

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 1-2 (177-178)

2019

Засновник і видавець:



Razumkov
centre

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор	Анатолій Рачок
Шеф-редактор	Юрій Якименко
Керівник редакційно- видавничого відділу – редактор	Алла Чернова
Редактор-коректор	Ганна Пашкова
Більд-редактор	Андрій Хопта
Макет	Тетяна Овсяник Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна підтримка	Володимир Кекух Євген Скрипка

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 1 000 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: http://www.razumkov.org.ua

У разі використання матеріалів,
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
є обов'язковим

Усі фотоматеріали,
вміщені в цьому журналі,
взяті із власного фотоархіву та
загальнодоступних джерел

© Центр Разумкова, 2019

З М І С Т

ВІЙНА НА ДОНБАСІ: РЕАЛІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ ВРЕГУЛЮВАННЯ	2
1. ГЕОПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ	3
1.1. Російська “гібридна” агресія: геополітичний вимір.....	3
1.2. Російська інтервенція на Донбасі: цілі і специфіка.....	6
1.3. Роль і вплив Заходу в урегулюванні конфлікту на Донбасі.....	12
1.4. Політика України на донбаському напрямі.....	24
2. ОКУПАЦІЯ ДОНБАСУ: РЕАЛІЇ І ТЕНДЕНЦІЇ	35
2.1. Військова складова окупації Донбасу.....	35
2.2. Соціально-економічна ситуація на окупованих територіях.....	42
2.3. Енергетична складова конфлікту на Сході України.....	50
2.4. Ідеологія та інформаційна політика в “ДНР-ЛНР”.....	56
2.5. Екологічна ситуація на окупованих територіях.....	62
3. ДОНБАС: СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ МИРОТВОРЧОЇ МІСІЇ	65
3.1. Сценарії розвитку подій на Донбасі.....	65
3.2. Перспективи запровадження миротворчої місії ООН на Сході України.....	67
4. ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	76
4.1. Геополітична складова збройного конфлікту на Сході України.....	76
4.2. Реалії і процеси на окупованих територіях.....	78
4.3. Сценарії розвитку ситуації і перспективи миротворчої місії.....	80
4.4. Пропозиції.....	81
4.5. Реінтеграція Донбасу: деякі концептуальні підходи і практичні кроки.....	86
Додатки	
1. Деякі нормативно-правові акти України, що стосуються збройної агресії РФ на Донбасі.....	89
2. Мінські домовленості: “червоні лінії” для України. Спільна заява експертів.....	95
3. Відозва учасників експертної конференції “Мінські домовленості – шлях вирішення конфлікту чи рецепт катастрофи” щодо неприйнятності нав'язування Україні обмеженого суверенітету шляхом реалізації “Мінських домовленостей”.....	97
4. Концепція запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації (МТА) на окупованих РФ територіях Донецької та Луганської областей України.....	100
5. Моніторинг подій на окупованих територіях.....	104
МИРОТВОРЧА МІСІЯ НА ДОНБАСІ: ДУМКИ ЗАХІДНИХ ЕКСПЕРТІВ (Інтерв'ю)	110
<i>Річард ГОВАН, Олександр ДУЛЕБА, Стівен ПАЙФЕР</i>	
ВІЙНА НА ДОНБАСІ: МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ І НАПРЯМИ ДІЙ (Інтерв'ю)	116
<i>Леонід ПОЛЯКОВ, Володимир ФЕСЕНКО, Євген МАГДА, Костянтин КОНОНЕНКО, Сергій ГАРМАШ, Олександр ХАРА, Максим РОЗУМНИЙ, Віталій МАРТИНЮК</i>	
КОНФЛІКТ НА СХОДІ УКРАЇНИ: ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ	130
“ДОНБАСЬКА СКЛАДОВА” РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ: ДУМКИ ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН	137
СТРАТЕГІЯ І ЦІЛІ РОСІЙСЬКОЇ ІНТЕРВЕНЦІЇ НА ДОНБАСІ <i>Андрій ГОЛЬЦОВ</i>	165
ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО ОКУПОВАНИХ РАЙОНІВ ДОНБАСУ <i>Віктор МУСІЯКА</i>	168

Проект “Конфлікт на Донбасі: сучасні реалії і перспективи врегулювання” реалізується за підтримки МЗС Нідерландів

ВІЙНА НА ДОНБАСІ: РЕАЛІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ ВРЕГУЛЮВАННЯ

Російська окупація Донбасу є складовою “гібридної” війни проти України, що розпочалася у лютому 2014р. з незаконної анексії Криму. Водночас експансію РФ на “українському напрямі” слід розглядати в контексті загальної неоімперської агресивної політики Кремля на світовій арені.

Конфлікт на Сході України, за оцінками ООН, “є одним із самих смертоносних в Європі з часів Другої світової війни”. За п’ять років війни на Донбасі загинуло 13 тис. людей, 28 тис. поранені, близько 1,8 млн. жителів Донбасу і Криму стали внутрішніми переселенцями. Окуповано 17 тис. км² Донецької і Луганської областей, разом з Кримом це складає 43,7 тис. км² – тобто 7,2% території України. Україна зазнала величезних фінансово-економічних втрат.

На Сході України створені псевдодержавні маріонеткові “ДНР-ЛНР” – окупаційні адміністрації, триває масштабна мілітаризація регіону. Сформовані окупаційні збройні сили, які нараховують понад 30 тис. бойовиків, третина з них – російський контингент. Це добре озброєні воєнні формування, які за чисельністю і боєздатністю не поступаються арміям окремих країн Європи. На тимчасово окупованих територіях здійснюється тотальна політико-ідеологічна “русифікація”, триває відчуження і відокремлення цього регіону від України.

Загалом політика Кремля спрямована на “імплантацію” в Україну “ДНР-ЛНР” у нинішньому вигляді для дезінтеграції української державності, блокування курсу до ЄС і НАТО, встановлення підконтрольності та підпорядкованості України Росії. Країна-агресор не визнає себе стороною конфлікту на Сході України, блокує мирні ініціативи.

Багаторічний політико-дипломатичний переговорний процес у різних форматах не призвів до позитивних результатів. Через агресію проти України Росію вилучили зі складу G-8, позбавили голосу в ПАРС, з 2014р. Захід запровадив комплекс різноманітних антиросійських санкцій, російську агресію проти України засудили авторитетні міжнародні організації. Країни Заходу на політико-дипломатичному рівні демонструють солідарність з Україною, здійснюють воєнну, фінансово-економічну, гуманітарну допомогу. Зрозуміло, що політика санкцій має кумулятивний, накопичувальний ефект і “ціна” за агресію зростає, однак поки це не позначається загалом на геополітиці Кремля і зокрема на діях РФ на донбаському напрямі.

Попри зусилля української влади щодо мирного врегулювання конфлікту, діям офіційного Києва бракувало стратегічних підходів, комплексності, ефективності та послідовності.

Очевидно, час окупації, що триває, грає не на користь України. Під впливом окупаційної влади змінюється свідомість, позиції і поведінка людей, нове покоління виховується в душі “*русского мира*”. Все це потребує розробки нових підходів у політиці деокупації і реінтеграції Донбасу з урахуванням як зовнішніх обставин, так і процесів усередині України і тенденцій на окупованих територіях тощо.

Ця доповідь Центру Разумкова підготовлена в рамках проекту, який здійснюється за підтримки МЗС Нідерландів, і складається з чотирьох розділів.

У першому розділі наводиться аналіз деяких геополітичних аспектів російської інтервенції на Донбасі, розглядаються цілі і специфіка російської агресії на Сході України, роль і вплив Заходу у врегулюванні конфлікту, оцінюється українська політика на донбаському напрямі.

У другому розділі надається загальна картина тенденцій і процесів на окупованих територіях у військовій, економічній, енергетичній, політико-інформаційній і екологічній сферах.

У третьому розділі міститься прогноз варіантів розвитку ситуації в зоні конфлікту, а також розглядаються шанси та перспективи запровадження миротворчої місії ООН на Донбасі.

У четвертому розділі надаються узагальнені висновки і комплекс пропозицій з врегулювання конфлікту на Сході України.

Доповідь “*Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання*” підготовлена авторським колективом у складі: М.ПАШКОВ (керівник проекту), співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова, К.МАШОВЕЦЬ, координатор групи “Інформаційний спротив”, М.ГОНЧАР, президент Центру глобалістики “Стратегія XXI”, В.ЗИМОВЕЦЬ, завідувач відділу фінансів реального сектору Інституту економіки та прогнозування НАН України, В.ГОЛОВКО, старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України, М.СУНГУРОВСЬКИЙ, директор військових програм Центру Разумкова, О.МЕЛЬНИК, співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова, В.МУСІЯКА, науковий консультант з правових питань Центру Разумкова, Є.ХЛОБИСТОВ, професор кафедри екології факультету природничих наук НУ “Києво-Могилянська академія”, В.ПОТАПЕНКО, директор Інституту зеленої економіки.

Також у роботі над доповіддю брали участь: В.ГОЛУБ, експерт програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова, О.КРАВЧЕНКО, аналітик Центру політичного аналізу комунікаційної групи “Імпульс”, А.КУЛЕСА, студент КНУКМ.

1. ГЕОПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ

Війна на Донбасі не є локальним, периферійним конфліктом, не “кризою в Україні”, не “громадянським протистоянням”. У виступі на дебатах в ГА ООН 20 лютого 2019р. Президент України П.Порошенко зазначив: “Не існує так званої “кризи в Україні” чи “внутрішнього конфлікту в Україні”, але є триваюча військова окупація і збройна агресія з боку Росії проти України”¹.

Анексія Криму та інтервенція Кремля на Сході України є, з одного боку, складовою політики РФ на пострадянському просторі, який Москва вважала і вважає зоною власних “привілейованих інтересів”². З іншого – окупацію Донбасу слід розглядати в більш ширшому контексті неоімперської агресивної геополітики Кремля, яка несе загрозу і виклик не лише державності України, її суверенітету, але й в цілому сучасному світовому устрою, у т.ч. – політичному ладу нинішньої Європи.

У розділі розглядаються деякі аспекти російської “гібридної” політики на світовій арені та її воєнне втілення в Україні – зокрема інтервенція РФ в Донецькій і Луганській областях, специфіка окупаційної політики. Оцінюється роль і вплив Заходу щодо врегулювання конфлікту на Донбасі, позиції і реакція міжнародних інституцій тощо. Також характеризуються деякі аспекти української політики на донбаському напрямі.

1.1. Російська “гібридна” агресія: геополітичний вимір

Російсько-українська війна, яка триває вже п’ять років, є однією з причин, складовою і фрагментом масштабного протистояння на осі Росія-Захід, що має тенденцію до подальшої ескалації. За словами Президента України П.Порошенка: “Анексія Криму, окупація частини Донбасу стали прелюдією гібридної війни Москви не тільки проти України..., проти ЄС,... проти Сполучених Штатів, проти НАТО, проти країн Балтії та врешті-решт проти усього демократичного і цивілізованого світу”³.

У максимально загальному вигляді глобальними цілями Росії є послаблення конкурентів і відновлення її статусу великої держави, яка, нехтуючи міжнародним правом, просуває свої інтереси з позиції сили, прагне до переформатування усталеного світового устрою за власним сценарієм.

Політика “відродження” Росії спочатку як “країни-гегемона” на пострадянському просторі, згодом як

“держави-світового лідера”, носія “суверенної демократії”, “країни-цивілізації”, яка активно протистоїть Заходу, формувалася і реалізовувалася в геополітичній практиці поступово⁴. Загалом агресивну “гібридну” політику Кремля на світовій арені слід розглядати як результат внутрішніх процесів у РФ, які західний світ, очевидно, не міг не бачити і не розуміти⁵. Максимально стисло внутрішні процеси в Росії можна окреслити кількома пунктами⁶.

Сформувалася нова ідеологія російської держави – імперські цінності величчя та самодостатності, силове домінування на пострадянському просторі, ізоляціонізм, агресивна зовнішня політика відверто антизахідного забарвлення, конфронтація з іншими світовими центрами впливу (насамперед – США, ЄС, НАТО).

Очевидною є чітка орієнтація на протистояння із Заходом. Причому тема “опору зовнішнім ворогам” є для нинішнього російського режиму, на жаль, головним стимулом мобілізації суспільства. Саме “зовнішня загроза” є стрижнем внутрішньої і

¹ Виступ Президента України на дебатах Генеральної Асамблеї ООН з питання: “Ситуація на тимчасово окупованих територіях України” 20 лютого 2019р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-debatah-generalnoyi-asambleyi-53282>.

² Простір СНД визначений пріоритетом російської зовнішньої політики в базових документах – Концепції зовнішньої політики РФ і Стратегії національної безпеки. Ця позиція регулярно проголошується в щорічних посланнях Президента Росії Федеральним Зборам РФ. Росія розглядає Євразійський Економічний Союз (ЄАЕС) як ядро економічної інтеграції і ОДКБ як міждержавний інструмент протистояння воєнним загрозам.

³ Виступ Президента під час спеціального засідання Верховної Ради у зв’язку з 5-ю річницею з початку збройної агресії Росії проти України 19 лютого 2019р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-specialnogo-zasidannya-verhovnoyi-53254>.

⁴ Див.: Російсько-український конфлікт: стан, наслідки, перспективи розвитку подій. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2014р., №5-6, с.3-5, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD148-149_2014_ukr.pdf.

⁵ Однак не слід недооцінювати і те, що Москва за допомогою власних ЗМІ і спецслужб активно формує “сприятливий імідж” – використовуючи при цьому політичну корупцію представників еліт західних країн, скуповуючи медіа та окремих лідерів суспільної думки.

⁶ “Гібридна” війна Росії – виклик і загроза для Європи. – Національна безпека і оборона, 2016р., №9-10, с.5, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD167-168_2016_ukr.pdf.

зовнішньої політики. Антизахідна риторика стала державною ідеологією, критерієм патріотизму, маркером громадянської позиції. По суті, йдеться про відмову від загальноцивілізаційних цінностей.

У загальному вигляді можна окреслити деякі характерні риси нинішньої політичної системи в РФ. **Перше.** Посилено мілітаризацію як країни (бюджетний пріоритет силового блоку), так і суспільної свідомості (відновлюються і запроваджуються мілітаристські ритуали та практики радянських часів). Розширено функції і права силових відомств, підвищено соціальний статус їх працівників, порівняно з іншими категоріями громадян. Створена “персональна армія” російського Президента – національна гвардія. **Друге.** Обмежені права і свободи громадян. Звичайною практикою стало публічне цькування за нелояльність до режиму та переслідування опозиційних лідерів. **Третє.** Відбулося тотальне одержавлення ЗМІ, створені потужні провладні “холдинги правди”, дрібні незалежні ЗМІ знищені або відсутні на периферію. **Четверте.** Встановлено тотальний контроль влади над “третім сектором”. Нелояльні (насамперед, правозахисні) організації отримали статус “іноземних агентів”, а іноземні НУО заборонені.

Отже, створено авторитарну державу з елементами культу особи, з тоталітарною внутрішньою і агресивною зовнішньою політикою, зі зневагою і лицемірством стосовно міжнародних норм і правил. З такою державою світ співіснуватиме в найближчій перспективі.

Якісно новим етапом у процесі формування зовнішньої політики РФ стала збройна агресія проти Грузії (серпень 2008р.) з наступною анексією Абхазії і Південної Осетії. Ця операція Кремля, через помірковану і стриману реакцію Заходу, зміцнила та поширила зовнішні амбіції Кремля.

Засади здійснюваної РФ політики на світовій арені були розвинуті в щорічних посланнях Президента РФ Федеральним Зборам і концептуально закріплені в ряді базових документів: у Стратегії національної безпеки (2015р.), Воєнній доктрині (2015р.), Концепції зовнішньої політики (2016р.).⁷

Найбільш жорсткою і відвертою демонстрацією наступального агресивного курсу Кремля стало березневе Послання Президента РФ Федеральним Зборам⁸, яке фактично стало силовим ультиматумом Заходу і за конфронтаційністю перевершило відому Мюнхенську промову В.Путіна⁹. Зокрема, в документі простежується курс на політико-ідеологічну

та соціокультурну мілітаризацію країни, використовується філософія і апологетика “фортеці в облозі”¹⁰, міститься неприхований ядерний шантаж Заходу та готовність платити будь-яку соціальну ціну за протистояння з противниками Росії. (Ця лінія на зміцнення збройних сил Росії, готовності на миттєву відповідь “захіанням Заходу” знайшла відображення й у наступному Посланні Президента РФ від 20 лютого 2019р.¹¹).

Досить виразною ілюстрацією як спрямованості та характеру політико-ідеологічного дискурсу в РФ, так і світоглядних позицій діячів з найближчого оточення В.Путіна стала остання програмна стаття помічника Президента РФ В.Суркова “Довга держава Путіна”¹². Це своєрідний імперський маніфест довговічної, воєнно-поліцейської “великодержавної” Росії Путіна, де “глибинний народ” довіряє лише першій особі. Ефективна політична машина Путіна лише набирає обертів, “збирає землі”, перейшла до контрнаступу проти Заходу, “втручаючись у їх мозки”. Отже, у Заході немає вибору, і він повинен змиритися з поведінкою великої Росії.

З огляду на стратегічні цілі нинішнього політичного режиму РФ, можна в загальному вигляді окреслити деякі тактичні завдання російської зовнішньої політики:

- підірвати могутність основних західних противників (сьогодні – США, НАТО, ЄС), спровокувати їх внутрішню нестабільність, послабити їх державні інституції та внутрішню консолідацію, посилити розбіжності всередині політичних та економічних еліт, змусити до зосередження зусиль на розв’язанні внутрішніх проблем;
- послабити альянси та відокремити основних противників від їх союзників;
- витиснути основних противників з регіонів, які Росія розглядає як сфери власних інтересів або в яких вона претендує на домінуючий вплив (пострадянський простір, Європа, Близький Схід, Центральна та Північно-Східна Азія, частково Африка);
- послабити міжнародні організації, змусити їх діяти за російськими правилами та чинити через ці організації тиск на опонентів;
- забезпечити стабільність усередині країни та безпечну периферію вздовж кордонів.

Слід зазначити, що така тактика “розділяй і володарюй”, створення “керованого хаосу”, підриву противника зсередини була апробована та активно

⁷ Стратегія національної безпеки РФ затверджена Указом Президента РФ від 31 грудня 2015р. – Сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/acts/bank/40391>; Воєнна доктрина РФ затверджена Указом Президента РФ від 25 грудня 2014р. У 2015р. прийнята нова редакція. – Сайт МЗС РФ, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/976907; Концепція зовнішньої політики РФ затверджена Указом Президента РФ від 30 листопада 2016р. – Сайт МЗС РФ, http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248.

⁸ Послання Президента РФ Федеральним Зборам від 1 березня 2018р. – Сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>.

⁹ 10 лютого 2007р. Президент РФ В.Путін виступив на Мюнхенській конференції з питань політики безпеки з гостро конфронтаційною доповіддю, яка викликала полеміку в західних політичних колах стосовно відновлення “холодної війни”.

¹⁰ Така ідеологія самодостатньої “держави-цивілізації” не-західного і не-східного типу, яка протистоїть ворогам, була публіцистично інтерпретована у знаковій статті помічника Президента РФ В.Суркова “Одиночество полукровки”, опублікованій 9 квітня 2018р. в журналі “Россия в глобальной политике”, <https://globalaffairs.ru/global-processes/Odinochestvo-polukrovki-14-19477>.

¹¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019г. – Сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>.

¹² Сурков В. Долгое государство Путина. – Независимая газета, 11 февраля 2019г., http://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html.

використовується російським керівництвом уже тривалий час на пострадянському просторі¹³. Зокрема саме Москва є прямим учасником і “менеджером” “заморожених” або “гліючих” конфліктів на пострадянському просторі, які по суті є “мінами уповільненої дії”.

Російська політика на світовій арені має системний і скоординований характер. Кремль для реалізації тактичних завдань використовує широкий арсенал засобів “гібридної” агресії, серед яких можна виокремити наступні¹⁴.

Перше. Одним з головних інструментів є масована, наступальна пропаганда потужного російського іномовлення (компанії *Russia Today*, *Sputnik*), що є ефективною інформаційною зброєю, потужним агрегатом фейкової інформаційної продукції і засобом адресного просування російської ідеології і концепції “русского мира”. На думку Дж.Шерра, “русский мир” – це світ із власним дискурсом, логікою та зв’язністю. Факти, які випливають з нього, можна оскаржувати і навіть спростовувати. Але світогляд цього середовища фактами не розбити... розбіжність між “русским миром” і порядком, ґрунтованим на Гельсінських угодах, не подолати “розумним компромісом”¹⁵.

Експерти спеціальної робочої групи при Європейській службі зовнішніх дій (*East StratCom Task Force*) лише протягом жовтня 2015р. - липня 2016р. зареєстрували 1 649 випадків дезінформації, фейкових повідомлень з боку прокремлівських ЗМІ, що розповсюджувалися в Європі і світі 18 мовами¹⁶. У 2018р. аналітики ЄС (проект “*EU vs Disinformation*”¹⁷ зафіксували 1 000 випадків дезінформації в російських ЗМІ (461 з них припадає на Україну).

Друге. Активно задіяний комплекс “традиційних” засобів – політико-дипломатичний тиск з використанням економічних важелів впливу. Ці заходи “м’якого/жорсткого примушення” вже багато років Москва активно використовує проти країн-партнерів по СНД, а також в інших регіонах світу (Близький Схід, Африка, Середня Азія). Достатньо згадати “митні”, “газові” “м’ясо-молочні” війни РФ з Україною, “фруктові” та “винні” з Молдовою і Грузією тощо. (Ці інструменти більш ефективні для пострадянських країн). Водночас, Кремль максимально активно

використовує “енергетичну зброю”. У цьому контексті останнім прикладом є будівництво з явно геополітичними цілями в обхід України газопроводу “Північний потік-2”, що викликало гострий конфлікт між США та окремими країнами ЄС (насамперед Німеччиною).

Третє. Українським небезпечним є втручання у внутрішньополітичні процеси, в т.ч. виборчі. Американські дослідники зафіксували з 2004р. факти російського втручання у внутрішню політику 27 країн світу. Зокрема йдеться про країни ЄС, США, Канаду, Туреччину, Грузію, Молдову, Білорусь, Україну та ін.¹⁸ Найбільш резонансною подією стало втручання РФ у президентські вибори в США в 2016р. У доповіді “Маніпулювання інформацією” (вересень 2018р.), підготовленій Центром аналізу, прогнозування і стратегії (*CAPS*) та Інститутом стратегічних досліджень Военної школи (*IRSEM*), йдеться про російське втручання у референдуми (Нідерланди, *Brexit*, Каталонія) та виборчі процеси (США, Франція, Німеччина)¹⁹.

Широкого розголосу в західному істеблішменті набула нещодавня спроба РФ вплинути на референдум у Македонії (30 вересня 2018р.) з перейменування країни, що відкривало вступ до ЄС і НАТО. Як стверджує С.Тісдалл в *The Guardian*: “...методи Росії в Македонії виглядають дуже знайомими. Кампанії з дезінформації, фейкові новини, війна в кіберпросторі, атаки хакерів, фальшиві аккаунти у *Facebook* та *Twitter*, секретні грошові виплати – все це, як стверджується, було використано”²⁰.

Четверте. Кремлівське керівництво активно та широко використовує методи і заходи з арсеналу спецслужб. Насамперед йдеться про операції з формування за допомогою корупційних схем, підкупу, шантажу проросійського лобі в середовищі світових і європейських політиків, громадських лідерів. До цього можна віднести й різноманітну допомогу (в першу чергу фінансову) проросійським політичним силам в Європі і світі (загальновідомі факти російського фінансування французької партії “Національний фронт”)²¹. За словами Віце-президента ЄК Ф.Тіммерманса: “Причина, за якою Путін підтримує ультраправих у Європі, полягає в тому, що він знає, як це нас ослаблює і розділяє”²².

¹³ Див.: Гольцов А. Геополітичний вимір стратегії Російської Федерації на пострадянському просторі. – Монографія, Центр учбової літератури, 2018р.

¹⁴ Більш детально див.: “Гібридна” війна Росії – виклик і загроза для Європи”. – Національна безпека і оборона, 2016р., №9-10, с.2-7, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD167-168_2016_ukr.pdf.

¹⁵ Дж.Шерр. “Валдай”-2016. – Український тиждень, 2016р., №44, с.31.

¹⁶ Експерти ЄС викрили тисячі брехливих сюжетів російських ЗМІ. – Сайт DW, 26 липня 2016р., <http://www.dw.com/uk>.

¹⁷ Це окремий проект в рамках *East StratCom Task Force*.

¹⁸ Alleged Russian political meddling documented in 27 countries since 2004. – USA TODAY, 7 September 2017, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/09/07/alleged-russian-political-meddling-documented-27-countries-since-2004/619056001>.

¹⁹ Плокен Ж.-К. Будущие тенденции информационной войны, проводимой Россией. – Сайт Инопресса, 11 сентября 2018г., <https://www.inopressa.ru/article/11Sep2018/lacroix/information.html>.

²⁰ Tisdall S. Result of Macedonia's referendum is another victory for Russia. – The Guardian, 1 Oct 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/01/result-of-macedonia-referendum-is-another-victory-for-russia>.

²¹ Про це йдеться у книзі С.Вессьє “Мережі Кремля у Франції”, окремі глави якої були перекладені і опубліковані в Україні ГО “Навчальний центр “Громадські ініціативи” в 2016р. Цей матеріал був передрукований у журналі Центру Разумкова “Національна безпека і оборона” №9-10 (2016р.), с.98-108, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD167-168_2016_ukr.pdf.

²² Віце-президент ЄК: Путін підтримує ультраправих, щоб розділити Європу. – Українська правда, 31 березня 2017р., <http://www.euointegration.com.ua/news/2017/03/31/7063870>.

П'яте. У рамках “гібридної” агресії російська сторона широко здійснює розвідувально-шпигунську та диверсійно-підбивну діяльність. За останні роки такі факти фіксувалися спецслужбами країн Балтії, Польщі, Чехії, Швеції, Німеччини та ін. Широкого світового резонансу набула російська хімічна диверсія в Солсбері в березні 2018р. здійснена двома співробітниками ГРУ РФ. У відповідь близько 30 країн світу здійснили масштабну висилку російських дипломатів. У вересні-листопаді 2018р. виникла серія резонансних шпигунських скандалів за участі спецслужб РФ: (а) у Нідерландах затримали двох громадян РФ, які намагалися викрасти дані з хімічної лабораторії у швейцарському Шпіці, яка розслідує хімічні атаки в Сирії і Великій Британії; (б) у Швейцарії затримані два російських шпигуна, які готували атаку на лабораторію Всесвітньої антидемпінгової агенції (WADA); (в) в Австрії затриманий полковник австрійської армії у відставці за підозрою у зборі розвідданих для Москви, внаслідок чого глава МЗС Австрії К.Кнайсль скасувала візит до РФ.

Шосте. Росія широко використовує технології дискредитації державних структур країн, підтримує праворадикальні, націоналістичні та популістські рухи, які продукують у суспільствах країн ЄС антинатовські та антиамериканські настрої. У країнах Європи зокрема та в інших країнах світу формуються мережі лояльних до Росії політичних і громадських організацій та ЗМІ тощо²³.

Сьоме. Останніми роками Кремль дедалі частіше використовує “силову складову” “гібридного” впливу – за останні роки різко почастишали випадки “воєнного тестування” системи оборони НАТО – створення провокацій у повітряному та морському просторі з боку збройних сил РФ. У вересні 2018р. Росія провела наймасштабніші з часів СРСР військові навчання “Схід-2018”, в яких було задіяно близько 300 тис. військовослужбовців.

Зрозуміло, що це не вичерпаний перелік засобів російської зовнішньої політики. Разом з традиційними використовуються й новітні технології та інструменти впливу. Майже весь арсенал російської “гібридної” агресії задіяний на Донбасі і в цілому в Україні, яка фактично є полігоном і плацдармом для подальшої експансії Кремля. Росія перейшла в наступ – йдеться вже не про відсіч європейського та євроатлантичного впливу на пострадянському просторі – “зоні привілейованих інтересів” Кремля, а про ведення масштабної “гібридної” експансії на теренах ЄС, в інших регіонах світу з метою перформатування усталеного світового устрою в інтересах РФ.

1.2. Російська інтервенція на Донбасі: цілі і специфіка

Агресію Росії проти України, зокрема анексію Криму та інтервенцію на Донбасі слід розглядати в контексті загальної геополітики РФ, деякі риси якої окреслені вище. “Проблема України” для Москви критично важлива в регіональному масштабі – для забезпечення підконтрольної, керованої “зони власних привілейованих інтересів” на пострадянському просторі.

Європейська та євроатлантична інтеграція України, вихід зі сфери впливу Росії означає, з одного боку, провал російськоцентричного євразійського інтеграційного проекту і крах претензій Москви на “особливі права” на теренах СНД, а з іншого – послаблення її геополітичних і гео економічних позицій²⁴.

Є й інший очевидний мотив російської агресії – успішна реалізація українського “європейського проекту”. Створення привабливої моделі суспільного устрою є переконливим мобілізаційним прикладом для інших пострадянських країн, містить небезпечний виклик і загрозу для правлячого російського режиму²⁵. Дуже влучно цю ситуацію охарактеризував депутат Європарламенту Е.Брок: “Найгірше, що може трапитися з Росією – це якщо Україна стане демократичною та економічно успішною державою, де пануватиме верховенство права. Це буде катастрофою для Кремля...”²⁶.

Російська політика щодо України пройшла трифазову еволюцію: м'яке переконання в євразійській інтеграції під егідою РФ, жорсткий примус до неї (з використанням політико-дипломатичних, економічних, енергетичних, інформаційних важелів впливу) і нарешті – пряма військова агресія.

Зрозуміло, що окупація Донбасу у стратегії Кремля на українському напрямі відіграє допоміжну роль, по суті, є одним із “сирових” інструментів російської політики, мета якої – перетворення України на підконтрольну та керовану країну-сателіта або демонтаж української державності в її нинішньому вигляді.

1.2.1. Ідеологічне забезпечення окупації Донбасу

Російське керівництво з початку агресії 2014р. сформулювало і за допомогою державного істеблішменту, дипломатичної служби, підконтрольних ЗМІ представило у внутрішньому і світовому політичному дискурсі “Донбаську міфологему”²⁷, яка нібито “пояснює” в цілому ситуацію в Україні, причини виникнення конфлікту на Сході країни, його характер і позицію РФ. Така російська інтерпретація подій на Донбасі загалом зводиться до наступного.

²³ Детально ці процеси аналізуються у Доповіді “Троянські коні Кремля” (2016р.), підготовленої групою експертів *Atlantic Council*, де викриваються факти російської “гібридної” експансії у Німеччині, Франції і Великій Британії.

²⁴ Про це йдеться у статті А.Гольцова “Стратегія і цілі російської інтервенції на Донбасі”, вміщеної в цьому журналі.

²⁵ Докладно див.: Європейська інтеграція України: внутрішні чинники і зовнішні впливи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2013р., №4-5, с.7-10, <http://www.razumkov.org.ua/ukr/journal.php>.

²⁶ Элмар Брок: Худшее, что может случиться с Кремлем, – демократическая и экономически успешная Украина. – УНИАН, 23 декабря 2016г., <http://interfax.com.ua/news/interview/392660.html>.

²⁷ Див.: Російсько-український конфлікт: стан, наслідки, перспективи розвитку подій. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2014р., №5-6, с.3-5, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD148-149_2014_ukr.pdf.

Перше. Російське керівництво сфабрикувало тезу про державний заколот в Україні. Отже, за інтерпретацією Кремля в Україні в 2014р. за допомогою Заходу відбувся антиконституційний заколот і до влади прийшли націоналістичні сили, “бандерівці”. Ця теза набула широкого вжитку в російській пропаганді і згодом була офіційно закріплена в новій Стратегії національної безпеки (2015р.), де зафіксовані новели про “підтримку США і ЄС антиконституційного перевороту в Україні, “зміцнення ультра-правої націоналістичної ідеології”²⁸. Керівництво РФ – Президент В.Путін (прес-конференція 4 березня 2014р.) і Прем’єр-міністр Д.Медведєв (інтерв’ю агентству *Bloomberg* 20 травня 2014р.) публічно поставили під сумнів чинність договорів з Києвом у зв’язку зі зміною влади в Україні²⁹. Слід також нагадати, що 24 квітня 2014р. В.Путін, виступаючи на петербурзькому медіа-форумі, назвав київську владу “хунтою”, що було широко розтиражовано кремлівською інформаційно-пропагандистською машиною і увійшло до російського політичного дискурсу³⁰.

Загалом сумніви в легітимності української влади лунали і в наступних виступах і заявах Президента РФ. Зокрема, на прес-конференції 10 серпня 2016р. В.Путін, “звинувачуючи” Україну в тероризмі(!), неодноразово повторював: “люди, які захопили владу в Києві”³¹. Аналогічні оцінки висловив Президент РФ на VIII інвестиційному форумі 12 жовтня 2016р.³², у грудні 2017р. на щорічній прес-конференції тощо³³.

Друге. Головною складовою російської “Донбаської міфологеми” є фейк-теза про “громадянський конфлікт”. Зокрема йдеться про те, що “русифікована київська влада” проводить “каральну операцію” проти повстанців Донбасу, проти “колишніх шахтарів і трактористів”³⁴. Слід нагадати, що 29 серпня 2014р. В.Путін звернувся до т.зв. “ополчення Новоросії”, яке “досягло серйозних успіхів у зупиненні силової операції Києва”, згодом, 24 жовтня 2014р. він детально виклав російську версію конфлікту на Донбасі на засіданні міжнародного дискусійного клубу “Валдай”³⁵.

Саме у стилі кремлівської “постправди” російська сторона звинувачує Захід у тому, що відбулось

в Україні. Про це офіційно заявив Президент РФ у виступі на сесії ГА ООН у вересні 2015р.: “...поставили пострадянські країни перед помилковим вибором: бути їм з Заходом або зі Сходом? Рано чи пізно така конфронтаційна логіка повинна була обернутися серйозною геополітичною кризою. Це й відбулося на Україні, де використали незадоволення значної частини населення діючою владою і ззовні спровокували збройний переворот. Унаслідок полихнула громадянська війна”³⁶. Через два роки, у вересні 2017р. Глава МЗС С.Лавров, виступаючи на черговій сесії ГА ООН, повторив цю позицію, наголошуючи на тому, що саме Захід “розширенням НАТО на Схід провокував нестабільність на пострадянському просторі”, зокрема “внутрішньо-українську кризу”, яка сталася в результаті “антиконституційного державного перевороту, здійсненого ультрарадикалами”³⁷.

Прикладом лицемірства та цинізму виглядає пасаж про ситуацію в Україні в Концепції зовнішньої політики РФ: “РФ зацікавлена у розвитку всього різноманіття політичних, економічних культурних і духовних зв’язків з Україною, на основі взаємоповаги... Росія докладатиме необхідних зусиль для політико-дипломатичного врегулювання внутрішнього українського конфлікту”³⁸.

Саме на твердженні про внутрішній конфлікт ґрунтується позиція РФ про те, що для організованого протистояння українській владі “повстанці” утворили власні органи самоврядування (“ДНР-ЛНР”), з якими офіційний Київ має вести прямі переговори. Ця вимога російської сторони, яка має ціллю легітимізувати “ДНР-ЛНР” як офіційну сторону переговорного процесу, є одним з головних інструментів блокування роботи як у Нормандському форматі, так і в рамках тристоронньої контактної групи в Мінську. Це нелогічно навіть у технологічному сенсі, оскільки ці “республіки” є маріонетковими, несамостійними утвореннями, повністю керованими та підконтрольними керівництву РФ, тому, зрозуміло, доцільно вести переговори з російською стороною, яка приймає рішення. З іншого боку, згідно з українським законодавством, “ДНР-ЛНР” є окупаційними адміністраціями РФ.

²⁸ Стратегія національної безпеки РФ. – Сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru>.

²⁹ Більш детально див.: Російсько-український конфлікт: стан, наслідки, перспективи розвитку подій. Аналітична доповідь Центру Разумкова, с.11.

³⁰ Медиафорум независимых региональных и местных СМИ, 24 апреля 2014г. – Сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20858>.

³¹ Сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/5268>.

³² Див.: Инвестиционный форум ВТБ Капитал “Россия зовёт!” – Сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/53077>.

³³ Большая пресс-конференция В.Путина. 14 декабря 2017г. – Сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/56378>.

³⁴ Під час візиту до Угорщини В.Путін на підсумковій прес-конференції 17 лютого 2015р. заявив, що Українська армія прогала Дебальцево “колишнім шахтарям і трактористам”.

³⁵ Див.: Російсько-український конфлікт: стан, наслідки, перспективи розвитку подій. Аналітична доповідь Центру Разумкова, с.10.

³⁶ Владимир Путин принял участие в пленарном заседании юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке. – Сайт Президента РФ, 28 сентября 2015г., <http://kremlin.ru/events/president/news/50385>.

³⁷ Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на 72-й сессии ГА ООН в Нью-Йорке. – Сайт МИД РФ, 21 сентября 2017г., http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2870898.

³⁸ Див.: Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016г.). – Сайт МЗС РФ, http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptIckB6BZ29/content/id/2542248.

Дуже показово, що вже 12 травня 2014р. (на другий день після т.зв. “референдумів” про “незалежність”) МЗС РФ опублікував коментар, у якому закликав до діалогу Києва з Донецьком і Луганськом³⁹, а після “виборів” на окупованих територіях 2 листопада 2014р., МЗС РФ виступив із заявою про необхідність “налагодження стійкого діалогу між центральною українською владою і представниками Донбасу”⁴⁰.

На жаль, під впливом російської пропаганди в західному інформаційному просторі, в деяких резолюціях міжнародних організацій набули певного поширення штучні дефініції – “конфлікт в Україні”, “криза в Україні”, які не мають нічого спільного з реальною ситуацією на Донбасі.

Третє. Російською пропагандою активно про-сувалася штучна теза про те, що Донбас історично не є українською територією, це т.зв. “Новоросія”. Таке “відкриття” було зроблено Президентом РФ (майже синхронно з початком проникнення російських спецзагонів на Донбасі) – 17 квітня 2014р. під час “прямої лінії з Володимиром Путіним”. Тоді Президент РФ заявив провідним російським ЗМІ, що “...користуючись термінологією ще царських часів, це Новоросія [Південний схід України]: Харків, Луганськ, Донецьк, Херсон, Миколаїв, Одеса не входили до складу України за царських часів, це все території, які були передані в Україну у 20-ті роки радянським урядом”⁴¹. Згодом, у жовтні 2014р. у виступі на засіданні міжнародного клубу “Валдай” російський Президент розвив тезу про “регіон земель з центром у Новоросійську”, який історично називався Новоросією⁴². Тобто було сконструйовано псевдоісторичний і ідеологічно-виправдовуваний мотив “повернення споконвічно російських земель”.

Ідея “Новоросії” відразу була поширена російською пропагандою, увійшла до офіційного, публічного лексикону, стала політико-ідеологічною мотивацією подальших дій Кремля. Паралельно було розгорнуто організаційно-інформаційне забезпечення – створені ТВ-канал “Новоросія”, однойменні інформаційні портали, інформагенція, політичний рух тощо. Вкидання ідеї “Новоросії” стало політичним сигналом і вказівкою Кремля, внаслідок якої у червні 2014р. на окупованих територіях донецького регіону було оголошено про створення т.зв. “конфедеративної республіки “Новоросія” (це рішення було скасовано навесні 2015р.). Концепцію “Новоросії” слід розглядати як складову одного з російських стратегічних сценаріїв, який передбачає демонтаж сучасної української державності та розчленування країни. Хоча план

“Новоросія” зазнав краху, нині передчасно говорити про те, що Москва остаточно відмовилася від цього сценарію.

Четверте. Кремль вперто наголошує на непричетності Росії до збройного конфлікту на Донбасі. Такі заяви регулярно лунають на вищому та високому рівнях. Вперше про це заявив російський Президент 17 квітня 2014р.: “Нісенітниця все це! Нема на сході України ніяких російських підрозділів, нема спеціальних служб, нема інструкторів. Це все місцеві громадяни”⁴³. Такі загальновідомі регулярні заяви офіційної Москви “нас там нема” стали навіть найвиразнішим, відомим у світі прикладом брехливого заперечення широкомасштабної збройної агресії. Українською стороною зібрано та передано до міжнародних судових інституцій величезний фактологічний матеріал щодо російської збройної інтервенції на Донбасі.

Про російську агресію на Сході України заявлено в багатьох резолюціях ОБСЄ, ПАРЄ, ЄС, НАТО. У т.ч. через окупацію Донбасу російська делегація була позбавлена права голосу в ПАРЄ. Приклади відповідної реакції міжнародних організацій наведені в таблиці “Деякі міжнародні документи стосовно російської воєнної інтервенції на Донбасі” (с.15-17).

У виступі на ГА ООН 20 лютого 2019р. Президент України П.Порошенко оприлюднив дані про окупаційний контингент на Донбасі – “...загальна чисельність незаконних збройних формувань [на Донбасі] зараз складає близько 35 тис. бойовиків, а також 2 100 військовослужбовців з російських регулярних збройних сил. Загальна чисельність російських збройних сил вздовж російсько-українського кордону становить понад 87 тис. військових”⁴⁴.

Витяг з виступу П.Порошенка на ГА ООН 20 лютого 2019р.

“Там [на Донбасі] немає так званих “де-факто властей”, а є російська окупаційна адміністрація на тимчасово окупованих територіях Донбасу і Криму, а також російські державні органи і відомства, які відповідають за управління ними.

Там немає повстанців, а є російські регулярні війська під керівництвом Міністерства оборони та підрозділи сил спеціального призначення та таємних служб. Там немає заколотників, а є російські радники, інструктори та незаконні збройні формування, створені, озброєні, фінансовані і контрольовані Росією”⁴⁵.

Російська присутність на Сході України фіксується і структурами НАТО. За оцінками Голови військового комітету НАТО генерала П.Павела, у військовій структурі і місцевих адміністраціях “ДНР-ЛНР” працює багатотисячний контингент “російських фахівців”⁴⁶.

³⁹ Коментарій МІД Росії в зв'язі з референдумами в Донецькій і Луганській областях України. – Сайт МІД РФ, 12 мая 2014г., http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/689302E9CA440EAA44257CD6005711A4.

⁴⁰ Заявление МІД Росії о выборах 2 ноября в Донецькой и Луганькой областях. – Сайт МІД РФ, 3 ноября 2014г., http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/64C03E1336C1B4D3C3257D85002792D8.

⁴¹ Прямая линия с Владимиром Путиным, 17 апреля 2014г. – Сайт Президента РФ, <http://president.kremlin.ru/news/20796>.

⁴² Заседание Международного дискуссионного клуба “Валдай”, 24 октября 2014г. – Сайт Президента РФ, <http://president.kremlin.ru/news/46860>.

⁴³ Прямая линия с Владимиром Путиным, 17 апреля 2014г. – Сайт Президента РФ, <http://president.kremlin.ru/news/20796>.

⁴⁴ Виступ Президента України на дебатах ГА ООН з питання “Ситуація на тимчасово окупованих територіях України”. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 20 лютого 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-debatah-generalnoyi-asambleyi-53282>.

⁴⁵ Там само.

⁴⁶ В адміністраціях “Л/ДНР” працює 3-5 тисяч російських фахівців – НАТО. – Радіо Свобода, 4 травня 2018р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news/29208416.html>.

1.2.2. Російська окупаційна тактика на Донбасі

Загалом дії РФ на Сході України співставні з тактикою, яку РФ реалізувала (і реалізує) в Південній Осетії, Абхазії, Придністров'ї, певною мірою в анексованому Криму. Зокрема йдеться про створення силовим шляхом повністю залежного та підконтрольного Кремлю проросійського анклав у вигляді “невизнаних республік” з маріонетковим “урядом” і штучними атрибутами псевдодержавності. Ці “утворення” є реципієнтами російської воєнної, фінансово-економічної допомоги, тією чи іншою мірою інтегровані до РФ і використовуються, з одного боку, як воєнний полігон і геополітичний плацдарм подальшої російської експансії. З іншого – як “міни уповільненої дії” на пострадянському просторі, як зони керованого конфлікту, інтенсивність і температура напруженості в яких регулюється з кремлівського кабінету №1. Ця модель відпрацьована Москвою на теренах СНД і в повному обсязі, з деякими новими механізмами і технологіями запроваджена під час окупації українського Донбасу. Специфіку дій російських окупантів на Сході України можна окреслити наступним чином.

- Здійснюється **широкомасштабна мілітаризація** окупованого регіону. Зусиллями Москви на Донбасі створене потужне, добре озброєне воєнне угруповання у вигляді “оперативно-тактичного командування “Донецьк” і “Другого армійського корпусу народної міліції Луганської народної республіки” під командуванням штабу 8-ої армії Південного військового округу⁴⁷. Через контрольований Росією кордон здійснюються поставки бойової техніки, озброєння, забезпечується ротація складу російського окупаційного контингенту. Паралельно створені парамілітарні угруповання. Зокрема сформовані чисельні “казацькі” загони, на кшталт “Приазовського казацького війська ДНР”. Організовано “Добровільне товариство зі сприяння армії, авіації і флоту ДНР”⁴⁸, в рамках якого діють відповідні військово-патріотичні клуби для воєнної підготовки резервістів-бойовиків. Водночас, за інформацією української розвідки, використовуються різноманітні засоби психологічного тиску, провокацій, шантажу з метою залучення місцевого населення до лав бойовиків.

Однак, очевидно й те, що однією з головних причин, що примушують місцевих жителів йти до лав збройних формувань, є низький рівень життя, складна соціально-економічна ситуація в “республіках”, критично низький рівень зарплат, поширене безробіття, зокрема у вуглевидобувному комплексі. Отже, зарплата рядового бойовика (близько 7 000-8 000 грн.) в рази більше середніх зарплат вчителів, лікарів, інженерів на окупованих територіях. Для окупаційної влади місцеві бойовики по суті є дешевим “гарматним м'ясом”.

Інструментом масової мілітаризації суспільно-політичного життя “республік” є широко розповсюджена, вкорінена окупаційною владою в суспільну свідомість ідеологія “протистояння агресивному київському режиму”. Ідеологічна атмосфера, що панує в “ДНР-ЛНР”, є місцевим відлунням загально-російської ідеології “обложеної фортеці”.

- Створена штучна **атрибутика “незалежності та державності” “ДНР-ЛНР”**. За п'ять років окупації Донбасу зусиллями РФ сформовані маріонеткові мілітаризовані псевдодержавні “владні” інституції. Тільки в “ДНР” налічується близько 20 “міністерств” і “відомств”, а також усіялі: “народна рада”, “рада міністрів”, “прокуратура”, “центробанк”, “верховний суд” та ін. Діють свої профспілки, спілка журналістів і т.ін. Створена розгалужена система ЗМІ. Громадські організації представлені рухами “Донецька республіка”, “Мир Луганщини”. Вся ця “державно-політична конструкція” контролюється і керується адміністрацією Президента і Урядом РФ, російськими спецслужбами. Зокрема, під їх силовим кураторством відбулася зміна “влади” в ЛНР у листопаді 2017р. (усунення з поста “Глави ЛНР” І.Плотницького). Наступні “вибори в “ДНР-ЛНР” (листопад 2018р.) відбулися на окупованих територіях за сценарієм і під контролем російської сторони. Маріонеткова місцева влада в “ДНР-ЛНР” є ширмою і технічним інструментом російської окупаційної влади.

Російська сторона здійснює скоординовані заходи щодо легітимізації окупаційного режиму на Донбасі: (а) як зазначалося, Москва неухильно наполягає на прямих переговорах керівників “ДНР-ЛНР” і офіційних представників України; (б) запроваджується “часткова” легалізація “республік” – у лютому 2017р. Президент РФ підписав Указ о визнанні документів, виданих у “ДНР-ЛНР”; (в) здійснюються спроби залучити чиновників “республік” до дискусій на майданчиках впливових міжнародних організацій; (г) організуються відкриття “представництв “ДНР-ЛНР” в європейських країнах (Чехія, Франція); (д) інші “невизнані республіки” укладають “міждержавні договори про дружбу і співробітництво” з “ДНР-ЛНР” (зокрема “ДНР і ЛНР” уклали “договори” з Південною Осетією про дружбу і співробітництво); (е) до “виборів” у “республіках” запрошуються іноземні спостерігачі – представники одіозних праворадикальних сил окремих європейських країн.

Законодавством України визначається, що на тимчасово окупованих територіях Донецької і Луганської областей “збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль”⁴⁹. Діяльність цих адміністрацій є незаконною, їх рішення і акти є недійсними, не створюють жодних правових наслідків, і Україна не несе відповідальності за їх діяльність.

⁴⁷ Чисельність, склад, структура і озброєння цих воєнних угруповань аналізуються у підрозділі “Військова складова окупації Донбасу” розділу 2 цієї доповіді.

⁴⁸ Боевики “вернулись” в советское прошлое на Донбассе. – Сегодня, 15 ноября 2017г., <https://www.segodnya.ua/regions/donetsk/boeviki-vernulis-v-sovetskoe-proshloe-na-donbasse-1090365.html>.

⁴⁹ Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”. Набув чинності 18 січня 2018р.

➤ Здійснюється цілеспрямована та координована політика поглинання, відчуження і відторгнення Донбасу від України. По суті триває латентна анексія української території. Одним із завдань російської експансії на Сході України є жорстка політико-ідеологічна, соціально-економічна, гуманітарна “прив’язка” цього регіону до Росії за формального невизнання “незалежності та суверенності” цих республік. “ДНР-ЛНР” не є самодостатніми ані у воєнному, ані в економічному сенсі. Зокрема, на думку відомого британського експерта Е.Вілсона, “повний вивід військ [РФ з Донбасу] буде означати лише одне – “республіки” розваляться. Я не бачу іншого логічного сценарію”⁵⁰. Аналогічний фінал чекатиме “ДНР-ЛНР” й у випадку припинення російської фінансово-економічної допомоги.

У “республіках” створена система військово-економічного забезпечення окупаційного режиму (в т.ч. за рахунок федерального резерву). Всі грошові розрахунки в республіках переведені на російську валюту. До нормативно-правової сфери запроваджуються російські законодавчі норми. Соціально-економічну сферу “республік” курує російська “тіньова група” на чолі з віце-прем’єром Д.Козаком⁵¹.

Під керівництвом депутатів Держдуми РФ постійно діючий Інтеграційний комітет “Росія-Донбас” здійснює “інтеграційні контакти” в різних сферах, мета яких – інституційне закріплення орієнтації на РФ. Під егідою комітету “Росія-Донбас” укладаються договори про: (а) співпрацю між навчальними закладами “ДНР-ЛНР” і Криму; (б) про соціально-культурне співробітництво між “ДНР-ЛНР” і місцевими владами ряду російських областей; (в) про “побратимство” між містами на окупованих територіях і російськими містами. Налагоджені “міжпарламентські зв’язки” між “народними радами республік” і законодавчими зборами російських регіонів.

Триває тотальна русифікація, українська мова фактично витиснена з усіх сфер життя. За російським зразком у школах окупованого Донбасу запроваджені єдиний державний екзамєн, зорієнтований на забезпечення умов для вступу до російських вищих навчальних закладів. Вища освіта в “ДНР-ЛНР” зорієнтована на РФ, в “республіках” почали видавати дипломи російського зразка.

➤ Відчуження Донбасу від України є інструментом і складовою окупаційної тактики тотальної політико-ідеологічної і соціокультурної “русифікації” регіону. Загалом йдеться про перерієнтацію суспільної свідомості, докорінне

змінення соціокультурного середовища, що передбачає, з одного боку, вкорінення і поширення проросійських настроїв, ідеології “*русского мира*”, з іншого – духовне, гуманітарне відторгнення від України, формування негативного ставлення до київської влади як такої. Саме на це зорієнтована діяльність створеної в “республіках” системи ЗМІ, яка по суті є місцевим ретранслятором російських державних медіахолдингів⁵². Інформаційний простір “ДНР-ЛНР” знаходиться безпосередньо під впливом кремлівських ЗМІ. Публічна сфера заповнена російським контентом, символікою, “сенсами” і мемами “*русского мира*”. Базовою ідеологічною тезою є “боротьба з українським фашизмом за незалежність Донбасу, інтеграція до Росії”.

Для поширення російського впливу активно використовується культурна сфера. За даними місцевих ЗМІ, під егідою “Російського центру”, очолюваного Д.Пушиліним у 2018р., у “ДНР” організовано 23 концерти представників російської естради, “ДНР” відвідало понад 700 діячів культури РФ⁵³.

У “республіках” сформована своя (русифікована) система “патріотичного” виховання молоді за російськими методиками, що опікує подвиги “ополченців”. Школярам нав’язується ідея неможливості подальшого співіснування з Україною, у т.ч. через “активізацію українського терору”, пропагується героїзація захисників Донбасу, таких як “Гіві”, “Моторола” та ін.⁵⁴

Окупантами розгорнута мережа “таборів патріотичного виховання” молоді, через які пройшло вже понад 5 000 підлітків. За словами представника Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в Донецькій і Луганській областях П.Лісянського, в цих таборах молоді “прищеплюється” “любов до *русского мира*” і ненависть до українців, до України⁵⁵. Аналогічну спрямованість має й діяльність масового молодіжного об’єднання “Молода республіка”, яка є філією утвореного окупантами громадського руху “Донецька республіка”. Молодь “ДНР-ЛНР” активно залучається до численних науково-культурних, гуманітарних обмінів делегаціями з регіонами РФ, до політико-ідеологічних заходів у Росії⁵⁶. Окупаційний режим виховує місцеву молодь у дусі відчуження і ворожнечі до України.

Отже, “гібридна” анексія Донбасу створила “ДНР-ЛНР” – ворожу Україні мілітаризовану зону, просочену ідеологією “русского мира”, наповнену зброяю, вкриту густою мережею агентури та резидентури російських спецслужб, контрольовану армією бойовиків на чолі з російськими офіцерами.

⁵⁰ “Республіки” розваляться – британський експерт озвучив мрачний прогноз для “ДНР” і “ЛНР”. – Сьогодні, 6 ноября 2017р., <https://www.segodnya.ua/ukraine/respubliki-razvalyatsya-britanskiy-ekspert-ozvuchil-mrachnyy-prognoz-dlya-dnr-i-lnr-1069237.html>.

⁵¹ Докладніше про цю структуру йдеться у розділі 2 цієї доповіді.

⁵² Докладніше про інформаційно-пропагандистську діяльність окупаційної влади йдеться у розділі 2 цієї доповіді.

⁵³ Русский центр за год организовал в ДНР двадцать три концерта с участием популярных исполнителей РФ. – ДАН, 2 января 2019г., <https://dan-news.info/russia/russkij-centr-za-god-organizoval-v-dnr-dvadcat-tri-koncerta-s-uchastiem-populyarnyx-ispolnitelej-rf.html>.

⁵⁴ Наприклад, у Горлівському лицейі №14 створено музей історії героїчного захисту “ДНР”, перший розділ якого розповідає про “звірства” української армії.

⁵⁵ На Донбассе боевики готовят детей к войне с Украиной – представитель омбудсмена. – Сьогодні, 3 декабря 2018г., <https://www.segodnya.ua/regions/donetsk-na-donbasse-boeviki-gotovyat-detej-k-vojne-s-ukrainoy-predstavitel-ombudsmana-1194525.html>.

⁵⁶ Зокрема, Фестиваль молоді і студентів в Сочі, російський форум “Територія смислів на Клязьмі” та багато ін.

1.2.3. Блокування переговорних процесів

Саме на наведеній “донбаській міфологемі” ґрунтується позиція РФ у переговорному процесі в Нормандському форматі, в рамках тристоронньої контактної групи в Мінську, в діалозі К.Волкер-В.Сурков. Москва, не вважаючи себе стороною конфлікту, вимагає визнання “ДНР-ЛНР” як повноправного суб’єкта переговорів, автономії “республік” із внесенням відповідних змін до Конституції, повної амністії і виборів – тобто імплантації “ДНР-ЛНР” до України у їх нинішньому вигляді, з можливістю впливати на внутрішній і зовнішньополітичний курс офіційного Києва.

