, які становить Росія, не можуть бути зменшені навіть після врегулювання конфлікту на Донбасі (що є у ближчій перспективі в будь-якому випадку малоімовірним).

7 Менеджмент очікувань – ставити реалістичні цілі. Можновладцям варто здійснювати постійний менеджмент очікувань: уникати декларацій щодо врегулювання, які б підвищували суспільні очікування в Україні, оскільки це також впливає і на підходи Росії (принцип: «вам це більше треба; це ваші обіцянки перед виборцями, тому ви й повинні йти на поступки»). Потрібно налаштуватися на тривалий дипломатичний процес. Наразі існують мінімальні передумови для того, аби конфлікт перейшов у стадію «заморожування» (за формулою «статус-кво» мінус бойові дії), не кажучи вже про повноцінне стале врегулювання.

Підхід *wait and see* на сьогодні виглядає як оптимальна **реалістична** модель, яка дозволяє чекати на кращі міжнародні й внутрішні умови для врегулювання на користь України. При цьому варто паралельно реалізувати стратегію «спочатку люди», здійснюючи кроки, які стосуються гуманітарної сфери, заходів щодо зміцнення довіри. Щодо усієї України має і надалі впроваджуватись здійснення інтенсивних реформ, поліпшення ситуації в соціально-економічній сфері. Питання оборони має бути в фокусі, але при цьому воно не може впливати на пріоритетність трансформації в цивільних сферах (*security first but not security only* – «безпека – це найважливіше, втім важлива не лише вона»).

8 **Культура миру – це більше, ніж перемир'я, демілітаризація, амністія, вибори і контроль над кордоном.** Відновлення миру – це не просто досягнення припинення вогню або перемир'я; воно вимагає набагато більше часу і більшої кількості заходів. За роки війни мало впроваджувалися заходи, які б сприяли майбутній суспільній згоді. Існує спрощене розуміння ситуації: мовляв, достатньо виведення російської військової техніки і припинення російської пропаганди. Не завжди існує усвідомлення, що у час війни фактично формується нове «покоління війни».

4

ДЕТАЛЬНИЙ АНАЛІЗ КОЖНОГО ЗІ СЦЕНАРІЇВ

СЦЕНАРІЙ №1. СТАТУС-КВО

Ймовірність: 7,77

Бажаність: 4,09

Атрибути: бойові дії (+), переговорний процес (+)

№ Змінні

1 state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація

- **Відносний консенсус** у суспільстві щодо ситуації, яка склалась на Донбасі. Українці переважно схвально оцінюють миротворчі заходи, які впроваджує влада (розведення військ підтримують 60%)³, і не підтримують радикальних змін ситуації (лише 6% виступають «за» відділення території від України, натомість значна частина населення виступає за продовження військових дій (23%)⁴. Інші ж моделі врегулювання, щодо яких проводили опитування, також показують підтримку рішень, які можуть бути предметом перемовин сценарію «статус-кво» або його фінальним етапом, який веде до інших сценаріїв (надання ОРДЛО статусу автономії у складі України (23 %) і заморожування конфлікту (34%)⁵;
- Ймовірно подальше падіння довіри до переговорного процесу, якщо він й надалі не принесе відчутних результатів;
- Можливі соціальні **протести активної меншості** в разі прийняття контроверсійних рішень або їхньої неефективної комунікації, як це було у випадку інкорпорації «формули Штайнмаєра» в українське законодавство;
- Дострокові вибори, зміна уряду та відставка президента маловірогідні через зазначений своєрідний консенсус щодо нинішньої ситуації на Донбасі, а також через доволі високу підтримку українцями дій влади;
- На фоні відносної політичної стабільності владна більшість у Верховній Раді зберігатиметься;
- Орієнтовані на повернення до України **мешканці ОРДЛО** й надалі почуватимуться **«відрізними» від України** (перешкоди щодо отримання соціальних виплат, відсутність стратегії реінтеграції тощо);
- Дотримання статус-кво й надалі **позначатиметься на бюджеті країни** (оборонний бюджет України у 2020 році – 3% ВВП)⁶;
- **Міграція з України продовжиться**, позаяк причин очікувати значного покращення економічної ситуації немає, як і не існує й досі програми з повернення мігрантів.

- 2 **Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО**
- Сценарій **не впливатиме на інтеграційні процеси**, оскільки як влада, так і переважна більшість суспільства підтримує ідею інтеграції України в ЄС та НАТО⁷;
 - **Країни НАТО та ЄС й надалі стежитимуть за впровадженням реформ в Україні** і надаватимуть свої рекомендації щодо реалізації окремих трансформаційних процесів, як вже відбувалось на прикладі антикорупційної реформи і тиском на українську владу щодо створення Вищого антикорупційного суду;
 - Можливе використання війни як приводу для **виправдання гальмування реформ** (як у випадку з реформою СБУ);
 - З огляду на поточні пріоритети президента, він, ймовірно, і надалі надаватиме **перевагу врегулюванню ситуації на Донбасі, а не євроінтеграційним процесам**;
 - З огляду на попередні тенденції у відносинах України з країнами ЄС, Україна й надалі буде зацікавлена у **безпековому вимірі співпраці з ЄС**.
- 3 **Реакція РФ**
- Як демонструє попередня поведінка російської влади, Росія, ймовірно, і надалі виявлятиме готовність йти на невеликі тактичні поступки, такі, як звільнення полонених, але **тиск на Україну буде продовжуватись**;
 - **Статус-кво може влаштувати РФ**, допоки політична (тиск санкцій, протести в Росії) й економічна (здешевлення нафти) ціна на утримання «республік» не стане занадто високою;
 - **Сценарій може втратити свою привабливість для Росії**, якщо Україна зможе успішно реалізувати реформи і значно покращити економічну ситуацію (ймовірно, що в разі такого «економічного прориву», мешканці окупованих територій бажатимуть повернення української влади);
 - З огляду на попередню поведінку російської влади, Росія і надалі намагатиметься **розхитувати ситуацію в Україні** підіривними заходами, такими, як пропаганда, підтримка дій радикальних націоналістичних і політичних проросійських сил, посилення **тиску на Україну з моря**, провокування **дезінтеграційних процесів** на Закарпатті та в Одесі тощо⁸;
 - **Дискредитація України за кордоном** для припинення підтримки й послаблення санкційного режиму продовжуватиметься;
 - Російська Федерація, ймовірно, і надалі вживатиме заходів із виходу з ізоляції, як свідчить, зокрема, реабілітація російської делегації в ПАРС, й намагатиметься **відновити політичний діалог** та економічні відносини з Заходом, про що вже свідчить потепління відносин з Францією і активне економічне партнерство з Німеччиною (Північний потік-2, відкриття нових заводів німецьких промислових гігантів у РФ тощо);
 - Задля просування своїх геополітичних інтересів, Росія, з високою ймовірністю, продовжуватиме **гібридну діяльність в Європі та США** за допомогою вже відомих методів: через економічний тиск, підтримку антиєвропейських і антизахідних політичних сил, дезінформацію тощо;
 - За поточних умов бойових дій низької інтенсивності і відсутності політичних протестів в Росії, російська влада й надалі **зможе собі дозволити фінансування своєї участі в інших міжнародних конфліктах**;
 - **Позиції Росії в ОРДЛО**, скоріше за все, **посилюватимуться**, позаяк територія знаходиться під її тотальною окупацією

4 Реакція Заходу

- На тлі відсутності значних змін ситуації на Донбасі і великої кількості інших проблем глобального й національного масштабів, **Захід приділятиме дедалі менше уваги подіям в Україні** і фокусуватиметься на внутрішніх проблемах та інших міжнародних конфліктах;
- Якщо Російська Федерація не вдаватиметься до масштабних провокацій на фронті, сприйняття цієї країни як агресора може й надалі послаблюватись. Через це **санкційний режим** щодо Росії, з високою ймовірністю, **не посилюватиметься**, хоча й зберігатиметься. Час від часу може виникати ризик його послаблення, як це відбувається із перших років санкцій;
- **Координування дій між ЄС і США** щодо політики підтримки України може й надалі послаблюватись через розбіжності у відносинах цих країн;
- Західні країни, ймовірно, намагатимуться **покращити відносини з РФ**, оскільки їхній бізнес теж страждає від санкцій;
- З огляду на заяви щодо підтримки України, США, з високою ймовірністю, продовжуватимуть надавати військову допомогу, але через внутрішні політичні процеси (виборча кампанія) можуть не виступати активними учасниками миротворчого процесу.

Загрози/Ризики

- **Зростання кількості загиблих українців** через військову агресію;
- Продовження процесів міграції з України;
- Війна й надалі вимагатиме **значних витрат на оборону**;
- Через необхідність постійного фінансування війни і відрізаність Донбасу, ймовірність **значного економічного зростання України невелика**;
- Затягування статус-кво зробить **відновлення Донбасу**, який дедалі більше деградує, **більш фінансово витратним**;
- Можливе **падіння довіри українського населення до влади й переговорного процесу**;
- Як показує досвід міжнародних конфліктів, чим довше триває конфліктна ситуація, тим важче її врегулювати і закріпити результати перемир'я. Можливе й дедалі більше відчуження жителів Донбасу від України;
- Позаяк ситуація з нелегальними процесами в ОРДЛО та на прифронтових ділянках не змінились за 6 років, ці території, ймовірно, залишатимуться місцем концентрації незаконної торгівлі (у тому числі, зброєю) й контрабандних потоків;
- Ймовірно, що Захід зменшуватиме інтерес щодо конфлікту і в цілому приділятиме менше уваги подіям в Україні;
- Можлива **інтенсифікація діалогу та економічних відносин ЄС з Росією**. Не виключається й поступове послаблення санкцій;
- З високою ймовірністю, **Росія продовжуватиме підривну діяльність** як всередині України, так і на Заході.

- Можливості**
- **Відносна передбачуваність поведінки** сторін конфлікту;
 - Статус-кво й надалі даватиме змогу Україні можливість відтермінувати розв'язання питання відновлення Донбасу й реінтеграції населення. Натомість, Україна **зможе зосередитись на реформах і зміцненні обороноздатності**;
 - Через постійну бойову готовність, тренування, отримання західної техніки може зростати ефективність і спроможність ЗСУ;
 - Стрімке погіршення ситуації, у тому числі значне підвищення кількості жертв конфлікту, малоімовірне;
 - Ймовірно **незначне зростання іноземних інвестицій на решту території України через відносну стабільність ситуації**;
 - **Ризик поляризації суспільства не є значним**, адже вже сформувався певний консенсус щодо прийняття поточної ситуації;
 - **Курс на ЄС і НАТО зберігатиметься**;
 - З великою ймовірністю **більшість санкцій проти РФ діятимуть й надалі**.
- Перехід в інші сценарії**
- Російський наступ (у ближчій перспективі малоімовірний, однак Росія може вдатися до масштабної агресії як крайнього заходу зі стримування України);
 - Введення миротворчої місії (за умови відповідної згоди Російської Федерації);
 - Реінтеграція Донбасу у рамках децентралізації (за умови готовності Росії піти на поступки);
 - Вихід з Мінських домовленостей (як реакція України на подальші серйозні порушення Росії або пом'якшення західних санкцій щодо РФ);
 - Заморожування конфлікту (за умови готовності Росії до припинення вогню на лінії фронту).

Сценарій вважається **найімовірнішим** з усіх інших можливих моделей розвитку ситуації на Донбасі. Позаяк в українському суспільстві вже відбувся процес певної адаптації до ситуації, яка склалася на сході країни, а Росія не відчуває значних фінансових та політичних втрат від утримання «республік» (приблизно 2 млрд дол США), ще щонайменше рік цей сценарій, з високою ймовірністю, «працюватиме». Втім, бойові дії матимуть

наслідками подальші людські втрати і можливе погіршення безпекової ситуації в прифронтовій зоні. Слід вибудовувати таку **комунікацію з населенням**, яка б пояснила, що, попри дотримання Україною домовленостей (відведення військ, дотримання режиму тиші тощо) і готовності йти на певні компроміси, ситуацію зрушити з мертвої точки не вдалося. З цієї причини й доводиться продовжувати бойові дії на захист неокупованих територій.

