



Гуманітарні дії на передовій

УКРАЇНА: КОНФЛІКТ У ДОНБАСІ

ЦИВІЛЬНЕ НАСЕЛЕННЯ, ЩО СТАЛО ЗАРУЧНИКОМ ВОРОЖОЇ ГЕОПОЛІТИКИ

Еммануель Тронк та Анаїд Наїкян

Липень 2020

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ

Цивільне населення зазнає насильства та тривалих страждань

Населення, яке проживає вздовж «лінії розмежування», що розділяє Україну та непідконтрольні Уряду сепаратистські території на Донбасі, є заручником затяжного конфлікту в його сьомий рік, в результаті чого вони як і раніше потребують гуманітарної допомоги та залежать від неї. Це стосується переселенців та людей, які живуть у бідності. Цей конфлікт спровокував порушення прав людини та широко розповсюджену безкарність, невпевненість та відсутність економічних перспектив в умовах погіршення соціальної єдності та гострих політичних розбіжностей. Починаючи з 2014 року, війна на Донбасі завдала тяжкого тягаря цивільних втрат, поранень, примусових переміщень, руйнувань та довготривалих травм. Поки конфлікт триває, населення Донбасу стає більш ніж будь-коли ізольованим від решти країни, зазнає дискримінації та стигматизації з боку української влади та сепаратистських лідерів.

Конфлікт на Донбасі акцентує обмеженість неупередженої й незалежної гуманітарної діяльності, переговорів щодо доступу та багатогранну операційну політику «локалізації».

Гуманітарні операції на сході України зазнають значного тиску з боку де-факто влади. Агенції з надання гуманітарної допомоги намагаються подолати розрив між критичними потребами та їхньою спроможністю реагувати, і, при цьому, змушені покладатися виключно на місцеві організації як субпідрядників гуманітарного програмування, а не як на партнерів у створенні майбутнього гуманітарної допомоги в Україні. У процесі гуманітарних переговорів, вони повинні запобігати інструменталізації гуманітарної допомоги; розмиттю ліній між політичною, військовою та діяльністю з надання допомоги; і «гуманітарним простором, що постійно скорочується». Міжнародні неурядові організації (INGOs) повинні справлятися з несприятливими геополітичними векторами та бюрократичними перешкодами, які влада створює для організацій, що надають гуманітарну допомогу; антитерористичними нарративами, що суперечать гуманітарним принципам та пріоритетам; а також, зі швидким зростанням та роздробленістю учасників, що перешкоджає гуманітарній діяльності. Саме в цьому контексті ми спостерігаємо взаємозв'язок та взаємозалежність гуманітарного розвитку та глобально-локальних партнерств, які мають повноваження або сприяти наданню допомоги, або посилювати суперечності, що існують в гуманітарному секторі, створюючи додаткову нестабільність в країні, яка потерпає від глибоких розбіжностей.

На тлі геополітичної напруженості в відносинах з Російською Федерацією мир на Донбасі втрачає значення

Пострадянська національна ідентичність України зробила боротьбу за незалежність та самовизначення вразливою та незахищеною від російського соціально-економічного впливу, що має тривалі наслідки для цивільного населення. Брак управління та відповідальності підриває спроможність Києва пом'якшити російське панування, особливо, з огляду на анексію Криму, щоб сприяти національній єдності, відновити легітимність у всіх частинах країни та повернути суверенітет над Донбасом. Хитке виконання Мінських угод, багато з яких суперечать національним інтересам України, стало підґрунтям для постійної політичної підтримки з боку ЄС та США, що відзеркалює їхні численні взаємини та напруженість з Російською Федерацією. Хоча США і не є підписантом нормандського формату, їхній вплив на політичний вибір та процеси в Україні, а також їхня двостороння дипломатія з Москвою у зв'язку зі складними програмами, включаючи Сирію та Лівію, або тиск арсеналу санкцій, істотно послаблюють політичну волю щодо врегулювання та миру на Донбасі.