Така інтерпретація виконання Мінських домовленостей є офіційною, незмінною і безкомпромісною позицією російської сторони упродовж усього переговорного процесу. По суті йдеться про намагання створити “державу “ДНР-ЛНР” в державі Україна”. Отже, така формула “троянського коня” заводить багаторічний переговорний процес у глухий кут.

Москва свідомо та деструктивно вже багато років блокує відповідні перемовини на різних майданчиках⁵⁷. Нині широко обговорюється ідея запровадження на Донбасі миротворчої місії ООН у вигляді Міжнародної тимчасової адміністрації, яка містить військовий, поліцейський і цивільний компоненти. Для російської сторони така формула миротворчості є неприйнятною. У липні 2018р. після переговорів Нормандської четвірки в Берліні, Глава МЗС РФ С.Лавров заявив: “ідеї ... перетворення цієї миротворчої місії у якусь військово-політичну комендатуру, яка візьме під контроль всю територію цих проголошених республік – “Донецької” і “Луганської” – і сама буде вирішувати, кого і як обирати, повністю руйнує мінські домовленості”⁵⁸.

Говорячи про причини непоступливості Росії, можна погодитися з думками окремих західних експертів⁵⁹ – російська сторона лякається того, що зі звільненням окупованих територій, з приходом туди миротворчого контингенту відкриється жаклива публічна картина військових, економічних злочинів російського окупаційного режиму, злочинів проти людяності, стануть явними масштаби військової присутності РФ на Донбасі тощо.

У II половині 2018р. російська сторона фактично “заморозила” переговори з врегулювання конфлікту на Донбасі з огляду на наближення виборчих кампаній в Україні. Президент В.Путін неодноразово заявляв, що з нинішньою українською владою вести переговори немає сенсу, слід дочекатися виборів і

розмовляти з новим керівництвом України. Зокрема, в жовтні 2018р. на засіданні міжнародного клубу “Валдай”, російський Президент заявив: “...слід дочекатися, поки завершаться внутрішньополітичні цикли [в Україні]. І дуже сподіваюся на те, що з новим керівництвом країни вдасться відбудувати хоча б будь-які відносини”⁶⁰.

Є підстави прогнозувати цілеспрямоване втручання (участь) у парламентську виборчу кампанію в Україні. Причому, вибори Президента були скоріше підготовкою для проросійського реваншу на парламентських виборах (липень-жовтень 2019р.). Дії російської сторони зосереджуватимуться на наступних напрямках: (а) дестабілізація внутрішньополітичної ситуації; (б) підтримка проросійських політичних сил у виборчих перегонах; (в) здійснення масованої інформаційної кампанії в українському медіапросторі; (г) міжнародна дискредитація українських виборів. Це становить загрозу для української державності з огляду на низьку довіру до влади, складну соціально-економічну ситуацію і наявність у Кремля ефективних інструментів “гібридної” агресії.

Узагальнюючи наведене, слід зазначити, що політика Кремля на донбаському напрямі може передбачати потенційний компроміс з Україною, проте за умов, коли на території Донбасу де-факто зберігатиметься зона впливу РФ. Отже, прийнятними для Росії варіантами завершення конфлікту в Україні можуть бути наступні:

- приведення до влади в Україні проросійських сил та утримання її у сфері впливу Росії (шляхом впливу на президентські, більшою мірою на парламентські вибори);
- федералізація України з наданням особливого статусу “ДНР” і “ЛНР” у її складі – з правом визначати власний зовнішньополітичний курс, що, на думку Кремля, стане запобіжником від приєднання України до ЄС і НАТО;
- у випадку провалу “мирних” шляхів підкорення України – її розчленування із захопленням східних і південних областей і возз’єднанням суходолом Придністров’я і Криму з територією Росії, створення плацдарму для поширення впливу на весь Чорноморський регіон і Балкани;
- “консервація” конфлікту зі створенням на територіях “ДНР” і “ЛНР” зони напруженості та плацдарму для відновлення агресії (не виключено, зі створенням на цих територіях російських військових баз – за згодою “ДНР-ЛНР”).

⁵⁷ Унаслідок цього безрезультатно завершилися спроби розробити “дорожню карту” виконання Мінських домовленостей, про що лідери Нормандської четвірки домовилися в Берліні в жовтні 2016р. Черговою політико-дипломатичною спробою РФ зберегти окупаційний режим стало внесення у вересні 2017р. відповідної резолюції до РБ ООН, яка передбачала розміщення миротворчих сил на лінії зіткнення винятково для охорони контингенту спостережної місії ОБСЄ. Пізніше Кремль відкинув план К.Волкера.

⁵⁸ После “нормандских переговоров” Лавров сделал заявление по Донбассу. – Сегодня, 12 июня 2018г., <https://www.segodnya.ua/politics/posle-normandskih-peregovorov-lavrov-sdelal-zayavlenie-po-donbassu--1145984.html>.

⁵⁹ Peter Dickinson. Why Putin Cannot Risk Peace in Ukraine. – Atlantic Council, 12 November 2017, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-putin-cannot-risk-peace-in-ukraine>.

⁶⁰ Прямая линия с В.Путінім, 7 липня 2018р. – Сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57692>; Прес-конференція В.Путіна, 15 листопада 2018р. – Там само, <http://kremlin.ru/events/president/news/59131>; Засідання дискусійного клубу “Валдай”, 18 жовтня 2018р. – Там само, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58848>.

З огляду на позиції сторін, геополітичну динаміку, ситуацію в зоні конфлікту, очевидно, останній варіант є найбільш реальним у найближчій перспективі.

Проте, реалізація будь-якого з цих сценаріїв вимагатиме значних ресурсів, яких у Росії наразі обмаль. Дедалі більш критичною стає суперечність між станом економіки РФ і зовнішньополітичними амбіціями Кремля. Навіть за умов досягнення певних успіхів на “гібридних” фронтах Росії надалі буде складніше їх утримувати (і тим більше розвивати), – якщо цей тягар не буде хоча б частково перекладений на суб’єкти-жертви.

1.3. Роль і вплив Заходу в урегулюванні конфлікту на Донбасі

Позицію і дії країн Заходу на “донбаському напрямі” слід розглядати в контексті їх загальної політики щодо російської агресії проти України. Загалом світове співтовариство продемонструвало солідарність з Україною, активну політико-дипломатичну підтримку її територіальної цілісності, незалежності та суверенітету. Країни Європи, США, Канада, Японія, Австралія, Туреччина та інші країни світу, а також міжнародні організації (ООН, ЄС, ОБСЄ, ПАРС, НАТО): (а) не визнали анексію Криму, засудили російську інтервенцію на Донбасі; (б) надали політичну, фінансово-економічну, матеріально-технічну допомогу Україні; (в) запровадили стосовно Росії різноманітні стримуючі політичні, економічні санкції; (г) ініціювали багатосторонній переговорний процес для зупинення війни на Сході України.

Однак, на жаль, ці багаторічні зусилля Заходу через ряд внутрішніх і зовнішніх причин поки не призвели ані до припинення російської інтервенції на Донбасі, ані до встановлення стабільного перемир’я в цьому регіоні.

1.3.1. Західна підтримка України

Зовнішня підтримка є критично важливою для України, яка, перебуваючи в різних “вагових категоріях” з Росією, має обмежені внутрішні ресурси для протистояння “гібридній” експансії Кремля.

Слід нагадати, що вже на початку російської агресії за ініціативи країн Заходу ГА ООН 27 березня 2014р. схвалила резолюцію, у якій висловила підтримку “суверенітету, політичній незалежності,

єдності і територіальній цілісності України в рамках її міжнародно визнаних кордонів”⁶¹. Водночас аналогічні рішення ухвалили ПАРС (9 квітня 2014р.), ПА ОБСЄ (1 липня 2014р.), ПА НАТО (25 листопада 2014р.), у яких засуджується російська агресія проти України⁶².

Незмінна позиція міжнародних інституцій щодо територіальної цілісності України підтверджувалася й в наступних відповідних резолюціях 2015-2018рр. На підтримку України виступила “Велика сімка”. На Брюссельському саміті (4 червня 2014р.) глави держав G-7 засудили порушення Росією суверенітету і територіальної цілісності України. У спільній заяві наголошується: “Незаконна анексія Росією Криму і дії щодо дестабілізації ситуації на Сході України неприпустимі і мають бути зупинені”⁶³. На саміті G-20 в Австралії (16 листопада 2014р.) лідери США, Японії і Австралії вирішили об’єднати зусилля з врегулювання російсько-українського конфлікту⁶⁴.

Активно підтримали Україну керівні структури ЄС – Європейська Рада, Європарламент, Єврокомісія. Зокрема, Європарламент у період 2014-2018рр. ухвалив низку резолюцій з вимогами зупинити російську агресію, забезпечити територіальну цілісність України, посилити санкційну політику проти країни-агресора. Водночас, глави держав/урядів ЄС зверталися до світової спільноти з заявами стосовно підтримки України і забезпечення її суверенітету і територіальної цілісності. Зокрема, 1 вересня 2014р. лідери країн ЄС ухвалили “Висновки Європейської Ради щодо ситуації в Україні”, де рішуче засуджується “незаконна анексія Криму...проникнення бійців та зброї з території РФ у Східну Україну, а також агресія російських збройних сил на українську територію”⁶⁵. 10 червня 2015р. Європарламент ухвалив Резолюцію “Про відносини між ЄС і Росією”, в якій наголошено на неможливості вважати Росію стратегічним партнером і пропонується переглянути систему відносин з РФ⁶⁶.

Загалом протягом російсько-українського конфлікту з боку ЄС здійснювалась активна і послідовна політико-дипломатична та фінансово-економічна підтримка України. За період 2014-2018рр. загальна макрофінансова допомога ЄС Україні склала €3,3 млрд.⁶⁷ У липні 2018р. розпочалась IV програма макрофінансової допомоги для України обсягом €1 млрд. Водночас, ЄС реалізує

⁶¹ Резолюцію ООН підтримали 100 країн світу, 58 – утримались. Проти Резолюції голосували 11 країн – Росія, Білорусь, Зімбабве, Венесуела, Сирія, Болівія, Вірменія, Північна Корея, Куба, Нікарагуа, Судан.

⁶² Починаючи з 2014р. авторитетними міжнародними інституціями ухвалено великий масив документів щодо російської агресії проти України.

Далі в цьому підрозділі більш детально розглядаються заяви та рішення міжнародних організацій стосовно саме російської інтервенції на Донбасі.

⁶³ Страны G7 выдвинули России четыре условия. – Обозреватель, 4 июня 2014г., <https://www.obozrevatel.com/abroad/34697-stranyi-g7-vydivinuli-rossii-chetyre-usloviya.htm>.

⁶⁴ Яскравим прикладом солідарного неприйняття політики РФ стосовно України став надзвичайно прохолодний прийом В.Путіна на згаданому саміті G-20 в Австралії.

⁶⁵ Висновки Європейської Ради щодо ситуації в Україні від 1 вересня 2014р. – Сайт Представництва ЄС в Україні, eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2014/2014_09_01_01_uk.htm.

⁶⁶ Європарламент призывает не рассматривать Россию как стратегического партнера. – Телеграф, 10 июня 2015г., <https://telegraf.com.ua/mir/evropa/1927657-evropa-parlament-prizyivaet-ne-rassmatrivat-ru-kak-strategicheskogo-partnera.html>.

⁶⁷ Див.: Display a PDF version of this page. Share EU approves disbursement of €500 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine. – Delegation of the European Union to Ukraine, 30 Nov 2018, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/54726/eu-approves-disbursement-%E2%82%AC500-million-macro-financial-assistance-ukraine_en.



ряд проектів гуманітарної, технічної допомоги, проекти підтримки реформ в Україні в різних сферах – регіональна політика, судова система, прокуратура, поліція, модернізація сектору цивільної безпеки. Також слід нагадати, що 11 червня 2017р. запрацював безвізовий режим між Україною та ЄС, а 1 вересня 2017р. офіційно набула чинності Угода про асоціацію.

Про підтримку територіальної цілісності України та засудження російської агресії було наголошено у спільній заяві XX Саміту Україна-ЄС (липень 2018р.). У жовтні 2018р. Європарламент ухвалив резолюцію стосовно ситуації в Азовському морі.

Ряд країн світу (США, Канада, Японія, Велика Британія та ін.) надавали Україні допомогу у вигляді фінансових гарантій, грантів, позик, відкриття кредитних ліній та гуманітарних поставок (захисне екіпірування, обмундирування, засоби зв'язку, обладнання, транспортні засоби, інженерна техніка, ліки, намети, продовольчі пайки тощо). Здійснюються програми навчання українських військовослужбовців.

Вашингтон разом з ЄС виступив ініціатором та інтегратором міжнародної кампанії із захисту України від російської агресії. Ще 11 грудня 2014р. Сенат США ухвалив, а Президент Б.Обама згодом підписав "Акт на підтримку свободи в Україні", який розширив канали співробітництва з Україною в різних сферах (політика, економіка, енергетика, безпека), відкрив можливість постачання Україні військової допомоги. Важливо й те, що тези щодо протистояння російській загрозі зафіксовані в новій Стратегії національної безпеки США (грудень 2017р.). З 2014р. Сполучені Штати надали Україні понад \$2,8 млрд. допомоги та \$3 млрд. кредитних гарантій на зміцнення безпеки і здійснення реформ.

Підтримка України залишається невід'ємною складовою політики офіційного Вашингтона. Свого часу не виправдалися прогнози щодо "великої угоди" між Президентом США Д.Трампом і В.Путіним, у т.ч. через Україну. Навпаки, 2018 рік став певною мірою

"зразковим" показником політичної, воєнної, фінансової підтримки США України (врізка "Підтримка США України у 2018р.")⁶⁸.

Підтримка США України у 2018р.

- ✓ США виступили головною об'єднуючою силою анти-російського санкційного фронту, оприлюднивши в січні 2018р. т.зв. "Кремлівський список" санкцій і протягом року запроваджуючи персональні та секторальні обмежувачі заходи проти РФ.
- ✓ Важливим військово-політичним актом підтримки стало надання Україні летальної зброї. У I півріччі 2018р. США поставили в Україну протитанкові ракетні комплекси *Javelin*. Згодом, у вересні Україна отримала два патрульні катери типу "Айленд".
- ✓ У липні 2018р. Держдеп оприлюднив "Кримську декларацію". Уже 29 листопада Сенат ухвалив жорстку Резолюцію із засудженням російської агресії в Азовському морі. Саме через цей інцидент Президент Д.Трамп скасував зустріч з В.Путіним у рамках саміту G-20, на яку російська сторона поклала великі надії.
- ✓ 16 листопада відбулося засідання Комісії на чолі з Міністром закордонних справ України П.Клімкіним і Державним секретарем США М.Помпео. У Спільній заяві Комісії американська сторона зокрема: (а) підтвердила невизнання окупації Криму; (б) засудила дії РФ в Азовському морі; (в) підтвердила відданість санкційній політиці проти РФ; (г) засудила вибори в "ДНР/ЛНР"; (д) підтримала ідею миротворчої місії на Донбасі.
- ✓ У грудні Палата представників Конгресу США ухвалила ряд резолюцій, якими: (а) засудила дії Росії в Азовському морі; (б) виступила за запровадження санкцій проти "Північного потоку-2"; (в) визнала Голодомор геноцидом українського народу. Держдеп США офіційно підтримав надання автокефалії українській церкві.

Важливим для України є співробітництво з НАТО і підтримка з боку Альянсу, зокрема, в рамках річних національних програм, дорожньої карти оборонно-технічного співробітництва, спільних проектів, воєнних навчань тощо. В умовах "гібридної" агресії РФ воєнно-технічна, матеріальна, фінансова, експертна допомога НАТО вкрай важлива для України.

Керівництво Альянсу незмінно та послідовно підтримує інтереси України у протистоянні російській агресії, як на міжнародних майданчиках, так і в рамках Комісії Україна-НАТО⁶⁹. За словами Генсека НАТО Й.Столтенберга, Альянс здійснює "практичну підтримку України за допомогою різних трастових фондів, допомагає Україні у сфері командування і контролю, системі логістики та багатьох інших напрямках... забезпечує навчання, допомогу і підтримку [Збройних Сил] України"⁷⁰.

Важливим у плані зміцнення обороноздатності України став Варшавський саміт НАТО (липень 2016р.), на якому Україні було надано "Комплексний

⁶⁸ Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2019р., с.8-16, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf.

⁶⁹ З іншого боку, розвитку інституційних контактів Україна-НАТО заважала деструктивна позиція Угорщини, яка через безпідставні претензії до українського Закону про освіту блокувала проведення засідань Комісії Україна-НАТО. Такі дії не знайшли підтримки з боку країн-членів Альянсу так само, як і офіційне звернення Угорщини до керівництва НАТО з ініціативою переглянути відносини Альянсу з Україною.

⁷⁰ Столтенберг: НАТО продовжить оказувать решительную поддержку Вооруженным силам Украины. – УНИАН, 9 февраля 2016г., <http://www.unian.net/society/1259880-stoltenberg-nato-prodoljit-okazyivat-reshitelnuyu-podderjku-vooruzhennyim-silam-ukrainyi.html>.

пакет допомоги”, який є ефективним інструментом взаємодії Альянсу з Україною у сфері безпеки (вісім трасових фондів, 40 напрямів співпраці). Солідарність з Україною була чітко відзначена і в Декларації брюссельського саміту НАТО (липень 2018р.). Однак, номінально Україна перебуває у статусі країни-аспіранта. Більш оптимістично налаштована парламентська Асамблея НАТО, яка на сесіях у травні та листопаді підтримала перспективу вступу України до Альянсу. Зокрема, у Спеціальному звіті ПА НАТО (листопад 2018р.) наголошується, що “Грузія, Україна та Молдова, а також країни Західних Балкан повинні отримати чітку перспективу членства як у НАТО, так і в ЄС”⁷¹.

У цілому характер, динаміка та особливості здійснення політики Заходу на підтримку України, зокрема щодо врегулювання конфлікту на Донбасі, дають підстави говорити про наявність принаймні двох важливих тенденцій⁷²:

- у західному політикумі, в міжнародних структурах поступово утверджується реальне усвідомлення природи та цілей агресивних дій Кремля на світовій арені, розуміння того, що анексія Криму та війна на Сході України є не внутрішнім конфліктом, а результатом російської агресивної зовнішньої політики. Образно кажучи, зростає “токсичність” російського політичного режиму;
- це уявлення активізує процес зміцнення коаліції країн, які спільно протистоять впливу Росії і підтримують суверенітет і територіальну цілісність України. Досить виразно такі тенденції виявляються зокрема у протистоянні Захід-Росія на майданчиках міжнародних організацій.

Говорячи про важливість фактору зовнішньої допомоги для України, слід зазначити наступні важливі обставини. *По-перше*, дієвість міжнародної допомоги вирішальною мірою залежить від ефективності її використання Україною, від продуктивності та успішності внутрішніх реформ. Отже те, що процес українських реформ страждає від непослідовності, популізму, корупції, бюрократичного спротиву провокує в Європі і світі вкрай небезпечну “втому від України”, скепсис і недовіру до офіційного Києва. *По-друге*, зовнішня допомога (в т.ч. гуманітарна) має обмеження і незворотну тенденцію до скорочення. У світі виникають нові лінії напруженості та конфліктні зони, що потребують уваги і допомоги світового співтовариства. Українська тематика відходить на другий план, набуватиме периферійного характеру. Відтак, за всієї поваги та вдячності солідарності Заходу, Україна має орієнтуватися та розраховувати на власний потенціал і власні сили.

1.3.2. Конфлікт на Донбасі: позиції і оцінки міжнародних організацій

Російська інтервенція на Донбасі активно обговорювалася на різних майданчиках, що відбулося у відповідних рішеннях і актах міжнародних інституцій. У прийнятих з цієї проблематики документах зафіксовано підтримку територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів, осуд агресивної політики Росії, наголошувалося на необхідності імплементації Мінських домовленостей, виводі російських військ і поверненні контролю над кордоном (таблиця “Деякі міжнародні документи стосовно російської воєнної інтервенції на Донбасі”, с.15-17).

Слід звернути увагу на те, що у Тбіліській декларації ПА ОБСЄ 2016р. та Спільній заяві Комісії стратегічного партнерства Україна-США 2018р. висувається ідея запровадження миротворчої операції на Донбасі. Зокрема, Тбіліська декларація ПА ОБСЄ вперше пропонує провести миротворчу місію під егідою ООН та ОБСЄ, що згодом знайшло своє відображення у різних планах врегулювання конфлікту на Донбасі, пропонованих пізніше спецпредставником США по Україні К.Волкером, українською стороною (план Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб), спецпредставником ОБСЄ М.Сайдіком⁷³.

У деяких документах питання Донбасу згадується у контексті інших тем (спільна декларація саміту Східного партнерства та саміту Україна-ЄС, резолюція ЄП, заяви самітів НАТО), тоді як окремі документи повністю присвячені проблемі Донбасу (резолюції ПАРЕ, окрема резолюція ПА ОБСЄ 2017р.). Найдетальніше війна на Донбасі характеризується в резолюціях ПАРЕ. Крім того, резолюції ПАРЕ зачіпають окремі аспекти конфлікту на Донбасі, зокрема питання полонених і заручників, порушення прав людини, гуманітарні наслідки конфлікту. У більшості документів теми Криму та Донбасу згадуються разом. Також у деяких документах окремо наголошується на відповідальності Росії за події в Україні.



⁷¹ Countering Russia's Hybrid Threats: An Update. Revised Draft Special Report by Lord Jopling (United Kingdom) Special Rapporteur. – NATO Parliamentary Assembly, <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-10/2018%20-%20COUNTERING%20RUSSIA%27S%20HYBRID%20THREATS%20-%20DRAFT%20JOPLING%20-%2020166%20CDS%2018%20E.pdf>.

⁷² Ці тенденції визначаються у попередніх дослідженнях Центру Разумкова. Див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2019р., с.8-16; Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2018р., с.6, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf.

⁷³ Слід нагадати, що ідея введення на Донбас миротворчого контингенту була запропонована ще у 2015р. Президентом України П.Порошенком.

Деякі міжнародні документи стосовно російської воєнної інтервенції на Донбасі¹

Назва документа	Витяги
Резолюція РБ ООН №2202 (17 лютого 2015р.) ²	<i>Рада Безпеки</i> 1. схвалює “Комплекс заходів з виконання Мінських угод”, прийнятий і підписаний в Мінську 12 лютого 2015р. (додаток I); 3. закликає всі сторони забезпечити повне виконання “Комплексу заходів”, включаючи передбачене в ньому всеохопне припинення вогню.
Резолюція ПА ЄВРОНЕСТ “Російська військова агресія проти України та нагальна необхідність мирного врегулювання конфлікту” (17 березня 2015р.) ³	Парламентська Асамблея ЄВРОНЕСТ D. враховуючи, що російська агресія і окупація Кримського півострова , а також акти агресії на сході України , які призвели до матеріальних збитків для України, її громадян та юридичних осіб, повинна бути виправлена Російською Федерацією через міжнародні судові установи ; 2. ... висловлює повну підтримку суверенітету та територіальній цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів; 3. підтримує домовленість, досягнуту в Мінську 12 лютого 2015р. ... і підписання ... “Комплексу заходів з імплементації Мінських угод”; вітає схвалення Радою Безпеки ООН угоди в цілому; 9. закликає Росію вивести свої війська та озброєння з окупованих територій , припинити відправляти, постачати та фінансувати найманців, підтримувати, навчати та озброювати нерегулярні сили.
Спільна декларація Саміту ініціативи “Східне партнерство” (21-22 травня 2015р.) ⁴	4. ... Вони закликають усі сторони швидко та повною мірою імплементувати Мінські угоди від вересня 2014р. та Комплекс заходів з їх імплементації від лютого 2015р. , підтриманий чотирьохсторонньою Декларацією глав держав та урядів, підтвердженою Резолюцією РБ ООН від 17 лютого 2015р.
Резолюція ЄП про стан відносин ЄС-Росія (10 червня 2015р.) ⁵	<i>Європейський Парламент</i> 1. знову повторює, що пряме та непряме втручання Росії у збройний конфлікт в Україні та її незаконна анексія Криму ... є свідомим порушенням демократичних принципів, фундаментальних цінностей і міжнародного права; в цьому контексті, ЄС не може продовжувати вести бізнес з Росією як раніше та не має іншого вибору, крім як критично переоцінити свої відносини з Росією... планувати протидію агресивній та роз’єднувальній політиці, що проводиться Росією , а також комплексний план її майбутніх відносин з цією країною; 2. наголошує, що на цей момент Росія, через свої дії у Криму і на сході України, більше не може розглядатися як “стратегічний партнер” або вважатися таким... ; 6. ... підкреслює, що відновлення співпраці можливе за умови, що Росія поважатиме територіальну цілісність і суверенітет України, включаючи Крим, повністю виконає Мінські угоди ...
Резолюція ПАРЄ №2063 “Розгляд скасування раніше підтверджених повноважень делегації Російської Федерації (подальша робота над пунктом 16 Резолюції 2034 (2015))” (24 червня 2015р.) ⁶	1. ... Асамблея рішуче засудила серйозні порушення міжнародного права, вчинені Російською Федерацією щодо конфлікту на сході України та незаконної анексії Криму Асамблея вирішила скасувати повноваження російської делегації на черговій сесії у червні 2015р., поки не буде досягнуто жодного прогресу щодо імплементації Мінського протоколу та Меморандуму , а також вимог та рекомендацій Асамблеї... зокрема стосовно негайного виводу російських військ із східної України . 3. Асамблея знову підтверджує свою позицію та вимоги щодо російської інтервенції, яка призвела до військового конфлікту на сході України, незаконної анексії Криму та погіршення ситуації з правами людини в цьому регіоні ... Вона висловлює серйозні занепокоєння щодо: 3.5. продовження присутності російських військ у східній Україні та надходження сучасної зброї та “добровольців” з Російської Федерації . 8. ...Асамблея закликає російську владу: 8.3. вивести всі війська з української території .
Резолюція ПАРЄ №2112 “Гуманітарні питання, пов’язані з особами, які потрапили в полон протягом війни в Україні” (21 квітня 2016р.) ⁷	1. Після незаконної анексії Криму Російською Федерацією та початку військової агресії в Луганській і Донецькій областях на сході України повідомлялося про захоплення або викрадення сотень українських військовослужбовців і цивільних осіб. 9. ... Асамблея закликає Україну, Російську Федерацію та сепаратистські групи, які контролюють окуповані території Донецької та Луганської областей : 9.1. припинити всі військові операції на сході України , вилучити зброю і відновити мир у цьому регіоні; 9.2. імплементувати без зwołання Мінські угоди , особливо надаючи пріоритетності пункту про звільнення всіх полонених; їх звільнення не повинне базуватися на виконанні інших пунктів Мінських угод. 10. Асамблея також закликає владу Російської Федерації: 10.3. використати свій вплив на сепаратистські групи , які контролюють окуповані території Донецької та Луганської областей, щоб закликати їх звільнити українських полонених. 11. Асамблея закликає сепаратистські групи , які контролюють окуповані території Донецької та Луганської областей: 11.1. звільнити всіх полонених і заручників .

¹ Переклад українською зроблено Центром Разумкова.

² Резолюція 2202 (2015), прийнята Советом Безопасности на его 7384-м заседании 17 февраля 2015г. – Официальный сайт ООН, [https://undocs.org/ru/S/RES/2202%20\(2015\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2202%20(2015)).

³ Resolution on the Russian military aggression against Ukraine and the urgent need for a peaceful resolution to the conflict. – EUR-Lex. Access to European Union Law, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1550225413503&uri=CELEX:22015P0923\(06\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1550225413503&uri=CELEX:22015P0923(06)).

⁴ Спільна декларація Саміту ініціативи “Східне партнерство” (м.Рига, 21-22 травня 2015р.). – МЗС України, <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/36735-joint-declaration-of-the-eastern-partnership-summit-riga-21-22-may-2015>.

⁵ European Parliament resolution of 10 June 2015 on the state of EU-Russia relations (2015/2001 (INI)). – EUR-Lex. Access to European Union Law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1550225413503&uri=CELEX:52015IP0225>.

⁶ Resolution 2063 (2015) “Consideration of the annulment of the previously ratified credentials of the delegation of the Russian Federation (follow-up to paragraph 16 of Resolution 2034 (2015)). – Council of Europe Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21956&lang=en>.

⁷ Resolution 2112 (2016) “The humanitarian concerns with regard to people captured during the war in Ukraine”. – Council of Europe Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22750&lang=en>.

Деякі міжнародні документи стосовно російської воєнної інтервенції на Донбасі

Назва документа	Витяги
Тбіліська декларація і резолюції, прийняті ПА ОБСЄ на 25-й щорічній сесії (1-5 липня 2016р.) ⁸	Глава 1. Політичні питання та безпека Парламентська Асамблея ОБСЄ 33. наполегливо закликає всі сторони до повного виконання Комплексу заходів з імплементації Мінських угод ..., що є необхідним етапом на шляху мирного врегулювання кризи в Україні та навколо неї; 39. ... і закликає до проведення міжнародної миротворчої операції під егідою ООН і ОБСЄ з метою забезпечення дотримання Мінських угод; 41. висловлює занепокоєння з приводу збереження присутності іноземних регулярних військ, а також воєнної техніки в окремих частинах Донецької і Луганської областей України і наполегливо закликає до їх виводу згідно з Мінськими угодами.
Заява Варшавського саміту НАТО (9 липня 2016р.) ⁹	10. Дестабілізуючі дії та політика Росії включають: тривалу незаконну та нелегітимну анексію Криму, яку ми не визнаємо і не визнаватимемо, і від якої ми закликаємо Росію відмовитися; порушення суверенних кордонів із застосуванням сили; навмисну дестабілізацію ситуації на сході України. ... 16. Ми твердо підтримуємо суверенітет України, її територіальну цілісність у межах міжнародно визнаних кордонів... Ми рішуче засуджуємо агресивні дії Росії проти України... 18. Ми наполягаємо на мирному розв'язанні конфлікту на сході України... на реінтеграції районів Донецької та Луганської областей... Для цього необхідне повне виконання Мінських угод... 19. ... Попри свої декларативні наміри дотримуватись Мінських угод Росія і далі навмисне дестабілізує ситуацію на сході України...
Резолюція ПАРЄ №2133 "Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на окупованих українських територіях, непідконтрольних українській владі" (12 жовтня 2016р.) ¹⁰	"2. Вона [Парламентська Асамблея] знову підтверджує свою позицію щодо того, що анексія Криму Російською Федерацією та військова інтервенція військ РФ до східної України порушують міжнародне право і принципи, підтримані Радою Європи, про що йдеться в резолюції Асамблеї 2112 (2016р.), резолюції 2063 (2015р.), резолюції 1990 (2014р.) і резолюції 1988 (2014р.).
Звіт про дії за попереднім розслідуванням Канцелярії Прокурора Міжнародного Кримінального Суду (14 листопада 2016р.) ¹¹	"Згідно з отриманими даними, ситуація на території Криму і Севастополя рівнозначна міжнародному збройному конфлікту між Україною та Російською Федерацією. Цей міжнародний збройний конфлікт почався не пізніше 26 лютого, коли Російська Федерація задіяла особовий склад своїх збройних сил для отримання контролю над частинами території України без згоди уряду України..." "Додаткові відомості, наприклад, повідомлення про артилерійські обстріли обома державами військових баз противника, а також арешти російських військовослужбовців в Україні та навпаки, свідчать про пряме військове протистояння між російськими збройними силами і силами уряду України, яке передбачає наявність міжнародного збройного конфлікту в контексті збройних дій у східній Україні найпізніше з 14 липня 2014р. ..."
Декларація саміту G7 в м.Таорміна (26-27 травня 2017р.) ¹²	13. Стійке врегулювання кризи в Україні може бути досягнуто лише за умови повного виконання всіма сторонами своїх зобов'язань за Мінськими угодами. Ми наголошуємо на відповідальності Російської Федерації за конфлікт і підкреслюємо роль, яку вона повинна відіграти для відновлення миру і стабільності. Ми знову підтверджуємо наше засудження незаконної анексії Кримського півострова, підтверджуємо нашу політику невизнання і повну підтримку незалежності, територіальної цілісності та суверенітету України.
Мінська декларація і резолюції, прийняті ПА ОБСЄ (5-9 липня 2017р.) ¹³	Резолюція "Відновлення суверенітету і територіальної цілісності України" Парламентська Асамблея ОБСЄ: 18. знову заявляє про свою повну повагу суверенітету, незалежності, єдності та територіальної цілісності України в межах її визнаних міжнародним співтовариством кордонів, які включають АР Крим та м.Севастополь; 19. знову заявляє про своє засудження тимчасової окупації АР Крим і м.Севастополя Російською Федерацією та продовження гібридної агресії Росії проти України в Донбасі; 26. наполегливо закликає Російську Федерацію припинити спонсорвання терористичної діяльності в Україні шляхом притоку бойовиків, грошових засобів та зброї через непідконтрольну уряду ділянку українсько-російського кордону та перестати надавати будь-яку підтримку незаконним збройним формуванням в окремих районах Донецької і Луганської областей України, які здійснюють терористичні акти в Україні; 28. закликає Російську Федерацію забезпечити вивід своїх збройних формувань, військової техніки і найманців з території окремих районів Донецької і Луганської областей України під наглядом ОБСЄ, а також роззброєння всіх незаконних збройних формувань.

⁸ Тбилисская декларация и резолюции, принятые Парламентской Ассамблеей ОБСЕ на 25-ой ежегодной сессии. Тбилиси, 1-5 июля 2016г. – ПА ОБСЄ, <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3373-tbilisi-declaration-rus/file>.

⁹ Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. – NATO official web-site, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

¹⁰ Resolution 2133 (2016) "Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities". – Council of Europe Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=23167&lang=EN&search=KjoqfHR5cGVfc3RyX2VuOjJc29sdXRpb24=>.

¹¹ Отчет о действиях по предварительному расследованию (2016). – Канцелярия Прокурора Международного Уголовного Суда, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf>.

¹² G7 Taormina Leaders' Communiqué. – Italian G7 Presidency 2017, http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/G7%20Taormina%20Leaders%27%20Communique_27052017_0.pdf.

¹³ Минская декларация и резолюции, принятые Парламентской Ассамблеей ОБСЕ на 26-ой ежегодной сессии. Минск, 5-9 июля 2017г. – Парламентская ассамблея ОБСЄ, <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3557-declaration-rus/file>.

Деякі міжнародні документи стосовно російської воєнної інтервенції на Донбасі

Назва документа	Витяги
Спільна заява комісії Україна-НАТО з нагоди 20-ої річниці підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору (10 липня 2017р.) ¹⁴	3. Ми підтвердили нашу підтримку дипломатичних шляхів вирішення конфлікту відповідно до Мінських домовленостей, які мають бути повністю виконані всіма сторонами; значна відповідальність за це лежить на Росії як на стороні, що підписала Мінські домовленості. Ми наголосили на необхідності забезпечити сприятливі та безпечні умови для виконання Спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ своїх повноважень; спостерігачі ОБСЄ повинні мати повний, безпечний і безперешкодний доступ до всієї території України, включно з державним кордоном між Україною та Росією. Росія продовжує надавати групам бойовиків озброєння, техніку та особовий склад, а також фінансову та іншу підтримку, здійснюючи військове втручання у конфлікт. Такі дії мають серйозні наслідки для стабільності та безпеки в усьому євроатлантичному регіоні. Ми закликаємо Росію утриматися від агресивних дій і використати свій значний вплив на бойовиків з тим, щоб повністю виконати взяті зобов'язання.
Резолюція №437 ПА НАТО “Стабільність і безпека в регіоні Чорного моря” (6-9 жовтня 2017р.) ¹⁵	Асамблея 12. закликає уряди та парламенти держав-членів Північноатлантичного альянсу: j. підтвердити невизнання незаконної та нелегітимної анексії Криму та продовжує наголошувати на важливості повної імплементації Мінських угод , а також розробку заходів зміцнення довіри, спрямованих на повне відновлення територіальної цілісності України...
Резолюція ПАРЄ №2198 ¹⁶ “Гуманітарні наслідки війни в Україні” (23 січня 2018р.)	Парламентська Асамблея 3. ... бере до уваги новий український Закон “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”. Цей закон визначає державну політику відновлення суверенітету України на тимчасово окупованих територіях , полегшує захист прав і свобод громадян України... 4. Процес обміну полоненими є надто політизованим і блокується представниками незаконних збройних формувань Донецької та Луганської областей...
Берлінська декларація і резолюції ПА ОБСЄ ¹⁷ (7-11 липня 2018р.)	Глава 1. Політичні питання і безпека 38. Знову підтверджує свою раніше викладену позицію щодо конфлікту в Україні та навколо неї і знову заявляє про свою підтримку врегулювання на основі всього комплексу Мінських угод і деокупації АР Крим і м.Севастополя, у т.ч. повного виводу російських збройних сил з української території.
Спільна заява 20-го саміту Україна-ЄС ¹⁸ (9 липня 2018р.)	1. ... ЄС підтверджує непохитну підтримку незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України. 9. Ми шкoduємо про продовження насильства на сході України та про його важкий тягар для цивільного населення і для ситуації в галузі прав людини. Ми найрішучішим чином засудили триваючі невибіркові обстріли житлових районів та критично важливих об'єктів цивільної інфраструктури. Ми підтвердили нашу повну підтримку зусиль у рамках “Нормандського формату”, ОБСЄ та тристоронньої контактної групи , спрямованих на стале та мирне врегулювання конфлікту на сході України на основі повного виконання Мінських угод усіма сторонами. При цьому ми підкреслюємо відповідальність, яку несе в цьому контексті Російська Федерація. Нещодавно ЄС знову продовжив свої економічні санкції проти Росії , тривалість яких залишається чітко прив'язаною до повного виконання Мінських угод.
Заява за результатами зустрічі на вищому рівні в Брюсселі. Оприлюднена главами держав і урядів, що беруть участь у засіданні Північноатлантичної ради у Брюсселі 11-12 липня 2018р. ¹⁹	7. Ми закликаємо Росію припинити будь-яку політичну, фінансову та військову підтримку груп бойовиків і покласти кінець військовому втручанню у Донецькій і Луганській областях, вивести війська, військову техніку та найманців з території України та повернути своїх представників до Спільного центру з контролю і координації.
Спільна заява Комісії стратегічного партнерства Україна-США ²⁰ (16 листопада 2018р.)	Безпека та протидія російській агресії “Обидві сторони... вкотре підтвердили важливість Мінських домовленостей для припинення російської агресії , а також наголосили на необхідності відновлення контролю України над своїми територіями , які тимчасово окуповані або контролюються Росією – Кримом та окремими районами Донецької та Луганської областей. Обидві сторони вирішили, що розміщення повноцінних сил міжнародної безпеки під мандатом ООН ... створить необхідні безпекові умови для повної імплементації Мінських домовленостей. Сполучені Штати підтвердили свою відданість справі підтримки санкцій щодо Росії через її агресію проти України... Сполучені Штати вітають прагнення України щодо вступу до НАТО... ”

¹⁴ Спільна заява комісії Україна-НАТО з нагоди 20-ої річниці підписання Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору. – Офіційний сайт НАТО, https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_146087.htm?selectedLocale=uk.

¹⁵ Resolution 437 on Stability and Security in the Black Sea Region. – NATO Parliamentary Assembly, <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2017-10/2017%20-%20RESOLUTION%20437%20-%20BLACK%20SEA%20-%20SCHMIDT%20-%20-%202019%20CDS%2017%20E.pdf>.

¹⁶ Resolution 2198 (2018) “Humanitarian consequences of the war in Ukraine”. – Council of Europe Parliamentary Assembly, <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYyWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yNDQzMzYw5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWVudGlicGJlZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCI1YUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlKPTIONDMy>.

¹⁷ Берлинская декларация и резолюции, приняты Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 27-ой ежегодной сессии. – Парламентская Ассамблея ОБСЕ, https://drive.google.com/file/d/1PiSmfAEGB4OAb0vm98VU7uSd0kv7-8t/view_.

¹⁸ Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. Brussels, 9 July 2018. – European Council; Council of the EU, <https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf>.

¹⁹ Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Брюсселе. Обнародовано главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Брюсселе 11-12 июля 2018г. – Официальный сайт НАТО, https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=ru.

²⁰ Спільна заява Комісії стратегічного партнерства Україна – США. – Посольство України в Сполучених Штатах Америки, <https://usa.mfa.gov.ua/press-center/news/68610-spilna-zajava-komisiji-strategichnogo-partnerstva-ukrajina--ssha>

Для позначення дій Росії використовуються такі поняття як “агресія”, “окупація”, “дестабілізація”, “анексія”, “військова інтервенція”. Події на Донбасі описуються як “збройний конфлікт”, “конфлікт на Сході України/Донбасі”, “гібридна агресія на Донбасі”. У документах ОБСЄ використовується поняття “криза в Україні та навколо неї”, тоді як у резолюціях ПАРЄ подекуди використовується слово “війна на Донбасі”.

Узагальнюючи масив ухвалених протягом 2014-2018рр. міжнародних документів, слід констатувати, що Україна користується активною і послідовною підтримкою міжнародного співтовариства щодо невизнання незаконної анексії Криму та засудження воєнного вторгнення Росії на Донбас. Отже, українській дипломатії вдалося закріпити на міжнародному рівні досить чіткі правові оцінки діям Кремля на Сході України. Російській стороні не вдалося подати цей конфлікт як громадянську війну та внутрішнє протистояння Києва з Донецьком і Луганськом.

Така консолідована проукраїнська позиція міжнародних інституцій важлива для України з ряду причин. **По-перше**, до світового політико-правового дискурсу поступово запроваджені і набули поширеного вжитку досить чіткі дефініції – “агресія Росії на Сході України”, “російська інтервенція”, “присутність російських збройних формувань на Донбасі”, “тимчасово окуповані території”. Водночас, у документах міжнародних організацій містяться вимоги саме виводу російських військ з території України. **По-друге**, рішення міжнародних організацій мають й помітний суспільний резонанс у різних країнах світу, впливають на позиції та оцінки політичного істеблішменту і загалом громадськості. **По-третє**, рішення міжнародних інституцій посилюють позиції та аргументацію української сторони у протистоянні російському впливу на авторитетних міжнародних майданчиках, конференціях, форумах тощо. **По-четверте**, відповідні рішення авторитетних міжнародних організацій надають додаткову вагу та переконливість позовам України проти Росії у міжнародних судових інстанціях. **По-п’яте**, сприяють продовженню санкційного режиму західних країн проти Росії.

Однак, слід зазначити, що більшість документів приймалися парламентськими асамблеями міжнародних організацій та ухвалені міжнародні акти мають переважно рекомендувальний характер⁷⁴.

Досить ефективним є спільне протистояння російському впливу на майданчиках міжнародних організацій. Зокрема, у 2018р. завдяки міжнародній солідарності Росія зазнала ряд резонансних політико-дипломатичних поразок (врізка “Протистояння російському впливу на майданчиках міжнародних організацій”⁷⁵).

Протистояння російському впливу на майданчиках міжнародних організацій

- ✓ У відповідь на російську хімічну диверсію в Солсбері в березні 2018р. близько 30 країн світу здійснили масштабну висилку російських дипломатів. Україна приєдналася до такого безпрецедентного демаршу, видворивши з країни 13 дипломатів РФ.
- ✓ На сесії ПАРЄ (жовтень 2018р.) за активної участі української делегації вдалося запобігти спробам змінити регламент ПАРЄ з метою відновлення участі делегації країни-агресора РФ в роботі цієї організації.
- ✓ На 87-й сесії ГА Інтерполу в Дубаї (листопад 2018р.) спільними зусиллями вдалося заблокувати лобювання кандидатури представника РФ генерал-майора О.Прокопчука на виборах Президента Інтерполу. Причому, найбільш активну роль у цьому відіграли представники США, Великої Британії, України та Литви.
- ✓ На Конференції Організації із заборони хімічної зброї (ОЗХЗ) в Гаазі (листопад 2018р.), попри російський спротив, було ухвалене рішення про розширення мандата ОЗХЗ, яким передбачається створення спеціальної слідчої комісії і проведення самостійних розслідувань фактів застосування хімічної зброї без санкції РБ ООН.
- ✓ Попри активну протидію російської сторони ГА ООН 17 і 22 грудня 2018р. на підтримку України ухвалила дві резолюції щодо мілітаризації Криму та порушення прав людини на півострові, у яких жорстко засудила тимчасову окупацію Росією Криму та її агресивні дії в Чорному та Азовському морях.

Важливою є присутність міжнародних організацій в зоні конфлікту. Донбас відвідували представники ООН, країн ЄС, НАТО, ПАРЄ, Європарламенту тощо. Постійну міжнародну присутність у цьому регіоні забезпечує Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ). СММ почала свою роботу 21 березня 2014р. на підставі запиту від Уряду України до ОБСЄ та відповідного консенсусного рішення всіх 57 країн-учасниць цієї організації.

Нині місія нараховує 1 349 неозброєних цивільних осіб з 44 країн, з яких – 810 міжнародні спостерігачі, 119 – керівництво, радники, аналітики, 420 – місцеві співробітники⁷⁶. 600 міжнародних спостерігачів працюють безпосередньо в зоні конфлікту. Серед спостерігачів найбільше представників США – 62, Великої Британії – 58, Польщі – 38, РФ – 37. Голова СММ – Посол Е.Апакан⁷⁷. Загальний бюджет місії – €105,5 млн.⁷⁸

СММ готує та оприлюднює оперативні звіти на підставі власних спостережень, збирає інформацію про безпекову та гуманітарну ситуацію, сприяє доставці гуманітарної допомоги та налагодженню діалогу тощо. Але до функцій СММ не належать здійснення власних розслідувань і припинення бойових дій. Фактично йдеться про моніторинг і

⁷⁴ Зобов’язуюча резолюція була прийнята РБ ООН у лютому 2015р., яка на міжнародному рівні закріплювала Мінські домовленості.

⁷⁵ Див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2019р., с.13.

⁷⁶ Див.: Звіт місії за 25 лютого 2019р. – Офіційний сайт СММ, <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/412868?download=true>.

⁷⁷ Головний офіс Місії розташований у Києві; спостерігачі працюють у Дніпропетровську, Донецьку, Івано-Франківську, Києві, Луганську, Львові, Одесі, Харкові, Херсоні та Чернівцях.

⁷⁸ Бюджет за період з 1 квітня 2017р. по 31 березня 2018р. Див. Щорічна доповідь ОБСЄ за 2017р., <https://www.osce.org/ru/annual-report/2017?download=true>.

регулярний підрахунок кількості порушень з обох боків режиму припинення вогню⁷⁹.

Безумовно, присутність міжнародних спостерігачів у зоні конфлікту є важливим стримуючим фактором, і Україна зацікавлена у пролонгації мандата СММ на черговий річний період після березня 2019р. **Але очевидно, що СММ це лише паліативний, суто допоміжний інструмент врегулювання конфлікту.** Неупереджене спостереження місії – це переважно загальне підрахування кількості випадків порушення режиму припинення вогню (у 2017р. місія нарахувала 401 тис. порушень), не зважаючи на причини та мотиви, не враховуючи, хто жертва, а хто агресор, хто ініціатор порушення режиму тиші. Водночас, діяльність СММ ставала предметом маніпуляцій і провокацій з боку російської сторони, фіксувалися випадки “фейкових обстрілів”, організованих окупаційними силами. Також пересування патрулів місії на непідконтрольних територіях обмежується бойовиками. Ускладнює роботу місії й те, що російська сторона блокує розширення мандата СММ на всю ділянку українсько-російського кордону.

1.3.3. Санкційна політика Заходу

Після анексії Криму і вторгнення російських військ на Донбас країни Заходу та ряд міжнародних організацій запровадили санкції проти РФ. **По-перше**, була обмежена/зупинена участь Росії в міжнародних організаціях. Зокрема, ПАРЄ позбавила російську делегацію права голосу і виключила росіян з усіх керівних органів. Росія була виключена з G8, заблоковано процес вступу РФ до складу Організації економічного співробітництва та розвитку, Міжнародного енергетичного агентства тощо. НАТО згорнув усі програми з РФ і кардинально обмежив політичний діалог з Кремлем⁸⁰. **По-друге**, ЄС і провідні країни світу (США, Японія, Канада, Австралія та ін.) запровадили: (а) адресні санкції проти російських державних чиновників, парламентарів, політиків, бізнесменів, військових (заборона на в'їзд, заморожування їх рахунків у банках цих країн); (б) різноманітні фінансово-економічні обмеження для великої групи російських банків, компаній, підприємств, спецслужб, бізнес-структур тощо⁸¹; (в) секторальні санкції – військово-промисловий комплекс, енергетика тощо.

Досить чутливими для російської економіки є санкційні обмеження у сфері інвестицій, нових технологій, поставок обладнання для нафтогазової галузі, згортання спільних проєктів у видобутку вуглеводів тощо. Наприклад, найпотужніша американська компанія *ExxonMobil* зупинила дев'ять з 10 проєктів у Росії, ЄС заблокував фінансування трьох провідних російських паливно-енергетичних компаній. Ряд країн Заходу запровадили обмеження або зупинили співробітництво з РФ у сфері високих технологій, у фінансовій, агропромисловій, космічній, військовій сферах тощо.

Зокрема, ЄС з березня 2019р. продовжив на півроку пакет санкцій проти РФ, які стосуються **155 фізичних осіб і 44 організацій**⁸² (цей пакет санкцій підтримали також Албанія, Норвегія, Чорногорія та Україна)⁸³. Під санкції США підпадають **понад 400 російських компаній і близько 200 громадян РФ**⁸⁴.

Санкційна політика США на російському напрямі посилилася після підписання у серпні 2017р. Д.Трампом Закону “Про протидію противникам США за допомогою санкцій” (*CAATSA*). Широкого резонансу набув т.зв. “Кремлівський список”, який включав 210 російських високопосадовців і бізнесменів. Протягом 2018р. Держдеп, Мінфін і Міністерство торгівлі США доповнювали та розширювали санкційні списки. Наприклад, 20 вересня 2018р. “чорний список” США поповнили 27 осіб і п'ять компаній, пов'язаних із оборонною галуззю і спецслужбами РФ, зокрема “Приватна воєнна компанія Вагнера”. Найбільші ризики для російської економіки містяться у більш агресивному використанні важелів закону *CAATSA*, а також у можливому запровадженні нових законопроектів *DETER* та *DASKAA*. Йдеться про більш жорсткі обмеження щодо російських банків і заборону операцій з російським державним боргом.

4 березня 2019р. Президент США пролонгував ще на рік дію пакета санкцій проти РФ, запроваджених у березні 2014р. У супроводжувальному документі Д.Трамп зазначив: “дії [російської сторони], що підривають демократичні процеси та інститути, загрожують миру в країні та її стабільності, суверенітету і територіальній цілісності...дії РФ включаючи анексію Криму і застосування сили в Україні становлять підвищену загрозу національній безпеці США”⁸⁵.

⁷⁹ Один з прикладів звітів СММ. Оперативний звіт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні 18 лютого 2019. “Вранці 18 лютого, близько 08:00, у непідконтрольному урядові Донецьку двоє співробітників СММ, стоячи перед місцем базування Місії на бульварі Пушкіна, почули щонайменше два вибухи орієнтовно за 100-150 метрів на південно-південний схід. Інші співробітники Місії перебували всередині будівлі. Ніхто не постраждав. Пізніше команда СММ зафіксувала в цьому районі дві свіжі вирви (діаметром близько 70 см) приблизно за 100 та 300 метрів на південь від місця базування Місії”. Див.: Сайт СММ ОБСЄ в Україні, <https://www.osce.org/uk/special-monitoring-mission-to-ukraine/411764>.

⁸⁰ Російсько-український конфлікт: стан, наслідки, перспективи розвитку подій. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2014р., №5-6, с.25-26, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD148-149_2014_ukr.pdf.

⁸¹ Країни світу час від часу доповнюють списки російських банків і компаній, проти яких запроваджені санкції.

⁸² Зокрема під санкціями ЄС знаходяться – “Транснафта”, “Газпромнафта”, “Роснафта”, “Уралвагонзавод”, “Оборонпром”, “Объединенная авиастроительная корпорация “Алмаз-Антей”, Тульський оружений завод, концерн “Калашников” та ін.

⁸³ Санкційна політика ЄС стосовно РФ включає три напрями: (а) візові обмеження; (б) економічні санкції проти російських компаній нафтового, оборонного та фінансового секторів; (в) обмеження стосовно Криму. Заходи за цими напрямами були ухвалені протягом 2014р. І згодом доповнювалися і розширювалися. Дії перших двох санкційних блоків продовжуються раз у півроку, а заходи стосовно Криму – раз на рік.

⁸⁴ В Росії подсчитали, сколько компаний попали под санкции США. – Сегодня, 15 мая 2018г., <https://www.segodnya.ua/economics/business/v-rossii-podschitali-skolko-kompaniy-popali-pod-sankcii-ssha-1138396.html>.

⁸⁵ Трамп продлил на год санкции против России за агрессию против Украины. – Сегодня, 4 марта 2019г., <https://www.segodnya.ua/world/usa/tramp-prodlil-na-god-sankcii-protiv-rossii-za-agressiyu-protiv-ukrainy-1230586.html>.

За різними оцінками, західні санкції коштують Росії близько 1-1,5% ВВП на рік⁸⁶ (близько \$20 млрд.), причому цей негативний ефект від санкцій кратно збільшується внаслідок синергетичного впливу інших внутрішніх і зовнішніх факторів – зокрема, переважно сировинного характеру російського експорту та неефективної системи державного управління, корупції, відтоку капіталу, зупинення великих проєктів із зовнішніми інвесторами, кон'юнктури ринку енергоносіїв тощо. Загалом за оцінками *Bloomberg Economics*, сьогодні ВВП РФ на 10% менше, ніж прогнозувалося у 2013р. Аналітики *Bloomberg Economics* визнають, що економіка РФ постраждала й від падіння цін на нафту, але саме внаслідок саме запровадження санкцій вона недоотримала 6% росту за останні чотири роки⁸⁷.

Санкції Заходу справляють відчутний вплив насамперед на фінансово-економічну та соціальну ситуацію в РФ. Зокрема перші результати від запровадження санкцій були дуже відчутні для Росії – у 2015р. ВВП знизився на 3,7%, реальна зарплата – на 9,5%, інфляція зросла на 12,9%, курс долара зріс майже вдвічі, відтік капіталу за кордон склав рекордні \$151,5 млрд. тощо⁸⁸.

За оцінками російських експертів, за останні п'ять років знижуються доходи населення, невпинно зростає рівень бідності. Якщо у 2013р. за межу бідності знаходилися 15,5 млн. росіян (10,8% населення), то у вересні 2018р. – 19,6 млн. (13,3%). Частка бідних за цей період зросла на 26%⁸⁹.

Західні санкції: (а) погіршують інвестиційний клімат у РФ, її суверенний кредитний рейтинг; (б) спричиняють негативні процеси в бізнес-середовищі, в банківській сфері; (в) здійснюють політико-психологічний тиск на бізнес-еліту та найближче оточення Президента РФ; (г) загалом стримують розвиток економіки, негативно позначаються на соціальній ситуації в цілому. Досить обтяжливим для бюджету та неефективним є вимушений процес імпортозаміщення – зокрема, програма імпортозаміщення у сфері АПК призвела не до покращення ситуації в цій сфері, а навпаки, посилила стагнаційні процеси.

Від санкцій страждає й експорт. За даними моніторингу Мінекономрозвитку, у 2018р. російські

експортери внаслідок 159 обмежувальних заходів з боку 62 країн втратили \$6,3 млрд. Найбільш відчутні втрати спричинені заходами з боку ЄС (25 обмежувальних заходів, втрати – понад \$2,4 млрд.), України (22 – \$775 млн.), Туреччини (12 – \$713 млн.), США (9 – понад \$1,1 млрд.). Найпомітніше санкції позначилися на російській металургійній промисловості (\$4 млрд.)⁹⁰.

Безумовно, санкції Заходу щодо Росії мають вагомий “стримуючий” ефект, на який кремлівське керівництво не може не зважати. Однак, за майже п'ять років західні санкції суттєво не змінили ані в цілому характер агресивної зовнішньої політики Кремля, ані ситуацію на Сході України. Оцінюючи ефективність їх впливу на РФ, слід мати на увазі принаймні кілька важливих обставин.