Бажаність цього сценарію становить 4,09 бали з 10. Сценарій є витратним. Крім того, українці можуть сприймати продовження статус-кво як демонстрацію неспроможності або неготовності влади врегулювати конфлікт всупереч передвиборчим обіцянкам. Падінням довіри населення до влади можуть скористатися проросійські політичні сили, які намагатимуться дестабілізувати ситуацію в країні, нагадуючи українцям, що обіцяного політиками перемир'я досі немає. Крім того, чим довше затягується вирішення конфлікту, тим складніше буде реінтегрувати ОРДЛО, адже з кожним роком мешканці окупованої території лише віддаляються від України. З іншого боку, «статус-кво» передбачає незначну вірогідність ескалації бойових дій і стрімкого зростання людських втрат, позаяк

за шість років війни дії сторін конфлікту вже стали доволі передбачуваними.

Оскільки дотримання статус-кво виснажує український бюджет, постає питання, як Україні витримати продовження реалізації цього сценарію. Активне й ефективне впровадження реформ (антикорупційної, децентралізації, реформи правоохоронних органів тощо), залучення іноземних інвестицій і відчутне покращення економічної ситуації сприятимуть фінансовій стабільності країни.

Статус-кво не виключає можливості і необхідності України налагоджувати діалог та підтримувати тих громадян, які мешкають на окупованих територіях.

СЦЕНАРІЙ №2. ЗАМОРОЖУВАННЯ КОНФЛІКТУ

Ймовірність: 5,64
Бажаність: 5,53

Атрибути: бойові дії (-), переговорний процес (+)

№ Змінні

- | | | |
|---|---|---|
| 1 | <p>state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Населення підтримує сценарій замороженого конфлікту, оскільки за умов його реалізації зникає важливе питання щоденних людських втрат. Дуже малоймовірно, що у країні відбудеться політична поляризація, і, навіть якщо це станеться, вона буде незначною. Наразі 38% населення підтримують заморожування конфлікту, що є найбільшою підтримкою з усіх інших сценаріїв. Сценарій дозволить зосередити увагу на інших питаннях у країні, позаяк «припиняється вогонь і люди не вмирають»⁹; • Рівень довіри до керівництва України не впаде і може навіть зміцнитись, адже «люди не повинні вмирати» – це було і є головним меседжем політики Зеленського; • Малоймовірно, що довіра до переговорного процесу поліпшиться, оскільки припинення вогню не зробить Росію менш вимогливою щодо поступок з боку України. Деякі групи людей, навіть ті, що не матимуть значного політичного впливу, все ж можуть вимагати від українського керівництва вийти з Мінського переговорного процесу; |
|---|---|---|

- Так зване керівництво ОРДЛО, ймовірно, не буде задоволене заморожуванням, оскільки деякі з них можуть вважати, що Росія їх лишає наодинці. Водночас, якщо орієнтуватися на приклад Придністров'я, заморожування конфлікту надає великі можливості в плані створення незаконних схем та тіньового бізнесу, а це означає, що воно може стати найбільш бажаним варіантом для так званих лідерів ОРДЛО;
- Опозиції важко буде у чомусь звинувачувати керівництво України, оскільки люди припинять вмирати через війну, і це можна буде вважати одним з найбільших досягнень сценарію;
- Будь-які суттєві зміни в політичному істеблішменті України через заморожування конфлікту малоімовірні, оскільки будуть відсутні тригери для протистояння;
- Сценарій заморожування може посилити російський тиск на Україну щодо виконання Мінських домовленостей, причому Росія може активніше нав'язувати Україні тему виборів в окупованих регіонах.

2 Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО

- Курс на інтеграцію до ЄС та НАТО не повинен зазнати суттєвих змін, якщо в переговорах з Росією щодо де-факто заморожування конфлікту ці зміни не стануть умовою для припинення вогню. Водночас затяжний конфлікт може ще більше віддалити Україну від перспективи членства в ЄС та НАТО, оскільки обидва об'єднання не хочуть мати членів з територіальними конфліктами;
- Ймовірно зниження підтримки населенням курсу на інтеграцію в НАТО, оскільки після припинення вогню Росію як країну-ворога сприйматимуть менше людей;
- Стабільне припинення вогню запропонувало б кращі умови для впровадження реформ. Поточні ескалації часто відволікають увагу й зусилля від певних реформ.

3 Реакція РФ

- Росія продовжить використовувати свої інструменти для ослаблення і дестабілізації України та окупованих регіонів. Інструменти, які вона при цьому може використати: фінансування певних політичних сил в Україні, фінансування ЗМІ, подальша паспортизація, використання енергетичних і економічних інструментів для послаблення України;
- Росія вимагатиме скасування санкцій і нормалізації відносин із Заходом;
- В ОРДЛО Росія може зміцнити свої позиції, зосередившись на внутрішніх процесах і повністю нав'язавши окупованим територіям свій порядок денний, як вона це зробила у Придністровському регіоні;
- Водночас утримання окупованого регіону, ймовірно, залишиться незмінним, позаяк навіть зараз російське фінансування підтримує швидше існування регіону, ніж його розвиток;
- Росія активно промотуватиме аргумент: «Ніхто не стріляє, тож чому Україна не виконує Мінські угоди?». Це також зробить Росію більш жорсткою в процесі переговорів і, таким чином, перекадає всю відповідальність за процес врегулювання на Україну.

4 Реакція Заходу

- Захід схвально поставиться до поведінки Росії через «конструктивність» її позицій і продовжить відновлення відносин з Путіним. Коаліція на підтримку України стане слабшою, оскільки не існуватиме більше жодних «гострих питань», пов'язаних з Донбасом. Увага європейських країн буде спрямована на інші активні конфлікти і внутрішні проблеми;
- Більшість болісних санкцій з Росії буде знято, і лише деякі символічні санкції залишаться в силі;
- Ймовірно, Захід більше тиснутиме на Україну щодо виконання Мінських угод. Водночас допомога західних країн Україні може бути послаблена, якщо заморожування конфлікту відверне увагу Заходу на інші гострі питання;
- ОРДЛО може стати другорядним питанням міжнародного порядку денного, оскільки в Україні буде діяти режим припинення вогню;
- Збільшення західних інвестицій через «покращену» безпекову ситуацію в Україні.

Загрози/ Ризики

- Конфлікт на Сході може стати затяжним і тривати протягом багатьох десятиліть, як у Придністров'ї;
- Чим довше триватиме заморожування, тим складнішою буде реінтеграція;
- Тиск на Росію, ймовірно, слабшатиме, і Путін відновить відносини із Заходом. Захід розділиться між необхідністю продовжувати тиск на Росію і відновити економічні відносини з нею;
- Найбільш болісні санкції проти Росії будуть зняті;
- Ескалація непередбачувана і може відбутися в будь-який момент;
- Україна може отримати менше фінансування і військової підтримки від західних урядів;
- Тиск на Україну щодо виконання Мінських угод посиляться;
- Конфлікт в Україні втрачатиме свою актуальність на міжнародних платформах;
- Втрата зв'язку з Україною молодим поколінням, яке живе і зростає на території ОРДЛО в умовах війни.

Можливості

- Україна може зосередитись на впровадженні реформ, замість активної оборони проти Росії;
- Соціальна згуртованість у суспільстві і навколо політичного керівництва може посилитися через припинення вогню;
- Зростання шансів на нормалізацію життя на сході України;
- Можливість дотримуватися підходу *wait and see* (*почекати і подивитись, що відбуватиметься далі*), який дозволяє чекати на кращі міжнародні й внутрішні умови для врегулювання конфлікту на користь України;
- Ізоляція проросійського електорату, відтак більша суспільна та політична згуртованість щодо інтеграції до ЄС і НАТО.

- Перехід в інші сценарії**
- Миротворча місія (за умови згоди Росії на таку місію з мандатом Ради Безпеки ООН);
 - Статус-кво (у випадку порушень умов припинення вогню);
 - Російський наступ.

Заморожування конфлікту на Сході України має як переваги, так і недоліки. Найбільший зиск від заморожування – це стабільне припинення вогню і відсутність постраждалих серед військових та цивільних осіб. Припинення вогню також дозволить нормалізувати життя на сході України і зменшити потік ВПО з регіону. На цьому тлі підтримка чинного українського президента, ймовірно, зросте, оскільки досягнення миру через припинення бойових дій (не обов'язково саме врегулювання конфлікту) було однією з його головних обіцянок у виборчій кампанії і найбільшим рушієм для певних поступок (наприклад, підписання «формули Штайнмаєра»). Це також дозволило б посилити соціальну й політичну згуртованість у суспільстві, позаяк питання війни на сході України може стати вторинним, а суперечності в суспільстві через конфлікт на Донбасі зменшаться. Водночас припинення вогню дозволить Україні краще зосередитись на процесі реформ замість фокусування своєї уваги на щоденних воєнних діях.

Сценарій заморожування також має суттєві недоліки. Одним із серйозних негативних наслідків заморожування конфлікту може стати посилення тиску на Україну щодо виконання Мінських домовленостей. Росія може використати стабільне припинення вогню для перекидання відповідальності за невиконання МД на Україну. При цьому Росія може використовувати аргумент «відсутність стрілянини – відкрита дорога для виборів». Деякі із західних країн, ймовірно, підтримають російські вимоги.

Серед інших недоліків можна назвати ймовірність скасування санкцій, які було запроваджено проти Росії. Вже є країни ЄС, які хотіли б полегшити

режим санкцій, попри відсутність прогресу у питанні конфлікту. Припинення вогню з російської сторони, ймовірно, дасть право певним західним країнам вважати це серйозним аргументом щодо зняття санкцій, принаймні цього можна очікувати від таких країн, як Італія, Франція та деяких інших менших гравців. Це, у свою чергу, створить розкол всередині проукраїнської коаліції, позаяк там будуть як країни, які готові продовжувати тиск на Росію, так і ті, які обирають економічні інтереси. В разі припинення вогню і скасування санкцій слід очікувати, що конфлікт в Україні втратить свою актуальність і, таким чином, стане вторинним у міжнародному порядку денному. Така ситуація може призвести до таких наслідків, як послаблення підтримки України, в тому числі на міжнародних форумах, а також зменшення програм фінансування для України, зокрема, для відновлення Сходу.

Замороження конфлікту може створити на території ОРДЛО сіру зону та затяжний конфлікт на десятиліття. Досвід інших прикладів, таких, як Придністров'я, доводить, що схід України може перетворитись на регіон тіньового бізнесу і нелегальних схем, з контрабандою не тільки товарів, але й зброї. Чим довше конфлікт існує в стані заморожування, тим нижча ймовірність того, що особи, які користуються цими незаконними схемами, коли-небудь підтримають врегулювання конфлікту. Понад те, тривалий конфлікт може зробити членство в ЄС та НАТО навіть більш віддаленим, ніж сьогодні.

Для стабілізації режиму припинення вогню і заморожування конфлікту в Україні має бути розгорнута миротворча місія. Для України, звісно, найбажанішим сценарієм була б місія з доступом до всієї окупованої території й українсько-російського кордону.