Безкарність і слабе державне управління в країні погіршують конструктивний діалог між сторонами конфлікту

З обох боків лінії фронту українці втрачають віру в авторитет і легітимність державних інституцій. Дискримінаційна мовна політика та свавільні, хаотичні спроби стримувати організовану злочинність та “терористичну” діяльність на Сході, безсумнівно, підірвали національну згуртованість України. Системна корупція демонструє, що крихкість держави й безкарність набувають широкого масштабу та не обмежуються лише сепаратистськими територіями, ще більше послаблюючи національну стабільність. Незадоволені потреби в розвитку й реконструкції, та правосудді є частиною більш масштабного провалу українського державного управління, яке було наслідком сепаратистської пропаганди. Ці елементи сприяють нерозвиненості, несправному функціонуванню інфраструктури, відсутності управління в ДНР та ЛНР, а також нестачі змістовної та неупередженої участі політичних еліт.

КОРОТКИЙ ЗМІСТ

За сім років збройного конфлікту, який підживлюється й підтримується місцевими та регіональними політичними пріоритетами, регіон Донбасу потерпає від постійних вбивств, насильства проти цивільного населення, тортур, примусового переміщення та тривалих економічних та соціальних наслідків. Сьогодні сукупність вищевказаних факторів продовжує бути рушійною силою конфлікту на сході України. Викликаний протестами в Києві, розрив між українською владою після Майдану і місцевими елітами на Донбасі через прагнення до незалежності та самовизначення, підкреслив зростаючий розкол між тими, хто має проросійські амбіції, та тими, хто підтримує новий український політичний устрій. Оскільки клани, польові командири та олігархи в Україні борються за фінансову вигоду та політичний вплив, російська влада прагне дестаблізувати схильну до Заходу українську владу в Києві, активізуючи тривалу геополітичну конкуренцію між Росією та Заходом.

Це глобальне розставлення сил мало серйозні локальні наслідки. Населення, яке проживає вздовж «лінії розмежування», що розділяє Україну та сепаратистські території, а також громади на невідконтрольних Уряду територіях (НПУТ), а саме, люди похилого віку, бідні, переселенці та особи з інвалідністю, втягнуті у довготривалий конфлікт, мають потребу у постійній гуманітарній допомозі та стикаються з тривалою залежністю від неї, порушенням прав людини, незахищеністю та обмеженнями мобільності, які зумовлені погіршенням суспільної єдності та суворими політичними розбіжностями. Ідея відданості з обох сторін має глибоке коріння зі значними, іноді фатальними наслідками для цивільного населення. З обох сторін «лінії розмежування» присутнє відчуття необхідності помсти та розплати, ставлячи під сумнів перспективи мирного врегулювання, миру та реінтеграції Донбасу після багатьох років збройного конфлікту, який посилив і без того крихкі економічні, соціальні та політичні відносини між Україною та Росією.

Що зумовлює цей довготривалий конфлікт? Яким чином глобальна політика та місцеві пріоритети сприяли підтримці «замороженого» конфлікту коштом громад, з метою відстоювання націоналістичної незалежності за будь-яку ціну? Як з часом зменшилися сподівання місцевих громад на Донбасі, коли вони робили спроби зорієнтуватися в дисонансі між геополітичною риторикою та наявною дійсністю? Які шляхи примирення та єдності ще існують в умовах цієї жорстокої розбіжності?

Даний звіт вивчає ці питання та пропонує роздуми на основі понад 250 інтерв'ю, проведених під час двох польових візитів в Україну та одного до Росії в період з листопада 2019 року по січень 2020 року. Він також надає аналітичний аналіз відповідної літератури для доповнення висновків та розгляду цих інтерв'ю та консультацій. Цей звіт складається з чотирьох окремих розділів.

Розділ 1, «Джерела та рушійні сили конфлікту на Донбасі», містить короткий історичний огляд конфлікту, починаючи з протестів на Майдані, що спалахнули в кінці 2013 року, і відстежує розвиток ситуації в чотири етапи по теперішній час. Він заглиблюється в динаміку конфлікту, політичні інтереси та суперечливі наративи, які сприяють конфлікту. **Розділ 2, «Ціна конфлікту для цивільного населення»**, ілюструє та протиставляє численні наслідки конфлікту щодо захисту прав людини та гуманітарних питань для цивільного населення, як на відконтрольних, так і на невідконтрольних Уряду територіях. У **Розділі 3, «Гуманітарні переговори та**

амбіції, спрямовані на встановлення взаємозв'язку», розглядаються операційні та політичні виклики, з якими стикаються гуманітарні організації в процесі роботи на «лінії розмежування», включаючи конкретні обмеження та дилеми ведення переговорів та відстоювання інтересів щодо доступу гуманітарних організацій та опори на місцеві організації в контексті суттєвих політичних обмежень, а також обмежень, пов'язаних з безпекою та оперативною діяльністю. У **Розділі 4, «Погляди на долю Донбасу»,** розглядаються сценарії інтеграції та перспективи мирного врегулювання розбіжностей та налагодження миру по мірі продовження імплементації Мінських угод і діалогу в нормандському форматі.