По-перше, санкції мають накопичувальний ефект – значна частина з них розрахована на середньо- та довгострокову перспективу. Це визнають і лідери країн-ініціаторів запровадження цих санкцій.

По-друге, слід нагадати, що Росія має досить потужний запас міцності. Насамперед йдеться про потенціал нафтогазової промисловості та значні золотовалютні резерви.

По-третє, російське керівництво в ідеологічному плані досить ефективно використовує зовнішні санкції як інструмент зміцнення правлячого режиму та посилення антизахідних настроїв громадян РФ. 4 грудня 2014р. В.Путін у щорічному Посланні Федеральним Зборам заявив: “Так звані санкції і зовнішні обмеження – це стимул для більш ефективного, прискореного досягнення поставлених цілей”⁹¹.

По-четверте, санкції стосовно РФ мають й відчутний зворотний ефект для економік країн Заходу, які залежать від поставок російської продукції і сировини, насамперед енергоносіїв. Слід нагадати, що російська сторона ще в серпні 2014р. запровадила у відповідь пакет санкцій проти ряду країн Заходу⁹².

По-п'яте, комплексний ефект санкцій значною мірою нівелюється зростанням ізоляціонізму та національного егоїзму в Європі і світі.

Оцінюючи в цілому західну політику санкцій, слід зазначити, що попри всю її важливість і

⁸⁶ Почему Украине ни в коем случае нельзя отказываться от “минского процесса”: в США назвали причины. – Сегодня, 23 октября 2018г., <https://www.segodnya.ua/politics/pochemu-ukraine-ni-v-koem-sluchae-nelzya-otkazyvatsya-ot-minskogo-processa-v-ssha-nazvali-prichiny-1182072.html>.

⁸⁷ Див.: Doff N. Here's One Measure That Shows Sanctions on Russia are Working. – Bloomberg, 16 Nov 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-16/here-s-one-measure-that-shows-sanctions-on-russia-are-working>.

⁸⁸ Экономическая ситуация в России после введения санкций. – Коммерсант, 28 апреля 2016г., <https://www.kommersant.ru/doc/2975263>.

⁸⁹ Башкатова А. Ударная российская пятилетка обнищания. – Независимая газета, 27 января 2019г., http://www.ng.ru/economics/2019-01-27/1_7492_misery.html.

⁹⁰ Российские экспортеры потеряли \$6,3 млрд. из-за экономических санкций Запада. – Интерфакс, 18 февраля 2019г., <https://www.interfax.ru/business/651038>.

⁹¹ 4 грудня 2014р. у щорічному Посланні Федеральним Зборам В.Путін зазначив: “...про санкції. Це не просто нервова реакція США або їх союзників на нашу позицію у зв'язку з подіями та держпереворотом на Україні, і майже не у зв'язку з т.зв. “кримською весною”. Впевнений, що якщо б всього цього не було...то вигадали б який-небудь інший привід для того, щоб стримати зростаючі можливості Росії, вплинути на неї, а ще краще, використати у власних інтересах”. Див.: Послание Президента Федеральному Собранию 4 грудня 2014р. – Официальный сайт Президента РФ, <http://president.kremlin.ru/news/47173>.

⁹² 6 серпня В.Путін підписав Указ “О запровадженні окремих спеціальних економічних заходів з метою забезпечення безпеки Російської Федерації”. Цим документом органам державної влади, місцевому самоврядуванню, юридичним особам забороняється або обмежується здійснення зовнішньоекономічних операцій, що передбачають ввезення на територію РФ окремих видів сільськогосподарської продукції, сировини і продовольчих товарів з країн, які запровадили санкції проти РФ. Див.: Офіційний сайт Президента РФ, president.kremlin.ru/acts/46404.

необхідність як вагомого стримуючого фактора, вона потребує вдосконалення, зміцнення і розширення з огляду на ескалацію російської експансії в Україні, Європі і світі. Ціна агресії для Росії має зростати. Отже, явно запізнілою та неадекватною є реакція світового співтовариства, зокрема ЄС, на російську агресію проти українських судів у Чорному морі поблизу Керченської протоки в листопаді 2018р.

1.3.4. Переговорний процес. Ініціативи Заходу з врегулювання конфлікту на Донбасі

Багатосторонній переговорний процес з питань конфлікту на Сході України розпочався 17 квітня 2014р. в Женеві в рамках зустрічі голів зовнішньополітичних відомств України, РФ, США та Високого представника ЄС. 6 червня 2014р. в м.Бенувіль (Нормандія) відбулася зустріч лідерів України, Німеччини, Франції і РФ, де було започатковано т.зв. “Нормандський формат”, який став основним майданчиком переговорів. Паралельно розпочалася робота тристоронньої контактної групи (Україна-ОБСЄ-РФ за участі представників “ДНР-ЛНР”). У 2014-2015рр. відбулася низка зустрічей глав МЗС країн Нормандської четвірки. Але ініційований міжнародною дипломатією процес, зокрема, ухвалені у вересні 2014р. Протокол і Меморандум тристоронньої контактної групи не призвели ні до встановлення миру, ні навіть до стабільного зупинення бойових дій на Сході України.

На фоні активних бойових дій у районі Маріуполя та Дебальцевого та наступу бойовиків 11-12 лютого 2015р. у Мінську глави країн Нормандської четвірки ухвалили Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей⁹³ – паліативний, не вигідний Україні документ, який не зупинив війну на Донбасі, але нині офіційно вважається основним і безальтернативним шляхом мирного врегулювання конфлікту на Донбасі.

Наступною і понині останньою спробою зупинити бойові дії стала зустріч лідерів Нормандської четвірки в Берліні (19 жовтня 2016р.), де було ухвалене рішення про розробку “дорожньої карти” з виконання Мінських домовленостей. Однак згодом, 29 листопада на переговорах глав МЗС у “Нормандському форматі” – не досягнуто жодного результату. Усі наступні спроби розблокувати переговорний процес не призвели до позитивного результату. “Нормандський формат” було фактично “поставлено на паузу”.

Отже багаторічні зусилля західної дипломатії не мали успіху. Головна причина – заведення

переговорного процесу російською стороною у глухий кут, категоричне та незмінне намагання країни-агресора включити до складу України терористичні проросійські утворення “ДНР/ЛНР”, закріпивши їх “особливий” статус у Конституції. Це неприйнятно для української сторони. Така позиція РФ блокує переговорний процес у всіх переговорних форматах, у т.ч. в рамках діалогу “К.Волкер-В.Сурков” й у тристоронній контактній групі в Мінську, яка з моменту ухвалення Мінських домовленостей провела понад 100 спільних засідань⁹⁴.

У рамках переговорного процесу (й поза ним) західні партнери висували різні проекти і плани припинення війни на Донбасі. Найбільш помітними серед них є плани П.Мореля (французький дипломат, керівник політичної групи у тристоронній контактній групі) і Ф.Штайнмайера (екс-глава німецького МЗС, нині Президент ФРН). “План Мореля” було оприлюднено в рамках зустрічі глав МЗС країн Нормандської четвірки (вересень 2015р.).

“План Мореля” передбачав наступний алгоритм. Одразу після припинення бойових дій та відведення збройних формувань від лінії зіткнення, Україна мала прийняти спеціальний закон про вибори на окупованих територіях, реалізувати закон про амністію бойовиків та провести вибори. Після визнання виборів легітимними Україною та міжнародним співтовариством Росія виводить свої війська з Донбасу та повертає контроль над кордоном⁹⁵. Тобто пропонувалася формула “спочатку вибори, потім контроль над кордоном”. У “Плані Мореля” досить детально описано саме модальності проведення виборів на Донбасі⁹⁶. Цей план містив загрози та виклики для України, де-факто легітимізував сепаратистські угруповання і закладав під українську державність “мину уповільненої дії”.

Протягом 2016р. суттєвих зрушень у питанні досягнення мирного врегулювання конфлікту на Донбасі не спостерігалось. Зважаючи на це, постала необхідність вироблення нових підходів до імплементації Мінських домовленостей. Відтак, у вересні 2016р. Ф.Штайнмаєр на прес-конференції в Києві оприлюднив нову формулу паралельного виконання безпекових і політичних положень Мінських домовленостей⁹⁷. Суть запропонованої т.зв. “формули Штайнмаєра” полягала в тому, що прийняття спеціального закону про вибори на Донбасі та внесення змін до Конституції щодо особливого статусу Донбасу має відбуватися паралельно з припиненням бойових дій, відведенням військ від лінії розмежування та остаточним

⁹³ Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, https://www.president.gov.ua/storage/files-storage/00/11/17/09e4e9749cfb97d84a8059c09db04ae8_1444898362.pdf.

⁹⁴ У 2018р. відбулося 17 засідань тристоронньої контактної групи.

⁹⁵ “Формула Штайнмайера” с тремя неизвестными: выборы, особый статус Донбасса и контроль границы. – Сегодня, 26 октября 2016г., <https://www.segodnya.ua/politics/formula-shtaynmayera-s-tremya-neizvestnymi-vybory-osobyy-status-donbassa-i-kontrol-granicy-763758.html>.

⁹⁶ Зокрема, передбачалося визначити території та виборчі округи. Вибори мали проводитися за мажоритарною системою, можливо змішаною та частково пропорційною для Донецька і Луганська. Вимогами до кандидатів були п'ять років постійного проживання, не рахуючи останніх двох років. До виборів могли бути допущені ті партії, які мали місцеві осередки до 2014р. Тимчасові територіальні виборчі комісії мали складатися з представників зон, а засідання відбуватися під головуванням члена ЦВК. Див.: Рахманін С. Морельські тези. – Дзеркало тижня, 18 вересня 2015р., https://dt.ua/internal/morelski-tezi-_.html.

⁹⁷ Штайнмаєр: пункты минских соглашений по безопасности должны осуществляться параллельно с политическими шагами. – Интерфакс-Украина, 14 сентября 2016г., <https://interfax.com.ua/news/political/370145.html>.



виводом іноземних військ з території України. “Формула Штайнмаєра” замінила собою попередній “план Мореля”. Але ідея таких паралельних дій і проведення “експрес-виборів” на непідконтрольних територіях, з одного боку, містить небезпеку для України, а з іншого – потребує спільного бажання сторін до врегулювання конфлікту. Наступні події на донбаському фронті засвідчили відсутність такого бажання з боку РФ. Очевидно, що умовою політичного діалогу має бути стабільне та довгострокове перемир’я, демілітаризація окупованої території.

Отже, франко-німецькі плани не зрушили з місця процес врегулювання конфлікту на Донбасі. Потрібно було шукати нові компромісні варіанти або повертатися до старих ідей. У цьому контексті актуальності набула ідея миротворчої місії ООН на Донбасі, яка була ініційована і нині активно просувається українською стороною. Ця ідея знайшла відображення у відповідних планах К.Волкера і М.Сайдіка⁹⁸.

1.3.5. Фактори, що обмежують ефективність дій Заходу

Проблема конструювання відносин з путінською Росією постає перед Заходом у геополітичному та філософському сенсі. Нині в максимально узагальненому вигляді західна політика на російському напрямі зводиться до формули “стримування Кремля і готовність до діалогу”. Зокрема, в щорічному Звіті Генерального секретаря НАТО за 2017р. наголошується: “Альянс і надалі чітко дотримуватиметься позиції, що ґрунтується на подвійному підході, який передбачає потужні стримування і оборону, які доповнюються періодичним, цілеспрямованим і значущим діалогом з Росією”⁹⁹.

У західному політичному дискурсі присутні, з одного боку, тверезе усвідомлення природи і цілей агресивної політики РФ на світовій арені, розуміння необхідності адекватного опору кремлівським зазіханням на світоглядні та інституційні засади західної цивілізації. З іншого – небажання вірити в

перспективу масштабної конфронтації з Росією, страх перед ядерним шантажем Кремля, інерція попередніх надій на лібералізацію і демократизацію РФ, віра в незмінність комфорту, добробуту та безпеки на континенті. Залишаються популярними тези про те, що “не можна заганяти Росію у глухий кут”, а в європейських бізнес-колах досить поширеним є “прагматичний” підхід стосовно того, що антиросійські санкції недоцільні, оскільки несуть фінансово-економічні збитки.

Відомий дослідник М.Херпен, оцінюючи західну політику на російському напрямі, наголошує на “грандіозних тактичних помилках США та ЄС”, на “невірній оцінці намірів кремлівської влади і проведенні непродуманої політики щодо Москви”. На його думку, Європа, перебуваючи в “посмодерністському самозаспокоєнні”, сама себе “демобілізувала та роззброїла, незважаючи на виразні ознаки того, що Росія, спадкоємиця Радянського Союзу, стає вкрай націоналістичною та реваншистською”¹⁰⁰.

Слід нагадати, що однією зі спроб визначити стратегію на російському напрямі став саміт міністрів закордонних справ країн ЄС (березень 2016р.). Запропонований пакет з п’яти концептуальних напрямів зводився до наступного: (1) умовою нормалізації відносин з РФ є безумовне виконання Мінських домовленостей; (2) можливою є вибіркова співпраця (“послуга за послугу”) з РФ щодо врегулювання кризових ситуацій (Сирія, Близький Схід, боротьба з ІДІЛ і т.ін.); (3) зміцнення внутрішньої стійкості ЄС; (4) зміцнення контактів зі східними та центрально-азійськими партнерами; (5) допомога громадянському суспільству в РФ¹⁰¹.

Цей план виглядає скоріше тактичною схемою, яка є узагальненою констатацією діючої практики. Але в цій грі “послуга за послугу” В.Путін, порівняно з західними лідерами, має ряд очевидних переваг. **По-перше**, російський Президент не обтяжений міжнародними договірно-правовими “умовностями” типу кордонів і договорів. **По-друге**, він має унікальну, за західними мірками, персональну оперативність прийняття рішень та безумовність їх підтримки іншими державними інститутами. **По-третє**, він спирається на традицію утилітарного та безконтрольного використання людських ресурсів (засекреченість людських втрат силових відомств). **По-четверте**, він, принаймні нині, має такий рівень підтримки громадян, який не мають західні лідери. І це за наявності надійних і ефективних механізмів забезпечення суспільної підтримки. При цьому, за результатами соціологічних досліджень Левади Центру (лютий 2019р.), російське суспільство перебуває в досить апатичному стані – 75% громадян не схильні брати участь у жодних акціях протесту з політичними вимогами¹⁰².

⁹⁸ Тема миротворчої місії ООН на Донбасі розглядається у розділі 3 цієї доповіді.

⁹⁹ Щорічний звіт Генерального секретаря НАТО, 2017, с.25, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180905_SG_AnnualReport_2017_ukr.pdf.

¹⁰⁰ Марсель Х.Ван Херпен. Війни Путіна. Чечня, Грузія, Україна: незасвоєні уроки минулого. – Харків, 2015р., с.4.

¹⁰¹ Див.: “Гібридна” війна Росії – виклик і загроза для Європи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2016р., №9-10, с.2-7, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD167-168_2016_ukr.pdf.

¹⁰² Три четверти росіян смирилися с происходящим и не будут протестовать. – Сегодня, 6 марта 2019г., <https://www.segodnya.ua/world/russia/tri-chetverti-rossiyan-smirilis-s-proishodyashchim-i-ne-budut-protestovat-1231500.html>.



Можна визначити наступні слабкі місця Заходу, його “точки вразливості” на російському напрямі.

Перше. Геополітична турбулентність і висхідна конфліктність міжнародних відносин руйнують єдність західного світу, координованість дій. Зокрема, поглиблюються суперечності і проблеми у відносинах США з країнами ЄС (наприклад, ситуація довкола “Північного потоку-2”). Спостерігається збільшення кризових зон на європейському континенті і у світі (шість “заморожених”/“тіючих” конфліктів на пострадянському просторі, Сирія, Північна Корея, Венесуела, ситуація довкола Ірану тощо). Водночас, зростають тенденції національного ізоляціонізму (“США вище всього”). Поглиблюється криза глобальних (ООН) і регіональних (ОБСЄ) структур безпеки, які нині не в змозі адекватно реагувати на виклики та загрози російської експансіоністської політики. Під знаком питання опинилась ефективність міжнародних механізмів запобігання розповсюдженню ядерної зброї. **Україна, позбавившись третього у світі ядерного арсеналу під міжнародні гарантії (Будапештський меморандум), стала об’єктом агресії з боку держави, яка ці гарантії надала.**

Дедалі більше і більше визначається у геополітичному ландшафті фактор Китаю – потужного і впливового центру сили, сфера інтересів якого розширюється.

Друге. Ключовий партнер України – ЄС нині перебуває у стадії складної трансформації, обтяжений внутрішніми проблемами (наслідки *Brexit*, міграційна криза, конфліктність між офіційним Брюсселем і країнами-членами, зростання правого радикалізму, ізоляціонізму, проросійських настроїв тощо). ЄС гостро відчуває дефіцит єдності і критичне зростання руйнівних відцентрових тенденцій.

Це загострює проблему внутрішньої солідарності як щодо норм поведінки з РФ, так і стосовно запроваджених санкцій. Очевидно, що геополітичні очікування РФ пов’язані з травневими (2019р.) виборами до Європарламенту та наступним процесом формування керівних органів ЄС. Є підстави прогнозувати активне “адресне” втручання Кремля у цю виборчу кампанію (зокрема в тих країнах, де позиції

проросійських сил є традиційно сильними та інформаційний вплив істотним).

Третє. Західний світ відчуває дефіцит стратегічних підходів у політиці на російському напрямі. Йдеться про формування адекватних і ефективних засобів, механізмів і політик протистояння російській “гібридній” експансії. А це сприймається Кремлем як безкарність і заохочення до активних дій. Відносно недавно ЄС і США почали формувати інституційні механізми протистояння “гібридним” загрозам, створювати певні структури виявлення та опору інформаційним впливам, зокрема російській пропаганді.

Четверте. Російська сторона досить ефективно використовує притаманні західним демократіям “людиноцентричні” риси – широкий політичний плюралізм, ліберальну свободу слова і зібрань, повагу до прав особистості, законслухняність, толерантність, політкоректність. Усе це обумовлює вразливість країн Заходу до гібридних “спецоперацій”, що здійснюються поза рамками будь-яких норм, правил і моралі. На думку авторів дослідження “Троянські коні Кремля”: “Москва розглядає цінності Заходу, плюралізм і відкритість, як уразливості для використання. Її тактика асиметрична, підризна, їй не так легко протистояти”¹⁰³.

В умовах російської агресії для України надзвичайно важливою є політико-дипломатична солідарність і фінансово-економічна підтримка країн Заходу та міжнародних організацій, у т.ч. комплексне сприяння реалізації внутрішніх реформ. Це підвищує можливості і потенціал України з опору “гібридній” експансії Кремля на Донбасі. Однак обсяги допомоги мають тенденцію до скорочення, і українська влада повинна розраховувати насамперед на власні сили.

За роки російсько-українського конфлікту серед світової спільноти поступово сформувалася стабільна коаліція країн, які послідовно підтримують суверенітет і територіальну цілісність України, виступають за звільнення окупованих територій на Сході України і активно підтримують українські інтереси на майданчиках міжнародних організацій.

У світовому політикумі поступово утверджується реальне усвідомлення природи і цілей російської геополітичної експансії. Однак, з одного боку, зростає турбулентність і невизначеність світових тенденцій і процесів. Виявилися неефективними перед російськими викликами і загрозами глобальні та регіональні механізми безпеки. З іншого – західна спільнота обтяжена внутрішніми проблемами, суперечностями, конфліктами і при цьому досить вразлива до зростаючого кремлівського впливу.

Багаторічні зусилля західної дипломатії в Нормандському форматі, в рамках тристоронньої контактної групи і діалогу “Волкер-Сурков” дещо знизили активність бойових дій, але на жаль,

¹⁰³ The kremlins Trojan horses. – Atlantic Council, atlanticcouncil.org/images/publications/The_Kremlins_Trojan_Horses_web_1116.pdf.

не призвели до врегулювання конфлікту на Донбасі внаслідок контрпродуктивної, негнучкої позиції країни-окупанта.

Важливою складовою стримування політики РФ на донбаському напрямі є західні санкції. Однак, санкційна політика за п'ять років запровадження не призвела до бажаного ефекту та потребує вдосконалення і зміцнення. Ціна для Росії за її агресію в Україні і світі має адекватно збільшуватися.

1.4. Політика України на донбаському напрямі

Державна політика України з врегулювання конфлікту на Донбасі формувалася у складних, кризових умовах. Відразу після анексії Криму, у квітні 2014р. диверсійні загопи РФ розпочали бойові дії на Сході України, в регіоні розгорталася російська інтервенція. Виникла вибухонебезпечна ситуація у сусідніх областях країни. Поширювалася масштабна політико-дипломатична, економічна, енергетична, інформаційна агресія РФ.

Загроза суверенітету країни, національної державності посилювалася на фоні складної соціально-економічної ситуації, вакууму влади, кризи силових відомств. Потужним був вплив проросійської “п'ятої колони”. Ускладнюють ситуацію соціокультурні міжрегіональні розбіжності, помітні проросійські настрої у східних і південних областях України. Неоднозначною була громадська думка щодо подій на Донбасі, на формування якої впливала російська пропаганда, роздмухуючи тезу про громадянську війну в Україні.

Громадська думка

На початку жовтня 2014р. 42% громадян України вважали, що на Донбасі триває війна між Росією і Україною, 23% характеризували ці події як сепаратистський заколот, підтриманий РФ, а 15% – як громадянську війну між проукраїнськими та проросійськими налаштованими громадянами України. 11% вважали, що на Сході України триває боротьба за незалежність Донецької і Луганської народних республік.

Причому в Донецькій і Луганській областях найбільші частки опитаних (33% і 34%, відповідно) були переконані, що в регіоні йде громадянська війна або боротьба за незалежність “ДНР-ЛНР”¹⁰⁴.

1.4.1. Специфіка та еволюція державної політики з врегулювання конфлікту на Донбасі

На початковому етапі (весна-літо 2014р.) події на Донбасі на офіційному рівні визначалися переважно як локальний місцевий “сепаратизм”, хоча вказувалося на втручання зовнішніх сил. У цьому контексті

слід згадати про перший “превентивний” документ Верховної Ради – Постанову “Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основі національної безпеки України”, де йшлося про загрозу “спроб окремих політиків, представників органів місцевого самоврядування, лідерів об'єднань громадян... створити ґрунт для ескалації громадянського конфлікту, поширення сепаратистських настроїв, що може призвести до виникнення загрози територіальній цілісності...”¹⁰⁵.

Загалом про ставлення влади до ситуації на Сході країни як до переважно “сепаратистської”, “місцевої” загрози, применшення/неврахування російського чинника свідчать наступні кроки. **Перше.** Були здійснені призначення головами обласних державних адміністрацій конфліктних регіонів представників великого бізнесу, авторитетних серед місцевих еліт, що, як здавалося, мало б заспокоїти ситуацію. І.Коломойського було призначено главою Дніпропетровської, С.Таруту – Донецької ОДА. С.Тарута згадував: “Якщо повернутися до березня-квітня 2014р., то ми не розуміли після Криму, що буде реальний військовий конфлікт. Ми думали, що достатньо переконати цю масу в Донецьку і все заспокоється... Тоді ніхто не розумів, що відбувається... На жаль, силовики не здатні були надати комплексну оцінку і загрози, і дій”¹⁰⁶. **Друге.** Правовою основою для врегулювання ситуації на Донбасі було обрано формат “антитерористичної операції”, проголошеної 14 квітня 2014р. в.о. Президента України О.Турчиновим. Почалося застосування силових структур, які великою мірою до цього не були готові. **Третє.** На офіційному рівні пропонувалися ідеї проведення всеукраїнського референдуму стосовно державного устрою України¹⁰⁷, а також регіонального референдуму на Донбасі щодо додаткових повноважень місцевих органів влади, статусу російської мови¹⁰⁸. **Четверте.** Верховна Рада 20 травня 2014р. ухвалила “Меморандум порозуміння і миру”. У ньому містилися загальні заклики не допустити міжконфесійні та міжнаціональні конфлікти у країні, забезпечити загальнонаціональний діалог. Гарантувався особливий статус російської мови, обіцялось удосконалити розподіл бюджетних доходів між центром і регіонами, оголошувалось, що не буде кримінального переслідування громадян за участь у масових акціях, за винятком осіб, які вчинили тяжкі злочини, тощо. Рада закликала до роззброєння всіх незаконних формувань¹⁰⁹.

У цілому, на початку конфлікту державні рішення були реактивними, не адекватними ситуації. Запроваджені заходи громадського діалогу були доцільними та ефективними скоріш для локального внутрішнього конфлікту, яким конфлікт на Донбасі не був априорі. **Українське керівництво в той час**

¹⁰⁴ Проблеми і перспективи українсько-російських відносин очима громадян. Результати соціологічного дослідження Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2014р., №5-6, с.73, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD148-149_2014_ukr.pdf.

¹⁰⁵ Постанова ВРУ “Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основі національної безпеки України” №756 від 22 лютого 2014р.

¹⁰⁶ Сергій Тарута: Порошенко був найбільш неефективним міністром економіки за всю історію. – Українська правда, 26 листопада 2015р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/26/7090271>.

¹⁰⁷ Турчинов пропонує всеукраїнський референдум. – Левий берег, 14 апреля 2014г., https://lb.ua/news/2014/04/14/263025_turchinov_predlozhit_vseukrainskiy.html.

¹⁰⁸ Тарута виступив за референдум о статусе русского языка. – Левый берег, 23 апреля 2014г., http://lb.ua/news/2014/04/23/264155_taruta_vistupil_referendum.html.

¹⁰⁹ Постанова ВРУ “Про Меморандум порозуміння й миру” №1280 від 20 травня 2014р.

не спромоглося реально оцінити природу, характер, масштаб і можливі наслідки подій, що розгорталися на Донбасі. Не було враховано досвід анексованого Криму. Ескалація конфлікту на Сході України відбувалася за сценарієм і під контролем російської сторони.

Новообраний Президент України П.Порошенко в інавгураційній промові окреслив деякі тези плану з врегулювання ситуації на Сході України, а згодом, 20 червня 2014р. було оприлюднено т.зв. “Мирний план П.Порошенка”.

Мирний план Президента України щодо врегулювання ситуації у східних регіонах України¹¹⁰

1. Гарантії безпеки для всіх учасників переговорів.
2. Звільнення від кримінальної відповідальності тих, хто склав зброю і не здійснив тяжких злочинів.
3. Звільнення заручників.
4. Створення 10 км буферної зони на українсько-російському державному кордоні. Вивід незаконних збройних формувань.
5. Гарантований коридор для виходу російських і українських найманців.
6. Роззброєння.
7. Створення в структурі МВС підрозділів для здійснення спільного патрулювання.
8. Звільнення незаконно утримуваних адміністративних будівель в Донецькій і Луганській областях.
9. Відновлення діяльності місцевих органів влади.
10. Поновлення центрального теле- і радіомовлення у Донецькій і Луганській областях.
11. Децентралізація влади (шляхом обрання виконкомів, захист російської мови; проект змін до Конституції).
12. Узгодження губернаторів до виборів з представниками Донбасу (за умови погодження єдиної кандидатури, при розбіжностях – рішення приймає Президент).
13. Дострокові місцеві і парламентські вибори.
14. Програма створення робочих місць в регіоні.
15. Відновлення об'єктів промисловості і соціальної інфраструктури.

Це був скоріше план мирного компромісу, адресовано насамперед жителям Донбасу, який опосередковано передбачав і відповідну готовність до врегулювання ситуації, і примирення з боку російської сторони. Але Кремль мав зовсім інші плани і цілі

щодо Донбасу та України в цілому. Мирний план П.Порошенка та переговорний процес не принесли позитивних результатів. Конфлікт на Сході України мав зовнішньополітичне походження, а місцеві проблеми використовувалися для маскування російського вторгнення під “громадянську війну в Україні”. Подальший перебіг АТО показав, що була недооцінена готовність Росії до прямого військового втручання на Донбасі.

Нова воєнно-політична реальність була зафіксована Мінським протоколом від 5 вересня 2014р. та Мінським меморандумом від 19 вересня. Перший документ певним чином продовжував попередню “мирну” лінію української влади¹¹¹. Другий стосувався військових питань і фактично був угодою про тимчасове перемир'я між ворогуючими сторонами, коли до стабільного миру далеко¹¹². Фактичну втрату української юрисдикції над окремими районами Донецької і Луганської областей фіксував Закон України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” (2 вересня 2014р.), який регламентував обмеження в регіоні дії вітчизняного законодавства в соціально-економічній сфері¹¹³.

Як крок до компромісного вирішення конфлікту мирним шляхом слід розглядати ухвалення 16 вересня 2014р. Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”. Цей Закон (згодом неодноразово пролонгований), що надає особливий статус місцевим органам самоврядування на Донбасі, не передбачений конституцією, викликав неоднозначне та суперечливе ставлення в українському політикумі і суспільстві¹¹⁴.

Наприкінці 2014р. - початку 2015р. тривала ескалація бойових дій на лінії розмежування, а розвиток політичного діалогу було заблоковано незаконними виборами 2 листопада в “ДНР” і “ЛНР”. Кремль намагався нав'язати офіційному Києву прями переговори з ватажками “республік”, щоб сформувати міжнародну політичну суб'єктність підконтрольних сепаратистських утворень.

З огляду на це, Верховна Рада 27 січня 2015р. ухвалила Звернення до світової спільноти, в якому визначила Донбас окупованими територіями, а Росію – державою-агресором¹¹⁵. **Це був перший крок української влади щодо офіційного визнання російської агресії і окупації Донбасу.** Офіційне утвердження концепції конфлікту як

¹¹⁰ Петро Порошенко представив в Донбасі мирний план з врегулювання ситуації на сході України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 20 червня 2014р., <https://www.president.gov.ua/news/petro-poroshenko-predstaviv-v-donbasi-mirnij-plan-z-vregulyu-33044>.

¹¹¹ Навіть у його назві містилося формулювання “кроки, спрямовані на імплементацію мирного плану Президента України П.Порошенка”, хоча і додавалося про “мирні ініціативи Президента Росії В.Путіна”. У ньому продовжувалося говоритися про “загальнонаціональний інклюзивний діалог”, безумовну амністію, згадувався особливий статус місцевого самоврядування на Сході України. Див.: Протокол о результатах консультаций Трехсторонней контактной группы. – ОБСЄ, 5 вересня 2014р., <https://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>.

¹¹² Меморандум об исполнени положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П.Порошенко и инициатив Президента России В.Путіна. – ОБСЄ, 19 вересня 2014р., <https://www.osce.org/ru/home/123807?download=true>.

¹¹³ Цей Закон більш відповідав реальній ситуації і кореспондувався з іншим “кримським законом” – “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”.

¹¹⁴ Політико-правовий аналіз цього документа міститься у статті В.Мусяки “Деякі аспекти державно-правових рішень щодо окупованих районів Донбасу”, вміщеної в цьому журналі.

¹¹⁵ Звернення до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором. – Верховна Рада України, 27 січня 2015р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-19>.

російської окупації давало чіткий сигнал суспільству та сприяло громадській консолідації навколо питання протистояння російській агресії.

Отже, з початку 2015р. в українській офіційній політиці оформлюється позиція, що конфлікт на Донбасі має винятково міждержавний характер. Опоередковано це було відображено у зверненні РНБО України до ООН та ЄС з проханням розгорнути на окупованих територіях міжнародну операцію з підтримки миру та безпеки (затверджене Президентом 3 березня 2015р.)¹¹⁶. Тоді ж був прийнятий Закон про утворення тимчасових органів державної влади на Донбасі – військово-цивільних адміністрацій, які мали діяти у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України¹¹⁷. 17 березня Парламент ухвалив Постанову, в якій невідконтрольні райони Донбасу визнаються окупованими територіями¹¹⁸. А у Заяві Верховної Ради від 21 квітня 2015р. чітко зазначалося про “воєнну окупацію [Росією] значної частини державної території України у Донецькій та Луганській областях”¹¹⁹.

Такий підхід був закріплений і в концептуальних базових документах – Стратегії національної безпеки (травень 2015р.) та Воєнній доктрині (вересень 2015р.). Зокрема, у Стратегії наголошується на тому, що “російська загроза має довгостроковий характер”, і в переліку агресивних дій РФ згадується “створення і всебічна підтримка, зокрема військова, маріонеткових квазидержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей”¹²⁰. У Воєнній доктрині йдеться про те, що “актуальними воєнними загрозами є... військова агресія РФ в окремих районах Донецької і Луганської областей”, “основними цілями у сфері воєнної політики є відбиття збройної агресії РФ проти України”, “на сьогоднішній день воєнним противником Україна вважає Російську Федерацію”¹²¹.

Водночас у щорічному Посланні Президента до Верховної Ради “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2015р.” окреслюються напрями та інструменти російської агресії, йдеться про перманентну загрозу розгортання Росією широкомасштабної війни проти України.

Фактично, в І половині 2015р. відбулася концептуалізація офіційного бачення українського політичного керівництва конфлікту на Донбасі як збройної агресії з боку Росії.

Однак, критичними моментами є те, що: (а) тривалий час офіційна позиція влади щодо російської інтервенції на Донбасі мала переважно декларативний, констатуючий характер, не відображалася у законодавчій площині, зокрема, у вигляді окремого профільного закону; (б) наявним був дефіцит комплексних, системних заходів, які (разом з переговорним процесом) передбачали активне протистояння і опір російській агресії, у т.ч. в рамках відповідних конституційних норм.

МІНСЬКІ ДОМОВЛЕНОСТІ

“Комплекс заходів по виконанню Мінських угод” від 12 лютого 2015р. (Мінські домовленості) по суті був наслідком прямого російського військового втручання¹²². Очевидно, для української сторони цей документ був значною мірою вимушеним кроком з огляду на критичну ситуацію на російсько-українському фронті та потужний тиск західних партнерів. З іншого боку, спостерігалася паліативність, слабкість і компромісність української позиції. Мінські домовленості містили небезпечні загрози для державності України, а закладений алгоритм/послідовність реалізації заходів є категорично неприйнятними¹²³. Цей документ в українському політикумі викликав неоднозначну реакцію, зокрема й досить критичну (додаток “Відозва учасників експертної конференції “Мінські домовленості – шлях вирішення конфлікту чи рецепт катастрофи””, с.97-99). Досить скептично оцінюються результати Мінських домовленостей і українським суспільством.

Громадська думка

Лише 11% громадян України оцінюють поточні результати Мінських домовленостей позитивно. Третина (33%) опитаних висловлюють негативне ставлення, а у чверті (25%) респондентів ставлення нейтральне. 13% вагаються з відповіддю. Слід звернути увагу й на те, що 27% громадян наголошують на тому, що практично не мають достовірної інформації про ситуацію в зоні конфлікту.

Варто зазначити, що в українському політикумі та експертних колах є чітке уявлення як про можливі виклики і загрози, пов’язані з виконанням Мінських домовленостей, так і про відповідні “червоні лінії” для України в разі реалізації цього документа (додаток “Мінські домовленості: “червоні лінії для України””, с.95-96).

Нині всі сторони, задіяні у вирішенні конфлікту на Донбасі наголошують на необхідності виконання Мінських домовленостей, на їх безальтернативності. Але бачення їх імплементації є кардинально різним, що завело багаторічний переговорний процес у глухий кут. Нині у практичну площину перейшло обговорення ідеї запровадження на Донбасі миротворчої місії ООН, що може бути одним з варіантів виходу з “мінського глухого кута”¹²⁴.

¹¹⁶ Рішення РНБО України “Про звернення до Організації Об’єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки”.

¹¹⁷ Закон “Про військово-цивільні адміністрації”.

¹¹⁸ Постанова ВРУ “Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями” №254 від 17 березня 2015р.

¹¹⁹ Постанова ВРУ “Про Заяву Верховної Ради України “Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків”” №337 від 21 квітня 2015р.

¹²⁰ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”” №286 від 26 травня 2015р.

¹²¹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”” №555 від 24 вересня 2015р.

¹²² Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. – ОБСЄ, 12 лютого 2015р., <https://www.osce.org/ru/cio/140221>.

¹²³ Політико-правовий аналіз Мінських домовленостей міститься у статті В.Мусяки “Деякі аспекти державно-правових рішень щодо окупованих районів Донбасу”, вміщеній в цьому виданні.

¹²⁴ Докладно про це у розділі 3 цієї доповіді.

У подальшому концептуальне визначення російської агресії і окупації Донбасу закріплювалася в інших документах, у т.ч. “зовнішнього” характеру. Зокрема відповідну офіційну державну позицію щодо окупації Донбасу на регулярній основі актуалізували звернення Верховної Ради до світової спільноти та ключових зовнішньополітичних партнерів (зокрема в лютому та жовтні 2016р.)¹²⁵. Їх метою було привернення уваги світової спільноти до анексії Криму та окупації Донбасу, утримання питання українсько-російського конфлікту в міжнародному порядку денному.

Зі зміною Уряду у 2016р. продовжився пошук підходів до врегулювання конфлікту на Донбасі. Зокрема, у Програмі Кабінету Міністрів В.Гройсмана (затверджена 14 квітня 2016р.) передбачалося розроблення “Державної стратегії з відновлення цілісності України, інтеграції окупованих територій”¹²⁶. Втім, за три роки цього зроблено так і не було.

Новий Уряд дещо оптимізував систему профільних органів влади – у квітні 2016р. відбулося злиття Державного агентства України з питань відновлення Донбасу¹²⁷ та Державної служби з питань АРК та м.Севастополя і утворення на їх базі Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МТТОТ)¹²⁸.

До активу Уряду можна віднести схвалення Концепції¹²⁹ (серпень 2016р.) та Державної цільової програми¹³⁰ (грудень 2017р.) відновлення та розбудови миру у східних регіонах України. Для її реалізації була створена Рада з питань відновлення та розбудови миру в Україні (за посадою її очолює віце-прем’єр-міністр України – міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства)¹³¹. Попри широку назву, Державна програма фокусується переважно на соціально-економічній сфері та обмежується відновленням інфраструктури на підконтрольних територіях Донбасу та сусідніх з нею трьох областей (Дніпропетровської, Запорізької, Харківської). Основною її проблемою є низький рівень фінансування – наприклад, за 2018р. через МТТОТ на її реалізацію було спрямовано лише 117 млн. грн.

Закономірним наслідком оголошення окремих районів Донбасу окупованими Росією територіями, джерелом постійної загрози збройної агресії, **стали зміни засад соціальної та економічної політики щодо цього регіону, насамперед у напрямі його ізоляції**. Перші подібні кроки були зроблені ще

наприкінці 2014р. Зокрема, 7 листопада Уряд ухвалив рішення про припинення фінансування бюджетних установ та соціальних виплат на невідконтрольних територіях¹³². (При цьому частково використовувалися напрацювання, зроблені в контексті законодавчого вноормування ситуації, яка склалася після російської окупації Криму).

Однак, у 2016р. з окупованими територіями продовжувався товарообмін та транспортне сполучення. Це частково було обумовлено господарською та технологічною необхідністю, а частково відбувалося за інерцією довоєнних часів. Подвійність офіційної позиції проявилася у ситуації навколо транспортної блокади окупованих регіонів, яку ініціювали наприкінці грудня 2016р. “організації ветеранів АТО” за підтримки деяких народних депутатів (насамперед, фракції “Самопоміч”). Спочатку офіційна позиція до цього була негативною, за винятком секретаря РНБО О.Турчинова, який заявляв про необхідність повної блокади ОРДЛО¹³³.

Лише 16 березня 2017р. Президент України увів у дію рішення РНБО про тимчасову заборону переміщення товарів через лінію розмежування. Однак уже й після цього П.Порошенко виступив із заявою, що торгова блокада “виявилася спецоперацією з виштовхування окупованих районів Донбасу в Росію”¹³⁴. Частково так воно й сталося – у відповідь на блокаду у “ДНР” та “ЛНР” проголосили “націоналізацію” розташованих там великих українських підприємств.

У 2017р. здійснено черговий крок до законодавчо-правового оформлення державної політики на донбаському напрямі. Відповідний законопроект “Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України” в жовтні 2017р. був внесений до Парламенту Президентом і набув чинності 23 лютого 2018р.

Документ є юридичним відображенням реалій, що склалися на Донбасі за п’ять років російської інтервенції і визначає правові позиції України щодо збройного конфлікту на Сході України, запроваджуючи до законодавчої площини ряд важливих норм: (а) фіксується, що РФ здійснила “злочин збройної агресії”, окупувавши частину української території; (б) невідконтрольні райони Донбасу визначаються “тимчасово окупованими територіями”, де діють “окупаційні адміністрації РФ”; (в) підтверджується невіддільне право України на самооборону, згідно

¹²⁵ Постанова ВРУ “Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав, парламентських асамблей міжнародних організацій щодо засудження триваючої агресії Російської Федерації проти України” №1014 від 18 лютого 2016р.

¹²⁶ Програма діяльності Кабінету Міністрів України. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu>.

¹²⁷ Агентство було створено 10 вересня 2014р.

¹²⁸ Водночас у першій редакції Положення про Міністерство (червень 2016р.) окуповані території визначалися територіями, “де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження”. І лише у травні 2018р. Кабмін у змінах до Положення об’єднав Крим і Донбас під одним статусом. Див.: Постанова КМУ “Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб” №376 від 8 червня 2016р.

¹²⁹ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України” №892 від 31 серпня 2016р.

¹³⁰ Постанова КМУ “Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України” №1071 від 13 грудня 2017р.

¹³¹ Постанова КМУ “Про утворення Ради з питань відновлення та розбудови миру в Україні” №672 від 14 вересня 2016р.

¹³² Постанова КМУ “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей” №595 від 7 листопада 2014р.

¹³³ Убийцы украинцев не спрячутся ни в Донецке, ни в РФ. Пусть дрожат и ждут. – Ліга.нет, <http://project.liga.net/projects/pastor>.

¹³⁴ Порошенко назвал блокаду ОРДЛО спецоперацією з виштовхування “ДНР” і “ЛНР” у Росію. – УНІАН, 20 березня 2017р., <https://www.unian.ua/war/1831869-poroshenko-nazvav-blokadu-ordlo-spetsoperatsiyu-z-vishtovhuvannya-dnr-i-lnr-u-rosiyu.html>.

зі ст.51 статуту ООН; (є) АТО змінюється на Операцію об'єднаних сил (ООС) з “відсічі і стримування збройної агресії РФ”, що означає перехід стратегічного керівництва від СБУ до Генерального штабу ЗСУ, це було реалізовано з 30 квітня 2018р.¹³⁵; (д) підкреслюється відданість курсу політико-дипломатичного врегулювання конфлікту на Донбасі.

Однак, слід зазначити, що цей документ має загальний, рамковий характер і не визначає конкретних засад, інструментів і механізмів деокупації Донбасу, чіткого плану подальшої реінтеграції до України цих територій.

Окремо слід відзначити діяльність влади у сфері безпеки і оборони. Про критичний рівень обороноздатності країни і стан української армії у 2014р. свідчить той факт, що на початку розгортання російської інтервенції на Донбасі значну роль у протидії їй відіграли добровольчі батальйони та волонтерський рух. За п'ять років війни Україна суттєво зміцнила свій оборонний потенціал. Діяльність у цій сфері була спрямована на виконання двоєдиного завдання: здійснення функцій із забезпечення безпеки і одночасного реформування сектору безпеки. Останніми роками було ухвалено ряд законів, стратегічних і нормативних документів, що вносили структуру та діяльність системи безпеки України, в т.ч. у зоні збройного конфлікту на Донбасі: зокрема, Стратегію національної безпеки, Воєнну доктрину, стратегічний оборонний бюлетень України, Закон “Про національну безпеку України” тощо.

Вдалося кардинально підвищити рівень обороноздатності країни, стабілізувати ситуацію на Донбасі на рівні конфлікту низької ефективності. У максимальному стислому вигляді можна виокремити наступні головні напрями зміцнення та реформування оборонного сектору¹³⁶:

- нарощення спроможностей Збройних Сил та інших військових формувань: після початку у 2014р. російської агресії у стислі терміни було сформовано 16 нових бригад; переважна більшість добровольчих батальйонів введені до складу Збройних Сил, Національної гвардії та Національної поліції; суттєво покращені комплектація та оснащення військових частин; створені Сили спеціальних операцій, Сили територіальної оборони та Оперативний резерв Збройних Сил;
- покращення стану забезпеченості ЗСУ озброєннями та військовою технікою: зокрема, у 2018р. підприємства ДК “Укроборонпром” передали силовим структурам України понад 4 900 од. нових і модернізованих озброєнь і техніки¹³⁷; рівень оснащення військ у зоні конфлікту, за оцінками ГШ ЗСУ, доведений до 99%¹³⁸;
- реформування системи управління та оборонного планування;

- створення сил територіальної оборони та оперативного резерву;
- підвищення інтенсивності та якості бойової підготовки: зокрема, у 2018р. проведено понад 30 бригадних навчань, майже 300 батальйонних, 14 льотно-тактичних; за участі іноземних інструкторів підготовлено понад 3 500 військово-службовців;
- збільшення витрат на функціонування та розвиток сектору безпеки і оборони в розмірі 5% ВВП, з яких 3% спрямовуються на Збройні Сили; в державному бюджеті на 2019р. на сектор безпеки і оборони закладено 212 млрд. грн.;
- удосконалення військово-технічної політики (зокрема, у сфері імпортозаміщення), підвищення інтенсивності роботи оборонної промисловості з розробки, виробництва, модернізації та ремонту озброєнь і військової техніки; залучення до виконання державного оборонного замовлення підприємств приватного сектору.

Але слід зазначити, що процес реформування і підвищення ефективності Збройних Сил та інших силових структур уповільнювався, а в окремих випадках навіть нівелювався прорахунками в кадровій політиці, корупцією в оборонно-промисловому комплексі, прогалинами в комплектуванні збройних сил тощо¹³⁹.

Зрозуміло, що це лише загальне окреслення деяких напрямів і аспектів державної політики на донбаському напрямі. За роки російської інтервенції на Сході України сформувався великий масив відповідних законодавчо-правових актів – законів, указів Президента, рішень РНБО, постанов КМУ, рішень місцевих органів тощо (додаток “Деякі нормативно-правові акти України, що стосуються збройної агресії РФ на Донбасі”, с.89-94).

Державні рішення, пов'язані з окупацією Донбасу, охоплюють майже всі сфери життєдіяльності країни. Йдеться про широкий спектр нормативно-правових, регуляторних актів і заходів у воєнній, зовнішньополітичній, соціально-економічній, фінансовій, енергетичній, гуманітарній, інформаційній сферах тощо. Зокрема, знаковим історичним кроком у зовнішньополітичній сфері стало припинення у 2018р. дії базового Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією. Одним з останніх стратегічних документів, ухвалених державною владою, стала Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей¹⁴⁰. Цей документ, розроблений Міністерством інформаційної політики, є досить ґрунтовним, але очевидно, що інформаційна реінтеграція має бути частиною більш широкої державної стратегії реінтеграції, якої на сьогоднішній день немає.

¹³⁵ Слід також відзначити, що в січні 2018р., вносячи поправки до Закону “Про військово-цивільній адміністрації”, Парламент для підконтрольної частини Донбасу зафіксував нове формулювання – “район відсічі збройної агресії Російської Федерації”.

¹³⁶ Більш детально про реформи в секторі безпеки України див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2019р., с.4-8.

¹³⁷ Там само.

¹³⁸ Генштаб ВСУ отчитался о вооружении воинских частей и переходе на отечественное оружие. – LB.ua, 11 марта 2019г., https://lb.ua/news/2019/03/11/421689_genshtab_vsu_otchitalsya_vooruzhenii.html.

¹³⁹ Корупція в оборонці – продовження... – Аргумент, 6 березня 2019р., <http://argumentua.com/video/korupts-ya-v-aboronts-prodovzhennya-gladkovskii-svinarchuk-ukroboronprom-ta-mna-perepiska>.

¹⁴⁰ Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей” №539 від 26 липня 2018р.

1.4.2. Проблеми і вразливості державної політики на донбаському напрямі

Очевидно, що на характер і особливості політики України з врегулювання конфлікту на Донбасі впливають багато факторів. Зокрема, йдеться про внутрішньополітичну динаміку (нині – виборчий процес), суспільні настрої та очікування, геополітичну кон'юнктуру, позиції і вплив зовнішніх учасників переговорного процесу тощо. Але, усвідомлюючи це, слід звернути увагу на деякі суто внутрішні проблеми, які в узагальненому вигляді можна охарактеризувати наступним чином.

Перше. Брак стратегічних підходів. Нині відчувається потреба в чіткій програмі дій як щодо звільнення Донбасу, так і реінтеграції деокупованих територій до України. Зокрема, ані нашим зовнішнім партнерам, ані українській громадськості поки не зрозуміло, на яких принципах і за яким планом діятиме українська влада на звільнених територіях і що очікувати місцевому населенню. Принаймні така “декларація про наміри” має бути складовою загальної програми повернення окупованих територій до України.

Утім, дефіцит стратегічного бачення є очевидним наслідком більш широкої проблеми. Зовнішня політика здійснювалася переважно в ручному режимі – немає ані збалансованої загальної стратегії зовнішньої політики України, ані концепції української політики на російському напрямі. Базовий Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” є застарілим, не відповідає ні сучасним геополітичним реаліям, ні завданням, які стоять перед Україною (зокрема, в цьому документі навіть немає згадки про російську агресію проти України).

Друге. Політика Києва стосовно Донбасу значною мірою здійснювалася в режимі “відкладених рішень”, їй бракувало політичної волі, послідовності та скоординованості. У цьому контексті слід звернути увагу на наступне: (а) на початковій фазі російської інтервенції не було запроваджено відповідних заходів (зокрема запровадження воєнного стану) згідно з нормами Конституції. Президент запровадив воєнний стан лише 28 листопада 2018р. на місяць в окремих областях країни; (б) формат антитерористичної операції на Сході України, який не відповідав характеру та масштабам міждержавного воєнного конфлікту, тривав чотири роки – з квітня 2014р. і лише у травні 2018р. був змінений на відповідну ситуації ООС; (в) законодавчо-правове оформлення статусу і характеру подій на Сході України, запровадження до законодавчої бази відповідних норм відбулося лише в лютому 2018р.; (г) офіційна політика щодо соціально-економічної ізоляції окупованих територій мала непослідовний, суперечливий характер, що спровокувало поширення різного роду “сірих” схем торгівлі з цим регіоном.

Громадська думка

Громадяни досить критично оцінюють політику України з врегулювання конфлікту на Донбасі. На думку 61% опитаних, ця політика не має чіткої стратегії дій, 72% не вважають її ефективною, 66% сумніваються, що ця політика зрозуміла для суспільства. Своєю чергою, 65% опитаних не вважають її прозорою і відкритою¹⁴¹.

Третє. На ефективності дій влади на донбаському напрямі негативно позначаються хронічні внутрішні негаразди – недосконалість і нескоординованість системи державного управління, гострі проблеми у правоохоронній, судовій, оборонній сферах, корупція в ешелонах влади. По суті в державній політиці щодо Донбасу виразно віддзеркалюються проблемні явища загальноукраїнської політичної практики.

Четверте. Навряд чи продуктивною була попередня практика зобов'язань і обіцянок з боку влади ближчим часом (як найшвидше) звільнити Схід України від російських окупантів. Це скоріше дезорієнтувало та демотивувало суспільство.

З іншого боку, тема Донбасу була і є предметом маніпуляцій і спекуляцій політичних акторів (у т.ч. під впливом ззовні). Особливо в період виборчих кампаній спостерігається домінування відверто популістських, вузькопартійних інтересів над загальнонаціональними. До політичного дискурсу вкидаються: або необґрунтовані, нежиттєздатні проекти і програми звільнення Сходу України, які не враховують ані реалій і потенційних можливостей України, ані позицій зовнішніх гравців; або пропонуються сценарії, що не відповідають національним інтересам, містять загрозу національній безпеці і загалом суверенітету та територіальній цілісності. У цьому контексті слід відзначити активну діяльність “п'ятої колони”, що курується ззовні, агентів впливу в силових відомствах тощо.

П'яте. На українську зовнішню політику в цілому і на “донбаську” політику зокрема впливають непередбачуваність, конфліктність геополітичної ситуації і водночас ускладнення зовнішнього становища України. Турбулентні світові процеси обмежують готовність Заходу підтримати Київ, послаблюють єдність у протистоянні з Росією і відштовхують тему Донбасу на геополітичне узбіччя. З іншого боку, на міжнародній арені Росія має неспівставний з Україною військово-політичний потенціал, можливості фінансового забезпечення інформаційно-пропагандистського впливу та створення активного проросійського лобі, зокрема у країнах ЄС.

Водночас, для України зростає загроза втрати геополітичної суб'єктності – внаслідок переважно внутрішніх факторів посилюється залежність України у внутрішній і зовнішній політиці від провідних країн світу та міжнародних фінансових інституцій. Збільшується “втома від України”, недовіра та сумніви до декларацій і обіцянок її керівництва.

Це не може не послаблювати позиції України в переговорному процесі, зокрема, в реалізації її “стратегії миру”, яка “полягає в досягненні [миру на Донбасі] політико-дипломатичним шляхом, бо саме такий варіант є оптимальним для України і відповідає нашим національним інтересам”¹⁴².

¹⁴¹ Див. результати соціологічного дослідження Центру Разумкова, вміщені в цьому журналі.

¹⁴² Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018р.”. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 20 вересня 2018р., <https://www.president.gov.ua>.

1.4.3. Тема Донбасу в передвиборчій кампанії

Питання Донбасу, загалом відсіч російській агресії закономірно посіли одне з провідних місць мірою розгортання президентської передвиборчої кампанії. У гострій боротьбі за владу очевидним є фактор популізму, заяви про ефективне вирішення проблеми Донбасу, декларації швидких і рішучих дій. Передвиборчі програми кандидатів загалом відзеркалюють загальнонаціональний дискурс – більшість програмних тез уже були апробовані в українському інформаційному просторі і знайомі виборцям.

Але цей перший тур президентських виборів є важливим принаймні з двох причин. *По-перше*, він дає уявлення про набір варіантів врегулювання донбаського конфлікту, які ретранслюються лідерами провідних політичних сил в українському суспільстві, а *по-друге* – перший тур по суті є змістовною “передумовою” наступних парламентських виборів, де проблема Донбасу буде в числі першочергових.

Зокрема, в передвиборчій програмі П.Порошенка міститься загальна формула, яка відображає поточну політику на Сході України і визначені в попередніх виступах цілі. Йдеться про: (а) повернення окупованих територій Донецької та Луганської областей і Криму політико-дипломатичним шляхом; (б) забезпечення єдності проукраїнської коаліції у світі; (в) використання інструменту санкцій; (г) запровадження міжнародної місії ООН на всій території окупованого Донбасу (врізка “*Витяги з передвиборчих програм окремих кандидатів у президенти України...*”).

В.Зеленський планує поставити перед гарантами за Будапештським меморандумом питання підтримки України у прагненні завершити війну, повернути окуповані території і змусити агресора відшкодувати завдані збитки.

Інші кандидати з групи лідерів електоральної гонки, зокрема, Ю.Тимошенко та О.Ляшко, також апелювали до країн-гарантів Будапештського меморандуму.

ВИТЯГИ З ПЕРЕДВИБОРЧИХ ПРОГРАМ ОКРЕМИХ КАНДИДАТІВ У ПРЕЗИДЕНТИ УКРАЇНИ 2019р. СТОСОВНО БЕЗПЕКИ ТА ВІЙСЬКОВОГО КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ*



Юрій БОЙКО

“ПЛАН МИРНОГО РОЗВИТКУ ДЛЯ УКРАЇНИ”

Ми знаємо як зупинити бойові дії на Сході, відновити економіку та соціальну справедливість.

Повернути мир в Україну

- Україна виконає всі міжнародні зобов'язання для встановлення миру на Донбасі.
- Зробимо все, щоб припинити збройний конфлікт виключно мирним шляхом.
- Нова влада піде на прямі переговори з усіма сторонами конфлікту – заради миру та повернення територій і населення під юрисдикцію України.

- Бізнес на крові та стражданнях буде припинено, податок на збройний конфлікт – скасовано. Люди зможуть повернутися до своїх домівок.

Україна – надійний міжнародний партнер

- Забезпечимо реальний нейтралітет та позаблоковість України.
- Подоласмо протиріччя з усіма країнами-сусідами, у тому числі з Росією.
- Встановимо партнерські та взаємовигідні стосунки з іншими державами і міжнародними організаціями.
- Україна стане на шлях миру і розвитку.