СЦЕНАРІЙ №3. РЕІНТЕГРАЦІЯ ДОНБАСУ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Атрибути: бойові дії (-), переговорний процес (+)

Ймовірність: 3,73

Бажаність: 6,67

№	Змінні	
1	state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація	<ul style="list-style-type: none"> • Виникнення поляризації цілком імовірно, оскільки сценарій неминуче передбачатиме запуск суперечливих для суспільства процедур – зокрема, амністію (згідно з опитуванням соціологічної групи «Рейтинг» від жовтня 2019 року, 48% українців не підтримували амністування учасників незаконних збройних формувань)¹⁰. Водночас більшість українців мають схвально поставитися до ідеї мирного врегулювання (згідно з аналогічним опитуванням, 34% виступають за припинення військових дій, 23% – за наданням окупованим територіям статусу автономії)¹¹; • Довіру до влади можуть похитнути поступки зі сторони України на переговорах щодо деяких суперечливих питань – зокрема, виборів на окупованих територіях чи амністії бойовиків; • Досі довіра до Мінського процесу серед українців була доволі низькою – так, за опитуванням «Рейтингу» від травня 2017 року, лише 16% громадян підтримували виконання мінських домовленостей¹². Відтак впровадження децентралізації на основі раніше досягнутих документів може викликати певне несприйняття у населення; • Опозиційні сили, найімовірніше, закликатимуть українців до участі в протестах проти влади у разі схвалення рішень на законодавчому рівні, що викликають суспільне несприйняття (наприклад, інкорпорація «формули Штайнмаєра» в чинне законодавство щодо окупованих територій). Утім, поле для маневру частини опозиційних діячів обмежене – наприклад, амністія передбачена Мінськими домовленостями, які погодив один із ключових нинішніх опонентів влади – Петро Порошенко; • На Донбасі (як в цілому на Сході та Півдні України) мешканці позитивно ставляться до будь-яких мирних сценаріїв врегулювання. Утім, мешканців Донбасу може не влаштувати рівень влади та/або повноважень, які вони отримують у результаті загального процесу децентралізації (за цього сценарію місцева влада Донецька матиме ті ж компетенції, що і влада Житомира). Згідно з опитуванням «Рейтингу» від жовтня 2019 року, майже половина мешканців Сходу (46%) виступала за надання окупованим територіям або самостійності, або федеративного статусу (і це на контрольованій урядом частині східних областей)¹³;

- Цей сценарій може спровокувати певні протестні акції, але за належної комунікації і зважаючи на чималу підтримку мирних підходів до врегулювання серйозних змін у вищих ешелонах влади не повинно статися;
- Цей сценарій вимагатиме серйозних бюджетних витрат. Децентралізація сама по собі передбачає передачу суттєвих коштів на місця. Крім того, Мінські домовленості покладають відповідальність на український уряд за соціально-економічну ситуацію на нині окупованих територіях. Президент Зеленський заявляв у 2019 році про те, що на відновлення Донбасу після російської агресії необхідно 300 млрд грн¹⁴. Частина аналітиків, опитаних під час підготовки цього дослідження, висловлювалася критично щодо надання бюджетних переваг децентралізації для територій Донбасу, які перебували під окупацією (аргумент: «Україна їх не зможе контролювати»).

2 Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО

- Сценарій не передбачає необхідності зміни курсу України на ЄС і НАТО;
- У разі реінтеграції окупованих територій збільшуватиметься кількість тих громадян України, які виступають проти інтеграції до ЄС і НАТО. Відтак може впасти середній показник по всій країні підтримки курсу на ЄС і НАТО;
- У разі впровадження сценарію за українським баченням негативного впливу на процес реформ не повинно статися. До Верховної Ради потрапить більше депутатів з проросійськими поглядами, але у ближчій перспективі їхня кількість не похитне владної більшості;
- Вирішення конфлікту має сприяти пришвидшенню курсу України до НАТО, впровадженню відповідних сценаріїв;
- Цей сценарій передбачає широке залучення західних країн до відновлення Донбасу після війни. Важливо скористатися вікном можливостей, організувавши в стислі строки відповідну міжнародну донорську конференцію, оскільки самотужки українському уряду буде складно впоратися з цим завданням. Ключову роль має відігравати Німеччина, яка пропонує ідею децентралізації в Україні в цілому;
- ЄС і НАТО за цього сценарію і надалі надаватимуть підтримку реформам в Україні без перспективи членства (через відсутність консенсусу в самих об'єднаннях щодо приєднання України).

- 3 **Реакція РФ**
- Якщо цей сценарій буде можливим, то лише за умови схвального рішення Росії. Відтак Москва не мала би вдаватися до дестабілізаційних дій (вочевидь, що сама ймовірність схвального рішення Росії – надзвичайно низька у близькій і середній перспективі);
 - Цей сценарій передбачає скасування санкцій щодо Росії – тієї частини, яка не стосується «кримського пакету»;
 - Російська Федерація за такого сценарію матиме можливість відновити повноцінний діалог із західними країнами. Продовження російських контрсанкцій буде позбавлене сенсу;
 - Росія зберігатиме досить серйозний вплив у східних і південних областях України – щонайменше на рівні «м'якої сили» (в інформаційній, культурній, релігійній сферах). Так само очевидним буде поживлення економічної співпраці між країнами з відповідним відновленням контактів з олігархами, які можуть впливати на порядок денний в країні;
 - Росія намагатиметься впливати на прийняття рішень українською владою (на довоєнному рівні).
- 4 **Реакція Заходу**
- На початковому етапі західні країни вітатимуть завершення конфлікту й надаватимуть допомогу з реінтеграції. Утім, більшою мірою вирішуватиме ці виклики Україна самостійно;
 - Захід поступово знімає санкції з Росії (передовсім той пакет секторальних санкцій, які не були пов'язані з анексією Криму);
 - Захід переключить увагу на врегулювання власних викликів і фокусуватиметься на вирішенні інших глобальних криз. Український кейс поступово зникатиме з порядку денного США і ЄС.
- Загрози/ Ризики**
- В Україні відсутня детальна стратегія реінтеграції на основі децентралізації. Якщо така стратегія не буде розроблена, швидше за все, у разі сприятливих умов Київ втілюватиме таку децентралізацію ad hoc;
 - Поспіх може призвести до помилкових рішень, які викликатимуть протести як частини політикуму, так і суспільства. Особливо складним буде питання амністії;
 - В Україні бракує бачення щодо відновлення довіри між громадянами, які позбавляються окупації, і тими українцями, які жили на контрольованій урядом території. У перспективі це може призводити до внутрішніх суспільних конфліктів;
 - Фокус влади може бути зміщено на реінтеграцію, питання інтеграції до НАТО і ЄС та відповідних реформ можуть бути депріоритезовані. Одним із аргументів може стати: «аби не розколювати суспільство у поствоєнний період».

Можливості

- Припиниться війна, Україна зможе більше зосередитися на внутрішніх цивільних змінах;
- Західні інвестори можуть бути зацікавлені в інвестуванні в українську економіку з огляду на стабілізацію ситуації;
- Підтримка Заходу сприятиме економічному зростанню, що у довгій перспективі сприятиме поліпшенню рівня життя українців у цілому;
- Україна не матиме перешкоди щодо свого курсу до НАТО (наявний конфлікт – один із суттєвих бар'єрів).

Перехід в інші сценарії

- Статус-кво (у разі провалу зусиль із втілення сценарію щодо децентралізації);
- Особливий статус Донбасу / федералізація (у разі незгоди Москви і місцевих мешканців на децентралізацію за українським баченням);
- Введення миротворчої місії (як один із етапів впровадження сценарію щодо децентралізації; може відбуватися паралельно).

Реінтеграція на основі загальної децентралізації згідно з українським баченням – сценарій, на якому наполягала Україна ще під час женевських перемовин у квітні 2014 року. Однак шість років воєнних дій засвідчили низьку реалістичність такого сценарію, оскільки Росія вимагає не просто надання додаткових бюджетних преференцій регіонам, як це передбачено нинішнім процесом децентралізації, але передачу Донецьку і Луганську частини компетенцій національного рівня. Так, «децентралізація» згідно з російським баченням має передбачати створення на деокупованих територіях «народної міліції»; місцеві органи влади матимуть можливість впливати на формування судової гілки влади.

Відтак децентралізація, якщо і можлива у середній чи ближчій перспективі, то лише на умовах Росії. У цьому сенсі хоч і йтиметься про де-юре децентралізацію, але де-факто відбуватиметься автономізація, федералізація регіону.

Важливо брати до уваги також і той факт, що в Україні бракує експертизи, стратегічного бачення того, як має відбуватися децентралізація на деокупованих територіях. Відтак навіть за найсприятливіших умов під час реалізації сценарію імовірно допущення помилок, які можуть призводити до непередбачуваних наслідків.

Озброєні ватажки Донецька і Луганська, які перебувають під впливом Москви, всіляко чинитимуть опір повноцінному введенню територій в правове поле України. Опитування 2019 року показують, що навіть неокупована частина східних областей України вболіває за особливий статус чи федералізацію регіону¹⁵. Відтак реінтеграція на основі загальної децентралізації може бути підірвана місцевими мешканцями Донбасу, підбурюваними Росією.

Одна з ключових загроз цього сценарію полягає в тому, що чимала частина українського суспільства не сприйматиме окремих етапів реінтеграції на основі децентралізації навіть на засадах

українського бачення. Найбільш полемічним може бути рішення про амністію колишніх бойовиків. Сценарій передбачатиме поступове відновлення повноцінного діалогу між Росією та західними країнами. Санкції, які не стосуються анексії Криму, будуть скасовані. При цьому у самій Москві не приховують, що «кримський пакет» обмежень їх взагалі не обходить (найбільш болісні секторальні санкції були запроваджені після збиття пасажирського літака МН17 у липні 2014 року). При цьому Росія зберігатиме свій політичний, економічний, культурний, інформаційний

вплив в Україні – особливо у східних та південних областях.

На Україну лягатиме значний тягар із відбудови реінтегрованих територій – за попередніми оцінками, йдеться про суму в щонайменше 300 млрд гривень. Підтримка українцями курсу країни на НАТО і ЄС може дещо знизитися через повернення в юридичне поле держави мільйонів українців, які не сприймають західного вектору розвитку. Правлячі еліти можуть тимчасово відмовитись від риторики про інтеграцію до ЄС і НАТО, аби відновити суспільний консенсус.

СЦЕНАРІЙ №4. АВТОНОМІЗАЦІЯ / ОСОБЛИВИЙ СТАТУС ДОНБАСУ

Ймовірність: 3,8
Бажаність: 1,92

Атрибути: бойові дії (-), переговорний процес (+)

№ Змінні

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація | <ul style="list-style-type: none"> • Досить високий ризик політичної дестабілізації в Україні. Опитування в 2019 році показували, що особливий статус (автономію) окупованих наразі територій підтримує не більше 25% громадян¹⁶. Відтак, швидше за все, у рамках сценарію можливі масові протести; • Довіра до влади може бути суттєво підірвана, оскільки президенту, Верховній Раді доведеться схвалювати непопулярні серед більшості українців рішення; • Довіра до переговорного процесу, яка і до цього була доволі низькою, може бути підірвано остаточно. Підтримка мінського процесу ще кілька років тому не перевищувала 20%; значна кількість українців вболівала за вихід із мінського процесу; • Реакція Донбасу в цілому буде спокійною, оскільки сценарій передбачає впровадження російського бачення врегулювання; • Попередні оцінки української влади: відновлення повоєнного Донбасу коштуватиме 300 млрд грн¹⁷. Це стане серйозним тягарем для українського бюджету. У Мінінфраструктури заявляли, що для відновлення інфраструктури прифронтових районів Донбасу не вистачить навіть двох річних бюджетів відомств, передбачених для всієї країни¹⁸. |
|---|--|---|

- 2 **Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО**
- Через реінтеграцію окупованих територій зросте кількість громадян, які виступатимуть проти інтеграції України до ЄС і НАТО. На непідконтрольній території Донбасу наразі мешкає приблизно 3 млн виборців¹⁹. При цьому кількість виборців згідно з Держреєстром становила в 2019 році понад 35 млн громадян (відтак ідеться про включення у виборчий процес фактично додаткових майже 10% виборців, які завжди брали активну участь в голосуванні)²⁰;
 - Реформи, пов'язані з інтеграцією до НАТО та ЄС, можуть бути повністю заблоковані, особливо якщо особливий статус дозволитиме впливати на прийняття рішень у зовнішній політиці.
- 3 **Реакція РФ**
- Росія намагатиметься максимально скористатися «вікном можливостей», аби разом з поступками щодо Донбасу домогтися інших важливих для неї рішень: наприклад, відмови України від Криму, відмови від курсу на ЄС і НАТО;
 - Росія відновлюватиме діалог із Заходом, виставляючи українську владу як єдину відповідальну сторону за розпалювання конфлікту. Спрощено наратив Росії буде сформульовано таким чином: «Націоналістичний Порошенко розв'язав війну, помірковані наступники її завершили. Росія відіграла суто посередницьку роль»;
 - Російський чинник відіграватиме доволі серйозну роль як на регіональному рівні (південні і східні області), так і на центральному, оскільки парламент, імовірно, поповниться лояльними до Москви депутатами (на наступних виборах через 4-5 років рівень підтримки проросійських сил може бути вищим, ніж в останні п'ять років).
- 4 **Реакція Заходу**
- Захід частково скасує санкції щодо Росії;
 - Як і у випадку з миротворчою місією, «Захід, найімовірніше, вітатиме вирішення конфлікту, який заважає, перш за все, економічним відносинам західних країн з РФ»;
 - Через можливе гальмування реформ уповільниться підтримка України зі сторони ЄС і НАТО;
 - Існує ризик, що Україна опиниться в тіні Росії, як це було в період президентства Віктора Януковича чи другого строку президентства Леоніда Кучми.