У звіті розглянуто три фундаментальні внутрішні, регіональні та глобальні тенденції, які складають основу тривалої сепаратистської мобілізації на Донбасі на тлі конфлікту України з Росією. По-перше, це – кристалізація ідентичності Донбасу. Доволі швидко стало очевидним, що як тільки насильство і сепаратистський вплив почали посилюватися на Донбасі, українська влада стала більш рішучою щодо ізоляціоністської політики. Хоча стримування цих «утримуваних повстанцями» територій надало безпосередні переваги збройним силам України, ця маргіналізація та ворожість сприяли зростанню підтримки місцевим населенням сепаратистського режиму та налаштування проти України, включаючи будь-які можливості для мирної реінтеграції в довгостроковій перспективі.

По-друге, десятиліття погіршення соціально-економічного стану в Луганській та Донецькій областях тільки прискорили конфлікт. В ході конфлікту регіон зазнав значних соціальних та політичних перетворень. По мірі того, як місцеве населення залишає території на тлі ескалації бойових дій, регіон втрачає значну частину свого інтелектуального потенціалу та середнього класу, а також прокиївських громад. За їхньої відсутності, приплив населення, як із сусідніх промислових міст, так і внутрішньо переміщених осіб, назад на Донбас, створив соціальну структуру громад, які є біднішими, вразливішими та більш залежними від соціальних та фінансових надходжень, що надаються донбаською «державою» за підтримки російського фінансування. В результаті Донбас зазнав значного економічного спаду та браку фінансових та соціально-політичних інвестицій як з боку російської, так і української сторін, особливо з 2014 року. Тривала війна і незахищеність принесли користь польовим командирам і сепаратистській еліті, які отримували доходи завдяки пограбуванням, контрабанді, хабарництву та використанню санкцій і торгової блокади сепаратистських республік.

На лінії розмежування, особливо в сепаратистських зонах, цивільне населення потерпає від обстрілів, руйнування помешкань та міст, економічних санкцій, блокад та ганьбування з боку українських ЗМІ. До цих травм додаються настрої, що російська влада більше не зацікавлена в захисті населення Донбасу шляхом формальної інтеграції, як це було в Криму. Цивільне населення все більше усвідомлює, що Донбас фактично використовується не для їхньої незалежності та самовизначення, а принесений в жертву заради більшої політичної вигоди.

По-третє, важливо відзначити, що конфлікт на Донбасі сягає корінням у політичні події кінця 1980-х років під час розпаду СРСР і розподіл територій на незалежні республіки. Усвідомлення того, що Росія «втрачає території», має вирішальне значення для розуміння задумів і стратегії Кремля щодо Донбасу. Регіон являє собою «буферну зону», з наміром, через деякий час зробити анексію Криму «доконаним фактом» щодо Заходу. Опитувані зазначили, що Україна залишається історично і назавжди прив'язаною до своїх російських коренів. Як наслідок, російська влада має прихильне ставлення до сепаратистських рухів, як до можливості контролювати уряди колишніх республік СРСР, надаючи їм матеріальну чи військову підтримку, тою чи іншою мірою, в тому числі незалежних «добровольців» для допомоги в сепаратистському русі. Конфлікт на Донбасі й те, як українська влада ставиться до території та її населення ненавмисно викликали поглиблення проросійських настроїв, а також зміцнення російського впливу в регіоні та посилення ідентичності Донбасу всередині України.