Олександр ВІЛКУЛ

“МИР ТА РОЗВИТОК: 4 КРОКИ ДО УСПІХУ”

КРОК 1 – МИР

“Я ЗУПИНЮ ВІЙНУ ЗА 100 ДНІВ. МИРНИЙ ДОНБАС – У ЄДИНІЙ УКРАЇНІ!”

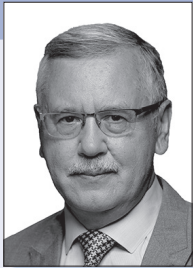
- Вводимо на Донбас миротворчий контингент дружніх країн і нейтральних держав (Білорусь, Казахстан, Азербайджан, Фінляндія, Швеція, Австрія).
- Проводимо вибори згідно зі спеціально прийнятими українськими законами за участю українських партій. Отримуємо контроль над кордоном одночасно з оголошенням результатів виборів.

- Створюємо правові та фінансові умови для повернення вимушених переселенців додому.
- Відновлюємо інфраструктуру із залученням міжнародних донорів і ресурсів відродженого Донбасу.

* Матеріал для цієї врізки підготували Артем КУЛЕША (інтерн Центру Разумкова) та В'ячеслав ГОЛУБ (експерт програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова).

Витяги з програм подані в алфавітному порядку кандидатів у президенти.

Якщо не зазначено інше, тексти програм узяті з сайту ЦВК, <http://www.cvk.gov.ua>.



Анатолій ГРИЦЕНКО

Чесний президент – безпечна країна!

Капітулянтського повернення Донбасу не буде – окуповані території повернемо без “особливих статусів” дипломатичними, воєнними, економічними, санкційними засобами спільно із зарубіжними партнерами. Це можливо здійснити протягом 5-річного президентського терміну. Не буде Україна поступатися правами на Крим в обмін на будь-які економічні поступки – у Криму наші громадяни, це наша земля, і Крим буде українським! Не буде штучного поділу країни на Схід і Захід – буде єдина Україна для нас усіх, нас об’єднає спільне успішне майбутнє! ... Не будуть силові структури задіяні для захисту влади від свого народу – їх буде переорієнтовано на захист країни від зовнішнього ворога. ... Не буде примусового призову – буде професійна контрактна армія, посилена резервом постійної готовності та системою територіальної оборони.

Не буде пустих обіцянок зарубіжним партнерам – зовнішня політика України буде відповідальною і прогнозованою, а президент – договороспроможним. Дипломатія буде націлена на зміцнення безпеки України, захист і звільнення наших громадян, домінують економічної складової у міжнародних відносинах.



Володимир ЗЕЛЕНСЬКИЙ

Безпека Людини. Безпека Країни.

Ми повинні вибороти мир для України. Перед гарантами за Будапештським меморандумом і партнерами з ЄС ми ставитимемо питання підтримки України у прагненні завершити війну, повернути тимчасово окуповані території і змусити агресора відшкодувати завдані збитки. Здача національних інтересів і територій не може бути предметом жодних перемовин.

Рух України до НАТО та інших безпекових об’єднань – запорука нашої безпеки, в яку я вірю, та яка повинна отримати підтвердження через всеукраїнський референдум.



Руслан КОШУЛИНСЬКИЙ

ЗА ГІДНЕ МАЙБУТНЄ БЕЗ ОЛІГАРХІВ ЗА МИР НА СВОЇЙ, БОГОМ ДАНІЙ ЗЕМЛІ

- Чітка геополітична стратегія, замість безхребетної міжнародної політики
- Визначити європейський україноцентризм стратегічним курсом держави, згідно з яким Україна прагне стати геополітичним центром Європи.
- Формувати новий вектор української геополітики – на утворення нової європейської єдності – Балто-Чорноморського Союзу.
- Визнати РФ державою-агресором на всіх рівнях світової дипломатії. Розірвати дипломатичні відносини, а також усі міжнародні договори з РФ та не відновлювати їх до повної деокупації.
- Ініціювати створення міжнародного трибуналу з розслідування злочинів проти людства, здійснених РФ у ході агресії проти України.
- Ініціювати зміну безплідних Мінських угод та Нормандського формату (Москва і її бізнес-партнери проти України) на Будапештський формат за участі США і Великої Британії (Україна і її стратегічні союзники проти агресора). Звільнити Крим і Донбас від окупантів.
- Укласти двосторонні угоди зі США та Великою Британією – країнами-гарантами за Будапештським меморандумом 1994р. – про повномасштабну військово-технічну допомогу Україні та надання летального озброєння.
- Досягти вигідних для України умов, чітких гарантій, конкретних заходів і термінів можливого вступу України до ЄС і НАТО.

“Мир на українських правилах, замість війни на покоління і покоління”

- Зберегти унітарний устрій держави. Заборонити надання будь-якої автономії, “спеціального статусу” чи “особливого порядку місцевого самоврядування”.
- Встановити повну економічну, енергетичну, ресурсну та транспортну блокаду тимчасово окупованих територій.
- Припинити діяльність російського бізнесу в Україні, запровадити ембарго на російський капітал, товари та послуги. Націоналізувати активи, кінцевими власниками яких є громадяни РФ чи держава-агресор.
- Проводити будь-які вибори на тимчасово окупованих територіях лише після повної деокупації та перепаспортизації населення. Здійснити перевірку кожної особи на наявність громадянства інших держав; співпрацю з окупаційним режимом; лояльність до України.
- Притягнути до кримінальної відповідальності та позбавити громадянства усіх, хто зрадив Україну, працював на окупаційну адміністрацію, брав участь у бойових діях проти України та вчиняв інші злочини. Розпочати негайні заочні судові процеси щодо виявлених колаборантів та зрадників, оголосити їх у міжнародний розшук.
- Ухвалити державну програму реінтеграції територій, що були під окупацією.
- Забезпечити захист національних прав автохтонного українського населення Криму та Донбасу після звільнення їх від окупації.



Олег ЛЯШКО

ПЛАН ЛЯШКА СИЛЬНА АРМІЯ – СИЛЬНА КРАЇНА

Люди втомилися від війни на Донбасі. Вона забрала і продовжує забирати найкращих наших людей. Я готовий зробити все для миру. Але не ціною капітуляції. Наша мета – перемога. А перемогти у війні ми зможемо лише тоді, коли матимемо сильну економіку. ... Я буду жорстко відстоювати національні інтереси на міжнародній арені. Замість того, щоб гнути спину перед “партнерами” – вимагатиму від них виконання Будапештського меморандуму. Адже підписавши цей документ, Україна відмовилася від третього у світі ядерного потенціалу в обмін на гарантії безпеки. Якщо документ не виконується – ми маємо повне право заявляти про відновлення статусу ядерної держави. З іншого боку, ми вимагаємо прямої військової угоди з США. Нам потрібне партнерство не на словах, а на ділі!

Військові на фронті повинні знати, що держава їх цінує, надає соціальні гарантії їхнім сім'ям, а їх самих забезпечує найсучаснішою технікою, спорядженням, харчуванням та гідними зарплатами.



Петро ПОРОШЕНКО

ВЕЛИКА ДЕРЖАВА ВІЛЬНИХ І ЩАСЛИВИХ ЛЮДЕЙ

Своїм шляхом до великої мети

В Україні існує єдиний шлях зберегти свою незалежність – маємо стати великою європейською державою вільних і щасливих людей.

Наша місія – вступ до Євросоюзу і НАТО. Лише повноправне членство в Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі остаточно і безповоротно гарантує нашу українську державну незалежність, нашу українську національну безпеку.

Історія XX і початку XXI століття показала, що незалежна Українська держава – наріжний камінь демократії, свободи і миру в Європі, а також важлива складова безпеки і захисту всієї євроатлантичної спільноти.

Ми – країна, яка вже суттєво посилсила східний фланг Альянсу і захистила від російської агресії не лише себе, а й всю європейську цивілізацію.

У 2023 ми подамо заявку на вступ до ЄС, отримаємо і почнемо виконувати План дій щодо членства в НАТО. Завдяки членству в ЄС і НАТО забезпечимо:

- високі стандарти життя людей;
- верховенство права і рівні правила для всіх;
- допомогу в розвитку економіки всієї держави і регіонів;
- доступ до найбільшого світового ринку;
- безпеку і захист держави, бо основний принцип НАТО – це “один за всіх, всі за одного”.

Міцний фундамент великої держави

Ми відродили армію, яка зупинила російського агресора і стримує його. Зміцнення Збройних Сил, їхня модернізація та оснащення новітніми зразками зброї та військової техніки залишаться нашим безумовним пріоритетом. Це, серед іншого, дає поштовх нашій науці і промисловості.

Ми завершимо створення щільної системи протиракетної та протиповітряної оборони. На часі – докорінна модернізація українського флоту і повітряних сил.

Україна утвердилась як впливовий учасник міжнародних відносин, важливий центр світової дипломатії. Ми створили потужну трансатлантичну коаліцію на підтримку України. Міжнародні санкції проти агресора надійно прив'язані до повної деокупації українського Донбасу та українського Криму, і всі наші громадяни та території мають повернутися під суверенітет України.

Ми захистили наш європейський та євроатлантичний вибір і довели, що європейська та євроатлантична Україна – запорука стабільності та безпеки в Європі.

Мир – це повне відновлення територіальної цілісності, суверенітету і незалежності України. Мир – це беззаперечне визнання Москвою нашого права йти своїм шляхом.

Ми продовжимо лінію на відновлення територіальної цілісності України, повернення окупованих територій Донецької та Луганської областей і Криму політико-дипломатичним шляхом, забезпечуючи єдність проукраїнської коаліції у світі, використовуючи інструмент санкцій та механізм міжнародної місії ООН на всій території окупованого Донбасу.

За репресії і знущання над нашими громадянами на окупованих територіях, за завдані збитки країна-окупант понесе відповідальність і змушена буде їх відшкодувати через міжнародні правові механізми.

Ми й надалі робитимемо усе можливе для повернення додому всіх наших громадян, які стали заручниками російського агресора – як у Росії, так і на окупованих нею територіях України.



Сергій ТАРУТА

НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ ДЛЯ УКРАЇНИ: МИР, ДОБРОБУТ, ПОВАГА

ГАРАНТУЮ МИР В УКРАЇНІ

Моїми пріоритетами в зовнішній політиці держави є: відновлення територіальної цілісності України; досягнення стабільної безпеки; захист життя і прав громадян; підтримка й просування інтересів українського бізнесу за кордоном; відновлення дружніх відносин із усіма країнами-сусідами. Територіальна цілісність України буде відновлена за допомогою ефективної дипломатії.

Я з командою однодумців розробив комплексний реалістичний план досягнення миру та відновлення територіальної цілісності України – Мирний план “Три Основи. Легітимність. Безпека. Довіра”. Під моїм керівництвом цей план буде реалізовано в повному обсязі.

Наш Мирний план за 2017-2018 роки отримав схвалення світової дипломатії.

Мирний план передбачає, передусім, розміщення миротворчої місії ООН в окупованих районах Донбасу, розгортання діяльності міжнародної тимчасової адміністрації для забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та реінтеграції мешканців Донбасу.

Я зроблю все, щоб Росія сповна відповіла за свою агресію проти України, відшкодувала збитки, завдані економіці та громадянам України.

Повернення Криму до складу України воєнним шляхом вважаю неприйнятним: основою для повернення Криму може бути лише політико-дипломатичне та юридичне розв’язання проблеми.

Я певен, що для України передумовою забезпечення міцного миру та непорушності кордонів є позаблоковий статус держави відповідно до Декларації про державний суверенітет України.

ГАРАНТУЮ ПОВАГУ ДО ВСІХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Воїнам-учасникам боїв за визволення Донбасу гарантую реалізацію держпрограми соціалізації, надання грантів на створення малих підприємств, пільг на придбання житла.

Переселенцям гарантую вирішення житлового питання, відновлення у повному обсязі їхніх конституційних прав, компенсацію збитків внаслідок втрати майна, реалізацію програми державної підтримки їхніх підприємницьких ініціатив, прискорення соціалізації у громадах за новим місцем проживання.



Юлія ТИМОШЕНКО

НОВА СТРАТЕГІЯ МИРУ ТА БЕЗПЕКИ

СИЛЬНА ДИПЛОМАТІЯ. Завдання української армії на сучасному етапі – стримувати агресора і нарощувати сили. Завдання української дипломатії – на чолі з Президентом – йти у наступ і домагатися колективних заходів з примусу агресора до миру і повернення Криму та Донбасу. Ми доб’ємося організації справжнього переговорного процесу та відновлення миру відповідно до Будапештського Меморандуму. Ми повернемо військово-дипломатичним шляхом мир та окуповані території Криму та Донбасу.

СИЛЬНА АРМІЯ. Дипломатичним шляхом можна досягти лише тих цілей, для досягнення яких є достатньо воєнних можливостей. Саме тому однією з основ нашої стратегії миру і безпеки є зміцнення української армії. Ми проведемо повну модернізацію Збройних Сил України за стандартами НАТО та наростимо нашу військову потужність до рівня, що гарантує безпеку країні і кожній родині.

РЕІНТЕГРАЦІЯ І ВІДБУДОВА ЗВІЛЬНЕНИХ ВІД ОКУПАЦІЇ ТЕРИТОРІЙ. Деокупація і реінтеграція тимчасово окупованих територій України – не послідовні етапи, а паралельні взаємопов’язані процеси, якими необхідно займатися вже сьогодні. Нашою командою розроблено українську програму реінтеграції Криму і Донбасу, що є альтернативою сьогоднішній “мінській формулі”. Головне завдання цієї програми – зруйнувати стіну страху, незрозуміння і ненависті, яка штучно зводиться між Україною і окупованими територіями. Головне завдання цієї програми – вивести мільйони людей зі стану стресу.

СТЯГНЕННЯ КОМПЕНСАЦІЇ З РОСІЇ. Ми проведемо ретельну інвентаризацію заподіяної Росією шкоди. Ми готові докласти вичерпних зусиль для притягнення Російської Федерації як держави-агресора до юридичної відповідальності. Мета таких зусиль – отримання компенсації за шкоду, заподіяну українським громадянам, українському бізнесу та українській державі. Ми захищатимемо в судових інстанціях права держави та громадян, які були порушені державою-агресором Російською Федерацією.

Так, О.Ляшко, наголошує, що у разі невиконання Будапештського меморандуму “ми маємо повне право заявляти про відновлення статусу ядерної держави”.

Слід додати, що Ю.Тимошенко в публічних виступах висунула ідею нового переговорного формату – “Будапешт+”, до якого мають увійти представники США, Великої Британії, Росії, Франції, Китаю, Німеччини та Верховний комісар ЄС з питань безпеки¹⁴³. Ю.Тимошенко у своїй передвиборчій програмі зазначає, що її командою розроблена “українська програма реінтеграції Криму і Донбасу, що є альтернативою сьогоднішній “мінській формулі”. При цьому наголошується, що деокупація і реінтеграція тимчасово окупованих територій України – це “не послідовні етапи, а паралельні взаємопов’язані процеси, якими необхідно займатися вже сьогодні”.

У програмі А.Гриценка більше згадується те, чого Україна не буде робити: зокрема, “не буде капітулянтського повернення Донбасу”, “не буде Україна поступатися правами на Крим”, не буде штучного поділу на Схід і Захід країни, Президент не буде заробляти на війні тощо. А от з позитивних шляхів вказано, що “окуповані території повернемо без “особливих статусів” дипломатичними, воєнними, економічними, санкційними засобами спільно із зарубіжними партнерами”.

Важливим моментом є те, що більшість кандидатів з лідируючої групи підтримують рух України до ЄС і НАТО. (Ю.Бойко наголошує на забезпеченні реального нейтралітету та позаблоковості України). Зокрема у програмі П.Порошенка декларується, що у 2023р. Україна подасть заявку на вступ до ЄС і ми “отримуємо і почнемо виконувати План дій щодо членства в НАТО”.

Слід відзначити проєвропейську та проєвроатлантичну спрямованість програм абсолютної більшості кандидатів, які посідають лідируючі позиції на президентських перегонах.

Значну увагу донбаському питанню приділили кандидати, яких відносять до опозиційного блоку. Так, О.Вілкул обіцяє припинити війну на Донбасі шляхом введення в регіон миротворчого контингенту “дружніх країн і нейтральних держав” (згадані Білорусь, Казахстан, Азербайджан, Фінляндія, Швеція, Австрія). Після цього мають відбутися вибори і одночасно з оголошенням їх результатів він планує отримати контроль над кордоном з Росією. У передвиборчій програмі Ю.Бойко обіцяє виконати “всі міжнародні зобов’язання для встановлення миру на Донбасі”, тобто Мінські домовленості. При цьому в його програмі міститься теза про проведення прямих переговорів з “усіма сторонами конфлікту”.

У цьому контексті слід нагадати про “План-концепцію врегулювання кризи на Південному Сході”, оприлюднений В.Медведчуком на позачерговому з’їзді “Опозиційної платформи – За життя”, коли ця політична сила підтримувала висування Ю.Бойка. План-концепція передбачає безумовне виконання Мінських домовленостей 2015р. та переговорний процес у чотирикутнику Київ-Донецьк-Луганськ-Москва, а також утворення Автономного регіону Донбасу, з власним урядом, парламентом та іншими органами управління¹⁴⁴. По суті йдеться про створення “держави в державі”¹⁴⁵.

Мірою розгортання передвиборчої президентської кампанії тема Донбасу дещо відійшла на другий план, порівняно з соціальними та економічними пріоритетами. Втім, за підсумками президентських виборів, перед новим Президентом України питання повернення Донбасу стане з новою силою – нагальною потребою є оновлення державних політик, розробки нових концептуальних підходів, що, своєю чергою, потребує широкої експертної та громадської дискусії.

Політика України щодо врегулювання конфлікту на Донбасі почала формуватися у критичних умовах анексії Криму і воєнної інтервенції на Сході України, на фоні несприятливих внутрішніх чинників, що створювало реальну загрозу національному суверенітету та українській державності в цілому.

Але при цьому слід констатувати, що не були повною мірою використані всі наявні внутрішні та зовнішні можливості країни, законодавчо-правові важелі для забезпечення невідкладного комплексного опору російській інтервенції.

Українська політика на донбаському напрямі страждала непослідовністю, нескоординованістю, бракувало законодавчо-правового забезпечення дій з врегулювання ситуації на Донбасі. Відчувався дефіцит стратегічних підходів, зокрема концептуального, планового забезпечення процесів звільнення і реінтеграції окупованих територій.

Водночас, помітно послаблюють українські позиції на “донбаському фронті” як несприятливі внутрішні фактори, так і зовнішні процеси в Європі і світі.

Однак, не зважаючи на складні умови вдалося зупинити російську експансію, забезпечити зміцнення і реформування збройних сил України, підвищити їх босздатність.

Очевидно, що перед новою українською владою постає питання формування нових підходів, стратегічних заходів і конкретних, принаймні середньострокових, планів дій з приборкання російської агресії врегулювання ситуації на Сході країни.

¹⁴³ Нова стратегія миру та безпеки. – Сайт Ю.Тимошенко, 23 січня 2019р., <https://www.tymoshenko.ua/program-2019/nova-strategiya-myru-ta-bezpeky>.

¹⁴⁴ План-концепція врегулювання кризи на південному сході України. – Опозиційна платформа – За життя, 30 січня 2019р., <https://www.platform.org.ua/plan-kontseptsiya-vregulyuvannya-krizi-na-pivdenному-shodi-ukrayiny>.

¹⁴⁵ 5 лютого Генеральна прокуратура за зверненням народного депутата А.Тетерука (фракція “Народний фронт”) порушила кримінальну справу за статтями “посягання на територіальну цілісність та недоторканість України” та “державна зрада” проти В.Медведчука за висловлені ним ініціативи. Див.: Генпрокуратура почала розслідування держзради Медведчука. – ZN.ua, 5 лютого 2019р., https://dt.ua/POLITICS/genprokuratura-pochala-rozsliduvannya-derzhzradi-medvedchuka-301769_.html.

2. ОКУПАЦІЯ ДОНБАСУ: РЕАЛІЇ І ТЕНДЕНЦІЇ

За п'ять років відбулися кардинальні зміни на непідконтрольних українській владі територіях. Під ширмою псевдодержавних утворень “ДНР-ЛНР”, які, згідно з українським законодавством, є окупаційними адміністраціями, триває процес відторгнення і відчуження від України Донбасу. Очевидно, що для визначення перспектив і шляхів врегулювання конфлікту на Сході України важливо визначити, яка воєнна, соціокультурна, економічна, ідеологічна реальність сформувалася на цих окупованих територіях. Тобто з чим українська влада має справу нині і з якими викликами та проблемами зіштовхнеться у процесі звільнення і реінтеграції цього регіону. Зрозуміло, що повне уявлення загальної комплексної картини сучасної ситуації, динаміки процесів і тенденцій ускладнюється ізольованістю і закритістю цього регіону, інформаційними обмеженнями в зоні конфлікту.

У цьому розділі доповіді: (а) окреслюється ситуація у військовій сфері (оцінюється склад, озброєння, структура окупаційних сил, діяльність російських спецслужб тощо); (б) досліджуються соціально-економічні процеси в “ДНР-ЛНР”, російська присутність у фінансово-економічній сфері; (в) аналізуються основні тенденції у вугледобувній, електроенергетичній, газовій сферах на окупованих територіях; (г) окреслюється специфіка та характер політико-ідеологічної ситуації в “ДНР-ЛНР”, система інформаційного забезпечення окупаційного режиму; (д) оцінюється складна, небезпечна екологічна ситуація в “республіках”.

Отже мета розділу – комплексно оцінити нинішню ситуацію на окупованому Сході України, визначити динаміку та характер процесів у різних сферах.

2.1. Військова складова окупації Донбасу

Безпосередньо бойові дії на Донбасі почалися із захоплення 12 квітня 2014р. диверсійними загонами, керованими офіцерами сил спеціальних операцій РФ, ряду адміністративних і суспільних будівель, відділів поліції та органів місцевої влади українських міст – Слов'янська, Краматорська, Дружківки. Після чого, такі самі невеликі штурмові загони російських диверсантів наступними днями взяли під контроль Горлівку, Макіївку, Алчевськ та ряд інших міст і селищ Донбасу.

13 квітня 2014р., у відповідь на вторгнення диверсійних загонів, в.о. президента України О.Турчинов оголосив початок Антитерористичної операції (нині – Операція Об'єднаних сил, ООС). Перекинуті в район Слов'янська та Краматорська спецпідрозділи СБУ й ЗС України прийняли перший бій зранку 13 квітня у районі селища Семенівка.

2.1.1. Специфіка російської інтервенції¹

З початку бойових дій на Донбасі стало очевидно, що інтервенція силами парамілітарних формувань, хоча й замаскованих під “народних міліціонерів”, “ополченців” та “повстанців”, а також всебічна військово-технічна та військово-професійна допомога їм з боку РФ не дали бажаних результатів. Практична підтримка з боку місцевого населення та рівень

боездатності “повстанців” не забезпечували достатню бойову ефективність цих формувань, вони не змогли протистояти регулярним армійським частинам і підрозділам ЗСУ. У 2014р. виникла цілком реальна загроза ліквідації з боку силових відомств України цих “народних” квазідержавних утворень “ДНР-ЛНР”.

Військово-політичному керівництву РФ довелося надавати “повстанцям” пряму військову допомогу шляхом вторгнення кадрового російського війська на територію Донбасу. Перша хвиля масованої російської військової інтервенції припала на серпень 2014р. Згодом на Донбас хлинули з Росії натовпи “добровольців-найманців”, замаскованих під “ополченців”, російські кадрові військовики та бойовики низки напівлегальних російських приватних військових компаній². На основі деяких підрозділів вторгнення, а також найманців і колаборантів розпочалося поступове та планомірне формування регулярної військової сили, як запоруки стійкості окупаційного режиму.

Бойові дії на Сході України тривали і тривають із різним ступенем інтенсивності. Умовно їх можливо розділити на два періоди. Під час першого **активного періоду** (весна 2014р. - весна 2016р.) спостерігалися бойові дії високої інтенсивності. Другий **період стабілізації** (літо 2016р. і по теперішній час)

¹ Хронологія і специфіка російської інтервенції детально аналізується у книзі Тимчука Д., Каріна Ю., Машовця К., Гусарова В. Вторгнення в Україну: хроніка російської агресії. – Група “Інформаційний спротив”, Київ, Брайт Стар Паблішінг, 2016р.

² Станом на листопад 2016р., згідно з інформацією волонтерської спільноти “Інформнапалм”, на Донбасі було ідентифіковано військово-службовців з 75 російських військових частин.



характеризується позиційним протистоянням на більш-менш сталій лінії розмежування.

Обидві сторони (як ЗСУ, так і формування, підконтрольні РФ) активно застосовували в районі конфлікту важке озброєння та конвенціональні засоби ведення війни. На сьогоднішній день їх використання обмежується низкою положень Мінських домовленостей. Отже, після періоду активної воєнної фази ситуація стабілізувалася та перебуває у вигляді бойових дій низької інтенсивності зі сталою лінією розмежування між ворогуючими сторонами.

Загалом, у результаті протидії збройній агресії РФ українській владі вдалося звільнити від проросійських і російських збройних формувань частину раніше захопленої ними території Донбасу. Наразі, українська сторона не контролює 18 тис. км² Донбасу³.

Власне, інтервенція та подальша окупація окремих районів Донецької та Луганської областей України відзначається наступними факторами:

- воєнне вторгнення на Сході України розглядається нинішнім керівництвом Росії як важлива складова загального тиску на Україну, як засіб дестабілізації ситуації в інших її регіонах військовим способом. Можна стверджувати, що стосовно України Кремль сповідує принципи та зразки зовнішньої політики, принаймні двох, або навіть трьох століть назад. РФ жодним чином не збирається поступатися захопленими (принаймні, на умовах, які її не задовольняють) територіями і вважає такі дії цілком виправданими. Це, своєю чергою, призводить до створення передумов для різноманітних форм або заморожування конфлікту або підтримання його у “тілючій” формі, що цілком вкладається у загальну стратегію російської інтервенції;
- комбінація військових, політичних, фінансово-економічних, соціальних та інформаційно-ідеологічних методів збройної агресії є доволі гнучкою. Російська інтервенція на Донбасі є дуже різноплановою – від інтенсивних бойових дій із масованим застосуванням важкого

озброєння до інформаційно-психологічних спеціальних операцій, як безпосередньо на Донбасі, так і навколо нього, або фінансово-економічних, дипломатичних чи політичних методів тиску на Україну. Така методологія отримала назву “гібридної” війни⁴;

- створення на окупованих та утримуваних РФ територіях Донбасу квазідержавних утворень на кшталт “народних республік” із владною вертикаллю, всеохопним контролем з боку Кремля (від промислово-виробничої сфери до ідеології та пропаганди), а також формування там потужної регулярної військової сили (у вигляді угруповання військ з двох “армійських корпусів”), керованою Генеральним штабом (ГШ) збройних сил РФ, має головною метою забезпечити мінімальний рівень виживання та стійкості окупаційного режиму⁵.

2.1.2. Окупаційні сили. Склад, озброєння, дислокація⁶

На сьогоднішній день російське окупаційне угруповання на Донбасі перебуває під оперативним управлінням штабу 8-ої загальновійськової армії Південного військового округу ЗС РФ. Безпосередньо штаб керує окупаційними силами через 11-е Управління територіальних військ.

Окупаційні сили складаються з двох основних частин – **оперативно-тактичного командування “Донецьк”**, а також **2-го армійського корпусу**. За необхідності, координацію дій цих формувань беруть на себе безпосередньо органи управління ГШ ЗС РФ.

Оперативно-тактичне командування “Донецьк” (колишній т.зв. “перший армійський корпус народної міліції”) включає кілька формувань рівня бригадополк, а також окремих батальйонів. Зонаю його відповідальності є центральна (із м.Донецьк) частина Донецької області та частково південна та східна її частини. Загальна чисельність коливається і не є величиною постійною. Групою “Інформаційний спротив” вона оцінюється приблизно в **15,5-16 тис. бійців**.

Це формування за своєю організаційно-штатною структурою, чисельністю особового складу та кількістю озброєння є співставним із типовим радянським армійським корпусом повного складу, однак, з деякими кількісними та якісними місцевими особливостями.

До складу цього командування належать – чотири мотострілецькі бригади (одна виконує функції внутрішніх військ і називається “Республіканська гвардія”), окрема артилерійська бригада, два мотострілецьких полки, окремий танковий батальйон, два батальйони спеціального призначення, окремі мотострілецький та розвідувальний батальйони (врізка “*Структура оперативно-тактичного командування “Донецьк”*”).

³ Слід додати ще 26,8 тис. км² анексованого півострова АР Крим. Для порівняння: загальна площа Донбасу складає 53 тис. км², а захоплена територія – лише третину від неї. При цьому, загальна площа країни сягає 603,7 тис. км².

⁴ Магда Є. “Гібридна війна: жити і перемогти”, Київ, 2015р.

⁵ Бывший советник Путина объяснил зачем Кремлю нужны “ЛНР” и “ДНР”. – УНИАН, 16 листопада 2018р., www.unian.net/war/10340154-byvshiy-sovetnik-putina-obyasnii-zachem-kremlyu-nuzhny-lnr-i-dnr.html.

⁶ Ситуація оцінюється станом на березень 2019р.

СТРУКТУРА ОПЕРАТИВНО-ТАКТИЧНОГО КОМАНДУВАННЯ “ДОНЕЦЬК”⁷

- **Тактична група “Комсомольське”** – складається з 1-ї окремої мотострілецької бригади (три мотострілецьких батальйони, танковий батальйон, артилерійський дивізіон, самохідно-артилерійський дивізіон, реактивний дивізіон, дивізіон ППО, розвідувальна рота, протитанкова батарея);
- **Тактична група “Горлівка”** – складається з 3-ої окремої мотострілецької бригади (три мотострілецьких батальйони, танковий батальйон, артилерійський дивізіон, самохідно-артилерійський дивізіон, реактивний дивізіон, дивізіон ППО, розвідувальна рота, рота снайперів, протитанкова батарея);
- **Тактична група “Оплот”** – складається з 5-ї окремої мотострілецької бригади (три мотострілецьких батальйони, танковий батальйон, артилерійський дивізіон, самохідно-артилерійський дивізіон, реактивний дивізіон, дивізіон ППО, розвідувальна рота, протитанкова батарея);
- **Тактична група “Купол”** – складається з 100-ої окремої мотострілецької бригади Республіканської гвардії (три мотострілецьких батальйони, танковий батальйон, гаубичний дивізіон, реактивний дивізіон, протитанкова батарея, дві батареї ППО, розвідувальна рота);
- **Тактична група “Кольчуга”** – складається з окремої артилерійської бригади “Кальміус” (два самохідно-артилерійських дивізіони, гаубичний дивізіон, реактивно-артилерійський дивізіон, протитанковий дивізіон, мотострілецький батальйон, танкова рота).

Також до складу командування “Донецьк” належать низька окремих підрозділів із прямим підпорядкуванням штабу командування, зокрема:

- **11-й окремий мотострілецький полк “Схід”** (два окремих мотострілецьких батальйони, самохідно-артилерійський дивізіон, дивізіон ППО, танкова рота, розвідувальна рота, реактивна батарея, протитанкова батарея, окремий взвод снайперів);
- **9-й окремий мотострілецький полк.** Іноді фігурує, як **тактична група “Новоазовськ”**. Складається з двох окремих мотострілецьких батальйонів, танкового батальйону, самохідно-артилерійського дивізіону, дивізіону ППО, гаубичної батареї, розвідувальної роти. На стадії формування – протитанкова та реактивна батареї у складі окремого артилерійського дивізіону полку.

Крім того, до складу “Донецька” належать окремі батальйони:

- **2-й окремий танковий батальйон “Дизель”** (чотири танкових роти, мотострілецька рота, окрема розвідувальна рота, гаубично-самохідна батарея);
- **Окремий розвідувальний батальйон “Спарта”** (дві розвідувальні роти, рота спеціального призначення \ штурмова);
- **Окремий мотострілецький батальйон “Сомалі”** (три мотострілецькі роти, танкова рота, батальйонна артилерійська група, мінометна батарея);
- **3-й окремий батальйон спеціального призначення** (дві роти спеціального призначення \ штурмових, рота снайперів, вогнева група);
- **Окремий батальйон спеціального призначення “Хан”** (дві роти спеціального призначення, окремий взвод снайперів).

Передбачається найближчим часом розгортання у складі оперативного-тактичного командування “Донецьк” ще кількох окремих підрозділів, зокрема, ремонтно-відновлювального батальйону та окремої танкової бригади\полку.

На озброєнні наведених структурних бойових підрозділів командування “Донецьк” знаходиться досить значний арсенал. За основними типами озброєння та військової техніки він нараховує⁸:

- **210-214 танків** (представлені різними модифікаціями Т-64 і Т-72, з них боєготовими можуть вважатися не менше 145-150 од.);
- **580-585 бойових броньованих машин** (переважно БМП-1 \ 2, БТР-60 \ 70 \ 80, МТ-ЛБ, БРДМ), боєготовими можуть вважатися дещо більше 400 од.)⁹;
- **68-70 од. установок реактивних систем залпового вогню** (переважно це 122-мм БМ-21 “Град”, однак є дані про наявність до 12 од. 220-мм систем “Ураган” і не менше 6-8 300-мм систем “Смерч”. “Урагани” переважно сильно зношені);
- **230 од. боєздатних артсистем калібром більше 100-мм** (велика різноманітність – від 100-мм систем типу МТ-12 “Рапіра” до систем 152-мм)¹⁰.

Крім того, на озброєнні частин і з’єднань оперативного-тактичного командування “Донецьк” знаходиться не менше **36 установок протиповітряної оборони** типу “Стріла-10 \ 10М” і не менше **8-10 установок** типу “ОСА-АКМ”, а також до **30-32 переносних зенітних ракетних комплексів**. Встановлена також наявність окремих підрозділів (до роти) БПЛА тактичного \ оперативного-тактичного призначення, укомплектованих переважно російськими фахівцями. Загальна кількість апаратів – до 30, різного призначення, переважно розвідувальні.

Для розуміння потужності у військовому аспекті сили, зосередженої агресором на окупованих територіях України, варто порівняти бойовий склад і чисельність лише одного оперативного-тактичного командування “Донецьк” із чисельністю і бойовим складом армій деяких країн Східної та Центральної Європи. Наприклад, в армії Чехії (разом у сухопутних і повітряних силах) – 23 200 осіб особового складу, на озброєнні лише 154 танки (половина на довготривалому

⁷ Джерело: Власні дослідження групи “Інформаційний спротив”.

⁸ Там само.

⁹ Зустрічаються і новітні моделі російського виробництва типу “Тигр” або БТР-80А \ 82А.

¹⁰ Найпоширеніша система 122-мм типу 2С1 “Гвоздика”.

зберіганні) та 105 од. артилерійських систем калібром понад 100-мм. В армії Угорщини – 22 тис. особового складу, на озброєнні у боеготовому стані перебуває лише 30 танків типу Т-72.

По суті, за винятком таких країн, як Польща або Румунія, переважна більшість армій країн Східної та Центральної Європи за своїми чисельністю та бойовим складом не тільки *співставні лише з однією* типовою мотострілецькою бригадою зі складу російського окупаційного угруповання на Сході України, але й багато в чому їй поступаються.

Інша складова окупаційного угруповання російських військ на Донбасі представлена **2-м армійським корпусом Народної міліції Луганської народної республіки (2-й АК НМ ЛНР)**. Зона відповідальності – м.Луганськ та околиці, західна та південна частини області. Це формування дещо менше за чисельністю особового складу (до **12,5 тис. активно діючих бойовиків**) та обсягами озброєння, запасами боєприпасів, предметів матеріально-технічного постачання і спорядження, порівняно з командуванням “Донецьк”. Однак цей “корпус” побудований на тих же самих принципах і використовується російськими кураторами з тими самими цілями, що й командування “Донецьк”. Луганський корпус має у складі три мотострілецьких бригади, мотострілецький полк, танковий батальйон, розвідувальний батальйон (врізка “*Структура армійського корпусу народної міліції (Луганськ)*”).

На озброєнні Луганського корпусу знаходиться¹¹:

- до **125-130 танків** (різні модифікації танків типу Т-64 та Т-72), з яких як мінімум 95-100 боездатних;

- до **360-365 од. інших бойових броньованих машин**. З них, принаймні, дві третини перебувають у боездатному стані. Головним чином, це БМП-1 або МТ-ЛБ;
- до **110-120 од. ствольної артилерії, калібром понад 100-мм**;
- не менш **55-60 установок реактивних систем залпового вогню**¹³.

Окремо слід підкреслити, що у розпорядженні Луганського корпусу так само, як й у командування “Донецьк”, є далекобійні засоби ураження, хоча й не у великій кількості. Йдеться про **шість** (є відомості про 8-10) **152-мм артилерійських систем типу “Гіацинт-Б” та шість одиниць 300-мм реактивних систем залпового вогню БМ-30 “Смерч”**. Основним засобом ППО в Луганському корпусі є ЗРК 9К35 “*Стрела-10/10М*”, однак фахівці відзначають також наявність, принаймні, однієї батареї більш потужного ЗРК 9К33 “ОСА- АКМ”.

2.1.3. Воєнна присутність РФ на Донбасі

За даними Командування Об’єднаних сил, станом на грудень 2018р., загальна чисельність окупаційних сил на Донбасі, якими керують офіцери і генерали ЗС РФ, нараховувала близько 32 тис. осіб. З них 11 тис. – це російський збройний контингент (включно з “добровольцями”, найманцями з приватних військових фірм та військовослужбовцями армії Росії)¹⁴. Кістяк цього контингенту складають близько 2 000 кадрових російських військовослужбовців - представників спецслужб РФ, які здійснюють безпосереднє керівництво та управління окупаційними

СТРУКТУРА АРМІЙСЬКОГО КОРПУСУ НАРОДНОЇ МІЛІЦІЇ (ЛУГАНСЬК)¹²

- **2-а окрема мотострілецька бригада** (три мотострілецьких батальйони, танковий батальйон, “спеціальний” батальйон територіальної оборони, гаубично-самохідний дивізіон, артилерійський дивізіон, реактивний дивізіон, дивізіон ППО, розвідувальна рота, протитанкова батарея, формується окремий взвод снайперів);
- **4-а окрема мотострілецька бригада** (три мотострілецьких батальйони, три окремих батальйони територіальної оборони, танковий батальйон, гаубично-самохідний артилерійський дивізіон, реактивний дивізіон, дивізіон ППО, протитанкова батарея, розвідувальна рота);
- **6-й окремий мотострілецький полк** (до шести окремих “казацьких” батальйонів територіальної оборони, гаубично-самохідний артилерійський дивізіон, танкова рота, реактивна батарея);
- **7-а окрема мотострілецька бригада** (три мотострілецьких батальйони, окремий батальйон територіальної оборони, танковий батальйон, гаубично-самохідний дивізіон, артилерійський дивізіон, дивізіон ППО, реактивна та протитанкова батареї, розвідувальна рота);
- **Окрема артилерійська бригада** (два гаубично-самохідних дивізіони, два дивізіони ППО, реактивний та протитанковий дивізіони, дві мотострілецькі роти).

Крім цього до складу корпусу також належать низка окремих батальйонів і рот:

- **Спеціальний механізований батальйон “Панцир”** (колишній **4-й окремий танковий батальйон “Святого Августа”**, також виконує функції навчального центру для екіпажів танкових підрозділів інших бригад 2-го армійського корпусу). Має у складі чотири танкових роти, мотострілецьку роту, роту розвідки, самохідну батарею;
- **Окремий розвідувальний батальйон “Грека”**, складається з трьох розвідувальних рот і механізованої групи вогневої підтримки.

¹¹ Джерело: Власні дослідження групи “Інформаційний спротив”.

¹² Там само.

¹³ Основними типами артилерійських і реактивних систем є 122-мм гармата типу Д-30\30А, 122-мм САУ 2С1 “Гвоздика”, 152-мм системи типу “Д-20”, 120-мм міномети, включаючи його самохідний варіант типу “НОНА”, 122-мм РСЗВ БМ-21 “Град”.

¹⁴ Командувач ООС назвав кількість російських військових на Донбасі. – Сьогодні, 27 грудня 2018р., <https://ukr.segodayna.ua/ukraine/komanduyushchiy-оос-nazval-kolichestvo-rossijskih-voennyh-na-donbasse-1201600.html>.

формуваннями¹⁵. До них належать підрозділи зі складу російських Сил спеціальних операцій¹⁶, інструктори, представники військової командної ланки, підрозділи, які обслуговують, охороняють та здійснюють випробування та обкатку в “бойовій обстановці” новітніх зразків російської військової техніки та озброєння. Також, на окупованій частині Донбасу перебувають окремі формування спеціальних служб Росії (таблиця “Використання Росією сучасних...”).

Але, треба зважати на той факт, що чисельність і рівень оснащення окупаційного угруповання озброєнням і військовою технікою не є постійними. Залежно від ситуації та обстановки, конкретно в регіоні або в рамках реалізації як окремих, так і загальних планів військово-політичного керівництва РФ, вони [чисельність та оснащення] можуть суттєво змінюватися – як збільшуватися, так і зменшуватися. Наприклад, згідно з доповіддю Президента України П.Порошенка від 20 лютого 2019р. на сесії ГА ООН “Ситуація на тимчасово окупованих територіях України”¹⁷, загальна чисельність окупаційного угруповання військ оцінюється дещо більше, ніж це дається на грудень 2018р. (до 35 тис. активно діючих бойовиків і російських військовослужбовців (замість 30-32 тис. – дані грудня 2018р.)). Так само, це стосується кількості танків та артилерійських систем – до 496 та 776 од., відповідно в січні 2019р., порівняно із 344 та 450 у грудні 2018р. Такі розбіжності в оцінках окупаційного угруповання військ у різні часові проміжки обумовлюються його інтенсивною поточною діяльністю (додакові заходи доукомплектування та переформування окремих “частин і підрозділів”, ремонт\відновлення раніше виведених з експлуатації зразків озброєння та військової техніки, постачання їх нових партій і т.ін.).

На сьогоднішній день російські війська на Донбасі переважно оперують легким/важким піхотним озброєнням, пересуваються на спеціалізованому або замаскованому “під цивільний” автотранспорті (крім фахівців, які займаються застосуванням спеціалізованих зразків озброєнь або служать безпосередньо у військових “частинах і з’єднаннях”). Російські формування мають у розпорядженні зазвичай легку бронетехніку типу броневих автомобілів, винятково російського виробництва, або спеціально обладнаний автотранспорт підвищеної прохідності та захисту, в т.ч. іноземного виробництва.

Варто зазначити, що до складу окупаційних формувань з метою “ідеологічного та історичного обґрунтування” російської інтервенції, а також “інтернаціонального характеру боротьби з українським фашизмом” були введені спеціальними службами РФ ряд специфічних збройних формувань

Використання Росією сучасних і новітніх зразків озброєння та військової техніки на Донбасі¹⁸

Найменування озброєння	Тип, модифікація	Зафіксоване місце дислокації
T-72БА	Танк, зразка 1999р., в Україну не поставлявся	Старобешеве (Донецька обл.), 21-а окрема мотострілецька бригада
T-72Б3	Танк, зразка 2011р., в Україну не поставлявся	Луганськ, Іловайськ, Дебальцево, 6-а окрема танкова бригада
T-90А	Танк, зразка 2006р., в Україну не поставлявся	Луганська обл., 136-а окрема мотострілецька бригада
T-72С1	Танк, зразка 2011-2012рр. (експортна модифікація для поставок до Ірану/Венесуели)	Селище Біле (Луганська обл.), танки поставлені з бази зберігання бронетехніки
ГАЗ-233014 “Тигр”	Бронеавтомобіль	Луганська обл., 136-а окрема мотострілецька бригада
ГАЗ-39371 “Водник”	Бронеавтомобіль	Сорокіне (кол. Красnodон, Луганська обл.), належність не встановлено
Камаз-43269 “Выстрел”	Бронеавтомобіль	Луганськ, 4-а військова база ЗС РФ
БТР-82А	Бронетранспортер	Луганська обл., 18-а окрема мотострілецька бригада
2Б26	Реактивна система залпового вогню, зразка 2011р., модифікація системи БМ-21 “Град”, в Україну не поставлялась	Чістякове (кол. Торез, Донецька обл.), належність не встановлена
9К330\331 “ТОР”	Зенітний ракетний комплекс (ЗРК) ближнього радіусу дії, зразка 1986р., на момент початку війни був знятий з озброєння ЗСУ	Донецьк, належність не встановлена
96К6 “Панцирь - С1”	Зенітний ракетно-гарматний комплекс (ЗРГК) ближнього радіусу дії, зразка 2012р., в Україну не поставлявся	Луганськ, Шахтарськ
РБ-341В “Левр-3”	Станція радіоелектронної боротьби (РЕБ), зразка 2015р.	Донецьк, район Дебальцево, зі складу одного з повітряно-десантних з’єднань ЗС РФ
Орлан-10	Безпілотний літальний апарат (БПЛА), зразка 2010р., в Україну не поставлявся	Зеленопілля (Донецька обл.)
Р-330Ж “Житель”	Автоматизована станція постановки перешкод	60 км на захід від Луганська район Південної Ломуватки
“Тирана-2”	Автоматизований комплекс РЕБ	Південа Ломуватка
Камаз-6350 “Мустанг” та Камаз-5350 “Мустанг”	Армійські вантажівки високої прохідності з колісною формулою 6Х6 та 8Х8, в Україну не поставлялися	Хрустальний, Макіївка, Луганськ

¹⁵ Росія випробовує нові безпілотники на Донбасі. – Вголос, 21 грудня 2018р., vgholos.com.ua/zhyttya/rosiya-vyprobuvuye-novi-bezpylotnyky-na-donbasi_899506.html; Презентація Головного управління розвідки МО України Збройна агресія Росії проти України. Україна – полігон для випробування сучасного та використання забороненого російського озброєння. – Головне управління розвідки, <http://gur.mil.gov.ua/content/ukraina-polihon-dliay-vyprobuvannia-suchasnoho-ta-zastosuvannia-zaboroneno-rosiiskoho-ozbroiennia.html>.

¹⁶ Спеціальний род військ зі складу ЗС РФ створений для проведення диверсійних і партизанських дій на території інших держав.

¹⁷ Виступ Президента України на дебатах Генеральної Асамблеї ООН з питання: “Ситуація на тимчасово окупованих територіях України” 20 лютого 2019р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-debatah-generalnoyi-asambleyi-53282>.

¹⁸ Джерело: відкриті дані міжнародної інформаційної агенції “Інформнапалм” та Головного управління розвідки МО України.

певного політичного окрасу. Наприклад, т.зв. “казацьки войска” та “интернациональные бригады и батальоны”. На сьогоднішній день більшість з них розформовані через уніфікацію військової складової окупаційного угруповання, але певні елементи “ідеологічно-політичних” військ у складі окупаційного угруповання залишилися.

Так, принаймні дев’ять батальйонів і один “полк” (як реально діючих, так і сформованих “на папері”) зі складу Луганського корпусу носять найменування “казацьких”. Зокрема Шостий мотострілецький полк цього корпусу носить “почесне” найменування “имени атамана Платова”¹⁹ і комплектується переважно місцевим населенням, яке вважає себе “нащадками донських козаків”. Щоб підкреслити “історичний зв’язок” з донським козацтвом, особовий склад полку використовує у своїй уніформі елементи військового однострою донських козаків. Загальна чисельність “казаков” у складі обох частин окупаційного угруповання російських військ може сягати до 2 000 осіб.

Також у складі однієї з мотострілецьких бригад командування “Донецьк” є формування – “15-й інтернаціональний батальйон”, укомплектований переважно іноземними громадянами (Росії, Франції, Сербії, Німеччини, США, Білорусі та ін.), які поділяють та сповідують ідеологічні настанови нинішнього російського режиму. Загальна чисельність коливається від 120 до 240 бойовиків у різні періоди його функціонування.

Багато в чому потрібний агресору рівень боєздатності та боєготовності розгорнутого на окупованих теренах українського Донбасу угруповання військ забезпечується зосередженням і розгортанням поблизу кордону з Україною угруповання власне російських кадрових військ зі складу Південного та Західного військових округів. Це угруповання військ не лише здійснює планомірне та повне матеріально-технічне забезпечення усіх потреб оперативно-тактичного угруповання “Донецьк” та Луганського корпусу всіма предметами постачання, але й по суті є другим ешелонем військ вторгнення, який військово командування РФ може задіяти для збройної агресії у будь-який сприятливий для нього момент.

Нині Генеральний штаб ЗС РФ безпосередньо на південно-західному стратегічному напрямку, поблизу кордонів з Україною розгорнув майже 100-тисячне угруповання військ і продовжує його підсилення. Зокрема, йдеться про частини та підрозділи 8-ї загальновійськової армії (зі складу Південного військового округу) та частково 20-ї армії (зі складу Західного військового округу). Загалом, це принаймні три дивізії, в т.ч. новосформована т.зв. 150-а “експериментальна” дивізія посиленого складу. Крім того, до складу цього угруповання належать до семи окремих мотострілецьких і танкових бригад, до п’яти окремих полків. Якщо додати до цього зосереджене на Кримському півострові 24-тисячне угруповання

російських військ, включаючи майже весь Чорноморський флот, то все це угруповання військ можливо цілком розглядати як основний (другий) ешелон вторгнення.

2.1.4. Спеціальні служби РФ у війні на Донбасі

Активне використання спеціальних служб РФ обумовлюється специфікою та характером завдань, які ставить перед собою агресор під час ведення війни на Донбасі, а також т.зв. “гібридною” стратегією, яку він використовує. Спеціальні служби та відповідні структурні підрозділи силових відомств РФ мають найбільш пристосовані для цієї стратегії не тільки методи роботи, але й підготовлених співробітників, оснащення та озброєння, досвід і знання.

Діяльність кадрових співробітників цих російських установ, а також їх агентурно-диверсійних мереж, а в окремих випадках – воєнізованих підрозділів спеціального призначення, регулярно фіксуються, як безпосередньо в зоні конфлікту (на Донбасі), так і загалом на території України. По суті, агресор перетворив Донбас на своєрідний полігон для своїх спецслужб, де вони на практиці обкатують передові методики підривної та розвідувальної діяльності, а також створюють потужний плацдарм для подальшої експансії в Україну.

Під час агресії РФ проти України, Росія активно використовує зокрема Федеральну службу безпеки (ФСБ)²⁰, Головне розвідувальне управління ГШ ЗС РФ (ГРУ)²¹, Службу зовнішньої розвідки (СЗР), а також фіксує присутність у зоні конфлікту фахівців МВС РФ.

За оцінкою експертів недержавної інформаційно-аналітичної групи “Інформаційний спротив”, на окупованих територіях Донбасу на постійній та ротацийній основі перебувають близько 250-300 співробітників спеціальних служб РФ.

Вони здійснюють свою діяльність як в “автономному” режимі (тобто діють самостійно), або за допомогою створених ними маріонеткових спеціальних служб окупаційної адміністрації – т.зв. “МДБ ДНР” та “МДБ ЛНР” (“міністерств державної безпеки”), або розвідувальних органів у складі окупаційного угруповання військ на території окупованого Донбасу, маскуючи та легендаруючи свої акції як діяльність цих маріонеткових підрозділів окупаційної адміністрації та окупаційних військ.

Головними завданнями спеціальних служб РФ на території Донбасу є:

- забезпечення максимального використання під час інтервенції на Донбасі, крім військового чинника, інших форм і методів дестабілізації ситуації і перебирання контролю над регіоном (наприклад, спроби підірвати економіку України, чинити зовнішньополітичний тиск на неї, провокувати соціально-політичну напруженість серед населення шляхом організації масованих заворушень);

¹⁹ Відомий російський атаман Донського козацького війська початку XIX ст.

²⁰ СБУ проти ФСБ. – Офіційний веб-сайт Служби безпеки України, ssu.gov.ua/ua/videos/1/category/73/view/74.

²¹ СБУ викрила агентурну мережу спецслужб РФ, яка діяла на півдні України та в районі АТО. – Там само, 22 березня 2018р., ssu.gov.ua/ua/news/1/category/216/view/2994#.ptujo8mT.dpbs.

- практичне втілення стратегії “мятежо-войны”, з активною розвідувально-диверсійною діяльністю як суто військового, так і суспільно-політичного спрямування (ідеться про резонансні теракти з великим числом жертв), а також об’ємною та різноплановою розвідувально-агентурною роботою. (Так, тільки в 2018р. СБУ вдалося попередити вісім запланованих російськими спецслужбами значних терористичних і диверсійних актів²².) Відповідно використовується ряд досить специфічних інструментів для ведення “мятежо-войны” – від залучення до участі в бойових діях приватних військових компаній (зокрема участь в активних бойових діях російської ПВК “Вагнер”, бійців якої було свого часу ідентифіковано СБУ на Донбасі) до інфільтрації диверсійно-терористичних груп з кадрових військовослужбовців і співробітників спеціальних служб на територію України з метою проведення цільових диверсійних атак (наприклад, знищення складів боєприпасів та військового майна в Україні або залякування місцевого населення шляхом демонстративних підривів у публічних місцях);
 - здійснення контролю за діяльністю окупаційних адміністрацій в обох квазідержавних утвореннях на території окупованого Донбасу. По суті, саме через російські спецслужби військово-політичне керівництво РФ здійснює безпосереднє та пряме керування окупованими територіями (найбільш красномовним прикладом цього є застосування російських спецслужб, а також керованих ними “МДБ ДНР” та “МДБ ЛНР” для зміни або ліквідації керівників “республік”. Слід нагадати події у “ЛНР”, де внаслідок організованого російськими спецслужбами “перевороту” у 2017р. на тлі конфлікту між колишнім главою “ЛНР” Плотницьким та керівником “МВС” Корнетом до влади прийшов голова МДБ, Пасечник (агент російської ФСБ))²³;
 - усебічне маскування і приховування прямої причетності РФ до інтервенції на територію України. Гнучке та дозоване застосування військової сили з одночасним наданням “інструкторсько-методичної” допомоги окупаційним формуванням силами власних кадрових військовослужбовців;
 - планомірне та масштабне забезпечення окупаційних сил озброєнням, військовою технікою, предметами матеріально-технічного постачання, включно з боєприпасами, паливом, запасними частинами тощо. Організація широкої військово-професійної підготовки колаборантів²⁴;
 - здійснення великої кількості інформаційно-психологічних операцій для забезпечення успіху інтервенції, як на стратегічному, так і на тактичному та оперативному-тактичному рівнях. Ведення агресивного протистояння в інформаційній сфері – від кібератак до масованого розповсюдження дезінформації та “фейків”²⁵ (серед останніх прикладів – маніпулювання російськими ЗМІ та проросійськими активістами в Україні доповіддю американської розвідки в Сенаті США щодо загрози втручання РФ у внутрішній політичний процес в Україні у своїх інтересах²⁶);
 - використання спецслужбами традиційно високого рівня криміналізації цього регіону та корупції місцевих чиновників і співробітників СБУ, МВС України на самих різних рівнях. Фактично, масштабне вербування їх агресором та перехід останніх на його бік гарантували окупантам успіх спочатку в дестабілізації регіону, а потім і в роз’язуванні широкомасштабного збройного конфлікту та наступній окупації певних районів регіону. Сьогодні ці фактори допомагають агресору зберігати достатньо високий рівень “керуваності” окупаційними адміністраціями та сприяють певним чином вирішенню кадрового питання в місцевих “держадміністраціях” і “силових відомствах”. По суті, саме корупція та кримінал “відчинили двері” агресору.
- У військово-політичному плані Донбас розглядається Кремлем як полігон і плацдарм для подальшої “гібридної” експансії. На території Донбасу за роки окупації сформоване значне за чисельністю угруповання військ з достатньо високим рівнем боєздатності та боєготовності, в т.ч. за рівнем оснащення його основними типами озброєння та військової техніки, створеним запасам матеріально-технічних засобів, рівнем укомплектування особовим складом та іншими показниками. Це військово-угруповання цілком співставне з арміями деяких європейських країн.**
- На Донбасі перебуває 11-тисячний російський контингент, який, з одного боку, є кістяком і системою управління двома військовими формуваннями – командуванням “Донецьк” і Луганським корпусом. З іншого – “силовим забезпеченням” діяльності квазідержавних утворень у вигляді т.зв. “народних республік”, які повністю контролюються військово-політичним керівництвом РФ. Маріонеткові “уряди”, “міністерства”, “народні ради” є окупаційними адміністраціями.**
- Російським керівництвом сформовано “другий ешелон” інтервенції. На східному кордоні з РФ та**

²² Попередження терористичних актів. – Там само, <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/310>; “Все с наградами: в России нашли наёмников из ЧВК “Вагнер” из списка СБУ”. – Факты, 7 ноября 2018г., fakty.ua/285995-vse-imeyut-nagrady-v-rossii-nashli-naemnikov-chvk-vagner-iz-spiska-sbu.