Загрози/Ризики

- Інші регіони України можуть так само ставити питання про надання їм особливого статусу, насамперед це стосується тих областей, де мешкає значна кількість російськомовних і етнічних росіян, яких може підбурювати до провокаційних дій Росія; з іншого боку, є імовірність закликів до відокремлення з боку західних областей, які виступатимуть проти впливу Донбасу на прийняття рішень державного значення. За будь-якого варіанту такий сценарій розхитує територіальну цілісність України;
- Особливий статус для окремих територій Донбасу може реанімувати похоронений план Росії на створення «Новоросії» – утворення, яке б виходило з-під суверенітету, правового поля України;
- Росія відновить свій вплив на політичні процеси в Україні – зокрема, на стратегічні зовнішньополітичні рішення щодо курсу на ЄС і НАТО;
- Україна ризикує втратити довіру тих країн Заходу, які підтримували її в протидії російській агресії. При цьому діалог з проросійським крилом ЄС чи НАТО Київ не має шансів встановити;
- Масові протести проти надання особливого статусу окремим територіям Донбасу – особливо в Києві і західних областях країни, де, згідно з опитуваннями, найбільше несприйняття автономізації регіону;
- Окремим фактором суспільної дестабілізації буде амністія бойовиків, якої, за впровадження особливого статусу Донбасу, не уникнути;
- На Україну лягає тягар витрат із відбудови зруйнованого війною Донбасу.

Можливості

- Припинення воєнних дій дозволить Україні переорієнтувати видатки з військових на цивільні цілі (хоча не суттєво, оскільки загрози від Росії і надалі залишатимуться – зокрема, в контексті мілітаризованого Криму);
- Влада не зможе виправдовувати небажання впроваджувати окремі реформи воєнним конфліктом із Росією;
- З'являтимуться можливості для запрошення західних інвесторів, які побоювалися вкладати кошти через непрогнозованість ситуації. Утім, з огляду на те, що цей сценарій провокуватиме внутрішні заворушення, масштабні протести, прихід інвесторів залишатиметься під питанням;
- Західні країни можуть надавати певний час кошти для відновлення інфраструктури України – особливо східних областей.

Перехід в інші сценарії

- Статус-кво (у разі масових протестів, політичної дестабілізації ситуація знову може повернутися до фази конфлікту низької інтенсивності);
- Російський наступ (через зрив процесу надання особливого статусу натхненна численними поступками Росія може вдатися до серйозних провокацій для примусу української влади до ще більшої поступливості);
- Вихід із Мінського процесу (провал врегулювання може зрештою призвести до припинення переговорів у чинних форматах, причому ініціювати вихід може не лише Україна, але передовсім Росія);
- Замороження конфлікту (у випадку з Придністров'ям невдалі спроби добитися особливого статусу для регіону призвели до тривалого «замороженого конфлікту», проте в українському випадку цього може не статися через серйозніші втрати, яких зазнала Росія внаслідок війни з Україною і через вищий інтерес Москви щодо утримання України в сфері свого впливу).

Сценарій виглядає як один із найменш бажаних, оскільки несе чималі загрози для суспільної і політичної стабільності України, посилюватиме вплив Росії. Опитування в 2019 році показували, що особливий статус (автономію) окупованих наразі територій підтримує не більше 25% громадян²¹. Відтак, швидше за все, у рамках сценарію можливі масові протести.

На певному етапі українська влада може просувати де-факто федералізацію під виглядом загальної децентралізації, однак тривале маневрування навряд чи допустить Росія. Суспільство здебільшого не сприймає варіанту «федералізації» чи «децентралізації» за російським зразком із наділенням регіонів України рівнем компетенцій, які зазвичай властиві центральному уряду. Відтак масові протести в країні майже неминучі за умови реалізації цього сценарію – особливо в Києві і західних областях. У такий спосіб Росія, навіть не домогшись своєї мети про особливий статус для Донбасу, може досягнути цілі зі створення серйозних ліній суспільного розколу в Україні.

Через «притік» в правове поле країни майже трьох мільйонів виборців Донбасу, які в останні п'ять років не брали участь в виборах в Україні, зростатиме проросійська присутність в політикумі. Особливий статус

чи автономізація може спровокувати «парад автономій», коли такого статусу вимагатимуть для себе інші регіони України – таким чином виникнуть нові вогнища нестабільності.

Західні країни поступово налагоджуватимуть діалог із Росією, відбуватиметься перехід до *business as usual*. Анексію Криму де-юре не визнаватимуть, але вона не буде заважати співпраці.

Єдина можлива перевага: порівняна стабільність може сприяти приходу західних інвестицій до України, проте ця перспектива доволі спекулятивна. Інвестор не йтиме до країни зі значною внутрішньою турбулентністю. Одна з можливостей – надання Україні міжнародної допомоги на відбудову зруйнованого Донбасу (утім, цей чинник теж не варто переоцінювати через міжнародний досвід – західні еліти досить швидко втрачають інтерес до підтримки повоєнних суспільств). Основний фінансовий тягар лягатиме на український бюджет. Україна втрачає аргументи для доведення відповідальності Росії за вчинений акт агресії. Імовірно, що в рамках примирення будуть згорнуті судові розгляди в міжнародних інстанціях щодо спорів між Україною і Росією (передовсім ідеться про Міжнародний суд ООН).

СЦЕНАРІЙ №5. ВІЙСЬКОВА ОПЕРАЦІЯ УКРАЇНИ (З ПОВЕРНЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ)

Ймовірність: 1,95
Бажаність: 2,55

Атрибути: бойові дії (+), переговорний процес (-)

№	Змінні	
1	state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація	<ul style="list-style-type: none"> • Поляризація населення: активізація патріотично налаштованої частини населення, водночас незадоволення багатьох ескалацією; • Падіння довіри до влади: розчарування електорату Зеленського у його обіцянках закінчити війну. Можливе зростання популярності проросійських сил як прояв розпачу зневірених громадян («війну не змогли закінчити ані «партія війни» Порошенка, ні поміркований Зеленський, можливо, зможуть проросійські сили»); • За відсутності належної комунікації, можлива зміна політичного істеблішменту (дострокові вибори); • Різко негативна реакція з боку жителів ОРДЛО, підкріплена російськими наративами про «українських карателів» тощо. Остаточне падіння довіри до України з боку населення окупованих територій; • Збільшене навантаження на бюджет (необхідність виділення додаткових коштів для підготовки наступальної операції та закупівлі військової техніки, а також для проведення відповідної комунікаційної кампанії); • Збільшені людські втрати.
2	Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення військової операції не матиме впливу на збереження офіційно закріпленого в Конституції курсу на ЄС та НАТО; • Виникне загроза втрати політичної підтримки України та її курсу на інтеграцію в ЄС та НАТО з боку цих організацій, серйозні репутаційні втрати для Києва як партнера; • Технічно запровадження сценарію не матиме впливу на швидкість та ефективність проведення реформ. Втім, можливе використання війни як приводу для виправдання гальмування реформ. Відвертання уваги населення від інтеграційних процесів та процесу впровадження реформ; • У політиці президента – пріоритезація врегулювання конфлікту на Донбасі, його перевага над інтеграційними процесами; • Сценарій не матиме впливу на щоденну технічну співпрацю України з НАТО та наближення нашої держави до стандартів НАТО; • Більш важливим стане акцент на безпековому співробітництві України та ЄС.

3 Реакція РФ

- Можливе використання дій України як приводу для наступу, що призведе до ескалації конфлікту, який може охопити всю країну;
- Використання усіх можливих міжнародних майданчиків для звинувачення України у порушенні Мінських домовленостей, ескалації конфлікту тощо. Перекладання відповідальності за конфлікт на Україну, переведення себе з ролі сторони конфлікту у роль посередника між Україною та «сепаратистами»;
- Активна робота із Західними країнами, спрямована на вихід з політичної ізоляції (яка вже фактично почалась у ПАРЄ), відновлення економічної співпраці з країнами-членами ЄС та зняття ними санкцій з РФ;
- Активна комунікаційна робота з населенням окупованих територій, подальші кроки з їх інтеграції в «русский мир» (на кшталт паспортизації тощо);
- Посилення заходів, спрямованих на дестабілізацію ситуації в Україні (фінансування та організація політичних протестів «українського населення», більш активна підтримка проросійських партій, провокування дезінтеграційних процесів тощо);
- Посилення тиску на Україну (наприклад, тиск з моря).

4 Реакція Заходу

- Розпад коаліції з підтримки України;
- Можливий тиск на Україну з боку європейських держав та Сполучених Штатів Америки, щоб Україна не проводила військову операцію;
- Втрата і до того примарної перспективи членства України в ЄС і НАТО (в коротко та середньостроковій перспективі);
- Можливе зняття санкцій з РФ європейськими державами (окрім «кримського пакету»);
- За належної комунікації та пропозиції вигідної співпраці для США, Україна може заручитись політичною або військовою підтримкою Штатів (які не сповідують ідею безальтернативності Мінських домовленостей) для проведення наступальної операції. Втім, у короткостроковій перспективі це, ймовірно, складно буде реалізувати з огляду на внутрішні процеси в США;
- Відсутність широкої військової або іншої допомоги Україні з боку держав-членів ЄС;
- Заборона на продаж Україні озброєнь, військового обладнання та техніки;
- Згорання присутності вже наявних західних інвесторів, демотивація нових.

**Загрози/
Ризики**

- Людські втрати (українські військові, цивільне населення);
- Можливе розгортання повномасштабної війни з РФ за сценарієм 2014 року. Початок бойових дій одразу на кількох фронтах (схід, південь, північ). Подальша окупація українських територій Росією;
- Внутрішня дестабілізація: падіння довіри до влади, соціально-політичні протести, можлива зміна влади, зростання підтримки проросійських партій як єдиної надії на мир;
- Навантаження на бюджет та економічна нестабільність, погіршення бізнес-клімату та скорочення присутності західних інвесторів;
- Остаточна втрата Україною довіри населення, що проживає на окупованих територіях, утвердження в їх очах іміджу української влади як агресивної;
- Зростання кількості ВПО, посилення міграції з України;
- Втрата підтримки Заходу, якщо наступальна операція відбудеться без їх підтримки (найбільш ймовірно);
- Потужна дезінформаційна кампанія з боку Росії, спрямована на жителів ОРДЛО, власне населення, громадян ЄС, США, України;
- Ймовірне скасування санкцій, які було запроваджено проти Росії;
- Нові мирні домовленості у разі поразки можуть бути ще більш не вигідними для України.

Можливості

- У випадку успішної реалізації сценарію (близька до нуля), можливість перезавантажити переговорний процес на більш вигідних для себе умовах;
- Привернення уваги міжнародної спільноти до України та конфлікту, внаслідок того, що він знову стане «гарячим»;
- Можливість залучити нових акторів для вирішення конфлікту.

**Перехід в інші
сценарії**

- Реінтеграція на засадах децентралізації згідно з баченням України (у разі успішної військової операції з відновлення суверенітету);
- Російський наступ (як відповідь на військову операцію ЗСУ);
- Статус-кво (як наслідок невдалої військової операції).