Даний контекстний аналіз дозволяє виявити реалії громад в зонах конфлікту навколо «лінії розмежування», на підконтрольних Уряду територіях та територіях, які підконтрольні сепаратистам, досліджуючи гуманітарні наслідки, широкомасштабні системні порушення прав людини та відсутність правосуддя при репресивних режимах в регіонах Донбасу. Він також пропонує роздуми щодо зусиль організацій з метою проведення переговорів щодо доступу до вкрай обмеженого гуманітарного простору, сподіваючись на можливість здійснення гуманітарних операцій та полегшення 1) доступу гуманітарних організацій до цивільного населення і 2) доступу громад до життєво необхідних послуг, яких вони потребують в умовах політичних, бюрократичних і безпекових перешкод.

Міжнародні гуманітарні установи стикаються з обмеженим, непрозорим та непередбачуваним операційним простором задля надання допомоги населенню в Східній Україні. З часом і під постійним тиском київської та сепаратистської влади, за умов тривалої нестабільності та викликів під час перемовин щодо незалежної та нейтральної гуманітарної допомоги, міжнародні НУО, по суті, залишили Донбас, зоставивши після себе місцеві НУО для управління вузьким колом програм допомоги. Внаслідок цього, відсутність доступу, обмеження пересування, лімітування з погляду належної оцінки потреб та вразливість щодо збору даних та публічної комунікації негативно вплинули на якість, надання та ефективність гуманітарної діяльності.

Як зазначається у звіті, перемовини з Урядом України щодо організаційної присутності й мобільності гуманітарних організацій були плідними, що призвело до значних змін від самого початку конфлікту. Однак, органи влади не взяли до уваги сприятливу позицію для того, щоб забезпечити доступ до послуг, особливо, для цивільного населення, яке проживає на НПУТ, а, натомість, суворо контролюють пересування людей на Донбас та звідти. Тим часом, сепаратистські органи влади, в цілому, ставляться з недовірою та перешкоджають здійсненню міжнародних гуманітарних програм на контрольованій ними території, витісняючи більшість установ, водночас, віддаючи перевагу обмеженій кількості НУО, затверджених на місцевому рівні. Вищезазначені фактори дозволяють побачити реальний стан речей на місцях для громад, де поляризована політика конфлікту призводить до того, що населення уздовж «лінії розмежування» та НПУТ, зокрема, залишається за межами гуманітарної допомоги. Ці проблеми доступу також виявляють складні операційні реалії залежності від та ведення перемовин з місцевими НУО в ситуаціях, де гуманітарна діяльність неухильно політизувалася, а операційний простір було фактично ліквідовано.

Хитке виконання Мінських домовленостей - значна частина яких підриває національні інтереси України - була основою для постійної політичної підтримки України Європейським Союзом (ЄС) та Сполученими Штатами (США), яка відзеркалює їхні численні відносини та натягнутість у стосунках з Російською Федерацією. Хоча США не є частиною нормандського формату, його вплив на політичний вибір та процеси в Україні значно послаблює волю до врегулювання й миру на Донбасі. Двостороння дипломатія США з Москвою щодо складних програм, включаючи, серед іншого, такі контексти, як Сирія чи Лівія, та тиск санкцій, ще більше обмежують готовність до досягнення миру.

З падінням цін на енергоносії, санкціями та військово-економічною підтримкою реформ ЄС та США в Україні Захід прагне закріпити свій підхід у регіоні, де політичні та економічні витрати описуються, перш за все, виключно як плід російської дестабілізації. Викликом для України залишається збереження підтримки партнерів з ЄС та США, балансуючи геополітичні пріоритети, внутрішні реформи та очікування різнорідних, розділених та потенційно схильних до насильства виборців - з ризиком принести в жертву свої найбідніші і найбільш вразливі громади.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВІДСТОЮВАННЯ ГІДНОСТІ ТА ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ НА ДОНБАСІ

Українській владі

1. Забезпечити повне дотримання норм міжнародного гуманітарного права та прав людини, зокрема в частині ведення бойових дій, поводження із затриманими, збереження громадської інфраструктури та припинення безкарності;
2. Скасувати будь-які економічні та соціальні обмеження, запроваджені щодо всіх громадян України, зокрема тих, що проживають у сепаратистських зонах;
3. Сприяти переміщенню населення в Донбасі між підконтрольними Уряду територіями та невідконтрольними Уряду територіями (НПУТ), спростити процедуру перетину пунктів пропуску, створити додаткові пункти пропуску та відновити залізничне сполучення до сепаратистських зон;
4. Демілітаризувати лінію зіткнення та продовжити зусилля з розмінування;
5. Покласти край будь-яким законам щодо населення Донбасу (і зокрема російськомовних громад), які служать стигматизації, обмеженню демократичних прав або ізоляції цивільного населення;
6. Запобігати спробам упередженого поводження з населенням Донбасу в ЗМІ та сприяти свободі ЗМІ та об'єктивному висвітленню подій на Донбасі;