²³ “Путч корнета в ЛНР – разборка российских группировок. видео”. – Група “Інформаційний спротив”, 27 листопада 2017р., <http://sprotyv.info/ru/news/kyiv/putch-korneta-v-lnr-razborka-rossiyskih-gruppirovok-v-orlo-video>.

²⁴ “Вооружение прибывает на Донбасс из РФ в сопровождении сотрудников ФСБ, – ГУР”. – Група “Інформаційний спротив”, 25 січня 2019р., <http://sprotyv.info/ru/news/kyiv/vooruzhenie-pribyvaet-na-donbass-iz-rf-v-soprovozhdenii-sotrudnikov-fsb-gur>.

²⁵ Війна і пропаганда. Як працюють війська інформаційних операцій Росії. – Радіо Свобода. Україна, 6 березня 2017р., www.radiosvoboda.org/a/28351969.html.

²⁶ “Бездарный фейк, или как российские вещуньи отреагировали на доклад разведки США”. – Група “ІС”, 31 січня 2019р., <http://sprotyv.info/ru/news/kyiv/bezdarnyy-feyk-ili-kak-prorossiyskie-veshchuny-otreagirovali-na-doklad-razvedki-ssha>.

в анексованому Криму російське військове командування вже розгорнуло майже 100-тисячне угруповання кадрових військ, яке за рівнем боєздатності переважає окупаційні формування. Це підвищує ризики ескалації конфлікту. Отже, не можна виключати широкомасштабне військове вторгнення РФ в Україну, або “вибірковий удар” з “миротворчою метою”.

2.2. Соціально-економічна ситуація на окупованих територіях

Унаслідок російської інтервенції Україна втратила контроль над економікою частини окупованого Донбасу, виробничими активами та інфраструктурою регіону. На Сході країни були незаконно захоплені промислові підприємства, землі, державне майно, соціальні об'єкти. Якщо в перші роки окупації низький рівень життя та фактичний економічний колапс на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях могли списуватися окупантом на військові дії та руйнування, то з часом очікування місцевого населення підвищення рівня життя виявляються марними.

Для достовірної оцінки соціально-економічних факторів конфлікту вкрай важливо з'ясувати реальний соціально-економічний стан та об'єктивно оцінити рівень життя населення на окупованих територіях. Також важливо визначити рівень економічної “самодостатності” “республік”, їх фінансову залежність від РФ. Очевидно, подальше розгортання подій на Сході України значною мірою залежатиме від того, яку політику, в т.ч. соціально-економічну тактику застосує РФ щодо окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

2.2.1. Економічні втрати України від окупації Донбасу: загальні оцінки

Окупація частини Донбасу відчутно вплинула на економіку України та її фінансову систему, призвела до значних матеріальних втрат унаслідок фізичного знищення житла, інфраструктури, соціальних і промислових об'єктів. На початку збройного конфлікту оприлюднювались досить помірні оцінки економічних втрат. У вересні 2014р. віце-прем'єр-міністр України В.Гройсман оприлюднив попередні оцінки загальних економічних втрат України в обсязі 11 млрд. грн. (\$0,9 млрд.)²⁷.

Після завершення найактивнішої стадії бойових дій оцінки економічних втрат значно зросли. У березні 2015р. втрати лише від руйнування інфраструктури

на Донбасі (як окуповані, так і звільнені території) оцінювались іноземними експертами вже у \$10 млрд.²⁸ У подальшому із затягуванням періоду окупації економічні втрати України і, відповідно, їх оцінки зростали. Так, на третій рік окупації перший заступник Міністра оборони І.Руснак оцінив збитки від руйнування об'єктів інфраструктури внаслідок збройного конфлікту та окупації територій у Донецькій та Луганській областях у розмірі \$50 млрд.²⁹ Загальні масштаби економічних втрат України, за оцінками експертів, суттєво різняться залежно від часу, періоду та методів оцінки. Так, Ю.Касперович оцінює втрати ВВП України внаслідок “гібридної” війни з РФ за 2014-2018рр. від \$60,9 до \$203,3 млрд.³⁰, А.Ослунд оцінював загальні економічні втрати від окупації територій у Донецькій та Луганській областях у \$71,8 млрд.³¹, а О.Савченко – вже у \$300 млрд.³²

Для оцінки економічних втрат від окупації можуть застосовуватися різні методи. Прямі методи оцінки є доречними за наявності повної інформації про вартість втрачених (знищених) активів. За непрямими методами потенційні втрати доходів і активів на окупованих територіях можна оцінити лише розрахунковим шляхом. Враховуючи брак інформації про знищені в результаті агресії активи та ті, контроль над якими втрачено, доречними є також непрямі методи для оцінки масштабів економічних втрат України. Застосування таких методів дає змогу оцінити загальний масштаб економічних втрат України та показати суспільству і світовій спільноті ціну, яку Україна сплатила і сплачує за агресію РФ. Водночас такі оцінки не є точними і не можуть бути підставою для стягнення компенсацій з агресора в міжнародних судах.

Непряма оцінка втрат ВВП унаслідок окупації здійснювалася на основі різниці між частками Луганської та Донецької областей у ВВП України у довоєнний час і в 2015р. (діаграма “Частка Донецької та Луганської областей у ВВП України”). Тимчасова окупація територій у Донецькій та Луганській областях спричинила зменшення ВВП України на 9,3%. Щорічні втрати ВВП України становлять 275 млрд. грн. (у цінах 2017р.), або \$10,4 млрд.³³, а за чотири роки окупації загальні втрати ВВП України вже перевищили \$40 млрд. Внаслідок окупації річні обсяги експорту товарів з Донецької і Луганської областей скоротились у 4 рази (на \$13,9 млрд.). Це спричинило падіння доходів бюджетів усіх рівнів (у 2014р. надходження до бюджетів у Донецькій і Луганській областях скоротилися на 71%³⁴).

²⁷ Володимир Гройсман назвав попередню оцінку вартості відновлення Донбасу та забезпечення потреб переміщених осіб. – Урядовий портал, 12 вересня 2014р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247600303>.

²⁸ How to Stabilise the Economy of Ukraine. – Vienna Institute for International Economic Studies, April 2015, <https://wiiw.ac.at/how-to-stabilise-the-economy-of-ukraine-dlp-3562.pdf>.

²⁹ Збитки від конфлікту на Донбасі досягли 50 мільярдів доларів – Міноборони. – Радіо Свобода, 4 липня 2017р., www.radiosvoboda.org/a/news/28595287.html.

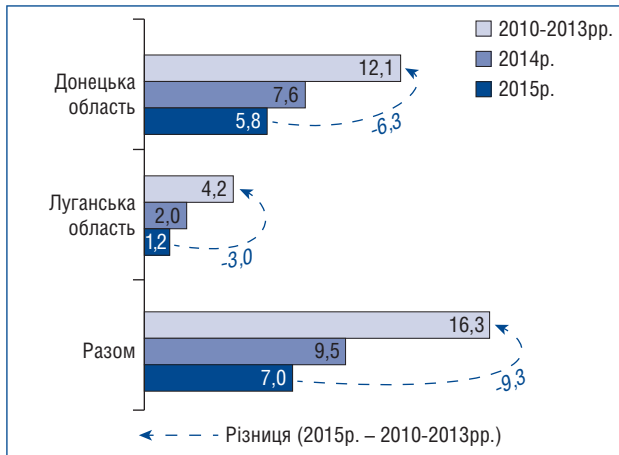
³⁰ Касперович Ю. Методичні підходи до оцінки фіскальних втрат України внаслідок гібридної війни РФ. – Економіка та держава, 2018р., №12, http://www.economy.in.ua/pdf/12_2018/4.pdf.

³¹ Åslund A. Kremlin Aggression in Ukraine: the Price Tag. – Atlantic Council, 19 March 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/kremlin-aggression-in-ukraine-the-price-tag>.

³² Агресія Росії проти України: обсяги втрат і можливості репарацій. – Espresso.TV, 30 березня 2018р., espreso.tv/article/2018/03/30/agresiya_rosiyi_protiv_ukrayiny_obsyagy_vtrat_i_mozhlyvosti_reparaciy.

³³ За середньозваженим курсом на міжбанківському валютному ринку України. – Сайт НБУ, https://bank.gov.ua/files/Kurs_average_month.xls.

³⁴ Заводы Донбасса. Разбомбили, работают, вывезли в Россию? – Сайт Гордон, 6 апреля 2015г., <https://gordonus.com/news/society/promyshlennost-donbassa-svobodnyy-polet-ili-svobodnoe-padenie-74032.html>.

Частка Донецької та Луганської областей у ВВП України³⁵, %


Для оцінки масштабів економічних втрат (вартості втрачених активів) на окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях можна застосувати й непрямий метод розрахунку. Він полягає у множенні номінального ВВП, яке припадало на окуповані території в 2013р., на співвідношення ВВП до активів (коефіцієнт Т.Пікетті), яке є відносно сталим показником для кожної країни (для України середнє значення за 2010-2013рр. становить 1,84). Такий метод дозволяє лише оцінити загальний масштаб втрат, але не є достатнім для достовірної оцінки вартості втрачених активів. Обчислена за вказаним методом вартість втрачених на окупованих територіях активів становить \$32 млрд. (без урахування вартості землі та природних ресурсів).

На окупованих територіях залишилося 388 державних підприємств³⁶, 4 500 об'єктів державної власності (об'єкти нерухомості) та понад 100 великих підприємств недержавної форми власності. Загалом втрачено близько 50% промислового потенціалу Донбасу. Обладнання окремих підприємств було вивезено на територію РФ³⁷ або розібрано на металобрухт. За інформацією з відкритих джерел,

включаючи фінансові звіти підприємств, реалістичною вбачається оцінка втрат унаслідок демонтажу та вивезення обладнання в 1 млрд. грн. (у цінах на початок 2014р.) (таблиця “Найбільші втрати активів бізнесу на окупованих територіях”).

Найбільші втрати активів бізнесу на окупованих територіях³⁸, млрд. грн.

Підприємства	Сума	Рік втрати контролю за активами
Холдинг “Метінвест” ³⁹	14,4	2017р.
ПАТ Алчевський металургійний комбінат	4,7	2017р.
ДТЕК	4,4	2017р.
Демонтаж, вивезення обладнання в РФ (29 підприємств)	1,0	2014-2015рр.
ПАТ “Укрзалізниця” ⁴⁰	8,8	2016р.
ПАТ “Енергоринок” ⁴¹	3,9	2017р.
ПАТ “Донбасенерго” ⁴²	1,1	2017р.
ПрАТ “Миронівський хлібопродукт” ⁴³	0,6	2014р.
Разом	38,9	

Окупація Донбасу суттєво послабила фінансову систему України. Упродовж 2014р. на окупованих територіях відбувалося масове закриття рахунків та вилучення депозитів клієнтами, що спричинило скорочення ресурсної бази банківської системи країни на 80,5 млрд. грн. Водночас банки втратили контроль над активами на окупованих територіях. Напередодні окупації, на кінець березня 2014р., балансова вартість заборгованості клієнтів Луганської та Донецької областей по кредитах становила 70 млрд. грн. Окупація створила для клієнтів можливість не погашати кредити. Натепер понад 70% кредитів клієнтам з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях не обслуговуються⁴⁴. Хоч юридично банки і мали можливість отримати судові рішення про стягнення боргів з таких клієнтів, проте механізмів виконання таких рішень у випадку, якщо позичальник і заставне майно знаходилися на окупованій території, не було. Це стало причиною втрат українських банків у розмірі 50 млрд. грн.⁴⁵ Загалом

³⁵ Джерело: Валовий регіональний продукт. – Держстат, http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vrp/vrp2017_u.xls.

³⁶ Перелік об'єктів державної власності, матеріально-технічна база яких розташована на території проведення антитерористичної операції, що унеможливило здійснення ними їх основної діяльності, <http://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=6886f281-e282-4859-b58e-26df95525542>.

³⁷ Дещо про збитки від окупації Донбасу Росією. – UA Info, 26 березня 2018р., <https://uainfo.org/blognews/1522047525-deshcho-pro-zbitki-vid-okupatsiyi-donbasu-rosieyu.html>.

³⁸ Джерело: за даними оприлюдненої фінансової звітності підприємств.

³⁹ Річний звіт 2017. – Метінвест, <https://metinvestholding.com/Content/Entities/Report/20/en/2017.pdf>.

⁴⁰ Консолідована фінансова звітність ПАТ “Укрзалізниця” за 2017р. – Сайт ПАТ “Укрзалізниця”, http://www.uz.gov.ua/about/investors/financial_statements/kfz_msfz.

⁴¹ Міненерго хоче погасити борги ОРДЛО за електроенергію грошима держбюджету. – Економічна правда, 16 березня 2018р., <https://www.epravda.com.ua/news/2018/03/16/635036>.

⁴² Примітки до фінансової звітності ПАТ “Донбасенерго” за 2017р., <https://smida.gov.ua/db/participant/23343582>.

⁴³ Примітки до фінансової звітності ПрАТ “МХП” за 2014р., <https://smida.gov.ua/db/participant/25412361>.

⁴⁴ Непідійомний тягар: як банки домагаються погашення за кредитами в Криму та зоні АТО. – Finance.ua, 29 вересня 2016р., <https://news.finance.ua/ua/news/-/383257/неpidjomnij-tyagar-yak-banku-domagayutsya-pogashennya-za-kredytamy-v-krymu-ta-zoni-ato>.

⁴⁵ Прикладом труднощів із стягнення боргів на окупованих територіях є проблемні кредити, надані ПАТ “Алчевський МК”. 19 жовтня господарський суд Луганської області розпочав провадження у справі про банкрутство АМК за позовами кредиторів на загальну суму, яка перевищує 110 млрд грн. Приблизно 60% боргів, за інформацією ЗМІ, доводиться на структури ВЕБ. Іноземним кредиторам, у т.ч. *Raiffeisen, Societe Generale, IFC*, АМК сукупно заборгував понад 10 млрд. грн.

окупація спричинила значний дефіцит ліквідності в банківській системі в розмірі 130 млрд. грн., що дало поштовх для розгортання масштабної банківської кризи в Україні в 2014-2015рр.

Необхідно комплексне методологічне обґрунтоване визначення загальних збитків України, спричинених російською інтервенцією на Донбасі. Це потрібно зокрема для підготовки консолідованих позовів до міжнародних судових установ. У грудні 2018р. рішенням КМУ було створено спеціальну міжвідомчу комісію⁴⁶, якій доручалася підготовка консолідованої претензії України до РФ щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України. Але нині бракує обґрунтованої методики оцінки обсягів економічних втрат. Питання розробки такої методики неодноразово порушувалося в експертному середовищі та на офіційному рівні. У березні 2018р. Верховна Рада доручила її розробку Уряду⁴⁷, який делегував виконання цього завдання МТОТ⁴⁸, яке не має достатніх ресурсів і фахового потенціалу для розробки такої методики. Дотепер МТОТ провів лише попередні консультації з Мін'юстом, ФДМУ, Мінфіном та МЕРТом щодо змісту та формату такої методики. Для вирішення завдання та розробки обґрунтованої методики оцінки економічних втрат України на часі залучення науковців, експертів, представників громадянського суспільства тощо.

2.2.2. Економічна ситуація на окупованому Донбасі

Аналіз соціально-економічної ситуації ускладнюється через брак достовірної економічної інформації. Зокрема, “статистичними органами республік” оприлюднюються лише дані про кількість зареєстрованих підприємств та темпи інфляції.

Упродовж 2014-2016рр. економічний потенціал окупованих територій було послаблено внаслідок руйнування будівель і споруд, пошкодження промислових об'єктів та інфраструктури, демонтажу та вивезення обладнання до РФ. Частина підприємств припинили своє існування. Це, зокрема, підтверджується

“статистикою ЛНР”. На початок 2018р., у “ЛНР” було зареєстровано 6 000 “підприємств”⁴⁹, що становить 75% їх кількості до початку окупації.

Для відновлення виробництва на окупованих територіях бракує фінансових і людських ресурсів. Це спричинено виїздом кваліфікованих працівників за межі окупованої частини Донбасу. Гострий дефіцит кваліфікованих кадрів визнається “дослідниками” “ДНР” однією з ключових проблем⁵⁰. Дається взнаки й відсутність перспектив створення повноцінної банківської системи.

Невизнаний статус “республік” та незаконність захоплення та “націоналізації” майна українських підприємств унеможливають будь-які фінансові відносини із зарубіжними контрагентами та значно ускладнюють здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Немає механізмів, які б дозволили вирішити проблему легітимізації незаконного заволодіння майном державних і приватних підприємств на окупованих територіях. З юридичної точки зору “підприємств ДНР і ЛНР” не існує. Усе це обумовлює повну економічну ізоляцію “республік”.

Для розв'язання вказаних проблем упродовж 2017-2018рр. кураторами з РФ було розроблено і запроваджено *модель зовнішнього управління* великими промисловими підприємствами на окупованих територіях⁵¹. Модель передбачає надання повноважень з управління підприємствами та реалізації їх продукції спеціально створеному ЗАТ “*Внешторгсервис*” (м.Цхинвалі, республіка Південна Осетія). Монопольне право постачання сировини, матеріалів і обладнання на тимчасово окуповані території надано ТОВ “Компанія “Газ Альянс” (м.Нижній Новгород, РФ). Обидві структури є підконтрольними С.Курченку. Застосування такої моделі дало змогу запустити схеми квазілегітимного експорту та імпорту за посередництва РФ, зокрема налагодити логістику експорту вугілля з цих територій до третіх країн через морські порти⁵². Також було налагоджено проведення безготівкових розрахунків через банки “держави Республіка Південна Осетія”, з якою “республіки” встановили “дипломатичні відносини”⁵³.

⁴⁶ Постанова КМУ “Про утворення Міжвідомчої комісії з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України” №1059 від 12 грудня 2018р.

⁴⁷ Постанова ВРУ “Про комплекс невідкладних заходів щодо практичної реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за збройну агресію проти України” №2356 від 20 березня 2018р.

⁴⁸ Протокольне рішення КМУ “План організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”” №10 від 21 березня 2018р.

⁴⁹ Количество субъектов Статистического реестра предприятий и организаций по организационным формам субъектов экономики по состоянию на 1 декабря 2018г. – “Гостат ЛНР”, http://www.gkslnr.su/stat_info/statisticheskiy-reestr-predpriyatij-i-organizacij.

⁵⁰ Экономика Донецкой народной республики: состояние, проблемы, пути решения. – Научный доклад, Донецк, 2017г., 84 с., <http://econri.org/download/monographs/2017/Ekonomika-DNR.pdf>.

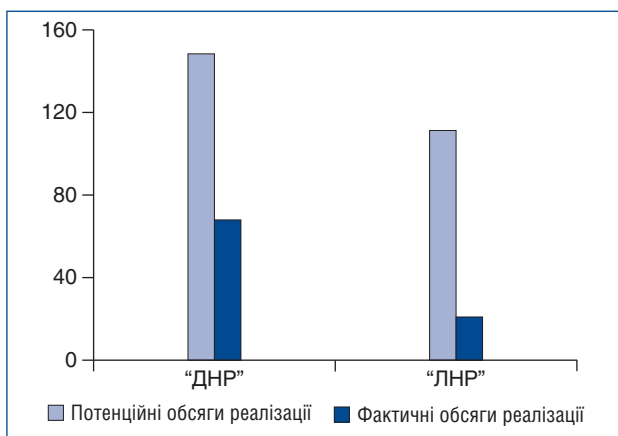
⁵¹ Єнакіївський металургійний завод, ПАТ Харцизький трубний завод, ПРАТ Єнакіївський коксохімпром, ПРАТ “Докучаєвський флюсо-доломітний комбінат”, ПАТ Донецькокс, ПРАТ “Комсомольське рудоуправління”, ПРАТ “Макіївкокс”; ПАТ ДТЕК “Шахта Комсомолец Донбасу”, ТОВ Моспінське ЗПС, Зуївська ТЕС, ДПЕК Високовольтні мережі, ДТЕК ПЕМ-Енерговугілля, ДТЕК Донецькобленерго, ПАТ “Краснодонвугілля”, ТОВ “ДТЕК Ровенькиантрацит”, ТОВ “ДТЕК “Свердловантрацит”, ПАТ “Алчевський металургійний комбінат” та ін.

⁵² У Мінекономіки Росії визнали торгівлю вугіллям з окупованого Донбасу. – 3AXID.NET, 29 вересня 2017р., https://zaxid.net/u_minekonomiki_rosiyi_viznali_torgivlyu_vugillyam_z_okupovanogo_donbasu_n1437649.

⁵³ Экономика Донецкой народной республики: состояние, проблемы, пути решения. – Научный доклад, Донецк, 2017г., 84с., <http://econri.org/download/monographs/2017/Ekonomika-DNR.pdf>.

Запровадження “зовнішнього управління” та запуск квазілегітимних схем зовнішньоекономічної діяльності підприємств дали змогу дещо покращити економічні показники “республік”. Зокрема, обсяги реалізації промислової продукції в “ДНР” у 2017р. зросли, порівняно з 2015р., на 66% і становили 146,4 млрд. рублів (67,3 млрд. грн.)⁵⁴. Обсяги реалізації промислової продукції в “ЛНР” у 2017р. становили близько 43,7 млрд. руб. (20 млрд. грн.). Але, досягнуті обсяги промислового виробництва на окупованих територіях у 2017р. становили лише третину потенційних можливостей (діаграма “Реалізація промислової продукції “республіками” у 2017р.”).

Реалізація промислової продукції “республіками” у 2017р.⁵⁵, млрд. грн.



Основою промислового потенціалу “республік” є підприємства ГМК та ПЕК (дві ТЕС і вугільні шахти з видобутку антрациту), які належать Метінвесту та ДТЕКУ, і з 2017р. знаходяться під “зовнішнім управлінням”. Натепер ці підприємства працюють лише з частковим завантаженням, зокрема ПАТ “Єнакіївський металургійний завод” – на 20-30% потужностей. Концерн “Стирол” та МЗ “Донецьксталь-металургійний завод” фактично зупинені.

У “ЛНР” ситуація з промисловим виробництвом ще є катастрофічнішою. Єдиним великим промисловим підприємством, роботу якого вдалося відновити, є Алчевський металургійний комбінат (АМК), який належить корпорації “Індустріальний союз Донбасу”.

У цілому, можна констатувати, що на окупованих територіях намітився тренд на частковий перезапуск промисловості, що може дати певні позитивні результати (перш за все, у вигляді надходжень податків до “бюджетів”) у 2019р. Це дасть змогу частково стабілізувати фінанси “республік”. Однак, вихід на траєкторію впевненого розвитку в умовах економічної ізоляції навряд чи є можливим.

Агропромисловий потенціал окупованих територій є слабким, “республіки” є залежними від імпорту продовольства: за потенційної річної потреби в зернових в обсязі 3,2 млн. т, максимально можливі обсяги їх збору не перевищують 300 тис. т. Також проблемним вбачається відновлення машинобудування на окупованих територіях. На тлі розриву економічних зв’язків місцевих “підприємств” машинобудування із підприємствами ГМК України та складності експорту до третіх країн вимальовується негативна перспектива.

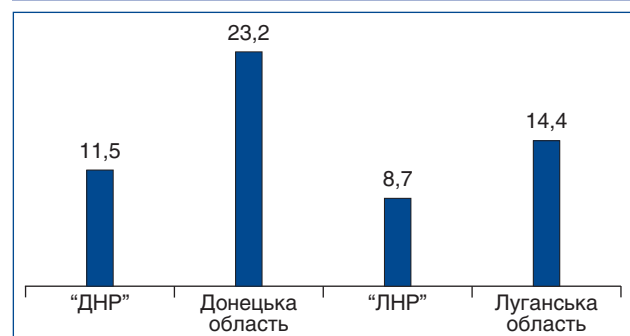
Отже, “республіки” не мають перспектив стати самодостатніми в зовнішньоекономічних відносинах. Дефіцит їх торговельного балансу в 2016р. становив майже \$1 млрд. і частково покривався за рахунок “фінансової допомоги” РФ⁵⁶. У перспективі, за оцінками експертів⁵⁷, потенційно можливі обсяги експорту не перевищать \$1,5 млрд., що становить лише 8% експорту довоєнного часу.

2.2.3. Соціальна сфера і рівень життя

Рівень середньої заробітної плати на окупованих територіях не досягає 50% її розміру в районах Донецької та Луганської областей, контрольованих Україною (діаграма “Середня заробітна плата в “республіках” у 2018р.”)⁵⁸. Середня заробітна плата у “ДНР”, на початок 2019р., становила близько 11,5 тис. руб.⁵⁹, що удвічі менше, ніж у Ростовській області (близько 22 тис. руб.) та підконтрольній Україні частині території Донецької області (23,2 тис. руб.). За даними сайтів працевлаштування, фактична заробітна плата в “ДНР” є нижчою за оприлюднену “офіційно” і становить лише 8 000 руб. Зокрема, заробітна плата лікаря і шкільного вчителя у 2018р. у “ДНР” становила 6 000 руб., у сфері послуг – до 7 500 руб.

Середня заробітна плата в “ЛНР” є ще нижчою – 8 700 руб.⁶⁰

Середня заробітна плата в “республіках” у 2018р., тис. руб.



Досягнутий рівень середніх заробітних плат у “ДНР-ЛНР” є значно нижчим, ніж у невизнаній “Придністровській Молдавській Республіці” (19,5 тис. руб.

⁵⁴ Объемы реализации. Итоги 2017 года. – Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики, 30 января 2018г., http://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4415:ob-emy-realizatsii-itogi-2017-goda&catid=8&Itemid=141.

⁵⁵ Джерело: Держстат, статистика “ДНР”, “ЛНР”.

⁵⁶ Экономика оккупированного Донбасса: игроки, схемы, объемы. – LIGA.Net, 11 вересня 2017р., http://project.liga.net/projects/ekonomika_donbass.

⁵⁷ Окупований Донбас: економіка, демографія, групи впливу. – Делова столица, жовтень 2017р., <http://www.dsnews.ua/spec/okupovaniy-donbas-ekonomika-demografiya-grupi-vplivu--24102017120000>.

⁵⁸ Джерело: Держстат, статистика “ДНР”, “ЛНР”.

⁵⁹ Средняя зарплата в ДНР увеличилась на 15%. – NEWS-DNR.RU, 21 января 2019г. <http://news-dnr.ru/srednyaya-zarplata-v-dnr-uvelichilas.html>.

⁶⁰ Средняя зарплата в Луганске за год выросла на 11%. – Новороссия, 9 февраля 2018г., <https://novorosinform.org/706183>.

у 2018р.⁶¹) і лише наближається до рівня в інших невизнаних “республіках” на теренах колишнього СРСР. Зокрема, у невизнаній “республіці Абхазія” середня заробітна плата в 2017р. становила 10,3 тис. руб.⁶², у “республіці Південна Осетія” – 12,3 тис. руб. у 2016р.⁶³ Отже на тлі інших окупаційних режимів рівень заробітних плат у “ДНР-ЛНР” залишається найнижчим⁶⁴.

Низький рівень заробітних плат у “ДНР-ЛНР” частково компенсується за рахунок утримання штучно занижених тарифів на комунальні послуги та цін на паливо. За даними окупаційної влади, середня вартість послуг ЖКГ на одну людину у “ДНР” становить лише \$14 на місяць (8,2% заробітної плати), тоді як в Україні вона майже в 6 разів вища (\$80 на місяць)⁶⁵. Так само нижчими є ціни на бензин. Зокрема, ціна на бензин А-95 у “ДНР” становить 45,5 руб./л, що значно менше, ніж в Україні (77 руб./л).

Тим не менш, значна частина населення окупованих територій перебувають у вкрай скрутному економічному становищі. За оцінками Управління ООН з координації гуманітарних питань, протягом 2016-2017рр. на окупованих територіях з 7% до 15% зростає частка людей, які відчувають нестачу продуктів харчування. Станом на серпень 2017р., їх число складало близько 800 тис. осіб⁶⁶. У 2018р. на тимчасово окупованих територіях загострилися проблеми через зростання цін на продукти харчування і товари першої необхідності, що спричинило посилення адміністративного регулювання цін. Зокрема, за заявою “міністра агропромислової політики та продовольства ДНР” А.Крамаренка вживаються заходи, які “дозволять зафіксувати ситуацію і не дати їй погіршитися в майбутньому”. Враховуючи дефіцит продовольства і неспроможність “республік” вирішити проблему за рахунок власного виробництва проблема зростання цін на продовольчі товари загострюватиметься.

Рівень життя пенсіонерів на окупованих територіях є низьким. За офіційними повідомленнями “пенсійного фонду” ДНР”, у грудні 2018р. середній розмір пенсії становив 4 900 руб. (2 100 грн.)⁶⁷, в “ЛНР” середня пенсія у 2018р. становила близько 5 000 руб. (2 200 грн.). В Україні цей показник у 2018р. становив 2 500 грн. Проте, за даними місцевих джерел, більшість пенсіонерів отримують мінімальну пенсію у розмірі 2 900 руб. (1 200 грн.). Натепер питання підвищення пенсій у “республіках” стоїть гостро,

проте економічних можливостей для цього “республіки” не мають. Зокрема, в кінці 2018р. “голова ДНР” Д.Пушилін заявив, що для серйозного підвищення пенсій економічних можливостей немає.

Низький розмір пенсій, що сплачуються окупаційною владою, змушує пенсіонерів з “ДНР-ЛНР” вдаватися до отримання “другої” пенсії в Україні. Для цього пенсіонери, які фактично проживають на окупованих територіях, отримують статус внутрішньо переміщених осіб (ВПО). За оцінками експертів⁶⁸, принаймні 350 тис. пенсіонерів з окупованих територій (або кожен третій), мають статус ВПО і отримують дві пенсії.

Отже, в умовах окупації загальний рівень життя населення “ДНР-ЛНР” суттєво знизився. Унаслідок падіння виробництва значна частина населення залишилася без роботи. Офіційно статистика безробіття у “республіках” не оприлюднюється. У російських ЗМІ поширюється інформація про зниження рівня безробіття. Зокрема, за повідомленням *Regnum*, за період з січня 2015р. по червень 2016р. рівень безробіття у “ДНР” скоротився з 39% до 28%. Порівняння фактичного числа штатних працівників у “ДНР”, яке, за повідомленнями ЗМІ, у 2017р. становило 351,5 тис.⁶⁹, з трудовим потенціалом “республіки” (590 тис.), свідчить, що безробітними є близько 40% працездатного населення “ДНР”. За оцінками ООН, близько 50% працездатних жителів окупованого Донбасу не можуть знайти роботу.

2.2.4. Фінансова система

Натепер у “ДНР-ЛНР” не створено повноцінної грошово-кредитної системи. Упродовж 2015-2018рр. на окупованих територіях під керівництвом кураторів з РФ було запроваджено локальні системи розрахунків у російських рублях, через які здійснюються виплати пенсій, бюджетне фінансування та платежі “підприємств”. Створені “центральні банки республік” є не емісійними центрами, а фінансовими установами, які функціонують на правах кореспондентів Банку Південної Осетії і не спроможні здійснювати власну грошово-кредитну політику. Головні функції вказаних “банків”: (а) транзит коштів “фінансової допомоги” РФ і виплати за її рахунок пенсій, зарплат та соціальної допомоги, а також фінансування окупаційних сил; (б) контроль за проведенням розрахунків за експортними та імпорнтними операціями.

⁶¹ Зарплата в ПМР. – Приднестровье, 4 февраля 2019г., <http://newspr.com/novosti-pmr/ekonomika/16614>.

⁶² Среднемесячная заработная плата занятых в отраслях экономики. – Управление государственной статистики Республики Абхазия, http://ugsra.org/ofitsialnaya-statistika.php?ELEMENT_ID=285.

⁶³ Прожиточный минимум в Южной Осетии составил 10 412 рублей. – EAdaily, 14 января 2016г., <https://eadaily.com/ru/news/2016/01/14/prozhitochnyy-minimum-v-yuzhnoy-osetii-sostavil-10-412-rublej>.

⁶⁴ Ці оцінки мають ілюстративний характер. Водночас, слід мати на увазі й те, що на Сході України, на відміну від інших невизнаних республік, тривають бойові дії.

⁶⁵ ДНР в цифрах. – Официальный сайт Главы “ДНР”, <https://denis-pushilin.ru>.

⁶⁶ Близько 25% жителів окупованих територій сходу України потребують продуктів харчування – ООН. – УНІАН, 16 серпня 2017р., <https://www.unian.ua/health/country/2084931-blizko-25-jiteliv-okupovanih-teritoriy-shodu-ukrajini-potrebuyut-produktiv-harchuvannya-onn.html>.

⁶⁷ Какая средняя пенсия в ДНР? – Интернет-газета “Жизнь”, 14 января 2019г., <http://lifedon.com.ua/economy/finance/43456-kakaya-srednyaya-pensiya-v-dnr.html>.

⁶⁸ П’єцух М. Повернути втрачене: як пенсіонери ОРДЛО “обдурюють” український уряд. – Українська правда, 4 квітня 2017р., <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/04/4/7140225>.

⁶⁹ В ДНР растет количество штатных работников, но зарплаты и пенсии мизерны. – *Regnum*, 11 августа 2017г., <https://regnum.ru/news/2309296.html>.

“Центральний банк ДНР” створений у жовтні 2014р. і з весни 2015р. почав відкривати рахунки для фізичних і юридичних осіб. У грудні 2014р. було створено “Розрахунково-касовий центр ЛНР” для “формування доходної частини бюджету”, відкриття рахунків бюджетним підприємствам, установам, організаціям, який у березні 2015р. було перейменовано в “Державний банк ЛНР”. “ЛНР” оголосила російський рубль офіційною грошовою одиницею у вересні 2015р., “ДНР” – у жовтні 2015р. На початку 2017р. державні “банки” “республік” було підключено до міжнародних розрахунків з РФ через банк-кореспондент – “Міжнародний розрахунковий банк” (м.Цхінвалі, Південна Осетія), що дало змогу запровадити квазілегальний механізм розрахунків між “республіками” і РФ через Південну Осетію (єдина юрисдикція, яка визнає “ЛНР” і “ДНР” і визнається РФ) і уникати західних санкцій РФ, яка формально не визнає “республіки” на території України⁷⁰.

Дотепер “Державний банк ЛНР” і “Центральний банк ДНР” не оприлюднювали жодної фінансової інформації, крім кількості клієнтів. Зокрема “Державний банк ЛНР” повідомляє лише про відкриття 600 тис. рахунків фізичним особам і 13 тис. юридичним особам, не розкриваючи даних про загальні обсяги коштів на рахунках⁷¹. Оскільки “банки” не є емісійними центрами, обчислити обсяги грошової маси в обігу в “республіках” неможливо. Фактично ними виконується лише функція розрахунково-платіжного обслуговування, функція комерційного кредитування не здійснюється. Найвірогіднішою причиною цього є відсутність кредитних ресурсів у т.зв. “банків”, платоспроможність і ліквідність яких невідома. Функцію сурогатного кредитування у “республіках” виконують “ломбарди”. За повідомленнями деяких ЗМІ, у 2017р. було розпочато кредитування “підприємств” на окупованих територіях через південноосетинські банки⁷². Зважаючи на обмеженість кредитних ресурсів, виділених з РФ на цілі кредитування, цей процес не було довірено “банкам” “ДНР-ЛНР” і він здійснюється, зокрема через “Міжнародний розрахунковий банк” (м.Цхінвалі) під безпосереднім контролем ФСБ РФ.

Бюджети “ДНР” і “ЛНР” дотепер не оприлюднюються. За оцінками експертів, найбільша частина витрат (50% бюджетів) – це соціальні витрати. Система оподаткування у “республіках” не передбачає застосування ПДВ. Зокрема, у “ДНР” запроваджена система оподаткування, основою якої є податок з

обігу в 6%, або 20% з прибутку плюс 1,5% з обігу. Для малого бізнесу застосовується спрощена система (купівля патентів)⁷³. Рівень фіскальної незалежності “ДНР” і “ЛНР” залишається вкрай низьким. За відсутності відкритої інформації про доходи “бюджетів” неможливо встановити відсоток покриття витрат зібраними на окупованих територіях податками. Оприлюднена у 2017р. СБУ інформація про рівень дотаційності їх “бюджетів” у 75%⁷⁴ є дещо застарілою. Утім, малоймовірно, що фіскальна достатність “ДНР-ЛНР” у середньостроковому періоді перевищить рівень 50%. “Республіки” залишатимуться не спроможними існувати без зовнішньої фінансової підтримки.

2.2.5. Російський фактор в економіці “ДНР-ЛНР”

Зовнішнє управління РФ економікою окупованих територій здійснюється під загальним керівництвом помічника Президента РФ В.Суркова. Прийняття рішень щодо фінансування “ДНР-ЛНР” покладено на заступника голови Уряду РФ Д.Козака. У грудні 2014р. для координації функцій з управління окупованими територіями створено Міжвідомчу комісію з надання гуманітарної підтримки постраждалим територіям південно-східних районів Донецької та Луганської областей України (МВК), яку очолив заступник міністра економічного розвитку РФ С.Назаров⁷⁵.

Функціонування економіки “ДНР-ЛНР” неможливе без підтримки з боку РФ. Хоча фактичні обсяги такої підтримки приховуються і публічно не розкриваються, за експертними оцінками, їх розмір становить \$1-2 млрд. на рік⁷⁶. РФ запровадила механізм фінансування “республік” та покриття дефіциту їх “бюджетів” через “Фонд підтримки міжнародних гуманітарних проєктів”, засновником якого є “Міжнародний розрахунковий банк” (м.Цхінвалі, Південна Осетія). Фонд через рахунки російської некомерційної організації “Центр міжнародних розрахунків” спрямовує кошти безпосередньо до “Державного банку “ЛНР”⁷⁷. Крім фінансової допомоги РФ регулярно незаконно надсилає до “ДНР-ЛНР” т.зв. “гуманітарні конвої”, під виглядом яких постачається у т.ч. продукція військового призначення. У листопаді 2018р. до “ДНР-ЛНР” прибув черговий 83-й конвой з РФ. У зворотному напрямку до РФ здійснюються незаконні поставки вугілля та іншої продукції з окупованих територій.

РФ намагається знизити витрати на утримання окупованих територій і перевести “республіки” на часткове самофінансування. У 2018р. “Радою міністрів

⁷⁰ To avoid sanctions, Kremlin goes off the grid. – The Washington Post, 21 November 2018, https://www.washingtonpost.com/news/world/wp/2018/11/21/feature/how-russia-avoids-sanctions-and-supports-rebels-in-eastern-ukraine-using-a-financial-system/?noredirect=on&utm_term=.55bf98dbaacc.

⁷¹ Государственный банк Луганской Народной Республики, <https://gosbank.su/glavnaya>.

⁷² Економіка підприємств ОРДЛО. – Деловая столица, <http://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-ukr/economika-pidpriemstv.html>.

⁷³ На что живет Донбасс. – РБК, 15 июня 2015г., <https://www.rbc.ru/newspaper/2015/06/15/56bccae89a7947299f72bf0a>.

⁷⁴ Бюджет самопроголошенных террористических республик на окупованих територіях Донбасу є на 75% дотаційним. – Еспресо, 22 липня 2017р., https://espreso.tv/news/2017/07/22/byudzhet_quotlnrdnrquot_dotaciynny_na_75_sbu.

⁷⁵ Aslund A. Kremlin Aggression in Ukraine: the Price Tag. – Atlantic Council, 19 March 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/kremlin-aggression-in-ukraine-the-price-tag>.

⁷⁶ Див. зокрема: Москва потратила \$2 млрд на террористов в Донбасе в 2016-м году. – Liga.Net, 11 травня 2017р., http://news.liga.net/news/politics/14748204-moskva_potratila_2_mlrld_na_terroristov_v_donbasse_v_2016_m_godu.htm; Russia and the Separatists in Eastern Ukraine. – Crisis Group, 5 February 2016, https://www.crisisgroup.org/file/194/download?token=No_5C5Ti.

⁷⁷ СБУ викрила механізм фінансування т.зв. “ЛНР” урядом Росії. – СБУ, 25 лютого 2017р., <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/2818#.YnxhWhbU.dpbs>.

ДНР” було створено “Цільовий фонд соціально-економічного партнерства” задля формування “інвестиційного клімату в республіці і реалізації соціально-економічних заходів”⁷⁸. Формування фонду передбачається за рахунок коштів згідно з укладеними договорами про соціально-економічне партнерство між “Радою міністрів ДНР” і юридичними особами. Наразі поки що єдиний договір було укладено із згаданим вище ЗАТ “Внешторгсервис” про щорічну підтримку “ДНР” у розмірі 150 млн. руб. (близько \$2,3 млн.).

Непрозора економічна модель “ДНР” і “ЛНР” не передбачає підзвітності влади перед населенням. Інформація, яка давала хоча б загальне уявлення про обсяги та структуру використання коштів “бюджетів” та “фінансової допомоги” РФ, не оприлюднюється. Тотальна засекреченість інформації і непрозорість діяльності органів “влади” в “ДНР-ЛНР” є ідеальним середовищем для розкрадання коштів і корупції.

З початком надання РФ “фінансової допомоги” у великих обсягах (з кінця 2015р.) масштаби корупції і розкрадання коштів “бюджетів” значно зросли. Неврегульований статус “ДНР-ЛНР”, непрозорість механізмів формування і використання “бюджетів” сприяли перетворенню “республік” у всеросійську “пральню”⁷⁹. Поширеними стали практики пограбування “бюджетів” та “віджиму” прибуткового бізнесу. З-поміж багатьох інших, яскравими прикладами корумпованості влади “республік” є звинувачення “екс-міністра доходів і зборів ДНР” О.Тимофєєва у розкраданні власності на суму 850 млн. руб., монополізація та захоплення ринку ліків у “ЛНР” І.Плотницьким⁸⁰, факти привласнення поплічниками О.Захарченка “податків”, зібраних на ринках⁸¹, та багато інших.

Подальші сценарії управління РФ економікою окупованих територій залежатимуть від загальнополітичної стратегії Кремля:

- **збереження невизначеності статусу “республік” з перспективою врегулювання конфлікту в середньостроковому періоді.** РФ продовжуватиме надання “фінансової допомоги” для збалансування “бюджетів” і забезпечення відносної соціальної стабільності в “республіках”;

- **збереження невизначеності статусу “ДНР-ЛНР” із перспективою консервації замороженого конфлікту на тривалий час.** За цих обставин РФ буде зацікавлена в реалізації моделі “економічного дива” на окупованих територіях. Реалізація моделі потребуватиме, крім фінансової допомоги для збалансування поточних “бюджетів”, надання “республікам” коштів на розвиток економіки та відновлення інфраструктури. Елементи такої стратегії РФ намагалася тривалий час, але безуспішно реалізувати в невизначених “республіках” Південна Осетія, Абхазія та Придністров’ї. “Республіки” так і залишилися повністю залежними від фінансування РФ. Зокрема, доходи бюджету “республіки Південна Осетія” на 85% складаються із фінансових вливань РФ⁸², доходи бюджету “республіки Абхазія” – на 52%⁸³, а бюджет “Придністровської Молдавської Республіки” на 75% залежить від підтримки РФ⁸⁴.

Зважаючи на значно більші розміри “ДНР-ЛНР”, порівняно із вказаними невизначеними “республіками”, РФ найвірогідніше обере першу стратегію, яка не передбачає фінансування “інвестиційних програм” розвитку окупованих територій. Отже, найближчими роками метою економічної політики РФ на окупованих територіях залишатиметься фінансова підтримка окупаційного режиму та забезпечення соціальних стандартів на мінімальному необхідному рівні.

2.2.6. Характер і рівень соціально-економічних контактів України з окупованими територіями

Упродовж окупації економічні та фінансові контакти України з окупованими територіями послаблялись. Рішення щодо призупинення бюджетного фінансування соціальних виплат на окупованих територіях було прийнято в листопаді 2014р.⁸⁵ Наприкінці 2014р. на підставі Указу Президента⁸⁶ ведення банківської діяльності та пенсійні виплати на окупованих територіях були припинені. При цьому була збережена можливість для пенсіонерів з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей отримувати пенсії у разі перереєстрації на території, підконтрольній Україні. Питання щодо відновлення виплати пенсій громадянам,

⁷⁸ Советом Министров сформирован целевой фонд социально-экономического партнерства. – “Совет Министров ДНР”, 14 ноября 2018г., <http://smdnr.ru/soveto-ministrov-sformirovan-celevoj-fond-socialno-ekonomicheskogo-partnerstva>.

⁷⁹ Донбасский рублевый бассейн. – Газета.ру, 13 мая 2015г., <https://www.gazeta.ru/business/2015/05/13/6682905.shtml>.

⁸⁰ РосСМИ о тотальной коррупции в руководстве “ЛНР”. – Донецкие новости, 20 ноября 2016г., <https://dnews.dn.ua/news/536412>.

⁸¹ Поощряет Захарченко: экс-главарь террористов рассказал о безнаказанности и коррупции в “ДНР”. – Обозреватель, 9 декабря 2016г., <https://www.obozrevatel.com/crime/45637-pooschryaet-zaharchenko-purgin-rasskazal-o-beznakazannosti-i-korrupsii-v-dnr.htm>.

⁸² Правительство Южной Осетии приняло бюджет на 2019 год. – Аланияинформ, 17 декабря 2018г., <http://osinform.org/69928-pravitelstvo-yuzhnoy-osetii-prinyalo-byudzhet-na-2019-god.html>.

⁸³ Государственный бюджет 2017. – Управление государственной статистики Республики Абхазия, http://ugsra.org/ofitsialnaya-statistika.php?ELEMENT_ID=294.

⁸⁴ Спартак А., Евченко Н. Социально-экономическая ситуация в Приднестровье. – Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2017/01/11-sotsialno-ekonomicheskaya-situatsiya-pridnestrove.pdf>.

⁸⁵ Постанова КМУ “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам та організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства” №595 від 7 листопада 2014р.

⁸⁶ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року “Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях”” №875 від 14 листопада 2014р.

які залишилися на окупованих територіях, за рахунок України порушувалося на переговорах у Мінську в лютому 2015р. РФ наполягала на відновленні виплат, Україна гарантувала виплати після виводу військ РФ з території Донбасу. Дотепер Україна не змінила позицію з цього питання.

Упродовж 2015-2016рр. відбулася подальша економічна дезінтеграція окупованих територій з Україною. У травні 2015р. було припинено розрахунки за електроенергію, вироблену на окупованих територіях⁸⁷. Починаючи з 2015р. переважна більшість розміщених на окупованих територіях підприємств-емітентів акцій припинили оприлюднювати звітність на сайті Нацкомісії з цінних паперів та фондового ринку. Упродовж 2015-2016рр. поширеною була практика подвійної реєстрації – одночасно в “республіках” і в Україні, яка полягала у сплаті податків одночасно і до бюджету України, і до “бюджетів” “ЛНР” або “ДНР”⁸⁸. У добувній та металургійній промисловості великий бізнес продовжував ведення господарської діяльності на окупованих територіях аж до кінця лютого 2017р., маючи можливість переміщення виробленої на окупованих територіях продукції (метал, вугілля) через лінії зіткнення та її подальшого продажу на внутрішньому та зовнішньому ринках. Великий бізнес остаточно припинив господарську діяльність на окупованих територіях лише на початку 2017р. у зв’язку із запровадженням “республіками” зовнішнього управління захопленими підприємствами. У березні 2017р. Указом Президента було затверджене рішення РНБО про остаточне припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення⁸⁹.

На думку деяких експертів, зараз постачання вугілля, видобутого на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, в Україну частково відновлено під виглядом російського, що непрямо підтверджується збільшенням імпорту вугілля з РФ⁹⁰. Не виключається також відновлення контактів між українським бізнесом та “підприємствами” на тимчасово окупованих територіях в інших сферах через “сірі” схеми із залученням у якості посередників підприємств з РФ, а також офшорних компаній. Також існує певна зацікавленість українського бізнесу в “сірому” експорті продовольства до “ДНР-ЛНР”. Зокрема, в 2017р., за експертними оцінками, частка України становила 5% в імпорті “ДНР” і 5,5% в експорті⁹¹.

Втрата контролю над активами на окупованих територіях не означає втрату права власності на них. Дотепер “республіки” чітко не визначили позицію щодо прав власності. Проведені “націоналізація” та запровадження “зовнішнього управління” не



дають жодної можливості легітимізувати незаконне заволодіння майном. Держава та громадяни України як і раніше залишаються юридичними власниками всіх втрачених підприємств та активів. Зокрема, холдинг “Метінвест” не сприймає захоплені підприємства як остаточно втрачені. Підтвердженням цьому є факт купівлі холдингом “Метінвест” 5% акцій “Харцизького трубного заводу” і понад 4,5% акцій “Єнакіївського металургійного заводу” в 2018р.

Отже, соціально-економічні контакти України з окупованими територіями впродовж окупації послабились, але остаточно не розірвані. Прямі фінансові та економічні відносини на державному рівні з окупованими територіями (бюджетне фінансування, пенсійне забезпечення) було згорнуто впродовж 2014-2015рр. Хоча протягом 2016-2017рр. український бізнес втратив контроль над ключовими активами, зберігається його зацікавленість у відновленні контактів із “підприємствами” на окупованих територіях, зокрема щодо постачання вугілля.

Втрати України внаслідок окупації частини Донбасу були відчутними, але не катастрофічними для економіки. Існує потреба в оцінюванні масштабів економічних збитків України від окупації РФ територій Донецької та Луганської областей, для обґрунтованих позовів до міжнародних судових інстанцій щодо компенсації за завдані агресором збитки.

Окупація спричинила падіння ВВП і, відповідно, доходів бюджету на 10%, що суттєво позначилося на стабільності фінансової системи України. Відплив вкладів та закриття рахунків клієнтів з окупованих територій стали однією з причин розгортання банківської кризи в Україні в 2015-2016рр.

Економіка “ДНР-ЛНР” на початок 2019р. за всіма показниками демонструє ознаки занепаду, порівняно з довоєнними часами. Економічного дива на тимчасово окупованих територіях

⁸⁷ Постанова КМУ “Про особливості регулювання відносин у сфері електроенергетики на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження” №263 від 7 травня 2015р.

⁸⁸ Год после “референдумов” ДНР/ЛНР: потери экономики. – BBC Україна, 12 травня 2015р., https://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/05/150512_ru_s_donbas_anniversary_referendums_loss_economics.

⁸⁹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року “Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України”” №62 від 15 березня 2017р.

⁹⁰ Економіка підприємств ОРДЛО. – Делова столица, <http://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-ukr/economika-pidprijemstv.html>.

⁹¹ Шаг вперед от грани пропасти: экономика ДНР эпохи Александра Захарченко. – EADaily, 4 сентября 2018г., <https://eadaily.com/ru/news/2018/09/04/shag-vpered-ot-grani-propasti-ekonomika-dnr-epohi-aleksandra-zaharchenko>.

Донецької та Луганської областей не відбулося. Нестабільна соціально-економічна ситуація зумовлюється невизнаним статусом “республік”, який унеможливує формування повноцінних зовнішньоекономічних відносин. Порівняно з довоєнним часом економіка “ДНР-ЛНР” стиснулася у рази, промисловий потенціал Донбасу використовується менш ніж на третину. Рівень заробітних плат є вдвічі нижчим, порівняно з прилеглими територіями України та країни-агресора.

Усе це створює економічні передумови для зростання соціальної напруженості та невдоволення населення. Сьогодні власних доходів “республік” не достатньо навіть для вирішення соціальних проблем та забезпечення мінімальних соціальних стандартів. Вони так і залишатимуться повністю залежними від фінансової та матеріально-технічної допомоги з боку РФ⁹², яка здійснюється для забезпечення окупаційного режиму, утримання мінімально необхідного соціального рівня життя в “республіках” і прив’язки цього регіону до РФ. Не визнані жодною країною світу “ДНР-ЛНР” можуть розраховувати лише на російську підтримку, що обумовлює їх повну залежність, підконтрольність і керованість з боку Москви.

2.3. Енергетична складова конфлікту на Сході України⁹³

Російське вторгнення на український Донбас спричинило серйозні, однак не фатальні втрати активів в енергетичному секторі та пошкодження енергетичної інфраструктури України в зоні ведення бойових дій. Це стосується трьох сегментів енергетики – вугільного, газового та електрогенерації. Також сюди слід віднести нафтопереробку та нафтотранспорт – Лисичанський НПЗ та трубопроводи ПАТ “Укртранснафта” відповідно, що перебували в безпосередній близькості до зони бойових дій у 2014р.

2.3.1. Втрати в енергетичній галузі України від окупації Донбасу

Донбас, насамперед, вугільний регіон. По вугіллю, завдяки покладам Донецького та Львівсько-Волинського басейнів, Україна була завжди незалежною, видобуваючи достатню його кількість, і навіть частково експортуючи. Імпортувався лише певний обсяг коксівного вугілля для металургії. Сепаратистським угрупованням “ЛНР” і “ДНР”, сформованим РФ та підконтрольним їй, а також російським батальйонно-тактичним групам не вдалося захопити всю територію Донбасу в адміністративних межах Донецької та Луганської областей.

Але вони встановили і зберегли контроль над 10 (з 36) районами обох областей, де зосереджений видобуток антрациту. Ним забезпечується сім з 14 ТЕС країни, які відіграють важливу роль маневрових потужностей для ОЕС України, беручи до уваги, що базовою в електроенергетичному балансі є атомна генерація, яка потребує таких потужностей.

Протягом 2001-2013рр. в Україні щорічно видобувалося у середньому близько 80 млн. т вугілля, головна частина якого (~2/3) використовувалася для потреб електроенергетики. Внаслідок російської агресії видобуток вугілля в Україні знизився з 83,5 млн. т у 2013р. до 34,9 млн. т у 2017р., тобто на 58,2%. На окупованих територіях зосереджена майже половина всього українського вуглевидобутку, зокрема 100% антрациту. Загалом, за даними Міненерговугілля, на окупованих територіях знаходиться 85 шахт усіх форм власності, що становить 57% їх загальної кількості в Україні. З них на 60 шахтах видобувалося енергетичне вугілля, в т.ч. майже весь антрацит⁹⁴. Сім шахт було зруйновано під час бойових дій і не підлягають відновленню.

Довідково⁹⁵. З початком російської інтервенції на Донбасі 69 зі 150 українських шахт вимушені були припинити видобуток вугілля. Із 90 державних шахт, підпорядкованих Міненерговугілля, лише 35 розташовані на контрольованій Україною території. На підконтрольній Україні частині Донбасу розташовані більшість державних шахт і половина приватних об'єднань, які видобувають переважно газові марки вугілля (“Дзержинськвугілля”, “Добропіллявугілля”, “Красноармійськвугілля”, “Лисичанськвугілля”, “Павлоградвугілля”, “Селідоввугілля”, шахти “Південно-Донбаська №1” і “Краснолиманська”). На тимчасово неконтрольованих Україною територіях – державні та приватні шахти, на яких видобувають переважно антрацитові марки (“Макіїввугілля”, “Орджонікідзевугілля”, “Шахтарськантрацит”, “Торезантрацит”, “Сніжнеантрацит”, “Донбасантрацит”, “Луганськвугілля”). Також там знаходяться шахти компаній ДТЕК та “Метінвест” Р.Ахметова (“Ровенькиантрацит”, “Свердловськантрацит”, “Комсомолец Донбасу”, “Краснодонвугілля”).