Наступальна операція України – один з найбільш **важкопрогнозованих** сценаріїв. Складний до виконання через те, що вимагає надзвичайної, майже ювелірної роботи, сценарій може призвести до непередбачуваних наслідків за будь-якої помилки.

Сценарій, відповідно до публічних коментарів на цю тему, міг би передбачати проведення **«бліцкригу»**, тобто короткотривалої спецоперації (наступу на окремих ділянках), а не повномасштабної довготривалої війни, ініційованої Україною. Військова операція радше є не власне сценарієм, а інструментом для переходу від статусу-кво до інших, більш позитивних варіантів розвитку подій. **Мета** застосування сценарію – демонстрація сили, підвищення ставок та створення елементу неочікуваності з метою виведення РФ з рівноваги та перезавантаження переговорного процесу на більш вигідних для України умовах.

Складність запровадження цього сценарію зумовлена необхідністю проведення серйозної підготовчої роботи: проведення переговорів із західними партнерами (окремо ЄС та США), розробки потужної комунікаційної та військової стратегії, розробки власної «альтернативи Мінську» тощо. Крім того, **для успішної реалізації сценарій вимагає:**

- 1) **непохитності позицій** президента та дипломатів України у переговорах із західними партнерами та українським суспільством;
- 2) підготовки операції в умовах **надсекретності**;
- 3) **значних економічних витрат** (відповідно ухвалений бюджет та план закупівель необхідної техніки, що буде відповідати розробленій стратегії);

4) **створення надійної системи територіальної оборони** (забезпечення оборони на Півночі та Півдні України);

5) **згуртованості та координації** усіх залучених структур (Офісу Президента, Верховної Ради, МЗС, Міністерства Оборони, Генерального Штабу тощо);

6) **тривалого часу** на підготовку – не менше року.

За оцінками експертів, **імовірність** сценарію наднизька не в останню чергу з огляду на високу ціну реалізації сценарію та тривалий період часу, необхідний для його реалізації. З огляду на це, імовірність того, що Україна зважиться на такий крок теж невисока.

Бажаність такого сценарію, за оцінками експертів, становить також само низький бал. Ризики, пов'язані з імплементацією сценарію та непередбачуваність наслідків, до яких він може призвести (загибель військових і цивільного населення, внутрішня економічна та політична дестабілізація, втрата підтримки Заходу, можливість повномасштабної війни з РФ тощо), суттєво переважають можливі переваги.

СЦЕНАРІЙ №6. РОСІЙСЬКИЙ НАСТУП (ПОВНОМАСШТАБНЕ ВТОРГНЕННЯ В УКРАЇНУ)

Ймовірність: 3,5
Бажаність: 1,02

Атрибути: бойові дії (+), переговорний процес (-)

№	Змінні	
1	state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація	<ul style="list-style-type: none"> • З одного боку, солідаризація суспільства; втім, можливі фрустрація та паніка серед населення, перехід певної частини громадян та/або політиків на бік ворога; • Консенсус серед більшості політичних сил щодо необхідності захищати територію України; • За умови прагматичного та жорсткого реагування на наступ з боку Росії політичний істеблшмент незмінний; • Можливість розхитування політичної ситуації проросійськими силами – закликатимуть населення піти на поступки Росії в обмін на припинення ескалації та уникнення повномасштабної війни; • Економічний тиск на бюджет (падіння гривні, погіршення бізнес-клімату, витрати на оборону).
2	Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО	<ul style="list-style-type: none"> • Збереження курсу на ЄС та НАТО, проте перспектива членства в них стає ще більш примарною; • Посилення підтримки курсу на НАТО серед населення за аналогією 2014-2015 років, коли були зафіксовані найбільші спалахи ескалації з російського боку; • Повномасштабний наступ на кількох фронтах впливатиме на прийняття рішень державними інститутами – проведення реформ не буде серед пріоритетів; • Можливе посилення у більшій кількості громадян відчуття європейської ідентичності на тлі боротьби з російським ворогом.
3	Реакція РФ	<ul style="list-style-type: none"> • Продовження розхитування ситуації в Україні (дезінформація, підривна діяльність, підтримка проросійських партій, фінансування дезінтеграційних процесів в різних регіонах України); • Форсована інформаційна атака на українське населення та на західних споживачів російської дезінформації; • РФ може спробувати створити дугу від Придністров'я до Криму.

- 4 **Реакція Заходу**
- Часткова політична ізоляція Володимира Путіна;
 - Зміна статусу Російської Федерації у конфлікті анулює Мінські домовленості;
 - Посилення фінансової та дипломатичної підтримки України Заходом (частково з причини побоювань, що з України хлине потік мігрантів);
 - Активізація присутності НАТО на своєму східному флангу – зокрема, в країнах Балтії, Польщі, Румунії;
 - Погіршення відносин окремих держав-членів ЄС з РФ.
- Загрози/Ризики**
- Часткова або повна втрата суверенітету у разі неможливості відбити російський наступ;
 - Людські втрати (гинуть військові та цивільне населення, посилюється міграція з України), а також фінансові втрати (витрати на війну, падіння гривні, погіршення бізнес-клімату) за аналогією перших років війни;
 - Політична нестабільність та розхитування ситуації російськими та проросійськими силами;
 - Донбас ще більше маргіналізується (теза: «тепер всі страждають через те, що трапилось ще в 2014 – через мешканців Донбасу»);
 - Можлива остаточна втрата Україною власної суб'єктності – у разі суттєвих поразок України на всіх фронтах цілком імовірно, що конфлікт вирішуватиметься між РФ та Заходом без участі України.
- Можливості**
- Мобілізація населення на захист власної держави, більша консолідація;
 - Посилення позиції України в переговорах з міжнародними партнерами: зокрема, в міжнародних судах проти РФ (наступ як доказ втручання);
 - Репутаційні втрати Росії, суттєві фінансові витрати на організацію наступу;
 - ЗСУ отримують новий досвід боротьби з ворогом в гарячій фазі конфлікту, яким потім Україна зможе ділитись з партнерами.
- Перехід в інші сценарії
- Особливий статус Донбасу (у разі успішного наступу Росії);
 - Заморожування конфлікту (у разі інтернаціоналізації конфлікту, введення миротворчого контингенту);
 - Миротворча місія (у разі згоди РФ).

Збереження статусу-кво, за якого виснажується українська економіка, гинуть українські громадяни, а Росія поступово виходить з міжнародної ізоляції, є відносно недорогим (порівняно з широкомасштабним наступом) та вигідним варіантом для Росії. До того ж, політичні трансформації в Росії (зокрема, внесення змін до Конституції, за рахунок чого Володівір Путін шукає способів збереження своєї влади) є стримуючим фактором ескалації конфлікту, адже останній може погіршити стосунки Російської Федерації з Європою та не сприятиме зростанню рейтингу Путіна. Тому логічно було б припустити, що РФ може почати активізацію бойових дій лише тоді, коли відчує, що Україна почне активний рух до НАТО та ЄС (на рівні підписання певних документів), у випадку стабільного економічного зростання України тощо.

Сценарій, безперечно, є найбільш небезпечним та найменш бажаним, адже передбачає поновлення гарячої фази конфлікту та втягування України в активні бойові дії. Це може призвести до чергової політичної нестабільності в країні, фрустрації населення, глибокої економічної кризи тощо. Інтеграція в ЄС і НАТО, вочевидь, надовго зникне з порядку денного, що, власне, і є метою політики Москви щодо України.

Утім, такий сценарій певною мірою сприятиме консолідації та згуртованості українського населення, і, що найбільш важливо, призведе до вимушеного визнання Росією своєї участі у конфлікті. Ця зміна статусу РФ у конфлікті може завдати їй репутаційних втрат, спричинити відкат у відносинах із Заходом, призвести до ануляції Мінських домовленостей та пошуку нових форматів з врегулювання конфлікту. Таке зростання політичної ціни участі РФ у конфлікті і є одним з важливих факторів, що роблять повномасштабний наступ не надто

вигідними для Росії та, відповідно, менш імовірним.

З огляду на це, справедливо зазначити, що у випадку, коли Росія відчує необхідність активізувати бойові дії, цілком імовірно використання менш радикальних засобів, ніж повномасштабний наступ на Україну. Оскільки визнання РФ своєї ролі у конфлікті є не вигідним для неї, а тому малоімовірним, цілком можливе застосування Росією неоголошених операцій, тобто використання «зелених чоловічків», «сепаратистських рухів» тощо на досягнення своїх цілей. Такий сценарій є більш імовірним та більш небезпечним для України (наявність вже згаданих загроз, але за відсутності дискредитації себе Росією перед Заходом). Утім, не варто виключати і розвитку подій за грузинським сценарієм 2008 року – відкрита воєнна операція під виглядом «примусу до миру».

У тривалішій перспективі не варто виключати того, що Росія може вдаватися до повзучого, повільного наступу – спочатку може визнати державність «ДНР» і «ЛНР», а згодом – анексувати.

5

ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СИТУАЦІЇ ПІДСЦЕНАРІЇВ

ПІДСЦЕНАРІЙ №1. ВИХІД УКРАЇНИ ІЗ МІНСЬКА

Ймовірність: 3,85
Бажаність: 4,23

Атрибути: бойові дії (+), переговорний процес (-)

№ Змінні

1 **state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація**

- Немає підстав вважати, що суттєво впливатиме на згуртованість/поляризацію суспільства, оскільки завершення війни в українському суспільстві не корелюється з імплементацією Мінських домовленостей;
- Сценарій матиме лімітований вплив на довіру населення до влади, передусім на Сході та Півдні України, де можемо передбачити дещо вищу підтримку Мінських домовленостей через нав'язаний окремими політичними силами (ОПЗЖ) у регіоні асоціативний ряд «Мінські домовленості = мир». Є шанс утримати високу довіру до влади та навіть подати сценарій як «перемогу» за умови продуманої комунікаційної кампанії, пояснивши логіку дій влади (неефективність формату, неспроможність закінчити війну, виконуючи Мінськ у тому вигляді, в якому його підписав Петро Порошенко);
- Вихід України з Мінських домовленостей матиме обмежений вплив на довіру населення до переговорного процесу, оскільки до них позитивно ставляться не більше 10% населення України (9,2% за даними Центру Разумкова)²²;
- Можливі обмежені, короткотривалі протести, організовані ОПЗЖ, які скористаються ситуацією у пропагандистських цілях;

- Реакція Донбасу великою мірою буде продиктована офіційною (публічною) риторикою Кремля зі звинуваченнями України в зриві мирного процесу врегулювання. Вихід з Мінська позбавить «політичних лідерів» т.зв. «ДНР» та «ЛНР» єдиного для них міжнародного майданчика переговорів. Серед внутрішньо переміщених осіб (ВПО) існують різні думки щодо ефективності Мінського формату, однак лідери думок серед ВПО переважно критично ставляться до Мінських домовленостей;
- Можливе зростання політичного впливу тих представників політичного істеблішменту, які будуть готові запропонувати альтернативу Мінським домовленостям, прийнятну і для українського суспільства, і для міжнародних стейкхолдерів процесу.

2 Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО

- Вихід з Мінська не впливатиме на офіційне збереження курсу України на ЄС і НАТО, зафіксованого у Конституції України;
- Натомість такий крок може бути використано критиками України на Заході як доказ неспроможності України виконувати взяті на себе зобов'язання в рамках міжнародних домовленостей («якщо Україна не виконує Мінськ, чи може вона виконувати інші зобов'язання, взяті в рамках ЄС і НАТО?»);
- Немає підстав вважати, що такий крок матиме вплив на рівень підтримки курсу до ЄС та НАТО з боку українського суспільства;
- Щодо процесу реформ, то цей крок найімовірніше впливатиме лише на ті реформи, які так чи інакше пов'язані з процесом виконання Мінських домовленостей. Йдеться, передусім про реформу децентралізації на всій території України, зокрема й на тимчасово окупованій;
- Немає підстав вважати, що такий крок матиме безпосередній вплив на адаптацію стандартів НАТО. Можливо, посиляться публічний тиск на Міністерство оборони із закликом прискорити адаптацію стандартів з огляду на можливу російську агресію як реакцію на вихід України з Мінська;
- Можливі звинувачення України у відсутності європейської політичної культури, складовою якої є культура політичних компромісів.