7. Брати участь у низці інвестицій в громадську інфраструктуру безпосередньо для Донбаського регіону, зокрема в охорону здоров'я, освіту, енергетику, охорону навколишнього середовища, збереження природних ресурсів і транспортний сектор;
8. Розробляти дослідження та програми на користь екологічного прогресу;
9. Розробити заохочувальну політику щодо підтримки та повернення молоді до Донбасу (включаючи університети, економічні можливості та робочі місця);
10. Налагоджувати двосторонній діалог із сепаратистською де-факто владою в напрямку врегулювання конфлікту;
11. Продовжувати шукати конструктивний діалог і рішення з Російською Федерацією.

Керівництву сепаратистів у ДНР та ЛНР

1. Демонструвати повну повагу до міжнародного гуманітарного права та цивільного населення, зокрема в частині
2. ведення бойових дій, поводження з затриманими, збереження громадської інфраструктури та припинення безкарності;
3. Полегшити пересування населення в Донбасі між підконтрольними Уряду територіями та НПУТ, спростити процедури перетину пунктів пропуску, створити додаткові пункти пропуску та сприяти відновленню залізничного сполучення;
4. Значно розширити доступ до незалежної та неупередженої гуманітарної оцінки, допомоги та програм реконструкції та розвитку в НПУТ;
5. Підтримувати розширення міжнародної та місцевої гуманітарної допомоги та захисту, а також діяльності з раннього відновлення / розвитку в НПУТ;
6. Демілітаризація лінії зіткнення та сприяння зусиллям з розмінування;
7. Вести двосторонній діалог з українською владою щодо врегулювання конфлікту.

Російській Федерації

1. Сприяти проведенню розслідувань у контрольованих сепаратистами районах з метою усунення порушень прав людини та продемонструвати значні кроки на шляху боротьби з безкарністю;
2. Підтримувати процес роззброєння в контрольованих сепаратистами районах у партнерстві як з українською, так і з сепаратистською владою;
3. Сприяти реформуванню Мінських угод з метою збереження цілісності України та захисту прав населення Донбасу та перегляду дипломатичного впливу нормандського формату;
4. Підтримка адаптації місії і діяльності СММ ОБСЄ до поточних і мінливих реалій конфлікту на Донбасі;
5. Зосередити двосторонні дискусії з ЄС і США на мирному, невійськовому врегулюванні конфлікту на Донбасі серед інших геополітичних пріоритетів і завдань.

Зацікавленим сторонам з ЄС та США та донорській спільноті

1. Забезпечити здійснення всіх розслідувань порушень прав людини та продемонструвати значні кроки щодо боротьби з безкарністю та шляхи до правосуддя та примирення;
2. Провести незалежну оцінку та аналіз наслідків та обмежень гуманітарних ініціатив та ініціатив у галузі розвитку на Донбасі;
3. Провести незалежну оцінку впливу санкцій на цивільне населення та виступати за скасування будь-яких санкцій, що мають прямі негативні наслідки для цивільного та вразливого населення;
4. Розвивати процес роззброєння на лінії зіткнення та навколо неї у партнерстві з українською, сепаратистською та російською владою;
5. Безпосередньо підтримувати місцеві гуманітарні ініціативи та ініціативи в галузі розвитку на підконтрольних Уряду територіях;
6. Підтримувати міжнародні та місцеві гуманітарні дії в НПУТ за допомогою фінансових заходів та діяльності з нарощування потенціалу;
7. Сприяти реформуванню Мінських угод з метою збереження цілісності України, захисту прав населення Донбасу та перегляду дипломатичного впливу нормандського формату;
8. Адаптувати місії та заходи СММ ОБСЄ до поточних і мінливих реалій конфлікту на Донбасі;

9. Зосередити двосторонні дискусії з Російською Федерацією на врегулюванні конфлікту на Донбасі серед інших геополітичних пріоритетів і завдань.