Точна та достовірна статистика про нинішні обсяги видобутку вугілля на окупованій частині Донбасу неможлива. Державною службою статистики України там обліковуються повністю лише обсяги видобутку вугілля на приватних підприємствах, зареєстрованих на підконтрольних центральній владі територіях. На окупованих територіях Донбасу видобуток вугілля на шахтах, повністю підконтрольних самопроголошеній владі “ДНР-ЛНР”, включно з т.зв. “копанками”, Держстатом України не обліковуються. Порядок нинішнього сукупного видобутку вугілля в “ДНР”/“ЛНР” обчислюється мільйонами тонн.

⁹² Покриття дефіцитів бюджетів і платіжного балансу “республік” коштуватиме РФ \$1 млрд. на рік (з урахування витрат на утримання “збройних сил”), що становить лише 0,6 % ВВП РФ.

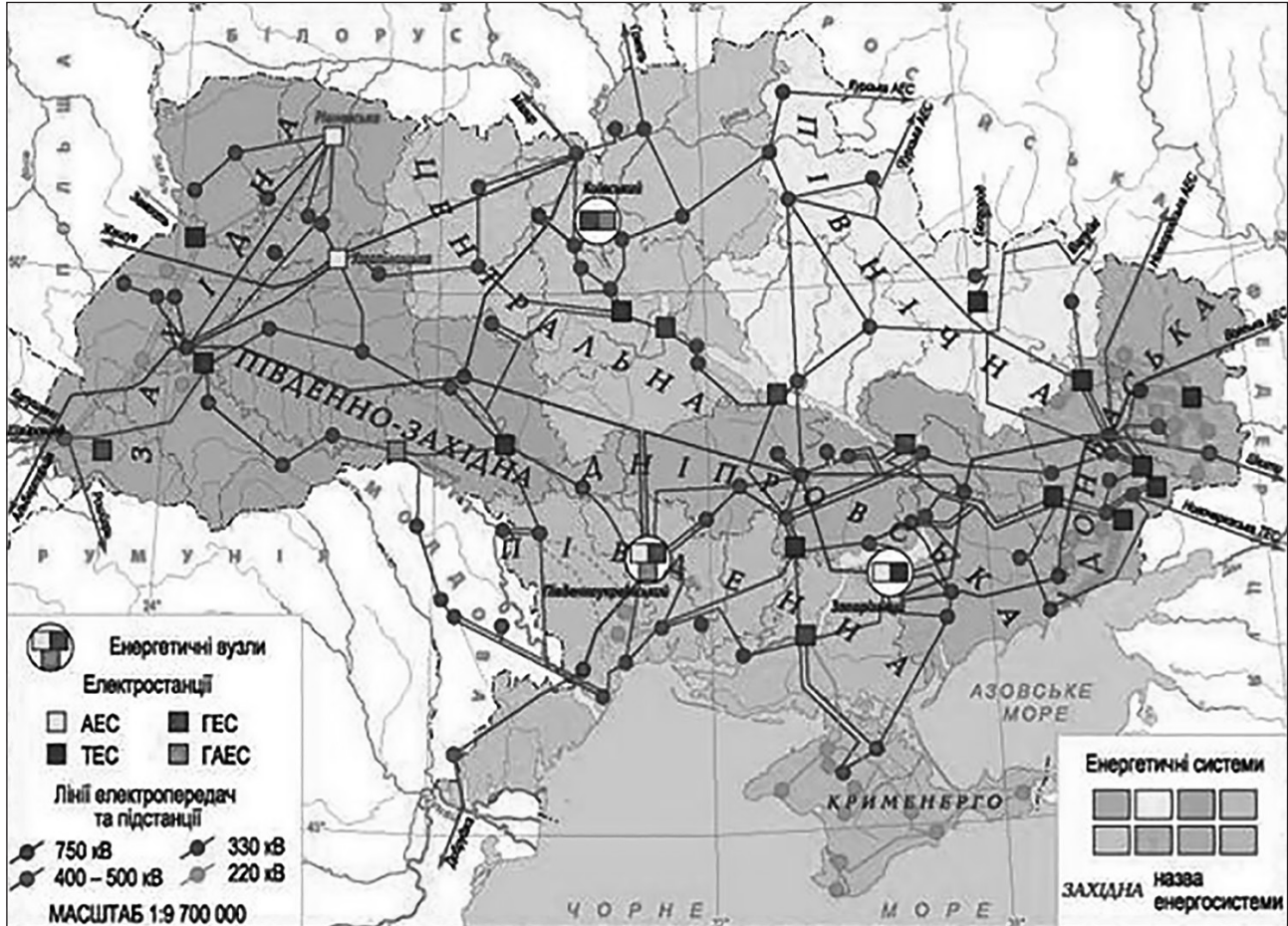
⁹³ Скорочення, що вживаються у цьому підрозділі: АЕС – атомна електростанція; ЕС – електроенергетична система; ЄЕС – Єдина енергосистема (Росії); ЛЕП – лінія електропередачі; НПЗ – нафтопереробний завод; ОЕС – об'єднана енергетична система (України); ПСГ – підземне сховище газу; ПС – підстанція; ТЕС – теплова електрична станція, ТЕЦ – теплоелектроцентрально. *Одиниці: кВ – кіловольти (10³ вольт (напруга)); ГВт – гігавати (10⁹ ват (потужність)); МВт – мегавати (10⁶ ват (потужність)).*

⁹⁴ Вугільна промисловість України в умовах гібридної війни. Аналітична записка. – Національний інститут стратегічних досліджень, <http://www.niss.gov.ua/articles/1890>.

⁹⁵ На основі даних НІСД. “Донбас і Крим: ціна повернення”. – НІСД, 2015р., http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Razom_kRym_donbas-4ab2b.pdf.

Традиційно Донбас із-за наявності вуглевидобутку являє собою найбільший український регіон теплової електрогенерації. Але при цьому варто пам'ятати, що саме Донбас і був головним споживачем виробленої електроенергії через наявність енергомісткої промисловості – підприємств чорної металургії,

важкого машинобудування, шахт. У безпосередній близькості до зони бойових дій розташовані Луганська ТЕС (потужність – 1,4 ГВт), Вуглегірська ТЕС (3,6 ГВт), Миронівська ТЕС (0,2 ГВт), які протягом 2014–2015рр. потрапляли під обстріли, в результаті чого було пошкоджено їх обладнання, підстанції та ЛЕП.



Джерело: <http://energetika.in.ua/ua/books/book-4/section-2/section-3>.

Енергозабезпечення підконтрольної Україні частини Донбаської регіональної енергосистеми здійснюється протягом воєнного періоду електрогенерацією Луганської, Курахівської, Вуглегірської та Слов'янської теплоелектростанцій, а також потоками потужності з Дніпровської регіональної ЕС.

На окупованих територіях з великих генеруючих потужностей розташовані Старобешівська ТЕС (1,9 ГВт) та Зуївська ТЕС (1,2 ГВт). Через аварійні пошкодження мереж режим паралельної роботи означених ТЕС з основною частиною ОЕС України здійснювався тільки по мережі 110 кВ до 18 липня 2015р., а в подальшому ця лінія була вимкнута, і Старобешівська та Зуївська ТЕС працювали відокремлено від ОЕС України і забезпечували електроенергією “ДНР-ЛНР”. Живлення Краснодарського та Антрацитівського енерговузлів, а також частини навантаження Алчевська та Луганська здійснювалося від ЄЕС Росії по ЛЕП 500 кВ “Перемога – Шахти”.

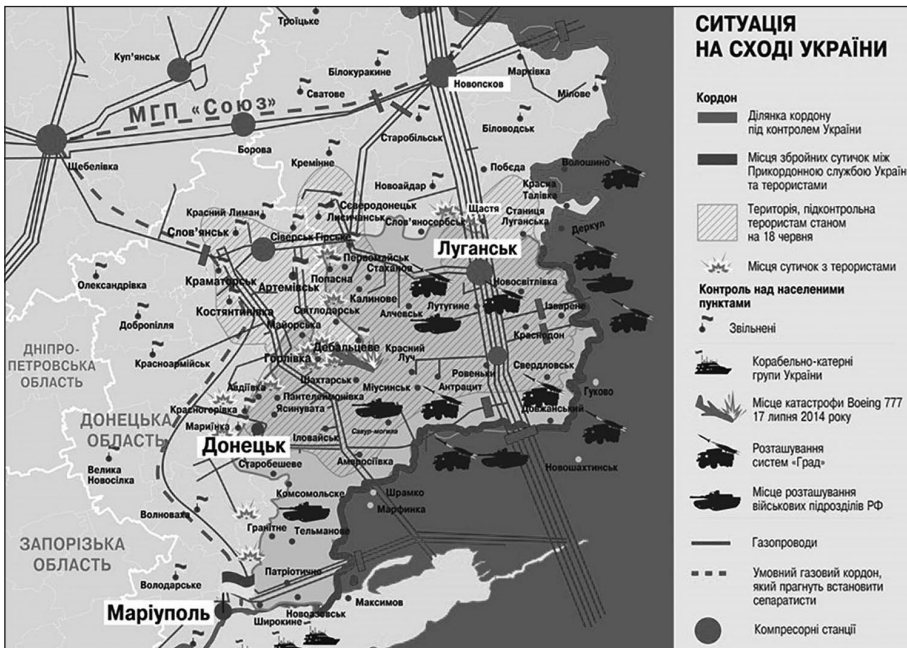
У зв'язку з бойовими діями, на території Донбаської регіональної енергосистеми зазнали пошкоджень 20 магістральних високовольтних ЛЕП⁹⁶. Вплив цих пошкоджень на функціонування ОЕС України в цілому був локалізований зусиллями НЕК “Укренерго”.

У газовому сегменті було втрачено контроль над деякими дрібними родовищами, які не мають стратегічного значення для функціонування газового сектору України. За оцінками консалтингової компанії *Newfolk*, видобувні потужності, що знаходяться на окупованих територіях Донбасу, становлять близько 50 млн. м³ видобутку на рік⁹⁷.

Через територію Донбасу не проходять важливі транзитні магістралі. А російсько-російський транзит через Схід України з півночі на південь був обійдений “Газпромом” через будівництво газопроводу КС “Сохрановка” – КС “Октябрьская” ще наприкінці 2006р.

⁹⁶ 220 кВ – 12 ЛЕП; 330 кВ – 6 ЛЕП; 500 кВ – 2 ЛЕП.

⁹⁷ Видобуток нафти і газу в 2014р. – Економічна правда, 3 лютого 2015р., <https://www.epravda.com.ua/columns/2015/02/3/525569>.



Джерело: https://dt.ua/ECONOMICS/boyoviki-donbasu-mozhut-pidirvati-robotu-gts-ukrayini-153488_.html.

Крім того, на окупованих територіях розташоване Вергунське ПСГ (робочий обсяг 400 млн. м³ активного газу), що не має стратегічного значення для ГТС України, а використовувалося в сезонний максимум для підтримання тиску в газотранспортному вузлі “Донбастрансгазу” і забезпечення регіональних потреб Донецької та Луганської областей. Не функціонує з 2014р.

До втрат України слід також віднести валютні витрати на імпорт вугілля для покриття його дефіциту для теплової генерації. У 2017р. валютні витрати на імпорт кам'яного вугілля становили \$2,744 млрд. (у 2016р. – \$1,467 млрд.). Прикметно, що основний імпорт було здійснено з Росії – \$1,552 млрд. (56,6%), США – \$0,682 млрд. (24,9%), Канади – \$0,182 млрд. (6,6%)⁹⁸. У 2018р. наявні дані Державної фіскальної служби (ДФС) за 11 місяців вказують на тенденцію зростання обсягів імпорту вугілля на 10,8%, порівняно з таким самим періодом 2017р. Загалом вугілля імпортовано на суму \$2,693 млрд. При цьому в РФ закуплено вугілля на суму \$1,667 млрд. (частка в імпорті – 61,91%), США – на \$0,806 млрд. (29,94%), Канади – на \$0,129 млрд. (4,78%), з інших країн – на \$0,091 млрд. (3,37%)⁹⁹.

2.3.2. Контакти України з окупованими територіями у сфері енергетики

Основні контакти припадають на вугільний сегмент енергетики. Він завжди був непрозорим і корупційним, а після російського вторгнення на Донбас та формування Москвою квазідержавних утворень “ДНР” та “ЛНР” становище суттєво погіршилося.

Нова політична реальність та війна переформатували корупційні схеми заново. Та частина Донбасу, де за режиму В.Януковича набули найбільшого поширення копанки, опинилася під контролем “ДНР” та “ЛНР”. Проте, вугільні потоки, як і раніше, спрямовуються значною мірою на територію України, контролювану центральним Урядом. У зворотному напрямку рухаються фінансові потоки.

За висновком “Східноукраїнського центру громадських ініціатив”, формальних причин для заборони ввезення вугілля з окупованих територій немає, оскільки і там, і тут – територія України. Відповідно, складно визначити, де проходить межа між

звичайною комерційною діяльністю і фінансуванням сепаратистських утворень, які економічно виживають за рахунок вугільного бізнесу. Державні органи не мають можливості проконтролювати, на яких шахтах було видобуто вугілля, яке завозиться з “ДНР-ЛНР”, і хто контролює ці підприємства¹⁰⁰.

“Залежність українських ТЕС від антрацитового вугілля, що видобувається виключно на окупованій території, а також залежність українських можновладців та підприємців від бажання легкої наживи створили ситуацію, в якій комерційні відносини української сторони з незаконними збройними формуваннями є сумною реальністю... Цілком логічним постає питання, наскільки існування окупаційних режимів залежить від коштів, отриманих у результаті постачання вугілля на підконтрольну Україні територію та наскільки припинення цих поставок змусить ватажків незвичаних республік стати більш зговорливими у переговорах щодо відновлення миру на Донбасі... Жодних точних підрахунків, що дозволяють оцінити обсяг вугілля, закупленого у воєнізованих угруповань сепаратистів, та розміри перерахованих їм коштів, сьогодні не існує. Обидві сторони конфлікту не зацікавлені в тому, щоб така інформація стала надбанням громадськості... Можна стверджувати, що в цілому за час конфлікту з України в ОРДЛО пішли мільярди гривень, які дозволили самопроголошеним республікам підтримувати економіку і не допустити голодних бунтів на тимчасово окупованій території”.

“Справжня ціна вугілля в умовах війни на Донбасі: погляд крізь призму прав людини”

Дані “Укрзалізниці” за 2016р. показують переміщення через лінію розмежування майже 18 млн. т вугілля в обох напрямках. З них – 11,8 млн. т антрациту з окупованих територій для ТЕС України, у зворотному – 3,14 млн. т вугілля газової групи¹⁰¹.

⁹⁸ Україна минулого року подвоїла валютні витрати на імпорт вугілля. – УНІАН, 9 січня 2018р., <https://economics.unian.ua/energetics/2336057-ukrajina-minulogo-roku-podvojila-valyutni-vitraty-na-import-vugillya.html>.

⁹⁹ Україна за 11 місяців збільшила імпорт вугілля на 10%. – Інтерфакс-Україна, 7 грудня 2018р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/551591.html>.

¹⁰⁰ Казанський Д., Некрасова А., Савицький О., Павлов Ю., Смірнов П., Тарабанова С., Янова Г. Справжня ціна вугілля в умовах війни на Донбасі: погляд крізь призму прав людини (заг. ред. А.Некрасової та В.Щербаченка). – ГО “Східноукраїнський центр громадських ініціатив”, Видавництво ТОВ “АРТ книга”, 2017р., https://ua.boell.org/sites/default/files/real_price_of_coal_in_war_time_donbas.pdf.

¹⁰¹ Денежний град: економіка окупованого Донбасу: ігроки, схеми, об'єми. – Сайт Liga-net, http://project.liga.net/projects/ekonomika_donbas/.

Що стосується електроенергетики, то Уряд України вивів операції з купівлі та продажу електричної енергії на тимчасово окупованих територіях Донбасу з загального енергоринку України Постановою №263 від 7 травня 2015р.¹⁰² Ця Постанова відразу набула чинності та діє до повного відновлення конституційного ладу України на неконтрольованій території. Згідно з документом, Уряд встановив, що з 1 травня 2015р. купівля та продаж електроенергії, переміщеної з території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, на іншу територію України та/або з контрольованої території на неконтрольовану територію, здійснюється на контрольованій території оптовим постачальником електроенергії та на неконтрольованій території суб'єктами господарювання, що здійснюють виробництво електроенергії на електроустановках, розташованих на неконтрольованій території та визначених Міненерговугілля, та/або ПАТ “ДТЕК Донецькобленерго” у Донецькій області і ТОВ “Луганське енергетичне об'єднання” у Луганській області¹⁰³.

У документі передбачено, що диспетчерське управління виробництвом, передачею, розподілом та постачанням електроенергії і передача електроенергії магістральними та міждержавними електричними мережами на неконтрольованій території здійснюються відокремленим підрозділом ДП НЕК “Укренерго” – Донбаською електроенергетичною системою.

Розрахунки за продаж різниці перетоків електроенергії між оптовим постачальником і ПАТ “ДТЕК Донецькобленерго” та ТОВ “Луганське енергетичне об'єднання” на неконтрольованій території здійснюються у безготівковій формі через окремі поточні рахунки зазначених суб'єктів господарювання, відкриті в уповноваженому банку, та поточний рахунок із спеціальним режимом використання оптового постачальника.

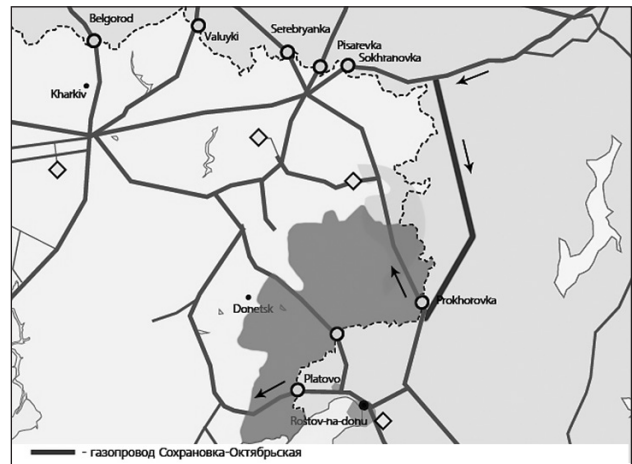
У газовому секторі немає жодних відносин. НАК “Нафтогаз України” та ПАТ “Укртрансгаз” вжили заходів протягом II половини 2014р. - початку 2015р. з припинення постачання природного газу на окуповані території Донбасу.

2.3.3. Стан і тенденції в енергетичному секторі “ДНР-ЛНР”

Енергетичний сектор там не є і не може бути самодостатнім. Профіцит вугілля та можливості його легального та нелегального продажу не покривають за рахунок отриманих доходів потреби квазідержавних утворень “ДНР” та “ЛНР”. За винятком вугілля, їх потреби в інших видах енергії покриваються Росією, яка, перебуваючи під санкціями й зазнаючи збитків, намагається мінімізувати свої витрати на утримання окупаційних режимів, сформованих Москвою за допомоги місцевої клептократії.

РФ не лише не підсилює фінансову допомогу квазіутворенням “ДНР” та “ЛНР”, але й навпаки – урізає її. Ще 17 листопада 2016р. під час інтернет-конференції з жителями Донецька відверту інформацію озвучив один з “політиків” т.зв. “ДНР” О.Ходаковський: “Є певні труднощі в плані надання допомоги з боку Росії. Відповідно, ви бачите, що є затримки з виплати зарплат бюджетним організаціям”. Постачання енергоресурсів – газу, електроенергії та нафтопродуктів – контролюється Москвою.

Постачання газу контролюється “Газпромом”. З 19 лютого 2015р. “Газпром” здійснює неузгоджені з “Нафтогазом” постачання газу через два пункти на південно-східній ділянці міждержавного кордону – ГВС “Платово” та ГВС “Прохорівка”.



Джерело: http://tbu.com.ua/digest/besplatnyi_gaz_pochemu_ukraina_neshilas_perekryt_gaz_dnrlnr.html.

Обсяги постачань у 2017р. становили 2,427 млрд. м³, за даними “Газпрому”¹⁰⁴. Практично такий самий обсяг – 2,4 млрд. м³ був і у 2016р. Обсяг постачань 2015р. – 1,7 млрд. м³. Обсяги постачань 2018р. зазнали деякого збільшення, але навряд чи перевищать 2,5 млрд. м³. Наведені обсяги постачань не можуть бути достовірно верифіковані. Відповідно до грудневого 2017р. рішення Стокгольмського арбітражу за позовом НАК “Нафтогаз України” до ПАТ “Газпром” за контрактом купівлі-продажу від 19 січня 2009р., “Нафтогаз” не має сплачувати “Газпрому” за ці обсяги. “Газпром” після цього арбітражного рішення припинив виставляти рахунки “Нафтогазу”. Таким чином Росія втратила борговий важіль впливу на Україну, який вона штучно створювала за моделлю сепаратистського регіону Придністров'я у Молдові і яким мала намір скористатися, накачуючи “ДНР-ЛНР” газом. На окупованих територіях газ реалізується двома “державними” монополістами – “Донбасгаз” та “Луганськгаз”. Обидва “держпідприємства” підконтрольні керівникам сепаратистських утворень.

Потреба т.зв. “республік” в електроенергії не така критична, порівняно з природним газом чи нафтопродуктами. Оскільки на території “ДНР” наявні генеруючі потужності двох ТЕС, то дефіциту електроенергії не виникає.

¹⁰² Постанова КМУ “Про особливості регулювання відносин у сфері електроенергетики на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження”.

¹⁰³ РБК-Україна, <https://www.rbc.ua/ukr/news/dnr-zayavili-priostanovke-avtobusnogo-soobshcheniya-1431099434.html>.

¹⁰⁴ Ежеквартальный отчет “Газпрома” за 4 квартал 2017г., <http://www.gazprom.ru/fi/posts/57/287721/gazprom-emitent-report-4q-2017.pdf>.

У “ЛНР” ситуація є докорінно іншою. Вона є енергодефіцитною, оскільки Луганську ТЕС російсько-сепаратистським силам не вдалося взяти під контроль. Тому сполучення трьома високовольтними ЛЕП “Перемога – Шахти” (500 кВ), “Південна – Ростовська” (330 кВ), “Амвросіївка – Т-15” (220 кВ) забезпечує покриття потреб споживачів на окупованих територіях Луганщини.

Постачання паливно-мастильних матеріалів з РФ до сепаратистських анклавів було і лишається критично важливим. Спочатку цим займалися фірми, афілійовані з бізнесменом родини В.Януковича С.Курченком у кооперації з російськими чиновниками високого рівня. На місцях зиск з продажів отримувало керівництво “ДНР-ЛНР”. Але ця схема згодом була замінена на контрольовану з Москви. Російське зовнішньоекономічне об’єднання “Промсырьемпорт” Міністерства енергетики РФ стало монополічним постачальником моторного палива на тимчасово окуповані території Луганської та Донецької областей.

“Промсырьемпорт” належить до т.зв. спеціальних зовнішньоекономічних організацій, які займаються операціями на підставі спеціальних рішень Уряду РФ, зокрема, за рахунок державних валютних резервів. Компанія поставляє в “ДНР-ЛНР” нафтопродукти в режимі спеціального експорту, тобто без сплати митних зборів. Компанія закуповує всі нафтопродукти для сепаратистських республік у “Башинефти”, що є частиною корпоративної імперії російської державної компанії “Роснефть”. У подальшому на окуповані території пальне, поставлене “Промсырьемпортом”, реалізується місцевими компаніями, підконтрольними керівництву “ДНР” та “ЛНР”. Домінуюче становище на ринку нафтопродуктів займає “Республиканская топливная компания”, заснована керівництвом “ДНР”. Також провідну роль на ринку відіграють “Юго-Восточная топливная компания”, утворена керівництвом “ЛНР”, та “Ровеньковская нефтебаза”, підконтрольна місцевому “міністерству енергетики”.

2.3.4. Російський фактор у сфері управління і контролю в енергетиці на окупованих територіях

Урядом РФ наприкінці 2014р. було утворено міжвідомчу комісію з “надання гуманітарної підтримки постраждалим територіям південно-східних районів Донецької та Луганської областей України”. До комісії були включені представники провідних відомств на рівні заступників міністрів. Комісія займається не лише організацією відомих гуманітарних конвоїв, але й всіма питаннями економіки “ДНР” і “ЛНР”. Німецьке видання *Bild* називало цю комісію “тіньовим урядом” Донбасу і особливо відзначило, що її роботу курує ФСБ РФ. На рівні Уряду РФ комісія підпорядкована по вертикалі віце-прем’єр-міністру Д.Козаку, в минулому представнику Президента РФ в Південному федеральному окрузі. У новому Уряді РФ він, як особа, яка має

особливу довіру В.Путіна, став куратором ПЕК та промисловості, що відіграє вагомий роль для вирішення питань підтримання енергетичної стійкості російських квазідержавних утворень на Донбасі.

Головою комісії є заступник міністра економічного розвитку С.Назаров¹⁰⁵. У міністерстві йому підпорядковується департамент реалізації регіональних інвестиційних програм і координації соціально-економічного розвитку регіонів, який також займається роботою з квазідержавними утвореннями¹⁰⁶. (Тандем Козак-Назаров курує також питання “нових суб’єктів РФ” – окупованих українських АРК та Севастополя.)

Навесні 2017р. за вказівкою з Москви “ДНР” та “ЛНР” у відповідь на блокаду з боку Києва було запроваджено “зовнішнє управління” на всіх великих підприємствах окупованого Донбасу. Оператором “зовнішнього управління” стало ЗАТ “Внешторгсервис” з Південної Осетії, яка свого часу визнала “ЛНР” і “ДНР”. Це дає Росії можливість використовувати Південну Осетію як тіньовий офшор для виведення ресурсів з окупованого Донбасу. “Внешторгсервис” – компанія-прокладка, головною метою якої є обхід санкцій щодо компаній-покупців продукції з окупованих територій українського Донбасу.

Найбільші вугільні підприємства окупованого Донбасу – “Краснодонвугілля” і “Ровенькиантрацит” (колись частина вугільного бізнесу Р.Ахметова) були давно під прицілом як місцевої влади, так і їх московських кураторів.

Постачання електроенергії для “ЛНР” здійснюється у вигляді “гуманітарних поставок” російської “Федеральной сетевой компании” (ФСК). Ця “гуманітарна діяльність” запроваджена в 2017р. з механізмом щорічної пролонгації. Механізмом компенсації для ФСК є спеціальний коефіцієнт, названий в Міненерго РФ “луганським”, через який з російських промислових споживачів збираються додаткові кошти. Вважається, що це збільшує ціну електроенергії для них лише на 0,1%¹⁰⁷.

2.3.5. Шляхи та перспективи заміщення втрачених енергопотужностей Донбасу

Навряд чи доцільно вести мову про заміщення втрачених енергопотужностей. У зв’язку з втратою низки промислових підприємств Донбасу внаслідок бойових дій та їх демонтажу і вивезення окупантами до Росії, обсяг енергоспоживання в регіоні зазнав скорочення. Тому потреби в нових генеруючих потужностях, тим більше – на вугіллі, не передбачається.

Відновлення контролю центральної влади над окупованими територіями дозволить поновити в ОЕС України генеруючі потужності Старобешівської ТЕС (1,9 ГВт) та Зуївської ТЕС (1,2 ГВт). Донбаська регіональна енергосистема традиційно була дефіцитною за потужністю. Дефіцит її покривався за рахунок перетоку з найпотужнішої в Україні сусідньої

¹⁰⁵ У період 1998-2010рр. – віце-губернатор сусідньої з українським Донбасом Ростовської області РФ, відповідальний за регіональний промисловий та паливно-енергетичний сектор.

¹⁰⁶ Новые старые кураторы: почему Москва не оставит Донбасс без помощи. – РБК, 15 июня 2018г., <https://www.rbc.ru/politics/15/06/2018/5b2281fa9a794763ff30234f>.

¹⁰⁷ РФ продолжит поставки электроэнергии в ЛНР до 30 сентября 2019 года. – CXID.инфо, 13 июня 2018г., <http://cxid.info/rf-prodlit-postavki-energoenergi-v-lnr-do-30-nbsp-sentyabrya-2019-goda-n141370>.

Дніпровської регіональної ЕС (Запорізька АЕС в Енергодарі).

Проблема локального дефіциту електроенергії, зумовлена тимчасовою втратою Старобешівської та Зуївської ТЕС, розташованих на окупованих територіях, вирішується компенсаційними потоками з Запорізької АЕС. Двома ЛЕП (напругою 750 кВ) НЕК “Укренерго” через Маріуполь та Запоріжжя електроенергія перекидається на Донбас. Додаткове навантаження на підстанції, що виникло у зв’язку з цим, потребує додаткових автотрансформаторних зв’язків для підстанцій 750 кВ “Дніпровська” та “Запорізька”. Крім того, передбачається реконструкція двох підстанцій в Північній електроенергетичній системі – “Харківська” та “Залютино”, які формують конфігурацію мережі передачі потужності у відповідному напрямку. Орієнтовна вартість реалізації проєктів – €150 млн. за кредитні кошти німецьких Уряду та державного банку розвитку *KfW*. Термін реалізації – 2018-2019рр.

Луганська ТЕС, що знаходиться у м.Щастя на лінії фронту, зазнала серйозних пошкоджень. Під час бойових дій в 2014р. було повністю зруйновано чотири енергоблоки, які не підлягають відновленню. На сьогодні у штатному режимі працюють три енергоблоки, які дають електроенергію споживачам Луганської області. Станція працює в режимі енергетичного острова. Щоб приєднати Луганську ТЕС до енергосистеми України, для більш повного використання її залишкових потужностей, передбачено збудувати нову підстанцію “Кремінська” (500/220 кВ), а також кілька ЛЕП, що забезпечить також більш повне використання потужностей Вуглегірської ТЕС (Світлодарськ, Донецька обл.). Очікуваний термін завершення будівництва – І півріччя 2019р. Вартість проєкту – 1,273 млрд. грн.

Водночас, заходи в Донбаській регіональній енергосистемі стосовно об’єктів, розташованих на окупованих територіях, можуть бути реалізовані після відновлення повноважень органів державної влади в повному обсязі.

Що стосується вуглевидобутку, то навіть після звільнення окупованих територій Донбасу галузь не буде відновлена, адже там повністю затоплені 36 шахт з 85. Ці шахти не підлягають подальшій експлуатації. Йдеться про шахти Єнакієвого, Горлівки, Первомайська, частково – Донецька, Макіївки, Шахтарська, Торець. Навряд чи буде доцільним відновлення вуглевидобутку на довоєнному рівні з огляду на загальний тренд декарбонізації в контексті Паризької кліматичної угоди і закриття в Європі як вугільних шахт, так і генеруючих потужностей, що використовують вугілля. Тим більше, що головний енергетичний гравець Донбасу компанія ДТЕК реалізує масштабні проєкти створення сонячної та вітрової генерації на заміщення вугільної.

Очікується, що завантаження теплової генерації в Україні, яка використовує вугілля, до 2025р. буде зберігатися на відносно стабільному рівні, близькому до обсягів 2016-2017рр. З огляду на втрату антрацитових активів лишається актуальним завдання зі скорочення споживання в Україні вугілля марки “А” і збільшення споживання вугілля марки “Г”. Досягнення мети здійснюється шляхом переведення антрацитових блоків на вугілля марки “Г”. Так, у 2017р. на газове вугілля були переведені наступні потужності: Зміївська ТЕС (два блоки по 150 МВт), Придніпровська ТЕС (два блоки по 150 МВт).

Так, у 2017р. на газове вугілля були переведені наступні потужності:

- Зміївська ТЕС ПАТ “Центренерго” – два блоки по 150 МВт;
- Придніпровська ТЕС ДТЕК “Дніпроенерго” – два блоки по 150 МВт.

У 2018р. виконані роботи на антрацитових енергоблоках:

- Зміївська ТЕС ПАТ “Центренерго” – один блок 200 МВт;
- Трипільська ТЕС ПАТ “Центренерго” – один блок 300 МВт;
- Придніпровська ТЕС ДТЕК “Дніпроенерго” – один блок 150 МВт¹⁰⁸.

ДТЕК “Дніпроенерго” не встигла відповідно до попередніх планів завершити до кінця грудня 2018р. роботи на енергоблоці №10 потужністю 150 МВт. Так само це не вдалося зробити відповідно до скоригованого плану і до кінця лютого 2019р., однак роботи знаходяться на завершальному етапі¹⁰⁹. Також до кінця 2018р. не вдалося завершити переведення на газове вугілля ще одного енергоблоку 300 МВт Трипільської ТЕЦ ПАТ “Центренерго”, але вже в січні 2019р. це було зроблено.

До завершення 2019р. планується перевести на вугілля марки “Г” наступні блоки:

- Зміївська ТЕС ПАТ “Центренерго”: один блок 150 МВт;
- Придніпровська ТЕС ДТЕК “Дніпроенерго” – один блок 150 МВт;
- Криворізька ТЕС ДТЕК “Дніпроенерго” – один блок 282 МВт¹¹⁰.

Загалом же за період 2016-2018рр., завдяки переведенню енергоблоків ТЕС на вугілля “газової групи”, споживання антрациту скорочено у 2,7 разу – з 10,5 млн. т у 2016р. до 3,9 млн. т у 2018р. За інформацією Міністра енергетики України, “Центренерго” у 2016р. використала 2,2 млн. т антрациту, у 2017р. – 0,8 млн. т, а у 2018р. – лише 0,4 млн. т. На 2019р., за даними Міненерговугілля, споживання антрацитового вугілля “Центренерго” не заплановано. ДТЕК перевела 7-й, 8-й і 9-й блоки Придніпровської ТЕС на використання “газового” вугілля протягом 2017-2018рр., а у 2019р. планує перевести 1-й блок Криворізької та 10-й блок Придніпровської ТЕС.

Відновлення газопостачання на Донбасі після деокупації може бути здійснено в доволі стислі терміни після виконання необхідного обсягу ремонтно-відновлювальних та пуско-налагоджувальних робіт.

Через бойові дії на Сході Донбасу та руйнування енергетичних об’єктів надійність та якість

¹⁰⁸ Докладно див.: Новорічний подарунок від Центренерго. – “Центренерго”, 28 грудня 2018р., http://www.centrenerg.com/newsroom/news/item_598; Трипільська ТЕС. – Там само, <http://www.centrenerg.com/divisions/trip>; ДТЕК Енерго переобладнав третій за рахунком енергоблок Придніпровської ТЕС на газове вугілля. – ДТЕК, 8 листопада 2018р.; <https://energo.dtek.com/ua/media-center/press/dtek-energo-perevel-tretyi-po-schetu-energoblok-pridneprovskoy-tes-na-gazovyy-ugol>.

¹⁰⁹ Див.: ДТЕК Енерго переобладнав третій за рахунком енергоблок Придніпровської ТЕС на газове вугілля; а також: ДТЭК Приднепровская ТЭС переведет еще один энергоблок на газовый уголь. – ИА “Минпром”, 24 января 2019г., <https://www.minprom.ua/news/250685.html>.

¹¹⁰ Докладно див.: Перехід з антрациту на газове вугілля: як ДТЕК проводить переобладнання. – Mind, 4 грудня 2018р., <https://mind.ua/publications/20191262-perehid-z-antracitu-na-gazove-vugillya-yak-dtek-provodit-pereobladnannya>.

енергопостачання цього промислового регіону знизилась. Погіршення зумовлено ще й тим, що частина теплових електростанцій опинилася на окупованих територіях, а наполовину зруйнована Луганська ТЕС нині “відрізана” від ОЕС України.

На територіях Донецької та Луганської областей внаслідок бойових дій було пошкоджено понад 50 повітряних ЛЕП та обладнання 11 підстанцій 220-750 кВ. Завдяки аварійно-відновлювальним роботам відремонтовано 29 ліній та частково обладнання на восьми підстанціях. Залишаються пошкодженими 22 повітряні лінії напругою 220-500 кВ, повністю відключені три підстанції¹¹¹.

Під час інтенсивних бойових дій російськими військами та сепаратистськими формуваннями на Сході країни газорозподільчі системи, що перебували в зоні боїв, отримали загалом 31 пошкодження. У 10 випадках функціональність пошкоджених об’єктів відновити не вдалось. У 21 випадку їх експлуатацію було відновлено після виконання ремонтних робіт.

На невідконтрольних територіях Луганської та Донецької областей вартість аварійно-відновлювальних робіт не може бути підтверджена та обрахована. Передусім слід взяти до уваги, що відновлювальним роботам по енергетичній інфраструктурі має передувати розмінування “сірої зони”, насиченої великою кількістю боєприпасів, які не розірвалися, а також встановленими мінами.

Після деокупації необхідно визначити та обрахувати обсяг завданої енергетичній інфраструктурі Донбасу шкоди на предмет подальшого формування та пред’явлення репарацій до країни-агресора. Для цих цілей важливо встановити перелік військових частин і підрозділів ЗС РФ, що на ротацийній основі брали участь у бойових діях на Сході України.

Слід враховувати, що повне виконання комплексів робіт з відновлення енергетичної інфраструктури значною мірою залежатиме від розмінування прифронтових територій та знешкодження боєприпасів, що не розірвалися в зонах ведення бойових дій.

2.4. Ідеологія та інформаційна політика в “ДНР-ЛНР”

Ідеологічне забезпечення збройної агресії РФ на Донбасі розгорталось в рамках доктрини “*русского мира*”. Як політична технологія вона почала розроблятися наприкінці 1990-х років, була концептуалізована та взята на “озброєння” російською державою у 2005-2007рр. з метою консолідації суспільства навколо путінського режиму та для обґрунтування зовнішньополітичного курсу на “збирання земель”¹¹². Для неї

була властива ідеологічна еклектика, яка являла собою суміш імперського та радянського дискурсів. В останні п’ять років український Донбас був перетворений на полігон, де російські окупаційні сили, спецслужби, політтехнологи та спецпризначенці випробовували різні варіанти ідеологічного програмування суспільної свідомості, а піддослідними виступало місцеве населення.

2.4.1. Ідеологічні засади російської інтервенції

На початковому етапі розгортання російської агресії (лютий-квітень 2014р.) проросійські сили використовували “внутрішньоукраїнські” ідеологічні конструкції на кшталт “Південний Схід”. Так, у березні 2014р. у Харкові народний депутат від Партії регіонів О.Царьов створив рух “*Юго-Восток*”, у Луганську було проголошено формування “*Армії Юго-Востока*”, у соціальних мережах створювалися відповідні групи (наприклад, “*Юго-Восток/Антимайдан*”). Водночас у Донецьку намагалися проводити ідеологічну мобілізацію на основі регіональної, “донбаської” ідентичності. Зокрема, незаконні військові формування отримали назву “*Народное ополчение Донбасса*”. А на мітингах лунали гасла “Донбас – це Росія!”.

З квітня 2014р. ситуація в ідеологічному наповненні проросійської пропаганди змінюється, і на перший план була висунута імперська ідеологічна складова. Цей процес розпочав В.Путін запустивши в публічний дискурс під час “прямої лінії” 17 квітня 2014р. ідею “Новоросії”¹¹³. Зокрема, термін “Новоросія” був використаний для назви “наддержавного” об’єднання “республік”, створення якого було проголошено наприкінці травня 2014р. Відбулося й перейменування незаконних військових формувань на Донеччині, які стали називалися “армія Новоросії”, – саме цей термін використовував у своїх “наказах” “міністр оборони ДНР” І.Гіркін (Стрелков).

Проект “Новоросія” відбивав імперський погляд на Південь і Схід України, і в такому вигляді не мав опертя на самоусвідомлення місцевого населення, у чийй історичній пам’яті жодної “Новоросії” не було. Тому в серпні 2014р. російські найманці, щоб стати “ближче до народу”, змінили ідеологічний напрям на “пострадянсько-пролетарський”. Це збіглося з евакуацією з Донбасу російських політтехнологів, які очолювали “республіки”.

Нові очільники О.Захарченко та І.Плотницький краще підходили під імідж “шахтарів і трактористів”, які борються з київською “фашистською хунтою”. Відповідно, основними ідеологічними конструкціями стали – “ДНР” і “ЛНР”. У такому вигляді вони були більш зрозумілі місцевим жителям.

¹¹¹ Прудка Н. Энергетика “сірої зони” Донбасу. Ціна реанімації. – Главком, 19 вересня 2017р., <https://glavcom.ua/publications/energetika-siroji-zoni-donbasu-cina-reanimacii-438032.html>.

¹¹² Про формування “*русского мира*” як політтехнології в 1990-х - на початку 2000-х років докладніше див.: Якубова Л., Головка В., Приймаченко Я. *Русский мир* на Донбасі та в Криму: історичні витоки, політична технологія, інструмент агресії (аналітична доповідь). – Київ, 2018р., с.67-84.

¹¹³ Путін тоді зокрема сказав: “...питання у тому, щоб забезпечити законні права та інтереси росіян і російськомовних громадян південного сходу України – нагадаю, користуючись термінологією ще царських часів, це Новоросія: Харків, Луганськ, Донецьк, Херсон, Миколаїв, Одеса не входили до складу України за царських часів, це все території, які були передані в Україну у 20-ті роки радянським урядом... Це все відбувалося після відповідних перемог Потьомкіна та Катерини II у відомих війнах з центром у Новоросійську. Звідси й Новоросія. Згодом за різними причинами ці території пішли, а народ-то там залишився”. Цит за: Прямая линия с Владимиром Путиным, 17 апреля 2014г. – Официальный сайт Президента РФ, <http://www.kremlin.ru/transcripts/20796>.

У період осінь 2014р. - осінь 2018р. комунікація з населенням окупованих територій відбувалася за допомогою радянських традицій і символів, про імперську “Новоросію” поступово забули. Лідери бойовиків апелювали до робітничого класу (шахтарі) та військових (“ополченці”), експлуатували тематику Другої світової війни, партизанських рухів, “молодогвардійців”, екстраполювали на сучасні події тези тих часів – “захисту батьківщини від фашистів”. Типовими в суспільному житті були урочистості з нагоди Дня перемоги чи звільнення міст від німецько-фашистських військ, покладання квітів до могили невідомого солдата, юнацькі військово-патріотичні змагання, уроки патріотичного виховання у школах тощо. Все це було добре знайомими символами для жителів Луганської та Донецької областей. Мілітаристську складову підкреслювали й образи лідерів бойовиків: Захарченко і Плотницький нагадували, що вони колишні польові командири, ходили у військовій формі, спілкувалися простою мовою.

Зі зміною керівництва “ЛНР” і загибеллю О.Захарченка, з’явилися нові ідеологічні елементи. Керівники “ДНР” Д.Пушилін та “ЛНР” Л.Пасічник більше схожі на типових чиновників, голів адміністрацій, місцем їх роботи є кабінети, а не бойові позиції, тому на публіці вони використовують цивільний імідж. Дещо змінилась і риторика “лідерів”: частіше лунають тези про необхідність розвитку економіки “республік”, боротьбу з корупцією, забезпечення дотримання соціальних стандартів тощо. Помітною є дедалі більша синхронізація із російським порядком денним та копіювання типових російських форматів спілкування з населенням. Зокрема, можна згадати про організацію наприкінці 2018р. “прямої лінії” Д.Пушиліна з жителями Донецької та відкриття відремонтованої дороги в Луганській області, під час якого Л.Пасічник проїхався по ній, кермуючи КамАЗом (як В.Путін на відкритті Керченського мосту). Ці нові елементи не заміщують, а доповнюють радянську ідеологію. Остання залишається важливою складовою забезпечення лояльності населення.

В узагальненому вигляді окупаційна ідеологія містить три складові. **По-перше, апеляцію до регіональної ідентичності “Донбасу”** як особливого регіону не лише в Україні, але й на усьому пострадянському просторі. Однак при цьому акцентується увага на його непорушних зв’язках з Росією. **По-друге, “пролетарсько-шахтарський” дискурс,** який експлуатує гасла про “соціальну справедливість” та міфи про “гарне радянське життя у єдиній родині народів”. Відповідно, розвал СРСР і утворення незалежної України трактуються як “історичне непорозуміння”, а місцевий сепаратизм подається як “історична закономірність і справедливість”.

По-третє, мілітаристську радянську риторика, яка активно використовується й для обробки суспільної свідомості в самій Росії – насамперед, перемога у Великій Вітчизняній війні. Крім того, в “республіках” ще додаються елементи “славної новітньої історії” – “боротьби за незалежність ДНР та ЛНР”.

2.4.2. Вплив Росії

Москва має визначальний вплив на формування ідеології, діяльність “адміністрацій” та інформаційну політику, яку вони реалізують на окупованих територіях. Куратором “ДНР-ЛНР” є помічник Президента РФ В.Сурков¹¹⁴. До цього процесу також залучене підзвітне йому Управління Президента РФ з питань прикордонного співробітництва, спеціалісти якого зокрема займалися підготовкою та організацією незаконних виборів на окупованих територіях. У ЗМІ оприлюднюється інформація про людей, задіяних у пропагандистській роботі від Кремля¹¹⁵.

Утворені на окупованих територіях управлінські структури спираються на досвід та традицію російської влади. Так, “міністерство інформаційної політики ДНР” та “міністерство зв’язку та масових комунікацій ЛНР” за формою повторюють російські аналоги (Міністерство цифрового розвитку, зв’язку і масових комунікацій РФ, Федеральна Агенція печаті і масових комунікацій). Навіть “положення про міністерства”, розміщені на їх сайтах, фактично є дещо зміненими положеннями російських міністерств. У роботі “республіканських” ЗМІ також помітна централізація, притаманна системі управління державними російськими медіа. Яскравий приклад – “ГТРК ЛНР”, створена за аналогією з ВГТРК як центральна структура, яка управляє низкою каналів, радіостанцій та видань. Основний канал “ГТРК ЛНР” – “Луганськ 24”, назва якого є стилізацією назви федерального каналу “Россія 24”.

Про участь Росії в управлінні інформаційним простором та загалом гуманітарною сферою окупованих територій свідчать й інші факти. З 2017р. діє “Інтеграційний комітет “Росія-Донбас” під керівництвом депутата Держдуми РФ А.Козенка, робота якого націлена на зміцнення зв’язків між Росією та окупованими територіями в економічній, суспільно-політичній, освітній сферах. За сприяння комітету окуповані території регулярно відвідують російські чиновники регіонального рівня, співробітники російських вишів, члени провладних громадських організацій, а співробітники окупаційних адміністрацій приїжджають до РФ. Організуються відповідні “інтеграційні заходи” і в Донецьку, і в Луганську¹¹⁶. Результатом діяльності Комітету також є угоди про співпрацю та допомогу між російськими та окупованими українськими містами. З початку діяльності

¹¹⁴ Сурков пообещал Пушиліну повышение зарплат в ДНР. – Информационное агентство ТАСС, 10 октября 2018г., <https://tass.ru/politika/5657257>.

¹¹⁵ Зокрема, напередодні “виборів” у “ДНР-ЛНР” з’явилась інформація про те, що “виборчу кампанію глави ДНР” ведуть політтехнологи з позивними “Чайка” і “Патріот” (за даними російських ЗМІ, людину з позивним “Чайка” звать Дмитро Конов). Як повідомляв наближений до В.Суркова політолог О.Чеснаков, обидва працювали в Донецьку з санкції Кремля ще у 2014-2016рр.: “Чайка” був куратором ЗМІ, а “Патріот” – внутрішньої політики. Див.: Сотрудничество с СНГ выводят за штат. – РБК, 10 января 2018г., <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/10/10/5bbcc1f39a794763841d39ef>.

¹¹⁶ Наприклад, результатом однієї із зустрічей, присвячених економічній взаємодії окупованих територій з російськими регіонами, стало проведення в Луганську економічного форуму за участі представників “торгово-промислових палат РФ, Абхазії, Південної Осетії, представників бізнесу з Росії, Італії, Фінляндії, Іспанії, Німеччини, Франції”. А у нараді Комітету з питань молодіжної політики та патріотичного виховання брали участь не лише лідери бойовиків, але й представники освітньої сфери РФ, зокрема проректор Російського державного економічного університету М.Кузнецов.

Комітету було укладено 13 таких угод¹¹⁷. Більшість з них – між містами та районами Донбасу та анексованого Криму, який в цих документах називають російським регіоном. Із російських населених пунктів “побратимські” відносини з “ЛНР” та “ДНР” встановили міста Суздаль, Муром, Ковров та Ковровський район Володимирської області, Ардонський район Північної Осетії.

Практику укладання договорів про співробітництво в соціально-культурній сфері використовує і т.зв. “Русский центр”, який створено в Донецьку за сприяння РФ для поглиблення інтеграційних процесів між Донбасом та РФ. Наприклад, за участі Центру були укладені домовленості про співпрацю з громадськими палатами Ханті-Мансійського автономного округу¹¹⁸ та Рязанської області, між “Федерацією профспілок ДНР” та обласною профспілкою Володимирської області, Донецьким національним університетом та Астраханським державним університетом¹¹⁹ тощо.

На окупованих територіях активно працюють фінансовані російською державою організації на кшталт Фонду “Русский мир”, який влаштовує лекції, семінари, наукові конференції на базі “кабінетів Русского мира”, обладнаних ще до воєнних дій при українських університетах чи бібліотеках¹²⁰. Як правило, такі заходи присвячені російській літературі, мові, історії.

Нині діє три таких кабінети – в Донецьку (обласна наукова бібліотека), Горлівці (Інститут іноземних мов) та Луганську (обласна бібліотека)¹²¹. Діяльність їх сфокусована в гуманітарній площині, спрямована на формування позитивного ставлення до Росії через популяризацію культурних надбань. Особлива увага приділяється вкоріненню думки про спільність історії та культури Донбасу і Росії (святкування Дня слов'янської писемності та культури, герої якого – Кирило та Мефодій; проект “Російська література в Донбасі: проблеми відродження духовної та культурної спадщини Русского мира”¹²²; лекції типу “День єдності в РФ: історія і сучасність”). Історичні події, зокрема період Другої світової війни, подаються винятково в російському трактуванні. Також типовими є заходи, спрямовані на популяризацію тези про самостійність Донбасу, державницьку традицію регіону, “окремий народ” (святкування сторіччя з дня заснування Донецько-Криворізької радянської республіки¹²³, організація фестивалів літератури Донбасу, видання альманаху “Литературная Горловка” та ін.).

Вплив Росії помітний і в масовій культурі. На захоплених територіях масово святкують “день

Росії”, “день народної єдності”, 9 травня та ін. Регулярно проводяться концерти за участі російських співаків та артистів (покійний Й.Кобзон, Ю.Чичеріна, Согдіана, група “Челсі” та ін.), відбуваються гастролі російських театрів та пісенно-танцювальних колективів.

2.4.3. Специфіка медійного простору в “ДНР-ЛНР”

Ідеологічна обробка населення базується на централізованій системі управління інформаційним простором. Головну роль у її побудові відіграла РФ з метою легітимізації окупаційної політики російської влади, створенні ілюзії самостійності рішень і дій бойовиків.

Для контролю інформаційного простору у складі “рад міністрів” у 2014р. були створені т.зв. “Міністерство інформаційної політики ДНР” та “Міністерство зв'язку та масових комунікацій ЛНР”. Зокрема ці структури: (а) курирують роботу підконтрольних ЗМІ; (б) відповідають за інформаційний порядок денний всередині “республік”; (в) генерують потрібні інформаційні приводи; (г) визначають для ЗМІ акценти у висвітленні тих чи інших тем; (д) наповнюють “офіційні” ресурси; (е) забезпечують інформаційну присутність лідерів бойовиків; (є) виконують функції прес-служби (акредитація іноземних і українських ЗМІ, організація процесу передачі інформації, спроби контролю висвітлення подій з боку незалежних ЗМІ). Крім цього, “міністерства” координують роботу місцевих адміністрацій в інформаційній сфері, що дозволяє оперативно поширювати потрібні тези та контролювати процес виконання певних завдань на всій окупованій території.

Цим “міністерствам” підпорядковується більшість ЗМІ, які працюють у “республіках”. Їх основу складають телеканали, радіостанції і газети з їх сайтами, які функціонували в Донецькій і Луганській областях до початку військових дій. До 2014р. майже всі вони фінансувалися з обласного та місцевих бюджетів. Разом з деякими приватними ЗМІ вони були захоплені та підпорядковані підконтрольним бойовикам адміністраціям¹²⁴. Додатково для розповсюдження “офіційної інформації” були створені суто сепаратистські інтернет-ЗМІ, які функціонують за моделлю державних інформаційних агентств. Таким чином, **бойовики фактично сформували медіахолдинги, підконтрольні квазі-державним структурам, де “міністерства” є чимось на зразок керуючих компаній.**

¹¹⁷ Побратимы Донбасса. – Интеграционный комитет “Россия-Донбасс”, <http://russia-donbass.ru/pobratimy-donbassa>.

¹¹⁸ Русский центр и Общественная палата ХМАО подписали соглашение о социально-культурном сотрудничестве. – Донецкое агенство новостей, 26 декабря 2017г., <https://dan-news.info/politics/russkij-centr-i-obshhestvennaya-palata-xmao-podpisali-soglashenie-o-socialno-kulturnom-sotrudnichestve.html>.

¹¹⁹ Крупнейшие вузы Донецка и Астрахани заключили соглашение о сотрудничестве. – Сайт “Русский центр”, <http://russian-center.ru/kрупнейshie-vuzy-donetska-i-astrahani-zaklyuchili-soglashenie-o-sotrudnichestve>.

¹²⁰ Что такое Кабинет? – Фонд “Русский мир”, <https://russkiymir.ru/rucenter/cabinet.php>.

¹²¹ Каталог Русских центров. – Фонд “Русский мир”, <https://russkiymir.ru/rucenter/catalogue.php>.

¹²² В Горловке продолжают обсуждать проблемы преподавания литературы. – Фонд “Русский мир”, 3 октября 2018г., <https://russkiymir.ru/news/246888>.

¹²³ Столетие со дня основания Донецко-Криворожской советской республики отметили в Русском центре. – Фонд “Русский мир”, 13 февраля 2018г., <https://russkiymir.ru/news/237680>.

¹²⁴ Відновлення телемовлення на окупованій території: нагальний стан та виклики. – Донецький інститут інформації, 25 березня 2016р., <http://dii.dn.ua/analytics/82-vidnovlennya-telemovlennya-na-okupovaniy-terytorii-nagalnyy-stand-ta-vyklyky>.

Хоча в арсеналі “ДНР-ЛНР” є всі види ЗМІ (телеканали, радіо, преса, сайти), головним каналом отримання інформації на цих територіях залишається телебачення (як і загалом в Україні). Серйозних досліджень на окупованих територіях після початку конфлікту проводиться мало, але, за результатами опитування Інституту масової інформації, 87% населення Донецької та 92% Луганської областей (включно з невідконтрольними владі територіями) отримують інформацію з ефіру телеканалів¹²⁵. Перебоїв з передачею телесигналу на територіях “ДНР-ДНР” немає, оскільки для цих цілей використовуються захоплені вежі, передавачі та частоти, які раніше обслуговували українські ЗМІ. На захоплених територіях мовлять російські та сепаратистські телеканали. Сигнал українських каналів блокується. Хоча українська влада докладає зусиль для відновлення національного мовлення, сигнал українських мовників здебільшого присутній в районах поблизу лінії розмежування.

2.4.4. Склад, структура та ідеологічна спрямованість окупаційних ЗМІ

З огляду на домінування телебачення у структурі споживання інформації жителів окупованих територій, головними медійними активами сепаратистів є телеканали. Так, в управлінні “Міністерства інформаційної політики ДНР” знаходиться сім телеканалів:

- **“Перший республіканський”** – створений на базі захоплених потужностей Донецької обласної державної телерадіокомпанії (донецька філія Національної телерадіокомпанії України, яка зараз діє під брендом UA: Суспільне). Канал мовить на частотах колишньої ОДТРК, покриваючи сигналом майже всю окуповану територію і ряд населених пунктів за лінією розмежування;
- **“Юніон”** – на початку окупації мовив під назвою Другий республіканський, але згодом почав експлуатувати більш відомий бренд (до 2014р. в Донецьку існував канал з аналогічною назвою). Сигнал є на території Донецька, Горлівки, Єнакієво та їх передмість;
- **6ТВ (“Горлівка ТВ”)** – мовить у Горлівці на базі захоплених потужностей;
- **“ТВ Сфера”** – мовить у Харцизьку, Зугресі, Гловайську;
- **Шахтарська студія телебачення МКТ** – мовить у Шахтарську;
- **ТТВ (Торезьке телебачення)** – сигнал доступний в Торезі;
- **“Авеста”** – телеканал м.Кальміуське (раніше Комсомольське), мовить також у Старобешівському районі¹²⁶.