- 3 Реакція РФ
- Відбуватиметься дискредитація України у публічному просторі («ненадійний партнер», «партія війни перемогла» тощо);
 - Спроби скасувати антиросійські санкції в ЄС найімовірніше будуть успішними, через пряму прив'язку санкцій до виконання Мінських домовленостей;
 - Цей сценарій насправді є вигідним для РФ, оскільки дозволяє дискредитувати Україну в очах міжнародних партнерів, зняти санкції та спроби домовитись з Києвом про «новий Мінськ» на значно кращих для Москви умовах, враховуючи несприятливу міжнародну кон'юнктуру для України.
- 4 Реакція Заходу
- Вихід без належної підготовчої роботи (розробки в координації із західними партнерами альтернативного сценарію вирішення конфлікту) буде сприйнятий вкрай негативно. Україна буде звинувачена у зриві переговорного мирного процесу. Найбільшим ударом цей крок стане для відносин між Україною та Німеччиною у разі все ще перебування на посаді нинішнього канцлера Ангели Меркель, і частково – між Україною та Францією;
 - Реакцію США наразі спрогнозувати складно, але підготовча дипломатична робота на цьому напрямку може мінімізувати ризики для України. Загалом можна очікувати менш критичну реакцію Вашингтона, ніж Берліна чи Парижа. З боку представників адміністрації Трампа (екс-секретар Тілерсон) раніше звучали припущення, що «непотрібно приковувати себе наручниками до Мінська»²³;
 - Фінансова та технічна допомога Україні не має прив'язки до виконання Україною Мінських домовленостей, тому цей крок не повинен вплинути на виділення коштів міжнародних кредиторів. Однак, цей крок може вплинути на виділення коштів на реконструкцію Донбасу;
 - Відносини з РФ західних столицями нормалізуватимуться та/або покращуватимуться. Однак, найімовірніше це відбуватиметься і без виходу України з Мінського формату;
 - Ймовірне зменшення рівня залученості західних партнерів у процес врегулювання, або ж більшого інтересу до процесу з боку інших міжнародних акторів, які не були співавторами Мінських домовленостей та учасниками Нормандського формату.

**Загрози/
Ризики**

- Дискредитація української влади на Півдні та Сході України, де Мінські домовленості асоціюються з миром;
- Погіршення відносин з Заходом, передусім з Німеччиною і Францією;
- Скасування санкцій ЄС щодо Росії, «прив'язаних» до Мінських домовленостей;
- Репутаційні втрати та послаблення позиції України в міжнародних організаціях (ООН, ОБСЄ, Рада Європи);
- Непередбачувана реакція Російської Федерації (зокрема, можлива дозована ескалація);
- Втрата майданчика в Мінську як місця для обговорення та вирішення гуманітарних питань;
- Посилення позицій РФ на Заході. Запуск нових форматів співпраці між Заходом і РФ без врахування інтересів України;
- Перехід на двосторонній формат переговорів між Україною та Росією;
- Кожен наступний Мінськ може бути гіршим для України з урахуванням несприятливої для Києва міжнародної кон'юнктури.

Можливості

- Досягнення нових, більш вигідних для України домовленостей щодо врегулювання;
- Можливість перезапустити переговорний процес таким чином, щоб він включав не тільки питання Донбасу, а й Криму;
- Можливість залучити нових міжнародних акторів до вирішення питання Донбасу;
- Мобілізація тієї частини суспільства, яка скептично була налаштована до вирішення конфлікту на основі Мінських домовленостей.

**Перехід
в інші
сценарії**

- Статус-кво (за умови прийнятного для всіх сторін альтернативного плану врегулювання);
- Заморожування конфлікту (за умови впровадження миротворчої місії на лінії розмежування);
- Миротворча місія (за умови погодження сценарію учасниками переговорного процесу та відповідної резолюції РБ ООН);
- Військова операція Росії (за умови бажання РФ підвищити ставки й домогтись більш вигідної для себе угоди).

Найбільший вплив вихід України з Мінських домовленостей матиме на відносини України із Заходом, передусім з Німеччиною та частково Францією, тоді як для стану справ (state of the state) в самій Україні цей крок не матиме суттєвих наслідків.

Існує **3 умови**, за яких вихід з Мінська був би сприйнятий з розумінням і мінімізував негативні ризики у відносинах з міжнародними партнерами України.

По-перше, це запропонований, скоординований і схвалений західними партнерами альтернативний план врегулювання. Однак на сьогодні в ключових країнах ЄС, згідно з опитаними в рамках цього дослідження європейськими експертами, скептично ставляться до спроможності України запропонувати альтернативний Мінським домовленостям сценарій врегулювання. Особливо доречним такий альтернативний сценарій буде на момент зміни влади в Німеччині – у нового канцлера не буде такої прив'язки до Мінська, як у нинішнього. Одним з альтернативних сценаріїв міг би бути сценарій запровадження миротворчої місії зі створенням міжнародної перехідної адміністрації на Донбасі. Потенційними союзниками у цьому питанні для України могли б стати США, які не мають настільки чіткої прив'язки до Мінська, як європейські партнери.

По-друге, це використання Україною серйозного порушення Мінських домовленостей з боку Російської Федерації, яке б чітко демонструвало неспроможність (небажання) самої РФ виконувати Мінськ. Публічна фіксація такого порушення/ порушень й відповідна адвокація їх могла б підготувати належний ґрунт для виходу України з Мінська з мінімальними ризиками. Формально, Україна мала право на вихід з Мінських домовленостей ще після так

званих виборів у «ДНР/ЛНР», які були чітким порушенням домовленостей, але цим правом тоді в Києві не скористалась. Варто зауважити, що вихід з Мінська навіть за сприятливих для цього умов має супроводжуватись серйозною підготовчою дипломатичною координаційною та комунікаційною роботою.

По-третє, це скасування санкцій щодо РФ з боку Європейського Союзу, які формально «прив'язані» до виконання Мінська (тобто за бажання України вийти з Мінська Київ не повинен адвокатувати подальші європейські санкції, а навпаки – сприяти їхньому завершенню з ініціативи окремих країн-членів ЄС).

При глибшому аналізі, вихід України з Мінських домовленостей є більшим вигідним для Російської Федерації, аніж України. Попри публічну риторику РФ щодо неухильного виконання Мінська, у разі виходу України з формату відбувається її дискредитація на міжнародній арені («ненадійний»/ «неконструктивний»/ «недоговороздібний» партнер), скасовуються санкції щодо Росії, оскільки рішенням Європейської Ради вони прив'язані до виконання Мінська, відбувається пропагандистська кампанія на тимчасово окупованих територіях про відхід української влади від мирного врегулювання конфлікту.

Найбільш бажаним для України сценарієм серед опитаних експертів вважається не вихід України з Мінських домовленостей, а їх модернізація, яка загалом позитивно сприймається і серед західних партнерів (канцлер Ангела Меркель окремо проговорювала це питання з Путіним під час останнього візиту в Москву). Відповідно, наразі стратегія України має зводитись до такої постановки питання всередині та назовні: «або модернізація Мінська, або черговий глухий кут». Небажання Путіна коригувати Мінські домовленості має комунікуватись як небажання вирішити конфлікт.

ПІДСЦЕНАРІЙ №2. ВВЕДЕННЯ МИРОТВОРЧОЇ МІСІЇ НА ДОНБАС

(з мандатом, який поширюється на всю територію ОРДЛО, включно з українсько-російським кордоном)

Ймовірність: 3,27
Бажаність: 8,21

Атрибути: бойові дії (-), переговорний процес (+)

№	Змінні	
1	state of the state: суспільно-політичні настрої і економічна ситуація	<ul style="list-style-type: none"> • Згідно з опитуваннями ідея введення миротворців на територію ОРДЛО схвально оцінюється переважною більшістю українців (59%)²⁴; • Довіра до української влади може підвищитись, адже обіцяне повернення миру на Донбас ставатиме реалістичнішим; • Так само може зрости й довіра до переговорного процесу, який, нарешті, зможе продемонструвати конкретні досягнення з встановлення миру, як-от, тривале припинення вогню; • «Перезавантаження» української влади малоімовірна через схвальне ставлення більшості українців до такого сценарію; • Мешканці ОРДЛО можуть ставитись до західних військових з пересторогою через антизахідну риторику російських ЗМІ і промотування російською пресою свого бачення мандату. Пропаганда може спонукати місцевих жителів (не обов'язково лише бойовиків) чинити мирний або силовий спротив миротворцям. Згідно з дослідженнями Фонду «Демократичні ініціативи» найбільш скептично налаштованими до введення місії є мешканці підконтрольного Україні Донбасу з підтримкою на рівні 29,7% (порівняно з понад 50% на решті України)²⁵; • Серйозних розхитувань політичної ситуації, найімовірніше, не очікується, адже більшість політичних сил підтримують ідею введення місії. Дискусії матимуть місце на етапі обговорення мандату місії та національного складу учасників; • Втім, проросійські політичні сили можуть скористатися розбіжностями в розумінні меж мандату місії, який існує в суспільстві («російський» і «український» варіанти бачення мандату) і намагатимуться дестабілізувати ситуацію, у тому числі, через політичні протести; • Витрати на підготовку до розміщення місії, у тому числі, відновлення інфраструктури, розмінування, наймання адміністративного персоналу можуть створити значне навантаження на бюджет. Ці витрати – тільки початок більш масштабного й затратного процесу відбудови зруйнованих війною територій, який може коштувати від 300 млрд грн²⁶; • Введення місії і відновлення українського контролю на окупованих територіях актуалізуватиме питання відновлення соціальних виплат і пенсій мешканцям ОРДЛО і теж може вимагати значних бюджетних коштів; • Можливе поступове економічне зростання і покращення інвестиційного клімату через завершення бойових дій і можливість зосередитись на реформах.

- 2 **Вплив на інтеграцію в ЄС та НАТО**
- Сценарій, з високою ймовірністю, **не впливатиме на зміну курсу України на ЄС та НАТО**;
 - Країни НАТО та ЄС, найімовірніше, й надалі пильно стежитимуть за впровадженням реформ і надаватимуть свої рекомендації щодо реалізації інтеграційних процесів, як це відбувається під час реалізації «статус-кво»;
 - **Підтримка курсу населенням, імовірніше, зберігатиметься**, згідно з тенденціями останніх років щодо постійного зростання кількості прихильників інтеграційних процесів²⁷;
 - Сценарій, імовірніше, **позитивно сприятиме впровадженню реформ**, адже Україна зможе більше зосередитися на внутрішній трансформації;
 - ЗСУ (наприклад, ті військові, які співпрацюватимуть з миротворцями вздовж лінії контролю) зможуть наблизитися до міжнародних стандартів безпеки;
 - Тривалий контакт мешканців ОРДЛО з миротворцями, особливо, із західних країн, може поставити під сумнів російські наративи про «страшний Захід» і **покращити ставлення жителів реінтегрованих територій до ЄС та НАТО**.
- 3 **Реакція РФ**
- Якщо Росія погодиться з ідеєю розгортання місії на Донбасі, вона, найімовірніше, дасть згоду тільки на такий мандат ООН, який не дозволить Україні відновити контроль над територією;
 - Росія виступатиме **проти участі миротворців з країн НАТО**, а також «нейтральних» країн, яких в РФ вважають союзниками України (Швеція);
 - Існує ймовірність, що Росія може погодитись на компромісне рішення щодо мандату в обмін на значні поступки з українського боку;
 - Росія може заважати реалізації сценарію силовими і політичними методами через підтримку збройного і мирного спротиву діяльності миротворців в ОРДЛО, розхитування політичної ситуації в Україні через проросійських політиків тощо. Таким чином, **Росія вимагатиме прямого діалогу Києва з ватажками із Донецька і Луганська**;
 - Росія, з високою ймовірністю, **намагатиметься скасувати санкції** проти неї, вказуючи на свою готовність сприяти миру і на поступки, на які вона пішла у питанні залучення миротворців;
 - Вільні кошти можуть бути спрямовані й на **посилене фінансування проросійських політиків** в Україні, зокрема, на Донбасі (підготовка до місцевих виборів).

4 Реакція Заходу

- Захід, найімовірніше, **вітатиме вирішення конфлікту**, який заважає, перш за все, економічним відносинам західних країн з РФ;
- **Німеччина, Франція і США**, ймовірно, й надалі братимуть участь в переговорному процесі між Україною і РФ, але з меншою активністю, ніж за «статус-кво», через значну деескалацію конфлікту і зменшення людських втрат;
- Захід може приділяти **менше уваги миротворчому процесу** в Україні й більше зосередиться на своїх нагальних проблемах та інших світових конфліктах;
- Відповідно, **західні країни, найімовірніше, нададуть допомогу на відновлення Донбасу**, але вона може зменшуватись разом із перефокусуванням Заходу на інші країни і власні проблеми²⁸;
- У разі ескалації конфліктів в інших місцях або виникненні нових конфліктів Захід може бути **менш мотивованим підтримувати ідею із залученням миротворців**;
- У разі досягнення рішення про миротворців Захід, найімовірніше, скасує більшість санкцій проти Росії.

Загрози/ Ризики

- Існує висока ймовірність, що **Захід маргіналізуватиме питання України, послабить санкцій проти Росії, і поступово зменшить допомогу**;
- Можлива **політична дестабілізація** ситуації силами проросійських політиків;
- У разі згоди на введення миротворчої місії, **РФ може нав'язувати своє бачення мандату, а також лобіювати введення російських миротворців**;
- У формат «перехідної адміністрації» (надання повного контролю над окупованою територією спеціальному представнику Генерального секретаря ООН) Росія зможе впливати на всі рішення в ОРДЛО через Раду Безпеки ООН;
- Навіть якщо РФ дасть формальну згоду на місію, вона може **де-факто й надалі підтримувати бойовиків**. Не виключається й ескалація конфлікту;
- Якщо не мати від самого початку довгострокової і затвердженої Радою Безпеки стратегії врегулювання конфлікту з чітко прописаним мандатом, миротворчий процес може на будь-якій стадії зайти в **глухий кут** (РФ в РБ ООН може гальмувати перехід від одного етапу до іншого);

- Можливі **силовий та несиловий спротив роботі миротворців** (ініційований, наприклад, бойовиками, яких Росія не контролює і які не згодні з її рішенням погодитись на введення місії, але також з боку цивільного населення);
- Ймовірний **масштабний виїзд мешканців ОРДЛО за кордон**, насамперед, до Росії. Згідно зі звітами західних експертів, під час роботи миротворчих місій завжди посилюються міграція і репатріація²⁹;
- Якщо місія отримуватиме контроль над територією поступово і не одразу охопить всю територію ОРДЛО, це може призвести до **зосередження бойовиків** і зброї на неконтрольованих ділянках³⁰;
- Сценарій з часом призведе до **відновлення соціальних виплат і пенсій мешканцям ОРДЛО** й актуалізує необхідність **фінансувати відновлення** території. Ці витрати можуть створити значне навантаження на бюджет країни;
- **Значні строки** для початку роботи миротворців: мінімум рік від затвердження Резолюції Ради Безпеки по місії до її розгортання в Україні³¹;
- Ймовірно, що для створення місії бракуватиме **необхідної кількості миротворців**: можлива ситуація, що країни не захочуть надавати військових або бажаної кількості вільних солдатів.
- Довгий (десятки років) **перехідний період від негативного до позитивного миру** (від ситуації з прийнятним для постконфліктного суспільства рівнем насильства – до усунення причин конфлікту та його наслідків)³²;
- Існує ризик, що затягування миротворчого процесу і його неефективність можуть призвести до **заморожування конфлікту**, як це відбулось в Молдові;
- Робота місії може виявляти такі недоліки, які є розповсюдженими для миротворчих контингентів: **упередженість місії** або окремих миротворців, сплановане або ненавмисне **перевищення або навпаки недовиконання мандата**;
- Як застерігають експерти, не виключається, що сторона конфлікту, яка відновлює контроль над своєю територією, може вдатися до помсти місцевому населенню на окупованих територіях³³;
- Сценарій актуалізуватиме необхідність розв'язувати складні питання реінтеграції (**амністія**);
- Не виключається, що населення може мати **завищені або невірні очікування щодо завдань місії**.

Можливості

- Сценарій може призвести до **встановлення миру на окупованих територіях**, з високою ймовірністю **довготривалості його збереження**. Однак, найімовірніше, йтиметься про реалізацію сценарію заморожування конфлікту, а не реінтеграції;
- Захід, вірогідно, **не зменшуватиме підтримку** України протягом перших років роботи місії, допоки існуватиме ризик відновлення бойових дій;
- Ймовірне **підвищення довіри до влади**;
- Українське суспільство може стати згуртованішим.
- Можливе збільшення уваги до імплементації реформ. Населення, найімовірніше, продовжуватиме підтримку інтеграційних процесів до ЄС і НАТО;
- Можливе **поступове економічне зростання і покращення інвестиційного клімату**;
- Організація виборів та нагляд місії за дотриманням громадського порядку **сприятимуть початку реінтеграції населення ОРДЛО**³⁴;
- Миротворча місія може взяти на себе **розв'язання певних реінтеграційних питань**, які можуть сприйматися українцями як контроверсійні, як-от залучення до роботи поліції колишніх працівників поліції «республік», а також реінтеграція колишніх бойовиків шляхом їхнього працевлаштування, наприклад, для відновлення інфраструктури регіону;
- Представники місії можуть залучати до деяких елементів своєї діяльності й цивільне місцеве населення ОРДЛО (гуманітарна робота), що також, найімовірніше, допоможе кращій реінтеграції регіону;
- **Очікується повернення частини ВПО до ОРДЛО**³⁵.

Перехід в інші сценарії

- Заморожування конфлікту (в разі розміщення місії тільки на лінії розмежування);
- Вихід України з Мінських домовленостей (в разі розміщення місії тільки на лінії розмежування; якщо РФ продовжуватиме фінансувати і контролювати бойовиків);
- Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації (в разі ефективної роботи місії і готовності Росії до врегулювання);
- Автономізація Донбасу (в разі введення режиму «перехідної адміністрації» в ОРДЛО і нав'язування Росією своїх умов);
- Російський наступ (якщо РФ спровокує заворушення серед мешканців ОРДЛО, які звернуться до Росії з проханням «захистити їх»).

Сценарій вважається **найбажанішим** з усіх інших можливих моделей розвитку ситуації на Донбасі. За умов оптимально підбраного мандату місії і ефективного розподілу відповідальності між українською владою і керівництвом миротворців, ймовірність встановлення миру і **довготривалості** його збереження на окупованих територіях може бути високою. Україна зможе запустити процес реінтеграції Донбасу і приділяти більше уваги європейській та євроатлантичній інтеграції, зокрема, впровадженню реформ. Сценарій може сприяти зростанню довіри до влади.

З іншого боку, введення місії може призвести до **часткового зняття санкцій з Росії**. Крім того, **Крим** може надовго зникнути з міжнародного порядку денного, адже «українська криза» може вважатися розв'язаною. Понад те, існує ризик, що українці матимуть завищені очікування від миротворців, які, всупереч хибним уявленням, не зможуть ані воювати на боці України, ані завершити миробудівництво в короткі строки. Крім того, через довготривалість роботи, місія може мати своїми наслідками заморожування конфлікту.

Попри те, що 59% українського населення схвально ставиться до введення місії, прихильники миротворчого сценарію можуть мати різне, часом **взаємовиключне розуміння** того, який **мандат місії є оптимальним** для України³⁶. Наприклад, та частина електорату ОПЗЖ, яка, в цілому, вітає введення миротворців в ОРДЛО (32%), скоріше підтримає «російській варіант» місії, який промотує їхня політична сила (розміщення миротворців виключно на лінії зіткнення), а також «вигідний» для РФ склад місії (наприклад, представники дружніх до Москви країн СНД)³⁷. Це створює **потенціал для дестабілізації політичної ситуації**. Саме тому, **при комунікації сценарію для широкого загалу, слід чітко визначати, який мандат є бажаним** і чому інші варіанти призведуть тільки до погіршення ситуації (заморожування конфлікту, втручання РФ у діяльність місії тощо).

Водночас **ймовірність** реалізації сценарію оцінюється як доволі **низька**. Росії не вигідна така миротворча місія, яка б допомогла відновити Україні контроль над ОРДЛО. Попри зміну російських політиків, відповідальних за контроль окупованих територій, від Росії не варто очікувати поступок у цьому сценарії, окрім фіктивних компромісів, на кшталт ідеї залучити миротворців до охорони СММ ОБСЄ. Судячи з останніх заяв, Росія більше не зацікавлена у миротворчій місії на Донбасі (за деякими даними, навіть у тому форматі, з яким виступив Володимир Путін у вересні 2017 року – про розміщення миротворців лише на лінії фронту)³⁸. Керівництво Росії критикує ідею миротворців, посиляючись на негативний досвід місій на Балканах (найчастіше демонізація миротворчості відбувається через згадування трагічних подій у Сребреніці)³⁹.

Сценарій не може розглядатися окремо від інших моделей врегулювання конфлікту і є радше **інструментом** для посилення їхньої ефективності. Він може бути першим етапом в сценарії реінтеграції Донбасу. Крім того, враховуючи «гнучкість» Мінських домовленостей, за словами Ангели Меркель, миротворчу місію варто намагатись вписати в поточний формат переговорів з Росією або запропонувати формат перехідної міжнародної адміністрації (ООН і ОБСЄ) як альтернативу Мінську.

Разом із тим, західні експерти вважають, що **формат «перехідної адміністрації»** (*transitional administration*) з наданням повного контролю за ОРДЛО спеціальному представнику Генерального секретаря ООН може створювати певні загрози для України, адже Росія намагатиметься контролювати роботу миротворців на рівні Ради Безпеки ООН. Натомість **пропонується формат «контрольованого перехідного режиму»** (*supervised transition*), згідно з яким місія й Україна разом прийматимуть рішення щодо всіх ключових політичних і адміністративних питань в ОРДЛО.

6

ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ

В опитуванні взяло участь 65 експертів – 38 українських і 27 закордонних. Опитування здійснювалося у лютому-березні 2020 року. Експерти мали оцінити імовірність і бажаність кожного з можливих сценаріїв розвитку ситуації з урегулювання конфлікту навколо Донбасу за десятибальною шкалою (чим вищий бал, тим імовірніший чи бажаніший сценарій). Вашій увазі пропонуємо окремо оцінки українських та закордонних експертів, а також середній показник оцінок разом українських і закордонних експертів. Часовий проміжок сценарію – один рік.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ОПИТУВАННЯ:

- 1 Статус-кво (тобто незмінність ситуації) визначено як найбільш імовірний сценарій** експертами. Він не передбачає якихось зрушень у переговорах. У цьому плані українські та закордонні експерти солідарні. Під час інтерв'ю, обговорень аналітики звертали увагу на те, що в змінах не зацікавлене насамперед російське керівництво. Будь-які поступки з боку Росії перекреслили б усі попередні шість років Москви, витрачені на виснаження України із допомогою конфлікту.
- 2 Заморожування конфліктів – цей сценарій посів друге місце в рейтингу імовірності розвитку подій** (тут також українські та закордонні експерти мають ідентичну думку). Хоча окремі аналітики, опитані Центром «Нова
- Європа», наголошували, що Росія не зацікавлена навіть у заморожуванні конфлікту (за прикладом придністровського регіону). Єдиний варіант, який би влаштував Москву, – це особливий статус для окупованих регіонів, який передбачає фактично створення автономій у складі України.
- 3 Решта сценаріїв суттєво відстають від перших двох опцій, оцінка їх імовірності не перевищує середньої позначки в «5» балів.** Хоча існують розбіжності в баченні закордонних та українських експертів щодо рівня імовірності цих сценаріїв (окрім статус-кво та заморожування конфлікту). Так, **українські експерти на третє місце за імовірністю поставили російський наступ.** Закордонні – вихід України з мінського процесу. При цьому закордонні експерти фактично не вірять в імовірність

російського наступу у ближчій перспективі (закордонна оцінка імовірності – 2,43 бали проти української оцінки – в 4,29 бали).