Віднедавна на баланс “Мінінформу” передали і умовно приватний телеканал “Оплот ТВ”, який для власних потреб створили покійний О.Захарченко та “екс-міністр доходів і зборів” О.Тимофєєв. Канал доступний в Донецьку і його передмістях, а також найближчих населених пунктах. А інший “приватний” канал “Новоросія” П.Губарева після переходу у статус “державного” фактично був розпущений. Така ж доля спіткала й інші ЗМІ Губарева (кілька сайтів, газета, радіо).

“Мінінформ ДНР” також керує радіостанціями “Радіо Комета”, “Радіо ТВ” і “Радіо Республіка”, сигнал яких доступний майже на всій території, підконтрольній “ДНР”. До умовного медіа-холдингу “ДНР” також належать ряд газет: центральні “Голос Республіки”, “Батьківщина”, “Донецький час”, “Донецьк вечірній” і низка місцевих видань¹²⁷.

В інтернеті інформаційний вплив “ДНР” здійснюється через ресурси органів окупаційної влади: сайт “ДНР”, сайт “Ради міністрів” і окремих “міністерств”, сайт “Народної ради”, сайт “глави республіки”. Крім того, адміністрація бойовиків контролює “Донецьке агентство новин” (ДАН), яке працює як інформ-агентство, прес-центр і ресурс “офіційної інформації”. Утім, варто зауважити, що в інтернеті одним з основних джерел інформації для жителів підконтрольної “ДНР” території є в першу чергу соціальні мережі, зокрема, пабліки в російській мережі ВКонтакте (наприклад, “Типовий Донецьк” – 435 тис. учасників, “Донецьк LIVE” – 78 тис. учасників).

Система ЗМІ, сформована на окупованій частині Луганської області, є значно менш розгалуженою. Майже всі доступні населенню ЗМІ контролює окупаційна адміністрація “ЛНР”, прикладів великих умовно приватних медіа немає. “Міністерству зв’язку та масових комунікацій ЛНР” підпорядковується т.зв. “Державна телерадіокомпанія ЛНР” (“ДТРК ЛНР”). Компанія об’єднує всі основні ЗМІ “республіки”¹²⁸. Єдиний телеканал бойовиків “Луганськ 24”, який працює на базі захопленого каналу ЛОТ і використовує його частоти для поширення мовлення. Крім того, до складу холдингу належать три місцеві радіостанції: “Своє радіо” (замість обласного державного “Пульс ФМ”), “Радіо Республіка” (виходить в ефір на частоті “Європи плюс”) і “Радіо Перемога” (на частотах *Kiss FM*).

Під егідою “ДТРК ЛНР” луганські бойовики також об’єднали низку місцевих комунальних газет, найбільші з яких – “Республіка” і “XXI століття” – визнані “офіційними друкованими органами ЛНР”. “Республіка” створена на базі газети Луганської обласної ради “Вісті Луганщини”¹²⁹. Ще одна місцева газета – “Життя Луганська” (раніше видання Луганської міської ради) зараз виходить у форматі таблоїду.

¹²⁵ Дослідження медіа-ситуації в південних і східних областях України 2017. – Інститут масової інформації, <https://imi.org.ua/monitorings/doslidzhennya-media-sytuatsiji-v-pivdennyh-i-shidnyh-oblastyah-ukrajiny-2017>.

¹²⁶ СМІ ДНР. – Сайт “ДНР”, <https://dnr-online.ru/sredstva-massovoi-informatsii-dnr>.

¹²⁷ Місцеві газети – “Торезький гірник”, “Єнакіївський робітник”, “Сніжнянські новини”, “Нові горизонти”, “Наш час”, “Бойовий прапор Донбасу”, “Ясинуватський вісник ДНР”, “Нова нива”, “Кочегарка ДНР”, “Рідне Приазов’я”, “Нове життя”, “Новий промінь”, “Дебальцевські вісті”, “Прапор перемоги”, “Макіївський робітник” (майже всі місцеві газети до 2014р. були комунальними).

¹²⁸ Сайт “ДТРК ЛНР”, <https://gtrklnr.com/company>.

¹²⁹ За відгуками місцевих журналістів, майже весь наклад роздають безкоштовно.

Усього на окупованій території Луганської області видається 35 газет, з них 14 підконтрольні “міністерству”. Такі видання фінансуються в рамках “Програми підтримки державних друкованих засобів масової інформації”, схваленої “радою міністрів ЛНР”. У рамках програми “міністерство” укладає договори з редакціями газет на висвітлення діяльності “органів державної влади ЛНР”. За даними групи “Інформаційний спротив”, фінансування друкованих ЗМІ для потреб “ЛНР”, станом на 2016р., коштувало не менше 16 млн. рублів на рік (близько 6 млн. грн.)¹³⁰.

В інтернеті інформація розповсюджується через ресурси органів окупаційної влади: сайт “глави ЛНР” Л.Пасічника, “ради міністрів” та “міністерств”, сайт “народної ради”. Угрупування “ЛНР” також контролює “Луганський інформаційний центр” (ЛІЦ), “Молодіжне інформаційне агентство “Істок” (МІА “Істок”), “ЛНР сьогодні”. Затребуваними серед місцевих жителів каналами отримання інформації в інтернеті є соцмережі. Зокрема, ВКонтакті популярні пабліки “Луганськ – місто, в якому я живу!”, “Це Луганськ, крихітко!”, “Луганськ-Новини ЛНР-ДНР-Новоросія”.

Контент підконтрольних “ДНР” та “ЛНР” ЗМІ переважно береться з російських державних інформагентств та медіа. А той, що виробляється на місці, доволі типовий: зазвичай хвалять окупаційну владу¹³¹, розповідають про її досягнення та дії, що нібито сприяють покращенню життя місцевого населення. Інформаційні приводи при цьому, як правило, провінційні: відкриття дитячого майданчика, ремонт зупинок, ціни, комендантська година, звіти “органів влади”, місцеві святкування тощо¹³². Водночас підконтрольні Росії бойовики постають у сепаратистських ЗМІ в якості самостійних фігур, “ДНР-ЛНР” – як окремі держави, які розраховують на повноправну участь у світовій політиці. Зокрема, ЗМІ висвітлюють участь бойовиків у засіданнях тристоронньої контактної групи (ТКГ) в Мінську в якості однієї зі сторін переговорів. На сепаратистських каналах результати засідань коментують “представники ДНР/ЛНР у ТКГ”.

Україна в окупаційних медіа має винятково негативний образ. Поширеними є тези про “київський режим”, встановлений в результаті державного перевороту, який веде агресивну збройну боротьбу проти незгодних з політикою діючої влади

жителів Донбасу; про порушення Мінських домовленостей Збройними Силами України, регулярні обстріли позицій сепаратистів і житлових районів; про розквіт радикального націоналізму, економічний занепад та загальну деградацію України.

Підтвердженням цього в сепаратистських ЗМІ часто слугують фейки. Одним із останніх прикладів стала нібито підготовка українськими військовими хімічної атаки на окупований Донбас¹³³. Загалом, усі ці тези співзвучні з тезами офіційної пропаганди Росії. Тому не дивно, що РФ у сепаратистських ЗМІ постає партнером “республік” та єдиною державою, яка захищає інтереси Донбасу.

2.4.5. Робота з соціальними групами

Можна виокремити специфіку роботи окупаційної влади з різними соціальними групами: молоддю, людьми старшого віку та пенсіонерами та ін.

В основі взаємодії з дітьми та молоддю лежить освітня політика. Після захоплення окремих територій Донбасу бойовики адаптували шкільні навчальні програми під свої ідеологічні потреби¹³⁴.

Перше. Замість історії України з’явилась “*історія отечества*”, в якій історія краю поєднується з історією Росії¹³⁵. Особлива увага приділяється періоду промислового розвитку Донбасу в XIX ст., міфу про створення “Донецько-Криворізької республіки”, військовим діям та партизанському руху в роки Другої світової.

Друге. Культивуються постаті “трудового Донбасу” – Артем, “знатний забійник” Микита Ізотов, “шахтарський рекордсмен” Олексій Стаханов, “перша жінка-тракторист” Паша Ангеліна, “людина-сталь” Макар Мазай, “стахановець-шляховик” Петро Кривонос. А також символи Донбасу – пальма Мерцалова, пам’ятник “Слава шахтарській праці” в Донецьку, пам’ятники Артему, меморіальний комплекс “Твоїм визволителям, Донбас”, Саур-могила, тощо.

Третє. Обсяги викладання української мови та літератури скоротили до 1 години на тиждень. Натомість для російської мови і літератури встановили норми в 5 годин на тиждень. Вчителів зобов’язали перейти на російську мову під час викладання усіх інших предметів.

¹³⁰ Схемы и технологии информационных “атак” “ЛНР”. – Укринформ, 6 червня 2016р., https://www.ukrinform.ru/rubric-other_news/2045466-shemy-i-tehnologii-informacionnyh-atak-lnr.html.

¹³¹ Дослідження ІМІ: На сайтах т.зв. “ЛНР” та “ДНР” про самопроголошену владу – лише хороше, про українську владу – лише погане. – Інститут масової інформації, 23 лютого 2017р., <https://imi.org.ua/news/doslidjennya-imi-na-saytah-tzv-lnr-ta-dnr-pro-samoprogoloshenu-vladu-lishe-horoshe-pro-ukrajinsku-vladu-lishe-pogane>.

¹³² Пресса “ЛНР”: о чем пишут СМИ в Луганске (Видео). – Реальная газета, 30 июля 2017г., <https://realgazeta.com.ua/gazety-lnr-30-07>.

¹³³ Срочное обращение участников ОО “Форум спасения Мариуполя” к землякам. – Сайт ДНР, 24 декабря 2018г., <https://dnr-online.ru/srochnoe-obrashhenie-uchastnikov-oo-forum-spaseniya-mariupolya-k-zemlyakam-video>.

¹³⁴ Программы для общеобразовательных организаций. – “Донецкий республиканский институт дополнительной педагогической освіти”, http://vizo.at.ua/index/osnovnoe_obshhee_obrazovanie/0-101.

¹³⁵ Зокрема, в цьому “курсі історії” йдеться про давньоруську державу та історію русів, спільну боротьбу донського та запорізького козацтва проти татар і турків, заснування “руськими людьми перших поселень краю”, входження територій до складу Російської імперії (возз’єднання руських земель) тощо.

Четверте. У програмі з'явився новий “освітньо-виховний” предмет – “уроки громадянськості Донбасу”¹³⁶. Зміст курсу базується на кліше російської пропаганди та має на меті вкорінення таких поглядів. Типові теми уроків: “Моя Батьківщина – Донецька Народна Республіка”, “Державні символи ДНР”, “Донбас – як частина *Русского мира*”, “Історична пам'ять поколінь”, “Історія Донбасу – частина історії *Русского мира*” тощо.

П'яте. Відбувається інтеграція з російським освітнім простором. Учні шкіл можуть скласти ЕГЭ (єдиний державний екзамен, аналог зовнішнього незалежного оцінювання в Україні), який дозволяє вступати до російських університетів. Студенти вишів, які діють на окупованих територіях, також можуть отримати дипломи російського зразка. Деякі російські університети дозволяють студентам із Луганська та Донецька захищати дипломи на базі своїх кафедр. Відомо також про проходження акредитації деяких підконтрольних бойовикам вишів у Російській федеральній службі з нагляду у сфері освіти і науки¹³⁷.

Шосте. Через посередництво Інтеграційного комітету та “*Русского центру*” школярі та студенти з окупованих територій беруть участь в олімпіадах, наукових конференціях і фестивалях у російських закладах освіти (так, молодь Донбасу відвідувала Всесвітній фестиваль молоді та студентів у РФ). Для викладачів у Росії та через скайп-зв'язок проводяться семінари та курси підвищення кваліфікації.

Робота з населенням старшого віку зберігає типову для України традицію пільг і соціальних виплат. На окупованих територіях вона була видозмінена відповідно до пропагандистських цілей. Так, у “ДНР-ЛНР” запроваджена норма про одноразову матеріальну допомогу в якості компенсації “за шкоду життю і здоров'ю громадян, заподіяну в результаті агресії збройних сил та збройних формувань України”¹³⁸. Разова грошова допомога також надається “окремим категоріям громадян до дня перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945рр.”¹³⁹. Є також компенсаційні виплати на придбання вугілля для опалення оселі, допомога сім'ям, людям з інвалідністю тощо.

Уже кілька років поспіль діє т.зв. “Гуманітарна програма возз'єднання народу Донбасу”, яка передбачає заходи на підтримку людей, які перебувають на “тимчасово підконтрольній владі України території Донбасу”. Серед таких заходів декларується

і медичне обслуговування, і соціальна допомога, і освіта в підконтрольних “ДНР-ЛНР” університетах¹⁴⁰. Передбачена й разова матеріальна допомога. Наприклад, за даними “ДНР”, у 2018р. її отримав 1 371 житель Донецької області, загальна сума виплат – 8,4 млн. рублів (близько 3,3 млн. грн.)¹⁴¹.

Росія повністю контролює ідеологічний та інформаційний простір окупованих територій. Для ідеологічної обробки населення утворена розгалужена система ЗМІ, освітніх та псевдогромадських організацій, у т.ч. російських. Мета цих структур – імітація “місцевого державотворення”, формування ілюзій як для населення, так і зовнішнього світу про самостійність рішень і політики бойовиків. А в кінцевому підсумку – легітимізація окупації Росією української території та створення підконтрольного їй анклаву, щоб впливати на зовнішню та внутрішню політику України.

На окупованих територіях апробовані кілька ідеологічних конструкцій – “південний схід України” та “Новоросія”. Однак усе це не спрацювало, тому за основу пропагандистської обробки місцевого населення були взяті засади радянської ідеології.

Місцева система ЗМІ сформована переважно на основі колишніх українських комунальних і приватних (захоплених бойовиками) медіа. Вона досить ефективно тримає населення регіону в необхідних Росії та їх ставленикам ідеологічних орієнтирах та в інтелектуальній та інформаційній ізоляції. При цьому вона модернізується, зокрема використовуються нові медіа – соціальні мережі та телеграм-канали. Загалом інтелектуальна підпитка йде з Росії – саме контент російських медіа виступає головним джерелом інформації як для населення, так і для місцевих ЗМІ. Коли ефективність роботи останніх знижується, що відображається у падінні рейтингів ватажків “ДНР” та “ЛНР”, то для виправлення ситуації залучаються російські політтехнологі та медійники.

Чим більше окуповані території перебувають поза українським інформаційним полем, тим більш відмінною стає суспільна свідомість місцевого населення. Зараз основний фокус пропагандистської обробки перемістився на юнацтво та молодь окупованого регіону. Активно використовуються спрямовані на молодіжну аудиторію нові інформаційні технології, мета яких – створити

¹³⁶ Уроки гражданственности Донбасса. Программа образовательно-воспитательного курса. – Сайт “Міносвіти ДНР”, <https://drive.google.com/file/d/0B7rKeEa0b4KoR3dMOHh3X2twMwW/view>.

¹³⁷ Михаил Кушakov рассказал о роли России в развитии образования и науки в ДНР. – Сайт “Русский центр”, <http://russian-center.ru/mikhail-kushakov-rasskazal-o-rol-i-rossii-v-razviti-i-obrazovaniya-i-nauki-v-dnr>.

¹³⁸ Об утверждении порядка выплаты единовременной компенсации за вред жизни и здоровью граждан, причиненный в результате агрессии Вооруженных Сил и вооруженных формирований Украины против мирных граждан в Луганской Народной Республике. – Сайт “Министерства труда ЛНР”, 23 февраля 2017г., <https://mintrudlnr.su/news/682-ob-utverzhdenii-poryadka-vyplaty-edinovremennoy-kompensacii-za-vred-zhizni-i-zdorovyu-grazhdan-prichinennyy-v-rezultate-agressii-vooruzhennyh-sil-i-vooruzhennyh-formirovaniy-ukrainy-protiv-m.html>.

¹³⁹ О выплате разовой денежной помощи отдельным категориям граждан, проживающим на территории Луганской Народной Республики, ко Дню Победы в Великой Отечественной Войне 1941–1945 годов в 2018 году. – Сайт “Министерства труда ЛНР”, 30 марта 2018г., <https://mintrudlnr.su/docs/691-o-vyplate-razovoy-denezhnoy-pomoschi-otdelnym-kategoriyam-grazhdan-prozhivayuschim-na-territorii-luganskoy-narodnoy-respubliki-ko-dnyu-pobedy-v-velikoy-otechestvennoy-voynе-19411945-godov-v-.html>.

¹⁴⁰ Гуманитарная программа по воссоединению народа Донбасса, <http://gum-centr.su>.

¹⁴¹ Лариса Толстыкина об итогах работы Минтруда ДНР в 2018 году. – “Минтруда и социальной политики ДНР”, <http://mtspdnr.ru/index.php/8-frontpage/7371-larisa-tolstykina-ob-itogakh-raboty-mintruda-dnr-v-2018-godu>.

уявлення, що життя в “ДНР-ЛНР” не лише стабілізувалося, але й має гарні перспективи. Втім, ці заходи мають точковий характер і за змістом суттєво не відрізняються від апробованої радянськомілітаристської ідеології.

Це вимагає від України зміни пріоритетів у своїй інформаційній політиці, зокрема у напрям більшої креативності, новизни та адресності роботи на цю вікову групу населення. Ефективна стратегія у цій сфері допоможе не лише наблизити час повернення регіону до складу України, але й знизить вартість його реінтеграції.

2.5. Екологічна ситуація на окупованих територіях

Екологічна ситуація в зоні ОРДЛО визначається високим рівнем техногенного навантаження та численними ризиками, спричиненими бойовими діями, зупиненням виробництва на більшості промислових підприємств, зниженням уваги до поводження з відходами, скидами та викидами забруднюючих речовин, зупинкою та масовим самозатопленням багатьох шахт.

Донбас є одним з найстаріших гірничо-промислових регіонів – поклади вугілля були знайдені на цих територіях на початку XVIII ст.¹⁴²

До початку військового конфлікту на Донбасі було 4 240 потенційно небезпечних об’єктів (ПНО), в т.ч. 227 шахт, 174 гідротехнічні об’єкти, 784 АЗС, 15 кар’єрів, 13 залізничних станцій, 128 мостів і шляхопроводів, 18 магістральних трубопроводів, чотири родовища нафти. 2 160 об’єктів мали статус вибухо-, 24 – радіаційно, 1 320 – пожежо-, 176 – гідродинамічно-, 34 – біологічно- і 334 хімічно-небезпечних. Сьогодні визначено 176 ПНО, з яких 99 розташовані на непідконтрольній території¹⁴³.

Найбільш небезпечними та актуальними техногенними загрозами для Донбасу є:

- затоплення шахт унаслідок відключення постачання електрики та припинення відкачки вод;
- ризик порушення основного каналу водопостачання регіону;
- забруднення поверхневих і ґрунтових вод;
- викиди токсичних хлор-вмісних речовин;
- хімічне та радіоактивне зараження довкілля;
- зміни фізико-хімічних властивостей та просідання ґрунтів під житловими зонами та об’єктами критичної інфраструктури.

36 шахт уже затоплено і не підлягають відновленню. Крім того, серйозною небезпекою є неконтрольоване забруднення повітря, використання потужних боєприпасів, порушення рельєфу та ґрунтового

покриву, хімічне забруднення ґрунтів важкими металами, нафтопродуктами, іншими токсичними речовинами, які ведуть до знищення цілих природних екосистем.

Небезпечне забруднення поверхневих і підземних вод, ґрунтів пов’язано з 1 574 фільтруючими накопичувачами токсичних і забруднених стоків загальною площею 102 км², що обумовлено щорічним надходженням 760 млн. м³ забруднених мінералізованих шахтних вод. Надходження майже 2,5 млн. т на рік солей негативно впливає на екологічний стан транскордонного стоку р.Сіверський Донець і узбережжя Азовського моря, поверхневих і підземних водозаборів. Важливою проблемою для населення є водопостачання.

До найбільш техногенно-небезпечних об’єктів Донбасу належать:

- Донецький казенний завод хімічних виробів – захоронення радіоактивних відходів ще в 1963р.;
- Горлівський казенний хімічний завод, де залишилися запаси мононітрохлорбензолу (МНХБ);
- Шахта “Юнком”, де проводився експеримент “Кліваж” з підземним ядерним вибухом (поблизу м.Єнакієве);
- Авдіївський коксохімзавод;
- Фільтрувальні станції з запасами хлору;
- Дамби на ТЕС (м.Щастя).

Основними екологічними проблемами сучасного стану довкілля Донбасу є:

- хімічне забруднення ландшафту, яке нині є незворотним. Ґрунт та донний мул річкової мережі буде зберігати довгострокове забруднення;
- розвиваються руйнівні осідання, зміщення та тріщинуватість порід над гірничими виробками та на прилеглих територіях;
- постійне забруднення стоку місцевих річок унаслідок перетікання вод із затоплених вугільних шахт та ділянок затоплення і підтоплення;
- зростаюче забруднення горизонтів підземних вод унаслідок інтрузії шахтних вод, інфільтрації різних техногенних забруднювачів із полігонів промислових і побутових відходів;
- збільшення забруднення приповерхневої атмосфери метаном, частково радоном і хімічними сполуками;
- постійний ризик техногенних землетрусів середньої інтенсивності через затоплення вугільних шахт та розвиток гідрогеомеханічних поштовхів¹⁴⁴.

Несприятлива екологічна ситуація на окупованих територіях набуває критичного характеру, що

¹⁴² Індустріальне освоєння регіону пов’язано з приходом європейських технологій і інвестицій, перш за все з Бельгії. Тоді були закладені десятки сучасних шахт, на 1880 роки побудовано 17 металургійних заводів, продукція яких імпортувалася через мережу залізниць і морський порт Маріуполь до Європи. Другий період розвитку Донбасу пов’язаний з радянським періодом індустріалізації 1930-х років. Третій період індустріалізації – будівництво підприємств хімічного та машинобудівного профілю для диверсифікації виробництва регіону в 1980-х роках. За 150 років історії індустріального освоєння Донбасу видобуто до 12 млрд. м³ вугілля і порід, обсяг створених гірничих виробок перевищує 8 млрд. м³, а площа порушених у результаті техногенної діяльності території досягає 15 тис. км².

¹⁴³ Екологічний аспект реінтеграції окупованих районів Донецької та Луганської областей. – Державна служба України з надзвичайних ситуацій, 1 вересня 2018р., <http://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/82389.html>.

¹⁴⁴ Результат обговорення учасників круглого столу, що відбувся 17 грудня 2018р. в Українському інституті майбутнього “Донбас – “другий Чорнобиль”? Екологічні виклики та можливі відповіді” (узагальнення здійснено за презентацією доповіді д.т.н. Є.О.Яковлева).

може з часом призвести до справжньої катастрофи, наслідки якої зачеплять не лише територію всієї України, але й багатьох сусідів, у т.ч. Росію, Польщу, Білорусь, Грузію, Туреччину та інші країни.

До початку бойових дій у 2014р. вівся моніторинг за техногенними загрозами та їх екологічними наслідками. Важливим фактором запобігання системній деградації навколишнього середовища Донбасу було фінансування заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного походження. Зокрема, у 2013р. на ці потреби тільки в Донецькій області було виділено 4,965 млн. грн.

В умовах бойових дій виник новий фактор техногенних загроз – руйнування промислових підприємств і неконтрольоване поширення відходів. Водночас за відсутності екологічного моніторингу, засобів і сил на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій техногенного походження спостерігається негативна динаміка та системна деградація довкілля. Техногенні та екологічні кризи являють собою невійськові загрози, які за рівнем економічного збитку та необхідності витрат часу і ресурсів для рекультивції території Донбасу можуть перевищити збиток від військових втрат.

Унаслідок конфлікту на Донбасі зруйновані екосистеми на території щонайменше в 530 тис. га, в т.ч. в 18 природних заповідниках загальною площею в 80 тис. га. Крім того, від численних пожеж на території, прилеглий до зони бойових дій, постраждало 150 тис. га лісів¹⁴⁵.

Загальна картина забруднення довкілля містить кілька складових – забруднення поверхневих водних джерел і підземних вод; забруднення атмосферного повітря викидами стаціонарних і пересувних джерел; забруднення ґрунтів; електромагнітне та радіоактивне забруднення. Даних про рівні забруднення у відкритому доступі фактично немає. Особливістю ситуації щодо забруднення є низький рівень контролю за викидами та скидами забруднюючих речовин, вплив військових дій на стан довкілля, відсутність природоохоронної діяльності (про постійне погіршення стану заповідних територій неодноразово повідомляли громадські екологічні організації, наприклад Всеукраїнська екологічна ліга¹⁴⁶).

Джерела інформації самопроголошених республік висловлюють занепокоєння винятково екологічною ситуацією на територіях, які знаходяться під юрисдикцією України. Для вирішення екологічних проблем на окупованих територіях створені підрозділи природоохоронного значення (наприклад,

у “ДНР” т.зв. “Комітет народної ради з природо-користування, екології, надр і природних ресурсів¹⁴⁷”), проводяться спільні заходи з офіційними органами влади РФ, зокрема, Державною думою, які переважно констатують занепокоєння екологічною ситуацією та перекладають відповідальність на українську владу. А для вирішення власних проблем влада “ДНР-ЛНР” пропонує заходи локального чи обмеженого характеру, наприклад, вирощування топінамбуру¹⁴⁸.

За словами Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МТОВ) В.Черниша: “... майже протягом двох років РФ навмисно блокувала відкачування води на шахтах, які знаходяться на окупованій території. При цьому, експерти з Німеччини декілька разів намагалися обстежити затоплені шахти, та їхні зусилля блокувалися окупаційною владою”¹⁴⁹.

Міністр МВС А.Аваков наголошував, що нині доцільно розглядати Донбас як суцільне джерело підвищеної техногенної небезпеки¹⁵⁰. Особлива небезпека – просідання ґрунтів. Отже, відповідно до супутникового моніторингу, внаслідок підтоплення донбаських шахт територія Донецька вже просіла в середньому на 25 см, а в окремих районах міста – від 53 до 92 см. Земля “рухається” не лише навколо териконів копаючих шахт, але і в населених пунктах. Загроза техногенної катастрофи охоплює практично всю територію, на якій коли-небудь вівся видобуток вугілля¹⁵¹.

Донецький вугільний басейн являє собою гігантську техногенно-геологічну систему, в якій більшість шахт мають між собою гідравлічний зв'язок. Таким чином, закриття будь-якої шахти призводить до заповнення підземних порожнин шахтними водами і, відповідно, до просідання ґрунтів, а це, своєю чергою, – до пошкодження споруд, будівель і комунікацій населених пунктів. За інформацією заступника Міністра МТОВ Ю.Гримчака, в цілому, по Донбасу, просідання ґрунту досягають 10-15 см¹⁵². У Луганській області шість шахт пов'язані між собою гідрологічними зв'язками – три на підконтрольній частині України та три – на окупованій¹⁵³.

Сьогодні налічується 36 шахт, які були зупинені, їх обладнання розграбоване, а гірські порожнини затоплюються токсичними водами. Ще 70 шахт наразі перебувають у стадії ліквідації, і в цьому випадку будуть неминуче затоплені.

Більшість шахт, що знаходяться у критичному стані, розташовані на непідконтрольних територіях

¹⁴⁵ Донбас – на порозі екологічної катастрофи. – Новини ООН, 6 листопада 2018р., <https://news.un.org/ru/story/2018/11/1342192>.

¹⁴⁶ Див. зокрема: Екологічні наслідки воєнних дій на Сході України. – Всеукраїнська екологічна ліга, <http://www.ecoleague.net/pro-vel/tematychni-napriamy-diialnosti/vplyv-voiennykh-dii-na-dovkilla>.

¹⁴⁷ В профільному комітеті розглядали пропозиції, направлені на покращення екологічної ситуації в ДНР і захисту ґрунтів від деградації. – Сайт народної ради ДНР, <https://dnrsovjet.su/v-profilnom-komitete-rassmotreli-predlozheniya-napravlennye-na-uluchsheniye-ekologicheskoy-situatsii-v-dnr-i-zashchitu-pochv-ot-degradatsii>.

¹⁴⁸ Там само.

¹⁴⁹ Екологічні загрози окупованого Донбасу сьогодні є проблемою всієї України – Вадим Черниш. – МТОВ, 4 червня 2018р., <https://mtot.gov.ua/ekologichni-zagrozy-okupovanogo-donbasu-sogodni-ye-problemoyu-vsiyeyi-ukrayiny-vadym-chernysh>.

¹⁵⁰ Арсен Аваков. Майдан! Донбас: загроза екологічної катастрофи у центрі Європи. – Дзеркало тижня, №1207, 1 вересня 2018р., <https://dt.ua/article/print/internal/mayday-donbas-zagroza-ekologichnoyi-katastrofi-u-centri-yevropi-287127.html>.

¹⁵¹ Там само.

¹⁵² Зсуви ґрунтів та хімічне забруднення шахт: як байдужість окупантів загрожує екології Донбасу. – Сайт 5 каналу, 11 серпня 2018р., <https://www.5.ua/regiony/zsuvy-gruntiv-ta-khimichne-zabrudnennia-shakht-iaak-baiduzhist-okupantiv-zahrozhuie-ekologii-donbasu-175421.html>.

¹⁵³ Екологічні загрози окупованого Донбасу сьогодні є проблемою всієї України, – Вадим Черниш. – МТОВ, 4 червня 2018р., <https://mtot.gov.ua/ekologichni-zagrozy-okupovanogo-donbasu-sogodni-ye-problemoyu-vsiyeyi-ukrayiny-vadym-chernysh>.

та на лінії зіткнення. За експертними оцінками, якщо затоплюється шахта (як метро) – води можуть збурити породу під, наприклад, хімічним підприємством. Немає офіційної статистики, скільки шахт не працюють на непідконтрольній території і в якому вони стані. У зоні найбільшої загрози Донецьк і Макіївка. Відомі конкретні вулиці, де виникнення надзвичайних подій є вельми вірогідним. **Це означає, що в разі невтручання в розвиток екологічних процесів, виникнення численних надзвичайних ситуацій – справа часу.**

Окрема проблема – визначення вартості заходів з пом'якшення екологічної ситуації, зниження гостроти екологічних ризиків і небезпек, оцінювання потенційної шкоди, заподіяної погіршенням стану довкілля. Нині існують методичні підходи з визначення розміру заподіяної шкоди внаслідок надзвичайних подій природного та техногенного характеру¹⁵⁴.

Враховуючи те, що наразі немає будь-яких даних про стан об'єктів на непідконтрольних територіях, можна лише спрогнозувати величину заподіяних збитків для населення, інфраструктури, об'єктів економіки, природоохоронних територій, сільського господарства тощо.

Наприклад, руйнація систем водоочищення та водозабезпечення, відсутність належної обробки води, яка використовується для побутових потреб, викликає суттєве збільшення ризику інфекційних захворювань. За умов відсутності коректної медичної статистики можна лише опосередковано оцінювати такий збиток, у т.ч. через втрату працездатності. Однак, на фоні тимчасової чи "сірої" зайнятості чи самозайнятості населення, практично неможливо визначити економічні показники заподіяної шкоди.

Інша критична проблема – втрати від замінування території. За оцінками Міноборони України¹⁵⁵, з початку російської агресії на Донбасі від вибухів мін постраждало 1 032 військовослужбовця, 228 з них загинули. Водночас, від мін та вибухонебезпечних залишків війни (ВЗВ) на підконтрольній Україні території Донбасу загинули щонайменше 269 цивільних осіб, 564 – отримали поранення¹⁵⁶. За даними британсько-американської благодійної організації *The Halo Trust*, яка займається розмінуванням в Україні, щомісяця на Донбасі підриваються близько 40 людей.

Потенційно небезпечними з українського боку лінії розмежування вважаються 7 000 км². За лінією розмежування, на непідконтрольній території і в т.зв. сірій зоні – ще до 10 тис. км²¹⁵⁷. Але до цієї зони доступу немає. Нині на контрольованій території

розміновано лише 25 га сільськогосподарських угідь (0,25 км²), 1 152 км автомобільних, а також 712 км залізничних доріг¹⁵⁸.

За словами помічника Генсека ООН з гуманітарних питань У.Мюллер "Східна Україна... швидко стає одним з самих замінованих регіонів у світі і якщо цю проблему не вирішити, це зупинить її розвиток на багато років вперед"¹⁵⁹.

Нині є сенс вважати ці заміновані території виведеними з господарського обігу та на яких доцільно максимально обмежити життєдіяльність населення. Практично йдеться про мораторій на будь-яке використання 17 тис. км² території¹⁶⁰. Збитків від виводу з обігу території такого розміру співставні з бюджетом кількох областей України.

Донбас є найбільшою у світі за площею та щільністю замінованою територією. Хорватія витратила на розмінування власної території після Балканської війни (1991-1995рр.) понад \$800 млн. Вартість розмінування одного га коштує кілька тисяч євро, що дозволяє прогнозувати, що витрати на розмінування Донбасу можуть досягати понад \$1 млрд. Очевидно, що нині українська сторона не в змозі забезпечити фінансування в таких обсягах.

На Донбасі техногенна руйнація об'єктів гірничо-промислового комплексу та інфраструктури призводить до кумулятивного негативного екологічного ефекту, який поступово набуває рис катастрофи. Негативні техногенні процеси нарощуються, і площа "зони відчуження" на Донбасі збільшується.

Це фактично загрожує катастрофою по типу Чорнобильської, коли необхідно буде відселити людей і припинити господарську діяльність на довгі роки. Наслідки цієї катастрофи відчуватиме не лише вся Україна, але й багато сусідніх держав. Негативний вплив техногенних чинників необхідно негайно призупинити.

Нині вже не раціонально говорити про відновлення на Донбасі соціально-економічної системи, побудованої в XIX-XX ст. як гірничо-промисловий район з мономістами навколо великих підприємств. На сьогоднішній день єдиним виходом є створення нової економіки, нової системи сталого розселення на нових принципах територіального планування та способу використання природних ресурсів.

Отже, потрібна розробка нової концепції сталого розвитку території Донбасу на засадах нової економіки (з урахуванням тенденцій до "озеленення" економічних процесів).

¹⁵⁴ Постанова КМУ "Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру" №862 від 4 червня 2003р.

¹⁵⁵ В Минобороны рассказали, сколько мирных жителей подорвались на минах на Донбассе. – Сегодня, 3 апреля 2019г., <https://www.segodnya.ua/regions/donetsk/v-minoborone-rasskazali-skolko-mirnyh-zhiteley-podorvalos-na-minah-na-donbasse-1247194.html>.

¹⁵⁶ Там само.

¹⁵⁷ Киев хочет очистить от боеприпасов свою территорию Донбасса. – Независимая газета, 10 сентября 2018г., http://www.ng.ru/cis/2018-09-10/1_7307_kiev.html.

¹⁵⁸ Заминований Донбас. Кількість жертв продовжує зростати. – Сайт DW, 8 листопада 2017р., <http://www.dw.com/uk/замінований-донбас-кількість-жертв-продовжує-зростати/a-41279788>.

¹⁵⁹ В ООН заявили, что Восточная Украина становится "одним из самых заминированных регионов в мире". – Комсомольская правда в Украине, 25 октября 2017г., <https://kp.ua/incidents/590271-v-oon-zaiavyly-hto-vostochnaia-ukrayna-stanovytsia-odnym-yz-samykh-zamynuyovannykh-rehyonov-v-myre>.

¹⁶⁰ Це більше половини території Бельгії, або сім територій Люксембургу.

3. ДОНБАС: СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ МИРОТВОРЧОЇ МІСІЇ

Нині ситуація на Сході України перебуває у стадії “тіючого конфлікту” – тривають бойові дії низької інтенсивності, здійснюється перегрупування сил з обох сторін лінії зіткнення, переговорний процес фактично заморожений. Водночас, наразі передчасно вважати “замороженим” сам конфлікт. Попри ознаки тривалої стабілізації у зоні бойових дій, ситуація загалом характеризується високим рівнем невизначеності, що пояснюється багатьма зовнішніми і внутрішніми факторами, зокрема, – тривалим виборчим циклом в Україні.

Окреслення і визначення ймовірних сценаріїв, ґрунтовне та реалістичне прогнозування тенденцій, перспектив і динаміки конфлікту сприятиме визначенню можливих шляхів і засобів його врегулювання. На нинішньому етапі увага і дипломатичні зусилля учасників відповідного переговорного процесу переважною мірою зосереджені на ідеї запровадження міжнародної миротворчої місії на Донбасі.

У цьому розділі стисло окреслюються деякі найбільш ймовірні сценарії подальшого розвитку ситуації в зоні конфлікту, а також аналізуються перспективи, особливості і виклики для України, пов'язані з можливостями розгортання миротворчого контингенту ООН на Сході України.

3.1. Сценарії розвитку подій на Донбасі

Вихідними даними для формування сценаріїв перебігу та розв'язання російсько-українського збройного конфлікту загалом і ситуації на Донбасі зокрема є, насамперед, інтереси та цілі головних гравців, оцінки факторів впливу складних суперечливих процесів на глобальному, регіональному та національному рівнях. Попри високий рівень умовності та невизначеності прогнозів, зумовлений великим різноманіттям відомих чинників і непрогнозованих факторів, періодична та комплексна оцінка ситуації, формування прогнозних сценаріїв потрібні для побудови власної стратегії дій як на російському напрямі, так і стосовно врегулювання конфлікту на Сході України.

У максимально узагальненому вигляді **цілі головних суб'єктів**, залучених до розв'язання “проблеми Донбасу”, можна охарактеризувати наступним чином.

Україна: відновлення суверенітету і територіальної цілісності; реінтеграція окупованих територій на засадах українського законодавства; відшкодування збитків, завданих окупацією.

Захід: відновлення порушеного міжнародного порядку; уникнення масштабної конфронтації з Росією; врегулювання конфлікту на Донбасі на засадах міжнародного права; попередження поширення та ескалації конфлікту.

Росія: інституалізація ефективного інструменту російського впливу на внутрішню та зовнішню політику України шляхом реалізації російського сценарію

завершення конфлікту (політична частина Мінських домовленостей); примус офіційного Києва та Заходу до сприйняття такого сценарію шляхом перманентної воєнної напруженості та загрози ескалації бойових дій, дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в Україні.

Попри обґрунтовані припущення стосовно незмінності цілей основних суб'єктів у найближчій перспективі, їх позиції та можливості впливу на перебіг конфлікту та процеси врегулювання зазнаватимуть змін, залежно від наслідків багатьох знакових подій, процесів і факторів, зокрема:

- **Росія:** коливання цін на нафту; розширення західних санкцій; проблеми з іноземними інвестиціями, кредитуванням, доступом до технологій; стагнація економіки; зростання темпів відпливу капіталів за кордон; проблеми імпортозаміщення; перспективи реалізації “Північного потоку-2” та інших масштабних проєктів;
- **Україна:** президентські та парламентські вибори 2019р.; необхідність сплати великої суми зовнішньої заборгованості; складні процеси в економічній сфері; негативні соціально-політичні та демографічні тенденції;
- **ЄС:** *Brexit*; вибори до Європарламенту, ротація складу ЄК, ЄР, вибори різного рівня у країнах-членах, боротьба єврооптимістів з євроскептиками; міграційні процеси; активізація праворадикальних сил у країнах-членах ЄС (Італія, Франція, Угорщина, Нідерланди); відносини зі США;

➤ **США:** непрогнозована, імпульсивна політика Д.Трампа, його протистояння з Конгресом, політичні наслідки розслідування “російського сліду”; “торговельна війна” з Китаєм; самоусунення США від участі у глобальних і регіональних безпекових процесах; наближення президентських виборів, відновлення спроб укладення “великої оборудки” з Росією.

У середньостроковому періоді імовірними є: зростання глобальної турбулентності та конфліктності, поява нових зон нестабільності, зміни позицій глобальних і регіональних гравців, що впливатиме, крім іншого, на єдність західного фронту протидії агресивній політиці Кремля.

Світовий досвід надає ряд прикладів розв’язання конфліктів, більш-менш схожих за умовами та динамікою на збройний російсько-український конфлікт на Донбасі. Але очевидно й інше, ситуація на Сході України має свою суттєву відмінність – інспірувала та підтримує цей конфлікт потужна ядерна держава, яка має право вето в РБ ООН і не вважає себе причетною до цих подій.

З огляду на наведене, окреслимо узагальнені сценарії розвитку подій і врегулювання конфлікту, на реалізацію яких – з певними варіаціями – можна очікувати¹.

1. Оптимістичний сценарій. Примушення Росії до припинення підтримки сепаратистських утворень і виведення з окупованих територій російської військової техніки та озброєнь, персоналу ЗС і спецслужб, найманців; відновлення контролю України над кордоном та юрисдикції – на звільнених територіях; очищення територій від мін і залишків війни, амністія згідно з законодавством України; повернення внутрішньо переміщених осіб і біженців, відновлення їх майнових прав; створення територіальних громад і проведення виборів до органів місцевого самоврядування, місцевих рад і Верховної Ради України; відновлення нормальної економічної діяльності; скасування з Росії частини санкцій, пов’язаних з виконанням Мінських домовленостей.

Імовірність успішної реалізації такого сценарію є дуже низькою з кількох причин. *По-перше*, добровільне згортання Росією проекту “ДНР-ЛНР” найближчим часом містить серйозні внутрішні репутаційні ризики для путінського режиму, а запас міцності Росії, хоч і ослаблений санкціями, але ще не вичерпаний. Більше того, у 2019-2020рр. Захід відчуватиме накопичення внутрішніх проблем і навряд чи спроможний досягти консенсусу стосовно посилення санкцій проти Росії. *По-друге*, через економічну та інституційну слабкість, обмеженість внутрішніх ресурсів, завдання ефективної реінтеграції деокупованих територій може стати непосильним для України в сьгоднішніх умовах (про що свідчить стан справ на підконтрольних територіях).

Очевидно, що саме в рамках оптимістичного сценарію слід розглядати варіант запровадження на всій

окупованій території Донбасу комплексної миротворчої місії ООН (Міжнародна тимчасова адміністрація).

Водночас, слід зазначити, що однією з головних передумов успішної реалізації миротворчої місії є згода Росії. Попри наявність достатніх прямих та опосередкованих аргументів для застосування до Росії п.3 ст.27 Статуту ООН (“...сторона, що бере участь у спорі, повинна утриматися від голосування під час прийняття рішення...”), з огляду на визнання агресії Росії проти України в резолюціях ГА ООН, проміжних рішеннях Міжнародного суду, документах ПАРЄ, ЄС і ОБСЄ, Росія досі не позбавлена права вето в РБ ООН з питань врегулювання російсько-українського збройного конфлікту. Навіть за умов відповідного рішення РБ ООН, російське керівництво, схоже, не має наміру відмовитися від дестабілізації України і має достатньо можливостей для створення непереборних перешкод діяльності миротворчої місії.

2. Песимістичний сценарій може бути реалізований за двома варіантами.

А. Росії вдається досягти мети дистанціювання України від Заходу та залишення її у сфері власного впливу невійськовими засобами: втручання у внутрішні справи, дестабілізація ситуації, вплив на виборчі процеси, підтримка проросійських політичних сил тощо (внаслідок цього – ослаблення органів центральної влади, гальмування курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію); жорстке прив’язування України (через політичні, економічні, енергетичні, гуманітарні інструменти впливу) до політичного курсу Росії; поновлення ініціатив стосовно перегляду стратегічного курсу України (позаблоковий статус України; переорієнтація на євразійські інтеграційні проекти); скасування західних санкцій.

Реалізація такого сценарію у пост-Майданній Україні є надзвичайно проблематичною та загрозливою. Соціологічні дослідження переконливо демонструють домінуючу проєвропейську орієнтацію в українському суспільстві, що в сукупності з іншими факторами дозволяє з великою імовірністю прогнозувати активний спротив будь-яким крокам на зближення з Росією за рахунок європейського вибору.

Б. Неспроможність досягти поставлених цілей “гібридними” методами спонукає Кремль до відкритого та масштабного застосування військової сили з метою утворення підконтрольної Росії дуги, що з’єднає Придністров’я і Крим з територією Росії. “Швидка переможна війна” передбачає застосування не лише парамілітарних збройних угруповань, диверсійних груп і антиурядових сил на території України, але й авіації, ракетного озброєння, загальновійськових, танкових, повітрянодесантних угруповань, а також ядерного шантажу для подолання волі України до активного опору агресії.

Імовірність такого сценарію вважається не надто високою. Водночас, ігнорувати подібний розвиток подій було б надто небезпечно – з огляду на дії Росії

¹ У цьому підрозділі окреслюються найбільш узагальнені сценарії. В українському політикумі також розглядаються й інші гіпотетичні варіанти розвитку подій, зокрема варіант звільнення окупованих територій Збройними Силами України воєнним шляхом. Також існує сценарій відмови України від східних територій і приєднання їх до РФ. Деякі версії мають право на існування, але їх імовірність принаймні нині є досить умовною.

останніх п'яти років, одержимість В.Путіна до пересування "червоних ліній" та його впевненість у прийнятності ризиків і безкарності.

3. Збереження *status quo* (ситуативна динаміка конфлікту). Жодній із сторін (Росії та Україні) не вдається досягти явної перемоги/переваги; у відносинах України з невизнаними сепаратистськими утвореннями зберігається ситуація *status quo*; продовжуються епізодичні збройні зіткнення; Росія підтримує "ДНР-ЛНР" як плацдарм для дестабілізації України та предмет дипломатичного торгу із західними партнерами; Захід продовжує санкційну політику проти Росії, запроваджує додаткові обмежувальні заходи, очікуючи їх кумулятивного впливу на зовнішню політику Кремля.

Такий сценарій виглядає найбільш імовірним з огляду на поточну ситуацію та прогнози її лінійного розвитку в короткотерміновій перспективі. Відносно "стабільний" сценарій містить серйозний потенціал раптового загострення, але водночас може слугувати основою для переходу до наступного етапу врегулювання конфлікту.

Слід зазначити, що в рамках скоріше третього сценарію варто розглядати деякі **інші варіанти розвитку подій**, що виникатимуть унаслідок впливу непередбачених обставин і спонтанних рішень Кремля:

- запровадження обмеженої миротворчої операції (створення зон безпеки вздовж лінії зіткнення);
- визнання Росією "незалежності" "ДНР-ЛНР" і укладення з ними відповідних договорів про дружбу, співробітництво і взаємну допомогу, які передбачатимуть безстрокову присутність російського воєнного контингенту на цих територіях (абхазько-осетинський сценарій);
- переконлива імітація Росією виконання Мінських домовленостей (стійке перемир'я, створення зон безпеки, обмін полоненими; відведення важких озброєнь) заради скасування санкцій та проведення місцевих виборів з одночасним посиленням прихованих засобів російського контролю над цими територіями;
- створення провокації на будь-якому етапі врегулювання як приводу для "легітимного" збройного втручання у форматі гуманітарної або миротворчої місії з наступною тривалою присутністю російського військового контингенту на окупованих територіях (на зразок Придністров'я, Абхазії і Південної Осетії).

З огляду на окреслені вище сценарії, зростає актуальність активізації зусиль із запровадження повномасштабної комплексної миротворчої операції, мандат якої поширюється на всю окуповану територію Донбасу² та українсько-російський кордон. Водночас, навіть у разі згоди РФ на розгортання миротворчої місії, слід постійно мати на увазі загрози поновлення конфлікту, якщо Україна та Захід не

зможуть переконати Москву в безперспективності та небезпеці продовження агресивної політики для самої Росії. Домогтися згоди Кремля можливо за умов якісного збільшення політичної, економічної ціни за агресію, зокрема, виникнення усередині Росії ситуації, коли режим відчує реальну загрозу своєму існуванню.

Найбільш реальним напрямом розвитку подій у 2019р. є один із варіантів у рамках сценарію "збереження *status quo*". З огляду на сучасні геополітичні реалії, усталену тактику, стратегічні цілі російської сторони і тривалу виборчу кампанію в Україні, з якою Кремль пов'язує певні надії, є підстави прогнозувати ймовірність того, що російська сторона у ближчій перспективі (принаймні протягом 2019р.) утримуватиме ситуацію на Сході України в режимі "гліючого" збройного конфлікту низької інтенсивності, залишаючи ймовірною загрозу масштабної ескалації бойових дій.

При цьому, говорячи про збереження *status quo* конфлікту, не можна погодитися з твердженнями окремих політичних діячів та експертів про те, що "час грає на боці України". Час грає проти України насамперед з огляду на те, що окупаційний режим і "руський мир" багато років поспіль дедалі глибше та надійніше вкорінюються на Донбасі, а паралельно накопичуються та даються взнаки суперечності всередині євро-атлантичної спільноти, спрацьовує ефект "звикання до конфлікту" та "втома від України".

3.2. Перспективи запровадження миротворчої місії ООН на Сході України

Нині вже задіяні практично всі наявні несилкові засоби міжнародного впливу з метою врегулювання російсько-українського конфлікту: обговорення, консультації та рішення на рівні міжнародних і регіональних організацій, переговори, посередництво, санкції, звернення до міжнародних судів. Відсутність прогресу у врегулюванні конфлікту протягом багатьох років дає підстави для висновків про вичерпання можливостей задіяних політико-дипломатичних інструментів і досягнення межі їх ефективності³.

Застосування політико-дипломатичних інструментів ООН, ОБСЄ, ПАРЄ, зусилля на рівні НАТО та ЄС, Женевський та Нормандський переговорні форуми, тристороння контактна група, діалог Волкер-Сурков та ін. відіграють важливу роль стримування, але навряд чи спроможні примусити Кремль повністю відмовитися від агресивних намірів стосовно України. Інструмент Будапештського меморандуму так і не був задіяний насамперед через категоричну відмову Росії від визнання факту порушення нею її зобов'язань гаранта суверенітету України.

Завдяки активному втручання міжнародних організацій та лідерів провідних держав світу вдалося знизити рівень насильства, локалізувати конфлікт

² Цілі, завдання, етапність, умови започаткування/припинення операції визначаються під час розробки її концепції і мандата, на час підготовки яких можуть вплинути заходи з реформування Секретаріату РБ ООН, зокрема створення в його складі Департаменту у справах політики та побудови миру, Департаменту миротворчих операцій і Департаменту менеджменту, стратегії, політики та дотримання норм.

³ Йдеться про ситуацію станом на березень 2019р.

у сьогоднішніх географічних рамках, мінімізувати гуманітарні наслідки. Водночас, досягнення головної мети – відновлення миру – залишається питанням тривалої перспективи.

Наразі, з огляду на неспроможність вирішення конфлікту за допомогою вже задіяних міжнародних інструментів та неприйнятності силової деокупації Донбасу, одним із найбільш перспективних і пріоритетних варіантів відновлення миру розглядається ідея здійснення міжнародної миротворчої операції під егідою ООН.

Пропозиції стосовно врегулювання конфлікту на Сході України силами міжнародної спільноти мали б, на перший погляд, беззастережно вітатися та сприйматися принаймні стороною-жертвою агресії. Насправді, вже на ранньому етапі обговорення наявних пропозицій виникає чимало гострих питань і сумнівів стосовно не лише реалістичності їх реалізації, але й очікуваних і неочікуваних наслідків для України.

На відміну від інших конфліктів, унікальність т.зв. “української кризи” полягає в тому, що РФ – де-факто сторона міждержавного конфлікту – категорично наполягає на тому, що конфлікт має внутрішній характер. Відповідно, вирішення комплексного та ризикованого завдання врегулювання конфлікту практично приречене на невдачу, якщо не буде забезпечена реальна та конструктивна зацікавленість сторін на всіх етапах здійснення міжнародної миротворчої операції.

Для пошуку аргументованих відповідей на зазначені питання стосовно реалістичності та доцільності, слід більш детально зупинитися на окремих історичних і сучасних аспектах миротворчості, особливостях конфлікту на Донбасі, а також спробувати спроєктувати отримані висновки на реалії російсько-українського конфлікту та оцінити можливі варіанти, їх переваги та недоліки, визначити головні передумови успіху та ризику імовірної операції.

3.2.1. Світовий досвід миротворчості ООН

У 2018р. виповнилося 70 років з моменту започаткування першої миротворчої операції ООН – Органу ООН зі спостереження за виконанням умов перемир'я (*UN Truce Supervision Organization, UNTSO*)⁴. З тих пір було започатковано 71 операцію, на сьогодні активними є 14 операцій. Варто зазначити, що перша і друга миротворчі операції, започатковані в кінці 1940-х років – досі не завершені, а ще шість – тривають уже понад 10 років⁵.

Історія миротворчості не є суцільною “історією успіху”. Імідж ООН постійно потерпає як від об'єктивної неспроможності забезпечити виконання

мандата місії, так і від суб'єктивних факторів – скандальних випадків неналежного ставлення миротворців до місцевого населення, участі персоналу в корупційних і контрабандних діях. Найбільшою шкоди авторитету ООН завдали трагічні випадки, коли миротворці не змогли попередити масові вбивства цивільних (Руанда – 1994р., Сребрениця – 1995р., Сомалі – 1995р.)⁶.

Найбільш активний період миротворчих операцій припав на I половину 1990-х років, коли на зміну блоковому протистоянню між двома ідеологічними полюсами прийшла майже 10-літня фаза співробітництва, яка позитивно впливала на ухвалення рішень у рамках РБ ООН. Однак, активізація міжнародної миротворчої діяльності з новою силою продемонструвала суттєві обмеження можливостей світової спільноти з попередження та врегулювання конфліктів.

Протягом десятиліть відбувалася постійна еволюція миротворчої діяльності ООН у напрямі удосконалення механізмів ухвалення та реалізації рішень, розширення функцій і повноважень, необхідних для виконання благородної місії ООН підтримки та відновлення миру в “гарячих точках”. Численні невдачі, зміна природи конфліктів, зазначені вище “чорні сторінки” історії миротворчості спонукали керівництво ООН до здійснення періодичних оглядів миротворчих операцій, окремі висновки та рекомендації яких з часом не втрачають актуальності, а тому заслуговують особливої уваги. Зокрема, у 2000р. був опублікований знаковий документ – Доповідь Брагімі⁷, підготовлена за ініціативи тодішнього Генерального секретаря ООН К.Аннана. Автори доповіді (Група з миротворчих операцій ООН) визнали, що упродовж останнього десятиліття ООН неодноразово демонструвала неспроможність виконати головне завдання ООН – “позбавити прийдешні покоління нещастя війни” і сьогодні її спроможності не стали кращими.

У 2015р. були оприлюднені дві важливі доповіді: “Об'єднання наших сил заради миру: політика, партнерство та люди” (Незалежної комісії високого рівня з питань миротворчих операцій ООН) та “Майбутнє мирних операцій ООН: виконання рекомендацій Незалежної комісії високого рівня з миротворчих операцій” (доповідь Генерального секретаря ООН)⁸, автори яких, хоча й відзначили певні покращення за час, що минув після Доповіді Брагімі, але акцентували увагу на “суттєвих хронічних проблемах”⁹. Отже, висновки та рекомендації Доповіді Брагімі, що не втратили актуальності протягом 15 років з моменту оприлюднення, заслуговують уваги й сьогодні.

⁴ Мандат перших миротворців, як і багатьох наступних місій ООН, обмежувався переважно спостереженням за дотриманням перемир'я. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ) є, по суті, аналогом зазначених місій ООН.

⁵ Докладно див.: Where we operate. – UN Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>.

⁶ Henderson B. What have been the successes and failures of UN peacekeeping missions? – The Telegraph, 28 Sep 2015, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/bosnia/11729436/Srebrenica-20-years-on-What-have-been-the-successes-and-failures-of-UN-peacekeeping-missions.html.

⁷ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 серпня 2000р., <http://undocs.org/A/55/305>.

⁸ United Nations, Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations, A/70/95-S/2015/446, 16 June 2015.

⁹ Докладно див.: Пік проведення оглядів. – Щорічник СІПРІ 2016, с.263-272, http://razumkov.org.ua/images/sipri/SIPRI_2016_ukr.pdf.