4 Введення миротворців з повноцінним мандатом із доступом на всю територію окупованих районів вважається обома групами експертів найбільш бажаним сценарієм. Українці та закордонні аналітики також солідарні у тому, що друге та третє місце за бажаністю займають реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації та заморожування конфлікту. Як бачимо, серед трійки лідерів бажаності і імовірності фігурує лише один сценарій – заморожування.

5 Особливий статус фактично прирівняно до військового наступу Росії. У рейтингу бажаності сценаріїв особливий статус (автономізація) Донбасу експертами оцінено із таким само низьким балом, як і російський масштабний наступ. Можновладцям, причетним до переговорного процесу, варто взяти до уваги такий збіг в оцінках. В опитуванні українських експертів бажаність особливого статусу і російського наступу оцінено відповідно в 1,58 та 1,00 бали. Закордонні експерти оцінили бажаність особливого статусу в 2,39 бали, а російського наступу – в 1,04 бали.

6 Від децентралізації до особливого статусу – один крок. Закордонні аналітики також висловлювали окремо свої доповнення щодо оцінок. Так, вони зазначали, що хоч і визначають врегулювання через децентралізацію як другий найбажаніший сценарій, однак при цьому усвідомлюють, що «децентралізацією» насправді назвуть те, що приховуватиме фактичну «автономію» для окупованих територій.

7 Військова операція України з відновлення суверенітету і територіальної цілісності оцінено як найменш імовірний сценарій. У цьому також солідарні українські та закордонні експерти. Існують розбіжності щодо бажаності такого розвитку подій. Так, в Україні бажаність силового сценарію оцінили в 3,21 бали, а закордонні поставили вдвічі меншу оцінку – 1,64.

ЗАГАЛЬНИЙ РЕЗУЛЬТАТ

ІМОВІРНІСТЬ	Сценарій	Оцінка
1	Статус-кво	7,77
2	Заморожування конфлікту	5,64
3	Вихід України з Мінських домовленостей	3,85
4	Автономізація (особливий статус)	3,80
5	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	3,73
6	Російський наступ	3,50
7	Введення миротворчої місії	3,27
8	Військова операція України	1,95

БАЖАНІСТЬ	Сценарій	Оцінка
1	Введення миротворчої місії	8,21
2	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	6,67
3	Заморожування конфлікту	5,53
4	Вихід України з Мінських домовленостей	4,23
5	Статус-кво	4,09
6	Військова операція України	2,55
7	Автономізація (особливий статус)	1,92
8	Російський наступ	1,02

ОЦІНКИ УКРАЇНСЬКИХ ЕКСПЕРТІВ

ІМОВІРНІСТЬ	Сценарій	Оцінка
1	Статус-кво	7,63
2	Заморожування конфлікту	5,29
3	Російський наступ	4,29
4	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	3,89
5	Автономізація (особливий статус)	3,76
6	Вихід України з Мінських домовленостей	3,55
7	Введення миротворчої місії	3,03
8	Військова операція України	2,03

БАЖАНІСТЬ	Сценарій	Оцінка
1	Введення миротворчої місії	7,89
2	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	5,89
3	Заморожування конфлікту	5,87
4	Вихід України з Мінських домовленостей	5,45
5	Статус-кво	4,61
6	Військова операція України	3,21
7	Автономізація (особливий статус)	1,58
8	Російський наступ	1,00

ОЦІНКИ ЗАКОРДОННИХ ЕКСПЕРТІВ

ІМОВІРНІСТЬ	Сценарій	Оцінка
1	Статус-кво	7,96
2	Заморожування конфлікту	6,11
3	Вихід України з Мінських домовленостей	4,25
4	Автономізація (особливий статус)	3,86
5	Введення миротворчої місії	3,61
6	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	3,50
7	Російський наступ	2,43
8	Військова операція України	1,86

БАЖАНІСТЬ	Сценарій	Оцінка
1	Введення миротворчої місії	8,64
2	Реінтеграція Донбасу на засадах децентралізації	7,71
3	Заморожування конфлікту	5,07
4	Статус-кво	3,39
5	Вихід України з Мінських домовленостей	2,57
6	Автономізація (особливий статус)	2,39
7	Військова операція України	1,64
8	Російський наступ	1,04

ПОДЯКА

Центр «Нова Європа» висловлює подяку українським та закордонним експертам, які сприяли підготовці цього дослідження, – Дмитру Шульзі, Олені Снігир, Валерію Кравченку, Сергію Корсунському, Олексію Гараню, Андрію Веселовському, Олексію Мельнику, Джеймсу Шерру, Річарду Вайцу, Тоні ван дер Тогту, Роману Ващуку, Крістіні Герасімов, Густаву Гресселю, Пітеру Дікінсону, Бобу Діну, Александру Дулебі, Мацею Заневичу, Вільфріду Ільге, Дайске Кітаде, Войцеху Конончуку, Міріам Кошмел, Штефану Майстеру, Андрєю Макаричеву, Аркадію Мошесу, Сімону Мушику, Маттіа Неллесу, Мілану Нічу, Максиму Одіне, Андрашу Рачу, Станіславу Секрієру, Елеонорі Тафуру, Сергєю Уткіну, Данієлю Шеліговські.

ВИКОРСТАНІ ДЖЕРЕЛА

(Endnotes)

- 1 Результати опитування, проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» протягом 13-17 грудня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_13-17_dekabrya_2019.html
- 2 У серпні 2019 року на замовлення Центру «Нова Європа» Центр прикладних досліджень провів дві фокус-групи з мешканцями підконтрольних територій Донецької та Луганської областей для з'ясування їх ставлення до вирішення конфлікту та європейської інтеграції. Фокус-групи було проведено в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Раств в Україні.
- 3 Фонд "Демократичні ініціативи" ім. Ілька Кучеріва (ДІФ), 6.12.2019, <http://tiny.cc/sasdjz>
- 4 Рейтинг, 2.10.2019, <http://tiny.cc/71rdjz>
- 5 Рейтинг, 19.12.2019, <http://tiny.cc/pytdjz>
- 6 Міністерство оборони України, 8.10.2019, <http://tiny.cc/kaybjz>
- 7 ДІФ і Центр Разумкова, 26.12.2019, <http://tiny.cc/7yudjz>
- 8 Закарпаття онлайн, 21.2.2019, <http://tiny.cc/axvdjz>
- 9 Ідею про "заморожений конфлікт" на Донбасі підтримують 38% українців, <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2841768-ideu-pro-zamorozenij-konflikt-na-donbasi-pidtrimuut-38-ukrainciv.html>
- 10 Соціологічна група «Рейтинг», терміни проведення дослідження: 21-25 вересня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html
- 11 Соціологічна група «Рейтинг», терміни проведення дослідження: 21-25 вересня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html
- 12 Соціологічна група «Рейтинг», терміни проведення: 22-31 травня 2017 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/ukraina_v_fokuse_sociologicheskije_izmereniya.html
- 13 Соціологічна група «Рейтинг», терміни проведення дослідження: 21-25 вересня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html
- 14 Радіо «Свобода», «Зеленський розповів бізнесменам, скільки потрібно для відновлення Донбасу», 20 червня 2019 року. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskiy-biznes-donbas/30010773.html>
- 15 Соціологічна група «Рейтинг», терміни проведення дослідження: 21-25 вересня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html
- 16 Соціологічна група «Рейтинг», терміни проведення дослідження: 21-25 вересня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html
- 17 Радіо «Свобода», «Зеленський розповів бізнесменам, скільки потрібно для відновлення Донбасу», 20 червня 2019 року. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskiy-biznes-donbas/30010773.html>
- 18 «Укрінформ», «На відновлення Донбасу піде не один бюджет України – Криклій», 29 вересня 2019 року. <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2789660-na-vidnovlenna-donbasu-potribni-navit-ne-dva-budzeti-ukraini-kriklij.html>
- 19 Українська правда, «Кількість виборців-2019 не дуже відрізнятиметься від їх кількості у 2014 році – Держреєстр», 27 січня 2019 року. <https://www.pravda.com.ua/news/2019/01/27/7204869/>
- 20 Українська правда, «Кількість виборців-2019 не дуже відрізнятиметься від їх кількості у 2014 році – Держреєстр», 27 січня 2019 року. <https://www.pravda.com.ua/news/2019/01/27/7204869/>
- 21 Опитування Соціологічної групи «Рейтинг», 2 жовтня 2019 року. http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html

- 22 «НВ Україна», «Українці висловили своє ставлення до Мінських домовленостей - опитування», 1 грудня 2016 року. <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/ukrajintsi-visloveli-svoje-stavlennja-do-minskim-domovlenostjam-opituvannja-301047.html>
- 23 УНІАН, «Тіллерсон припустив, що Україна і Росія можуть знайти шляхи врегулювання на Донбасі поза Мінська», 14 червня 2017 року. <https://www.unian.net/politics/1976051-tillerson-predpolojil-cho-ukraina-i-rossiya-mogut-nayti-puti-uregulirovaniya-na-donbasse-vne-minska.html>
- 24 Дослідження громадської думки населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології з 4 по 19 листопада 2019 року. <https://dif.org.ua/article/shlyakhi-dosyagnennya-miru-na-donbasi-suspilni-nastroi-ochikuvannya-perestorogi-zagalnonatsionalne-opituvannya>
- 25 Дослідження громадської думки населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології з 4 по 19 листопада 2019 року. <https://dif.org.ua/article/shlyakhi-dosyagnennya-miru-na-donbasi-suspilni-nastroi-ochikuvannya-perestorogi-zagalnonatsionalne-opituvannya>
- 26 Радіо «Свобода», «Зеленський розповів бізнесменам, скільки потрібно для відновлення Донбасу», 20 червня 2019 року. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskyi-biznes-donbas/30010773.html>
- 27 «Укрінформ», «Понад 60% українців – за вступ України до ЄС, 51% – до НАТО», 26 грудня 2019 року. <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2845579-ponad-60-ukrainciv-za-vstup-ukraini-do-es-51-do-nato.html>
- 28 УНІАН, «Ціна Донбасу для України. Скільки доведеться сплатити за відновлення регіону після деокупації», 7 жовтня 2019 року. <https://www.unian.ua/society/10711800-cina-donbasu-dlya-ukrajini-skilki-dovedetsya-splatiti-za-vidnovlennya-regionu-pislya-deokupaciji.html>
- 29 28.1.2018, Richard Gowan, <http://tiny.cc/w83ejz>
- 30 28.1.2018, Richard Gowan, <http://tiny.cc/w83ejz>
- 31 2019, Центр Разумкова, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Donbas.pdf
- 32 28.1.2018, Richard Gowan, <http://tiny.cc/w83ejz>
- 33 28.1.2018, Richard Gowan, <http://tiny.cc/w83ejz>
- 34 28.1.2018, Richard Gowan, <http://tiny.cc/w83ejz>
- 35 28.1.2018, Richard Gowan, <http://tiny.cc/w83ejz>
- 36 Фонд «Демократичні Ініціативи» ім. Ілька Кучеріва (ДФ), 6.12.2019, <http://tiny.cc/axyhiz>
- 37 ДІФ, 9.1.2020, <http://tiny.cc/y91hiz>
- 38 «Українська правда», «Путін за миротворців на Донбасі, але на своїх умовах», 5 вересня 2017. <https://www.pravda.com.ua/news/2017/09/5/7154056/>
- 39 Радіо «Свобода», ««Різня» на Донбасі: чому Путін заговорив про Сребреницю», 27 січня 2020 року. <https://www.radiosvoboda.org/a/donbas-realii-srebrenitsya-donbas-putin/30397664.html>

Центр «Нова Європа»

<http://neweurope.org.ua/>



info@neweurope.org.ua



<https://www.Facebook.com/NECUkraine/>



https://Twitter.com/NEC_Ukraine