Головними “хронічними проблемами” є відсутність у держав-членів готовності до суттєвих організаційних змін і бажання до належного фінансування завдань, які ставляться перед миротворцями ООН. Більш того, на думку авторів зазначених доповідей, **деякі завдання не варто було б ставити перед миротворчими силами і є місця, куди не слід їх направляти.** Насамперед, це стосується практики розгортання миротворчих контингентів в умовах активної фази конфлікту, оскільки це зазвичай призводить до ситуації, коли **присутність миротворців стає частиною проблеми, а не інструментом її вирішення.** У доповіді Незалежної комісії 2015р. особливо наголошується, що **в основі будь-якої операції має бути політика,** чітко визначені цілі та довгострокова стратегія врегулювання конфлікту¹⁰.

Належне вивчення багаторічного досвіду та сучасних тенденцій миротворчих операцій, завчасний аналіз імовірних сценаріїв, оцінка потенційних викликів і загроз через призму особливостей конфлікту на Донбасі дозволить якщо не уникнути, то хоча б мінімізувати ризики характерних проблем і конфліктних ситуацій на етапі планування, розгортання, активної фази та завершення місії.

3.2.2. Еволюція ідеї миротворчої місії на Донбасі, орієнтовний формат місії ООН. Оцінка ситуації

Перші пропозиції стосовно залучення міжнародних миротворців з'явилися на рівні політиків і експертів різного рівня, коли стали очевидними масштаби та характер конфлікту. Пропонувалися різні варіанти і моделі запровадження миротворчих сил на Донбасі – зокрема, висувувалися ідеї введення на Схід України поліцейської місії ЄС, озброєння легкою стрілецькою зброєю контингенту СММ ОБСЄ, які не знайшли підтримки і згодом були відкинута.

Уперше на офіційному рівні ідея миротворчої місії ООН була запропонована Президентом України П.Порошенком у березні 2015р.¹¹ З того часу питання миротворців на Донбасі стало предметом більш активного та конкретного обговорення на різних рівнях, зроблено низку заяв офіційними особами стосовно бажаного формату місії ООН, підготовлені проекти пропозицій окремими відомствами (МТОТ, МВС), опубліковані численні матеріали вітчизняних і зарубіжних політиків і експертів, що містять оцінки ситуації та пропонують варіанти врегулювання конфлікту на Донбасі за допомогою міжнародної миротворчої місії¹².

¹⁰ Доповідь Брагімі, с.1.

¹¹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року “Про звернення до Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки”” №116 від 2 березня 2015р.

¹² Див., наприклад: Novak A. What's peace in the Donbas worth to us?, 4 грудня 2014р. – <https://grueneeuropaplattform.wordpress.com/2014/12/04/whats-peace-in-the-donbas-worth-to-us-by-andrej-novak/>; Melnyk O., Umland A. Beyond the Minsk Agreements. – ECFR, 30 березня 2016р., www.ecfr.eu/article/commentary_beyond_the_minsk_agreements; Can Peacekeepers Break the Deadlock in Ukraine? – International Crisis Group, Brussels, грудень 2017р., www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/246-can-peacekeepers-break-deadlock-ukraine; Vershbow A. How to Bring Peace to the Donbas (Yes, It's Possible). – The Atlantic Council, 5 січня 2018р., www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-to-bring-peace-to-the-donbas-yes-it-s-possible; Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? – Hudson Institute, лютий 2018р., www.hudson.org/research/14128-can-the-united-nations-unite-ukraine.

¹³ Владимир Путин одобрил идею ввода миротворцев в Донбасс. – Интерфакс, 5 сентября 2017г., <https://www.interfax.ru/russia/577766>.

¹⁴ “План Волкера” по Донбассу: стало известно, что США предлагают России. – Сегодня, 6 марта 2018г., <https://www.segodnya.ua/politics/plan-volkera-po-donbassu-stalo-izvestno-chto-ssha-predlagayut-rossii-1120024.html>.

Російська сторона після тривалого та категоричного несприйняття самої ідеї місії ООН, “несподівано” виступила із власною ініціативою у вересні 2017р.¹³ Водночас, зміст російської ініціативи “обмеженого контингенту” (лише лінія розмежування, охорона СММ ОБСЄ) підтвердив наміри Кремля радше “заморозити”, ніж врегулювати конфлікт.

У цьому контексті слід нагадати про т.зв. “Дубайський пакет”, або “план К.Волкера” з 10 пунктів, який мав замінити “Формулу Штайнмаєра”, містив чітку послідовність виконання пунктів Мінських домовленостей. Згідно із запропонованим планом, спершу мало відбутися припинення бойових дій і встановлення стійкого перемир'я мінімум на три місяці. Після цього РБ ООН приймає резолюцію про миротворчу місію ООН на Донбасі і “блакитні каски” розгортаються на лінії зіткнення. Далі миротворці отримують доступ до всієї окупованої Росією території та контролюють відведення військової техніки та вивід російських формувань. Орієнтовно через шість місяців Росія передає контроль над Донбасом перехідній міжнародній адміністрації, яка отримує також контроль над кордоном. Своєю чергою Україна вводить у дію закон про амністію та приймає закон про вибори на Донбасі. Через шість місяців після заходу миротворців відбуваються місцеві вибори, які визнаються легітимними Україною та міжнародним співтовариством. Після проведення виборів Україна вводить у дію закон про особливий статус Донбасу та приймає відповідні зміни до Конституції¹⁴.

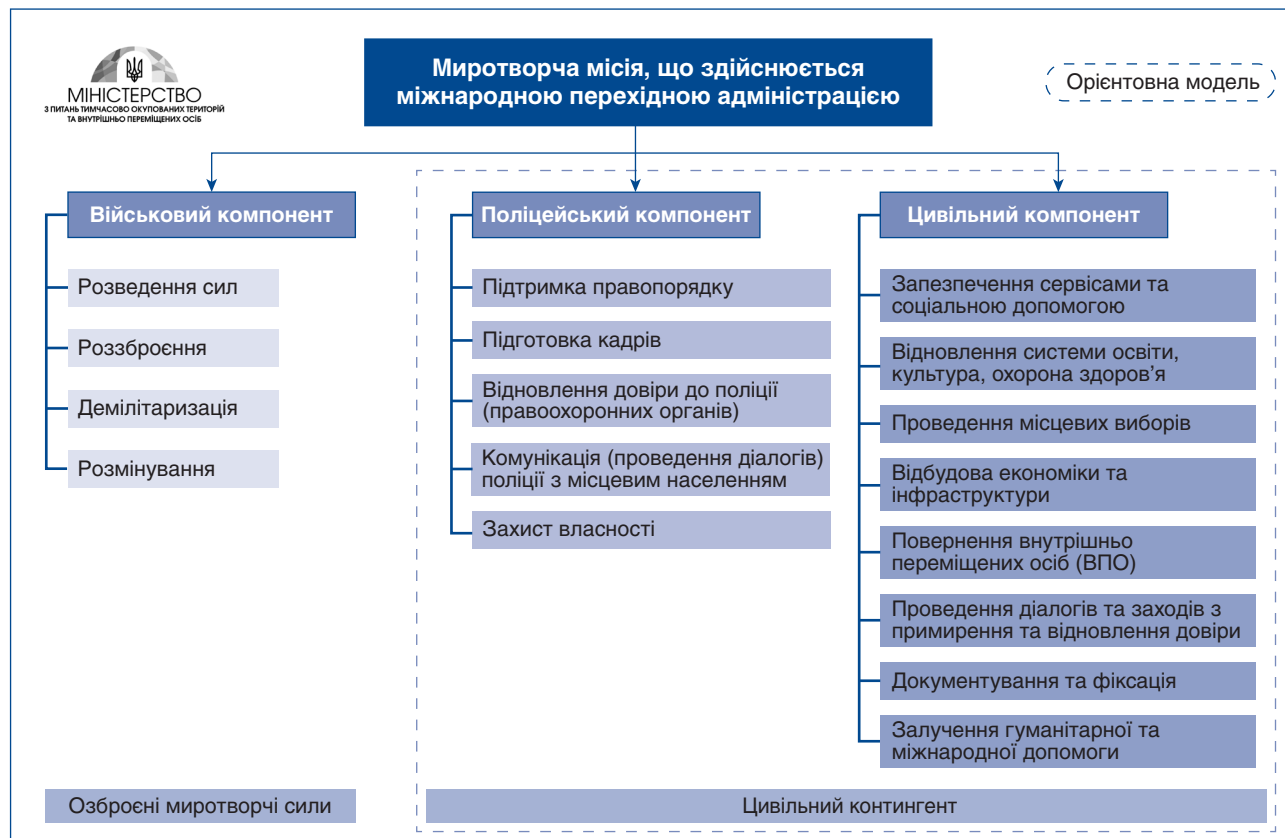
Отже, “план Волкера” в цілому відповідає українському баченню черговості виконання Мінських домовленостей. Однак подібне трактування навряд чи влаштовує Росію, яка згодна вивести свої війська та повернути контроль над кордоном лише після проведення місцевих виборів і внесення змін до Конституції України.

Після оприлюднення “плану Волкера” почалися жваві дискусії про параметри миротворчої місії та готовність держав світу брати в ній участь. 12 лютого 2018р. напередодні Мюнхенської конференції з безпеки було презентовано доповідь колишнього Генерального секретаря НАТО та радника Президента України П.Порошенка А.Расмуссена. Згідно з доповіддю, на потреби миротворчої місії ООН на Донбасі знадобиться 20 тис. військовослужбовців з країн, які не є членами НАТО, та 4 000 поліцейських. “Для операції необхідно залучити низку європейських

країн, таких як Швеція, і країн, які мають досвід миротворчих операцій, таких як Бразилія, та країн, яким довіряє Росія, таких як Білорусь. Якщо вдасться достатньо швидко розгорнути присутність на місцях, можна було б перейти до місцевих виборів за 12 місяців, а потім залишити миротворців на період охолодження, наприклад, на два роки”, – йдеться у звіті¹⁵. За словами президента України П.Порошенка, понад 40 держав погодилися взяти участь у миротворчій операції, серед яких він назвав Канаду та інші держави “Великої сімки”, Австрію, Швецію, Фінляндію та ін.¹⁶

12 червня 2018р. міністр закордонних справ РФ С.Лавров відкинув “план Волкера” і запропонував повернутися до початкової російської пропозиції. На його думку, миротворча місія, як її бачать у Вашингтоні та Києві, перетвориться у військово-політичну комендатуру, яка візьме під контроль усю територію Донецької та Луганської самопроголошених республік. Вона повністю руйнує Мінські домовленості, тоді як російська пропозиція відповідає змісту Мінська та ролі ОБСЄ¹⁷.

Запропонована МТОТ модель загалом кореспондується з “планом Волкера”.



Джерело: https://twitter.com/mtot_gov_ua/status/1046809728326799360.

Запропонована МТОТ модель містить стандартні компоненти миротворчої місії, яка б відповідала наступним завданням відновлення миру на Донбасі:

- мінімізація внутрішніх і зовнішніх воєнних загроз безпеці в зоні відповідальності (регіоні);
- забезпечення громадської безпеки, правопорядку, протидія загрозам невоєнного характеру;
- адміністративне управління в перехідний період і організація проведення виборів з наступною передачею повноважень місцевим і центральним органам влади.

Детальний варіант концепції Міжнародної тимчасової адміністрації був розроблений у 2018р. групою українських експертів¹⁸.

28 січня 2019р. Спецпредставник діючого голови ОБСЄ в Україні та у ТКГ М.Сайдик висунув новий план мирного врегулювання конфлікту на Донбасі. Його було презентовано під час останнього засідання Ради міністрів закордонних справ ОБСЄ в Мілані у грудні 2018р. “План Сайдіка” передбачає спільну миротворчу місію ООН та ОБСЄ під спільним керівництвом на чолі зі спеціальним представником: військові та поліцейські функції має виконувати ООН,

¹⁵ Донбасу потрібні 20 тисяч миротворців – звіт для конференції в Мюнхені. – Українська правда, 12 лютого 2018р., <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/12/7171389/>. Йдеться про дослідження Gowan R. *Can the United Nations Unite Ukraine?* – Hudson Institute, лютий 2018р.

¹⁶ Порошенко: “Более 40 стран согласились принять участие в миротворческой операции”. – КП в Украине, 13 апреля 2018г., <https://kp.ua/politics/605868-poroshenko-bolee-40-stran-sohlyasyls-pryniat-uchastye-v-myrtovrcheskoi-operatsyyi>.

¹⁷ После “нормандских переговоров” Лавров сделал заявление по Донбассу. – Сегодня, 12 июня 2018г., <https://www.segodnya.ua/politics/posle-normandskih-peregovorov-lavrov-sdelal-zayavlenie-po-donbassu--1145984.html>.

¹⁸ Див. додаток “Концепція запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації (МТА) на окупованих РФ територіях Донецької і Луганської областей України”, вміщений в цьому журналі.

тоді як ОБСЄ продовжуватиме спостережну місію. ЄС пропонується створити агентство з реконструкції, яке б діяло на всій території Донбасу у співпраці з керівництвом місії ООН та ОБСЄ, за аналогією з агентством ЄС на Балканах. На думку М.Сайдіка, новий мирний план мав би бути підписаний державами-учасницями Нормандського формату та ратифікований у парламентах для надання йому обов'язкової юридичної сили. Перехідна адміністрація ООН на окупованих територіях мала б слідкувати за імплементацією цього плану та сприяти їх реінтеграції. Також, на думку Спецпредставника ОБСЄ, представники цих територій повинні брати участь у політичному процесі, на чому було наголошено в Мінських домовленостях¹⁹.

Попри значні політико-дипломатичні зусилля та ґрунтовні аналітичні оцінки й пропозиції, “на жаль, не має тієї реалістичної платформи, на якій можна розпочати роботу в РБ над мандатом такої місії”²⁰. Отже, **ключова проблема реалізації ідеї запровадження миротворчої місії ООН полягає у відсутності політичного рішення, що ґрунтується на прагненні обох сторін конфлікту до його врегулювання.** У ситуації російсько-українського конфлікту додатковою перешкодою є право вето, яким володіє одна із сторін, а також неспроможність міжнародної системи безпеки примусити постійного члена РБ ООН до конструктивного співробітництва (запровадження санкцій на рівні ООН або позбавлення права вето).

Заперечення Кремлем статусу сторони конфлікту – попри суттєвий прогрес на національному та міжнародному рівні в документації та формалізації реальної ролі Росії у конфлікті – є тим наріжним каменем, об який спотикалися всі попередні спроби не лише врегулювання, але й створення механізмів деескалації та забезпечення тривалого перемир'я. На кінець 2018р. практично втрачена динаміка важливих процесів обміну полоненими²¹, розведення сил і засобів на лінії зіткнення²², роботи Спільного центру контролю та координації після одностороннього виходу з його складу російських офіцерів²³.

Росія неодноразово наголошувала на намірах та демонструвала на практиці готовність блокувати будь-які пропозиції в РБ ООН, що не відповідають її інтересам, або ж – точніше – російському сценарію завершення конфлікту. Іншими словами, за сьогоднішніх умов Росія налаштована відстоювати та нав'язувати в ультимативній формі вже добре відомі рішення конфлікту “на юго-востоке України”, результати реалізації яких призведуть до його “заморозки” у кращому випадку, або до переходу до нової, більш

небезпечної фази знищення суверенітету та незалежності України, якщо реінтеграція Донбасу піде за російським сценарієм.

Отже, перспектива ухвалення рішення РБ ООН про розгортання повноцінної миротворчої місії ООН на Донбасі виглядає дуже проблемною з позицій сьогодення. Станом на 2019р., відносини між ключовими світовими гравцями, які є одночасно постійними членами РБ ООН, перебувають у стані наростаючої конфронтації, а майданчик ООН дедалі частіше використовується для досягнення цілей, далеких від статутної місії ООН – “позбавити прийдешні покоління нещастя війни”.

Водночас, усвідомлюючи низьку імовірність позитивного рішення, не слід повністю виключати формування у найближчому майбутньому – з огляду на динамічність і непередбачуваність розвитку подій у світі та всередині Росії – передумов, за яких Москва може погодитися на прийнятний компромісний варіант. Але очевидно й інше – для примушення Росії до компромісу необхідно продовжувати та посилювати політико-дипломатичний, санкційний тиск на РФ, використовуючи всі можливі засоби та інструменти.

Безумовно, досягнення компромісу потребує певних поступок від обох сторін. Офіційний Київ має чітко визначити та переконливо відстоювати межі можливих компромісів згоди на миротворчу операцію – червоні лінії, перехід яких нестиме більші загрози для національних інтересів, ніж збереження *status quo*.

Для України як жертви агресії та приймаючої сторони місії ООН важливо також максимально повне та реалістичне розуміння процесу та свого місця в ньому, можливостей, викликів і ризиків, які можуть виникнути на всіх етапах миротворчої операції, а також “кінцевого продукту”, який отримає Україна в результаті навіть винятково успішної миротворчої операції (уникнути надмірних очікувань).

Проведення виборів та відновлення де-юре контролю України над територіями є підставою для завершення миротворчої місії. Водночас, наступний перехідний період є особливо критичним з точки зору забезпечення послідовності тривалого процесу врегулювання. Результатом повністю успішної операції є т.зв. “негативний мир” – відсутність фізичного насильства або радше прийнятний рівень для суспільств, де немає активного збройного конфлікту. Головним завданням періоду переходу до стану “позитивного миру” є усунення причин, що призвели до конфлікту та його негативних наслідків. В ідеалі,

¹⁹ В ОБСЄ розповіли про новий план щодо Донбасу на заміну Мінським угодам. – Українська правда, 28 січня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/01/28/7205089>.

²⁰ Бутко Х. Постпред України при ООН Володимир Єльченко: введення миротворчої місії ООН на Донбас у цьому році малоймовірно. – Українські новини, 10 квітня 2018р., <https://ukranews.com/interview/1940-vladymyr-elchenko-vvedenye-myrotvorcheskoy-myssyy-oon-na-donbass-v-ehitom-godumaloveroyatno>.

²¹ Востаннє обмін відбувся 27 грудня 2017р. “Прогресу в переговорах з РФ щодо обміну полонених немає – Геращенко”. – Громадське ТВ, 19 грудня 2018р., <https://hromadske.ua/posts/progresu-v-peregovorah-z-rf-shodo-obminu-polonenih-nemaye-gerashenko>.

²² Рабочее решение Трёхсторонней контактной группы о разведении сил и средств, 20 сентября 2016г., www.osce.org/ru/cio/266271.

²³ Тематичний звіт “Сприяння проведенню та моніторинг СММ ремонтних робіт на об'єктах інфраструктури на сході України – січень 2017 – серпень 2018рр.”. – Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, грудень 2018р., с.3, <https://www.osce.org/uk/special-monitoring-mission-to-ukraine/405500?download=true>.

перехідний період триває десятки років, протягом яких зберігається підвищена імовірність поновлення конфлікту. Крім характерних проблем (повернення переселенців, майнові права, складна соціально-економічна ситуація, переможці-переможені), особливістю цього конфлікту є зовнішній фактор.

3.2.3. Загальні передумови та загрози успіху місії ООН

Головна функція миротворців полягає в заповненні вакууму довіри між ворогуючими – але готовими до примирення – сторонами. Сили ООН відіграють також роль “безпекового буфера”, здатного нейтралізувати відносно незначні інциденти, або ж упередити їх подальшу ескалацію. Втручання миротворців може бути ефективним лише за умови, якщо сторони конфлікту зберігають зацікавленість у мирному вирішенні конфлікту. **Росія, за бажання, може досить легко, спровокувавши заворушення, “поставити хрест” на всіх результатах миротворчої місії аж до підготовки підґрунтя для вторгнення під приводом “попередження Сребрениці”²⁴.**

Аналіз багатолітньої історії миротворчості дає підстави для визначення ключових факторів успіху. Автори численних досліджень, які не завжди однакостайні у своїх оцінках, переважно погоджуються, що не існує єдиного та ідеального рецепту відновлення миру. Успіх або провал миротворчої місії залежить від комплексу факторів, які необхідно врахувати, та принципів, яких потрібно дотримуватися на всіх етапах – від планування до завершення операції. Важливо наголосити, що їх належне врахування та дотримання суттєво збільшує шанси на успіх, але не є гарантією²⁵.

У більшості авторитетних досліджень, зокрема у згаданій вище Доповіді Брагімі, наголошується на трьох основоположних принципах, що сприяють успіху: **згода місцевих гравців** (ворогуючих сторін), **дотримання неупередженості** місії та **застосування сили миротворцями лише для самозахисту**. Саме тому, варто насамперед оцінити, наскільки реальним є дотримання зазначених принципів у випадку Донбасу.

(1) Згода місцевих гравців. Одним із найголовніших критеріїв доцільності ухвалення рішення про миротворчу операцію є наявність згоди сторін конфлікту на мирне врегулювання (обох, усіх або більшості ключових гравців), закріпленої формальним договором. Присутність нейтрального, прийнятного для сторін посередника значно сприяє досягненню угоди та реалізації формалізованих домовленостей, дозволяє скоротити час процесу врегулювання, знизити ризики виникнення та ескалації незапланованих інцидентів, у т.ч. спровокованих т.зв. спойлерами (деструктивними внутрішніми або зовнішніми силами).

Різні обставини спонукають сторони сісти за стіл переговорів: переконлива військова перевага однієї зі сторін, виснаження обох сторін до рівня неспроможності продовження війни, потужний зовнішній тиск тощо. У будь-якому з варіантів сторони конфлікту повинні дійти висновку, що мир є більш вигідним для кожної з них, ніж війна.

У нашому випадку проблема є значно складнішою. Перш, ніж перейти до етапу забезпечення згоди сторін, необхідно домогтися визнання Росією своєї ролі як сторони конфлікту. Визнання представників “ДНР-ЛНР” (які є лише маріонетками Росії) стороною конфлікту і, відповідно, легітимною стороною процесу мирного врегулювання ставить місію під загрозу провалу на будь-якому етапі. При цьому, Росія, зберігаючи важелі прихованого втручання, фактично забезпечує себе від формальних зобов’язань та відповідальності.

Питання згоди України схоже є риторичним сьогодні. Водночас, не слід виключати виникнення проблем між офіційним Києвом та ООН після переходу процесу до етапу планування, а також під час імплементації. Не варто також забувати про українську політичну традицію жорсткої критики рішень попередників і відмови від взятих ними зобов’язань, які нова політична влада може розцінити як невідповідні для України. Більш того, є серйозні відмінності у ставленні громадян до окремих аспектів перспективної миротворчої місії, хоча більшість підтримує саму ідею введення миротворців.

Громадська думка

Більшість (58%) громадян України підтримують ідею введення миротворців ООН. 41% опитаних не вважають потрібним погоджувати введення миротворців з “ДНР-ЛНР”, 35% дотримуються зворотної думки. Найбільша частка (41%) респондентів переконані, що сили ООН мають взяти під контроль усю окуповану територію, включно з ділянкою українсько-російського кордону, 16% вважають, що миротворці мають розміщуватися на лінії зіткнення і охороняти місію ОБСЄ, а на думку 17% місія ООН має забезпечувати охорону спостерігачів ОБСЄ на всій окупованій території.

Неочевидною, радше примарною, є на сьогодні перспектива отримання згоди Росії як сторони конфлікту. Імовірність того, що найближчим часом продовження конфлікту для Путіна стане менш вигідним, ніж його припинення, досить умовна. Цей момент слід, звичайно, наближати активними спільними діями України та Заходу, спрямованими на зміну балансу між варіантами війни та миру у стратегічних калькуляціях Кремля (підвищення ціни Донбасу для бюджету та іміджу РФ, політика санкцій, міжнародні суди). Не слід виключати також пакет “вигідних пропозицій” для Росії з боку західних партнерів, за які Україні доведеться заплатити складними компромісами на зразок політичної частини Мінських домовленостей.

²⁴ В.Путин: “Если дать возможность до решения ... вопроса о придании этим территориям [ДНР и ЛНР] особого статуса..., если не приманят закон об амнистии, ... то закрытие границы между Россией и непризнанными республиками приведет к ситуации наравне с Сребреницей”, “Там будет резня, а мы этого не допустим”. Итоговая сессия клуба “Валдай”. Ключевые заявления. – РИА Новости, 19 октября 2017р., <https://ria.ru/20171019/1507158201.html>.

²⁵ Огляд досліджень на тему миротворчих операцій див.: Jair van der Lijn “If only There Were a Blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations”, www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20090218_joup_lijn3.pdf.

Мінські домовленості наразі залишаються документом, до якого апелюють як до політичного підґрунтя врегулювання конфлікту. На жаль, не лише Кремль, але й окремі західні політики та поважні експерти продовжують відстоювати позицію безальтернативності Мінського процесу, а відповідно й алгоритму “врегулювання”, ультимативно нав’язаного Україні²⁶. Досвід діяльності СММ ОБСЄ заслуговує особливої уваги, оскільки є наглядною демонстрацією проблем, які неминуче чекають на іншу миротворчу місію, якщо в основу її мандата будуть покладені політичні домовленості подібні Мінським.

(2) Дотримання неупередженості місії²⁷. Логічно було б очікувати, що мірою реалізації завдань місії та, відповідно, прогресу на шляху до миру, зростатиме рівень підтримки та співробітництва сторін заради досягнення задекларованої високої цілі відновлення миру. У реальності, щойно міжнародна місія починає перебирати на себе реальні безпекові та адміністративні повноваження, тобто **реальну владу** в зоні відповідальності, виникає низка підстав для невдоволень з боку сторін конфлікту загалом, а також окремих впливових гравців зокрема. Головними причинами є втрата власних владних повноважень, підозри в заангажованості миротворців, сумніви у відповідності результатів очікуванням з точки зору власних політичних, безпекових і комерційних інтересів.

За цих умов, бодай одна зі сторін може знову зробити вибір на користь продовження війни. Попередити відновлення насильства можна лише силою (демонстрацією, погрозою або реальним застосуванням) з боку місії, або стримуючого впливу зовнішніх гравців. Такий поворот подій є надто ризикованим для Донбасу, з огляду на високу імовірність катастрофічних наслідків для мандата місії та її безпеки в разі втручання з боку РФ.

(3) Застосування сили миротворцями. Питання застосування сили миротворцями є найбільш контраверсійним, як з точки зору формування мандата, так і в контексті практичної імплементації. Присутність військового компоненту апріорі означає імовірність і можливість застосування. З одного боку, застосування сили миротворцями піддає загрози їх статусу нейтральності. З іншого боку, пасивність миротворців у протидії порушникам режиму примирення ставить під загрозу виконання мандата, а незастосування сили в цілях необхідної самооборони та захисту цивільних – життя самих миротворців і беззахисних цивільних осіб.

У багатьох випадках проблема зумовлена мандатом місії, коли передбачені повноваження є неадекватними завданням або ж прописані надто загально. Сильний мандат для миротворців на Донбасі, підкріплений реальними військовими спроможностями, безперечно необхідний як фактор стримування, але навряд чи він матиме реальну вагу для протидії можливого втручання РФ.

3.2.4. Мандат місії, часові рамки, чисельність

Мандат місії має бути чітким, відповідним (таким, що заслуговує на довіру) і реалістичним²⁸. Мандат майбутньої місії, більш ніж очевидно, суттєво відрізнятиметься від ідеалістичного – найбільш прийняттого після проходження всіх етапів переговорів, планування, узгодження, затвердження. Виходячи з того, що завданням миротворчої місії є не лише припинення насильства, але й нейтралізація чинників конфлікту, мандат повинен спиратися на ґрунтовний “діагноз” його причин. Якщо в основу мандата на Донбасі покласти хибний “діагноз”, то наслідки “курсу лікування” будуть абсолютно прогнозованими. Досвід Мінських домовленостей є яскравим тому підтвердженням, оскільки вони є калькою врегулювання внутрішнього міжетнічного конфлікту, а не міждержавного.

У мандаті місії має бути чітко визначення часових рамок, щоб уникнути пастки безкінечної пролонгації.

Насамперед слід чітко розуміти, якими та наскільки реальними можуть бути завдання, поставлені перед **військовим контингентом місії**. Деталізація загальної мети “гарантування безпеки та протидія збройному насильству” є складним завданням уже на етапі підготовки мандата. Надто загальне формування створює можливості інтерпретації. Прагнення досягти максимальної деталізації та конкретизації обмежує можливості компромісу між ключовими гравцями та призведе до неприйняттого затягування часу.

Оскільки місія не здатна і не повинна розглядатись як сила протидії російській агресії (примушення до миру), то завдання взяття під контроль кордону радше є виконанням спостережної функції та протидії порушенням режиму перетину окремими особами чи невеликими групами. Миротворці неспроможні зупинити ні приховану агресію “відпускників” і “добровольців”, ні, тим паче, вторгнення регулярних військових підрозділів РФ. Присутність миротворців на кордоні є лише додатковою гарантією підвищення політичної ціни організованої провокації.

Враховуючи розмір території, ефективна робота місії потребує наявності суттєвих авіаційних можливостей не лише для транспортування, медичної евакуації, демонстрації сили але й для оперативного реагування на провокації.

З урахуванням масштабів зброї, накопиченої на окупованих територіях, процес демілітаризації доцільно планувати в максимально стислі, але реалістичні терміни. Очевидно, що він буде розподілений на кілька фаз, що передбачають виведення за межі України або передачу під контроль міжнародним силам важких озброєнь, розформування незаконних збройних формувань (НЗФ) із добровільно-примусовою здачею ними штатної стрілецької зброї і легких озброєнь. Ризик неконтрольованого спротиву саме на другому етапі є найвищим. Можливості

²⁶ “Fortunately, the basis for such a strategy already exists in the Minsk agreements, which sets out a detailed if as yet undeliverable roadmap for reintegrating the Donetsk and Luhansk People’s Republics under Ukrainian control.” – Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine?. – Hudson Institute, лютий 2018р., с.12, www.hudson.org/research/14128-can-the-united-nations-unite-ukraine.

²⁷ Якщо це не місія примушення до миру.

²⁸ Доповідь Брагімі, п.56.

російських кураторів не є настільки потужними, щоб забезпечити безпроблемне роззброєння окремих груп бойовиків, особливо після переходу території під контроль ООН.

Після завершення першого етапу демілітаризації (важкі озброєння та бойові підрозділи) завдання забезпечення безпеки переходять від сфери компетенції військового контингенту до сил поліції та цивільної адміністрації ООН.

Завдання, що покладаються на **поліцейські сили ООН** є не менш, а іноді й більш важливими, ніж у військових. Нейтралізація більшості безпекових загроз у зоні конфлікту знаходиться у сфері повноважень поліції. Поліція має бути готова протидіяти не лише проявам традиційної злочинності, але й свідомим організованим провокаціям за масової участі місцевого населення. У 2016р. на окупованих територіях уже відбувалися навчання з протидії “іноземним збройним місіям, які можуть вторгнутися на територію ДНР і загрожувати безпеці мирного населення”²⁹. Співробітники СММ ОБСЄ регулярно зіштовхуються з протидією та погрозами. На відміну від спостерігачів СММ, яким інструкція забороняє будь-які активні дії, поліція ООН змушена буде реагувати, в т.ч. силовими методами.

На ранній стадії операції поліція ООН змушена буде тривалий час виконувати свої функції паралельно або ж у взаємодії з місцевими правоохоронними структурами, поступово перебираючи на себе повноваження. Навряд чи “народна міліція” готова буде безконфліктно сприймати перспективу повного підпорядкування зовнішньому керівництву. Виконання ще одного традиційного завдання – створення (добір, навчання, стажування) нової, підконтрольної міжнародній адміністрації поліції буде також ускладнене місцевими особливостями, адже сумнозвісні Мінські домовленості передбачають створення “загонів народної міліції за рішенням місцевих рад”.

Вихідними даними для пропозицій стосовно **чисельності місії** слугують, насамперед, завдання місії та оцінки ризиків. Стандартні процедури військового планування передбачають методіку розрахунку необхідних спроможностей, з яких логічно визначається композиція сил, тобто кількісні та якісні параметри особового складу і техніки.

Більшість розрахунків стосовно миротворчих сил на Донбасі знаходяться в рамках від 20 до 50 тис. осіб та містять загальні міркування щодо потужності оснащення (легкі та важкі сухопутні озброєння, авіаційний компонент). Можна сперечатися або погоджуватися з тими чи іншими розрахунками, оскільки їх автори керуються досить різними вихідними даними, насамперед, розмірами території перспективної та подібних місій. Базуючись на гіпотетичних припущеннях стосовно мандата (контроль кордону

і протидія незначним провокаціям), скоріш за все, мінімальна чисельність військового персоналу має бути не нижче 20 тис.³⁰

Формування військового більш ніж 20-тисячного контингенту є надзвичайно складним завданням. Загальна чисельність військового персоналу, задіяного в миротворчих операціях ООН останніми роками, складає близько 70 тис. (поліцейських – близько 10 тис.). Найбільшими контрибуторами є: Ефіопія, Індія, Бангладеш, Руанда, Пакистан, Непал (по 5 000-7 000 військовослужбовців)³¹. Ще десяток держав, переважно не європейських, надають ООН кожна дещо більше 1 000 військовослужбовців. Очевидно, що контингент на Донбасі буде надто багатонаціональним, що створює додаткові труднощі налагодження командування та взаємодії. Вже зараз зрозуміло, що будуть категоричні заперечення стосовно участі країн, які не сприймаються сторонами як незаангажовані, що ускладнює й без того непросте завдання. Врешті-решт, це може призвести до несвоечасного укомплектування контингенту, а мета досягнення кількісних параметрів суттєво вплине на якість контингенту.

Завдання забезпечення розгортання у стислих часових рамках масштабного військового контингенту одночасно з поліцейськими силами та цивільними є надзвичайно серйозним і комплексним викликом. Безперервна підтримка діяльності місії протягом кількох років, періодична ротація потребуватиме додаткових людських, матеріальних ресурсів, а також надійного фінансування, яке залежить від доброї волі країн-донорів.

3.2.5. Миротворці на Донбасі: виклики, загрози і наслідки для України

Попри ознаки певної стабілізації рівня бойових дій протягом 2017-2018рр. на Донбасі, російсько-український конфлікт перебуває в постійній динаміці. На момент можливого ухвалення рішення РБ ООН ситуація в зоні конфлікту та зовнішні умови, безумовно, відрізнятимуться від сьогоднішніх. З огляду на об’єктивну інертність роботи системи ООН, залишається лише сподіватися, що на момент початку розгортання місії, її мандат і параметри будуть релевантними, а умови не менш сприятливими. Найголовнішим є дотримання сторонами не лише домовленостей стосовно припинення вогню, але й збереження прагнення та зобов’язань стосовно відновлення миру.

Найбільшим викликом для миротворчої місії на Донбасі є невизначеність стосовно позиції РФ. Попри теоретичну можливість подолання російського вето під час ухвалення рішення стосовно миротворчої місії на Донбасі, навряд чи така опція є доцільною. Отже, саме від позиції РФ залежить перспектива ухвалення рішення в РБ ООН.

²⁹ Двохвилинка ненависті по-оруківськи. “ДНР-ЛНР” тренуються давати відсіч “іноземній місії”, 21 липня 2016р., http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/69310/Dvohvylynka_nenavysti_poorujelivsky_DNRLNR_trenujutsa_davaty_vidsich?a_offset=

³⁰ На думку Р.Гована, для забезпечення безпеки на території місії мінімально необхідна кількість має бути 15-18 тис. осіб плюс 5-6 тис. осіб для ефективного контролю за ділянкою кордону протяжністю 400км. Зменшити необхідну кількість можливо за рахунок високого рівня мобільності й оснащення технологічного оснащення (технологічні засоби спостереження та контролю кордону). Розрахунки автора базуються на припущенні, що не буде загрози застосування сили, або активної протидії роботи місії з боку РФ. Див.: Gowan R. Can the United Nations Unite Ukraine? – Hudson Institute, www.hudson.org/research/14128-can-the-united-nations-unite-ukraine.

³¹ Troop and police contributors. – UN Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

Успіх операції залежить не лише від російського сприяння, але саме Росія володіє практично необмеженими можливостями деструктивного впливу на ситуацію в зоні конфлікту з метою зведення нанівець або суттєвого корегування результатів роботи місії на будь-якому етапі.

Часовий проміжок між ухваленням політичного рішення та початком розгортання місії складає кілька місяців. Це – один із критично важливих етапів, на якому Кремль матиме змогу вивести на свою територію значну частину військової техніки, важких озброєнь і підконтрольних “добровольців”, надати “зелений коридор” для виходу найманців-іноземців. Очевидно, що російські спецслужби використають цей проміжок для переформатування власних спроможностей на цих територіях.

Незалежно від чисельності та оснащення військового контингенту, сценарій провалу операції є прогнаним у разі відкритого чи прихованого втручання РФ. Справа навіть не в технічних обмеженнях забезпечення т.зв. резерву – сил швидкого реагування, зовнішньої підтримки на випадок найгіршого сценарію. Безпекові гарантії місіям ООН, наприклад, на території колишньої Югославії забезпечували сили НАТО. Проблема безпекових гарантії для місії на Донбасі полягає в тому, що ні керівництво ООН, ні НАТО, ні лідери держав-контрибуторів не будуть навіть теоретично розглядати можливість силового протистояння з РФ.

Водночас, далеко не теоретичною є загроза застосування грузинського сценарію 2008р., за якого Росія може спочатку створити гуманітарну катастрофу, а потім задіяти власних “миротворців” для здійснення “гуманітарної операції” та “операції примусу до миру”. У 2014р. поблизу кордонів з Україною були зафіксовані підрозділи ЗС РФ із символікою “МС” (миротворчі сили)³². Є також свідчення участі згаданих підрозділів “МС” у бойових діях на Донбасі³³.

Як зазначалося вище, існує велика імовірність збереження основних положень та алгоритму Мінських домовленостей у тексті можливої мирної угоди та мандаті миротворчої місії. Небезпека калькування Мінських домовленостей полягає, крім іншого, у визначенні цілі проведення місцевих виборів як завершального етапу і, відповідно, критерію успіху операції. Зрозуміло, що дню виборів має передувати відновлення безпеки на окупованих територіях, але суб’єктивний фактор визначення відповідності стану безпеки для проведення виборів і межі компромісу стосовно зони відповідальності сил ООН, насамперед, стосовно контролю кордону з РФ, матимуть вирішальне значення.

Вибори є одночасно ключовим етапом переходу до постконфліктного мирного врегулювання і потужним дестабілізуючим фактором. Отже, завданням місії буде не лише створення безпечних умов проведення

виборів, але й спроможність нейтралізувати деструктивні дії внутрішніх елементів або зовнішніх гравців, для яких результати виборів можуть нести загрозу втрати реальної влади та/або джерел матеріальних прибутків.

Міжнародна комплексна миротворча операція під егідою ООН є наразі одним із найбільш перспективних і пріоритетних варіантів відновлення миру на Сході України. Ідея відновлення миру силами міжнародної спільноти вже на етапі обговорення пропозицій викликає чимало гострих питань і сумнівів стосовно не лише реалістичності її реалізації, але й очікуваних результатів.

Унікальність т.зв. “української кризи” полягає в категоричному невизнанні РФ своєї ролі як сторони міждержавного конфлікту, що унеможлиблює і без того складне завдання відновлення миру. Ключова проблема реалізації ідеї запровадження миротворчої місії ООН полягає у відсутності політичного рішення, ґрунтовного на прагненні сторін конфлікту до його врегулювання. Додатковою перешкодою є відсутність дієвих міжнародних механізмів примусу до конструктивної співпраці держави - постійного члена РБ ООН.

Головною передумовою ухвалення рішення стосовно запровадження миротворчої місії є наявність політичних домовленостей. Політика має бути в основі всього процесу врегулювання конфлікту та відновлення миру.

Перспектива ухвалення рішення РБ ООН про розгортання миротворчої місії ООН на Донбасі виглядає сьогодні проблемною, але завданням України спільно з державами-партнерами є створення передумов, які спонукатимуть Москву до компромісу.

Однак при цьому слід урахувати, що спроможності Росії нав’язувати в ультимативній формі власні варіанти завершення конфлікту підвищують ризики компромісів і ставлять під сумнів доцільність пропозицій, результати реалізації яких призведуть до “заморозки” конфлікту або до переходу його до нової, більш небезпечної фази за російським сценарієм.

Для України важливо максимально повне та реалістичне розуміння процесу та свого місця в ньому, можливостей, викликів та ризиків, які можуть виникнути на всіх етапах миротворчої операції. Важливо також уникнути надмірних очікувань. Миротворча місія здатна забезпечити проведення виборів та відновлення де-юре контролю України над територіями, але наступний етап є не менш критичним з точки зору забезпечення послідовності тривалого процесу врегулювання шляхом усунення причин конфлікту та ліквідації наслідків.

³² Росія перекинула до кордону з Україною “миротворчі сили”. – Обозреватель, 9 липня 2014р., www.obozrevatel.com/ukr/politics/39268-rosiya-perekinula-do-kordonu-z-ukrainoyu-mirotvorchi-sili.htm.

³³ Как российские солдаты-миротворцы маскируются под “ополченцев”. – News.bigmir.net, 19 вересня 2014р., <http://news.bigmir.net/ukraine/846477-Kak-rossijskie-soll-daty-mirotvorcy-maskirujutsja-pod-terroristov--foto>.

4. ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Війна на Донбасі, спричинена агресією Росії, що триває вже п'ять років поспіль, завдала величезних людських, територіальних, фінансово-економічних втрат Україні. Це не є “кризою в Україні”, не “громадянським конфліктом”. Російська збройна інтервенція на Сході України, яка стала однією з причин гострої конфронтації на лінії “Захід-Росія”, з одного боку, показала істинну природу та цілі імперської політики Кремля на світовій арені, а з іншого – виявила вразливості і слабкості західного світу.

Нині в зоні конфлікту тривають епізодичні бойові дії, ситуація перебуває у фазі “ні війни, ні миру”, а динаміка геополітичних процесів, тенденції на окупованих територіях, результати переговорів у різних форматах обумовлюють складність пошуку шляхів і механізмів врегулювання конфлікту.

У цьому розділі, *по-перше*, узагальнюються спостереження і підсумки, що містяться в доповіді – зокрема, стосовно зовнішньої ситуації довкола донбаського конфлікту, специфіки і характеру процесів на окупованих територіях, сценарії подальшого розвитку подій і перспективи миротворчої місії на Сході України. *По-друге*, в розділі міститься комплекс деяких концептуальних підходів і конкретних пропозицій щодо врегулювання конфлікту на Сході України.

4.1. Геополітична складова збройного конфлікту на Сході України

Цілі, інтереси і специфіку дій головних суб'єктів – Росії, Заходу та України в контексті ситуації на Донбасі можна в узагальненому вигляді окреслити наступним чином.

Росія. Окупація та анексія Кримського півострова, інтервенція на Сході України у 2014р., як і агресія проти Грузії у 2008р., з одного боку, є складовою політики РФ на пострадянському просторі, який Москва вважала і вважає зоною власних “привілейованих інтересів”. З іншого – окупацію Донбасу слід розглядати в контексті неоімперської геополітики Кремля, яка є загрозою і викликом не лише для України, але й Європи та сучасного світового устрою загалом. У загальному вигляді глобальними цілями Росії є послаблення конкурентів і відновлення її статусу великої держави, яка, поза системою міжнародного права, просуває свої інтереси з позиції сили, прагне переформатування упорядкованого Гельсінкським Заключним актом НБСЄ та Паризькою Хартією для нової Європи світового устрою за власним сценарієм.

Політика Кремля на донбаському напрямі спрямована на “імплантацію” в Україну “ДНР-ЛНР” у нинішньому вигляді для дезінтеграції української державності, блокування курсу до ЄС і НАТО, встановлення підконтрольності та підпорядкованості України Росією. Країна-агресор не визнає себе стороною конфлікту на Сході України, блокує мирні ініціативи, намагається легітимізувати маріонеткові “ДНР-ЛНР” у якості повноправної сторони переговорного процесу.

Кремль з початку агресії на Сході України сформулював і активно просував фейкову “донбаську міфологему”, яка зводиться до наступного: (а) в Україні відбувся державний антиконституційний заколот і владу захопили праві націоналістичні сили, бандерівці;

(б) на Донбасі триває “громадянський конфлікт” між каральними загонами та повстанцями – “шахтарями і трактористами”, які виборюють свободу незалежного Донбасу; (в) Донбас історично не є українською територією, це частина т.зв. “Новоросії”; (г) Росія не причетна до збройного конфлікту на Донбасі.

Російська окупаційна політика на Донбасі містить наступні складові. *По-перше*, здійснюється широкомасштабна мілітаризація окупованого регіону – на Донбасі створене потужне, добре озброєне воєнне угруповання під командуванням штабу 8-ої армії Південного військового округу. *По-друге*, створена штучна атрибутка “незалежності і державності” “ДНР-ЛНР”. За п'ять років окупації Донбасу зусиллями РФ сформовані маріонеткові мілітаризовані псевдодержавні “владні” інституції. *По-третьє*, здійснюється цілеспрямована та координована політика поглинання, відчуження і відторгнення Донбасу від України. По суті триває латентна анексія української території, забезпечується жорстка політико-ідеологічна, соціально-економічна, гуманітарна “прив'язка” цього регіону до Росії. *По-четверте*, триває тотальна політико-ідеологічна та соціокультурна “русифікація” регіону. Тобто, з одного боку, здійснюється переорієнтація суспільної свідомості, вкорінення і поширення проросійських настроїв, ідеології “*русского мира*”, з іншого – духовне, гуманітарне відторгнення від України, формування негативного ставлення до України як такої. *По-п'яте*, Москва, не вважаючи себе стороною конфлікту, в різних форматах переговорного процесу вимагає визнання маріонеткових “ДНР-ЛНР” як повноправного суб'єкта переговорів, автономії “республік” із внесенням відповідних змін до Конституції України, повної амністії і виборів.

Незмінна та контрпродуктивна позиція російської сторони щодо “імплантації” псевдодержавних утворень “ДНР” та “ЛНР” в Україну заводить багаторічний переговорний процес у глухий кут.

Захід. Світове співтовариство продемонструвало солідарність з Україною. Країни Заходу, провідні міжнародні організації засудили російську інтервенцію на Донбасі; надали політичну, економічну допомогу Україні; запровадили стосовно Росії санкції; ініціювали багатосторонній переговорний процес для зупинення війни на Сході України, недопущення масштабного військового міждержавного конфлікту.

Зовнішня підтримка є критично необхідною для України, яка має обмежені внутрішні ресурси для протистояння “гібридній” експансії Кремля. Солідарність і допомога Україні у протистоянні російській експансії залишається невід’ємною складовою політики ЄС, США, інших світових держав. За період 2015-2017рр. загальний обсяг фінансової допомоги з боку ЄС склав €12 млрд., серед яких €3,4 млрд. – макрофінансова підтримка. США з 2014р. надали Україні понад \$2,8 млрд. допомоги та \$3 млрд. кредитних гарантій на зміцнення безпеки і здійснення реформ. Знаковим військово-політичним актом стало постачання Україні летальної зброї – протитанкових ракетних комплексів *Javelin*.

Важливим для України є співробітництво з НАТО і допомога з боку Альянсу, зокрема в рамках річних національних програм, дорожньої карти оборонно-технічного співробітництва, спільних проектів, воєнних навчань тощо.

Вагомим фактором є солідарність з боку міжнародних інституцій – ООН, ЄС, ОБСЄ, ПАРЄ, НАТО. В ухвалених ними документах зафіксовано підтримку територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів, осуд агресивної політики Росії.

Країни Заходу з початку російської агресії ініціювали переговорний процес у різних напрямках. На жаль, відповідні багаторічні зусилля західної дипломатії хоча дещо знизили активність бойових дій, але не призвели до врегулювання конфлікту на Донбасі внаслідок агресивної непоступливої позиції країни-окупанта.

Складовою стримування агресії РФ на донбаському напрямі є західні санкції. Зокрема, діє пакет санкцій ЄС проти РФ, які стосуються 155 фізичних осіб і 44 організацій. Під санкції США підпадають понад 400 російських підприємств і близько 200 громадян РФ. Канада поширила санкції на 118 росіян та 68 компаній. Усі країни G-7 впровадили анти-російські санкції.

Така політика Заходу щодо Росії має “стримуючий” ефект, на який кремлівське керівництво не може не зважати. Однак, за майже п’ять років санкції суттєво не змінили ані в цілому характер агресивної зовнішньої політики Кремля, ані ситуацію на Сході України. Отже, санкційна політика Заходу потребує вдосконалення, зміцнення і розширення з огляду на ескалацію російської експансії в Україні, Європі та світі. Ціна агресії для Росії має зростати.

Оцінюючи в цілому політику Заходу, слід відзначити дві важливі тенденції. *Перше.* У світовому політикумі поступово утверджується реальне усвідомлення природи і цілей російської геополітичної експансії. *Друге.* За роки російсько-українського

конфлікту серед світової спільноти поступово сформувалася стабільна коаліція країн, які послідовно відстоюють суверенітет і територіальну цілісність України, виступають за звільнення окупованих територій та активно підтримують українські інтереси на майданчиках міжнародних організацій.

Однак, обмежуючими факторами є, з одного боку, зростання турбулентності та невизначеності світових тенденцій і процесів, що позначається на єдності західного світу в цілому. З іншого – західна спільнота обтяжена внутрішніми проблемами, суперечностями, конфліктами і при цьому досить уразлива до зростаючого кремлівського впливу.

Україна. Політика на донбаському напрямі формувалася у складних, кризових умовах анексії Криму, розгортання російської інтервенції на Сході країни, ускладнення ситуації в сусідніх східних областях. Загроза суверенітету країни посилювалася на фоні складної соціально-економічної ситуації, вакууму влади, кризи силових відомств.

У цілому, на початковій стадії конфлікту державні рішення були реактивними. Тоді не вдалося реально оцінити природу, характер, масштаб і можливі наслідки подій, що розгорталися на Донбасі. Не було повною мірою враховано досвід анексованого Криму. Ескалація конфлікту на Сході України відбувалися під контролем російської сторони. Наявним був дефіцит системних заходів, які (разом з переговорним процесом) передбачали б активне протистояння і опір російській агресії, у т.ч. в рамках відповідних конституційних норм.

На початку 2015р. на офіційному рівні утверджується і оформлюється позиція, що конфлікт на Донбасі має міждержавний характер. Першим кроком у цьому напрямі стало Звернення Верховної Ради (27 січня 2015р.) до світової спільноти, в якому Парламент визначив окремі райони Донбасу окупованими територіями, а Росію – державою-агресором. Такий підхід був закріплений у концептуальних базових документах – Стратегії національної безпеки (травень 2015р.) та Воєнній доктрині (вересень 2015р.).

У країні розгорталась мобілізація воєнного потенціалу та організація опору російській інтервенції на Сході країни. Формувалися (хоча й дуже повільно, суперечливо) засади соціальної та економічної політики щодо окупованих територій. Вдосконалювалася система профільних органів влади (утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб).

За п’ять років війни Україна спромоглася суттєво зміцнити оборонний потенціал, фактично відродити армію, організувати ефективний опір російській агресії. Діяльність в оборонній сфері була спрямована на виконання двоєдиного завдання: здійснення функцій із забезпечення безпеки країни та одночасного реформування ЗС. Було ухвалено ряд законів, стратегічних і нормативних документів, що вноормували структуру та діяльність системи національної безпеки України, в т.ч. в зоні збройного конфлікту на Донбасі. З метою протистояння російській агресії: (а) нарощувалися спроможності Збройних Сил та інших військових формувань; (б) покращено стан

забезпечення ЗСУ озброєнням і військовою технікою; (є) здійснюється реформування системи управління та оборонного планування; (з) створені сили територіальної оборони та оперативного резерву; (д) підвищено інтенсивність та якість бойової підготовки.

Державні рішення, пов'язані з окупацією Донбасу, охоплюють майже всі сфери життєдіяльності країни: воєнну, зовнішньополітичну, соціально-економічну, фінансову, енергетичну, гуманітарну, інформаційну та ін.

На характер і особливості політики України з врегулювання конфлікту на Донбасі впливає багато зовнішніх і внутрішніх факторів, що обумовило її проблеми і вразливості:

(а) брак стратегічних підходів, що є наслідком більш широкої проблеми – відсутності загальної стратегії зовнішньої політики України, профільної концепції політики на російському напрямі;

(б) політика Києва стосовно Донбасу значною мірою здійснювалася в режимі “відкладених рішень”, їй бракувало політичної волі, послідовності та скоординованості. Профільний Закон щодо Донбасу був рийнятий лише на початку 2018р., відповідно, формат АТО змінено на ООС у травні 2018р.;

(в) на ефективності дій влади на донбаському напрямі негативно позначаються хронічні внутрішні негаразди – недосконалість і нескоординованість системи державного управління, гострі проблеми у правоохоронній, судовій, оборонній сфері, корупція в ешелонах влади (це знижує та обмежує ефективність використання економічної допомоги Заходу). Водночас, тема Донбасу була і є предметом маніпуляцій і спекуляцій політичних акторів (у т.ч. під впливом ззовні);

(г) на діяльність влади на донбаському напрямі впливає непередбачуваність, висхідна конфліктність геополітичної ситуації, що обмежує готовність Заходу підтримати Київ, послаблює єдність у протистоянні Росії і відштовхує тему Донбасу на геополітичне узбіччя. Водночас, слід розуміти, що західна допомога має обмеження, тенденцію до скорочення і українська влада має орієнтуватися переважно на власні сили.

Перед новою владою постає питання формування нових підходів, стратегічних заходів і конкретних, принаймні середньострокових, планів дії з врегулювання ситуації на Сході країни. Є потреба в чіткій, збалансованій програмі дій як щодо звільнення Донбасу, так і в реінтеграції деокупованих територій до України.

4.2. Реалії і процеси на окупованих територіях

Для визначення перспектив і шляхів врегулювання конфлікту на Сході України слід оцінити, яка саме воєнна, соціокультурна, економічна, ідеологічна реальність сформувалася на цих окупованих територіях, тобто з якими викликами і проблемами зіштовхнеться Україна у процесі звільнення і реінтеграції цього регіону.

Військова складова окупації. Триває милітаризація окупованого регіону, який Кремлем розглядається як полігон і плацдарм подальшої експансії. За роки окупації на території Донбасу країною-агресором сформоване значне за чисельністю (нині близько 32 тис.) угруповання військ з достатньо високим рівнем боєготовності, оснащеності основними типами озброєння та військової техніки, створеними запасами матеріально-технічних засобів, рівнем укомплектування особовим складом. Кістяком і системою управління окупаційними силами є 11-тисячний російський контингент. Російське окупаційне угруповання на Донбасі (оперативно-тактичне командування “Донецьк” і 2-ий армійський корпус) знаходиться під оперативним управлінням штабу 8-ої загальновійськової армії Південного військового округу збройних сил РФ. Сформоване Кремлем військово-угруповання на Донбасі цілком співставне з арміями деяких європейських країн.

Загальне “силове забезпечення” діяльності т.зв. “народних республік” здійснює та контролює військово-політичне керівництво РФ. Створені маріонеткові “уряди”, “міністерства”, “народні ради” є окупаційними адміністраціями.

Російським керівництвом сформовано “другий ешелон” інтервенції. На східному кордоні з РФ та в анексованому Криму російське військово-командування вже розгорнуло майже 100-тисячне угруповання своїх збройних сил, яке за рівнем боєздатності переважає окупаційні формування. Це підвищує ризики ескалації конфлікту. Отже, не можна виключати можливість широкомасштабного військового вторгнення РФ в Україну.

Соціально-економічна сфера. Енергетичний фактор. За часів російської окупації “економічного дива” на захоплених територіях не відбулося. Нестабільна соціально-економічна ситуація зумовлюється невизнаним статусом “республік”, який унеможлиблює формування зовнішньо-економічних відносин і створення повноцінної грошово-кредитної системи. Порівняно з довоєнним часом, економіка “ДНР-ЛНР” стиснулася у рази і, на початок 2019р., за всіма показниками демонструє ознаки занепаду. Промисловий потенціал окупованих територій використовується менш ніж на третину. Рівень заробітних плат є удвічі нижчим, порівняно з сусідніми територіями Донбасу і прилеглими до нього областями України та країни-агресора.

Це створює економічні передумови для зростання соціальної напруженості та невдоволення населення. Нині власних доходів “республік” не достатньо навіть для вирішення соціальних проблем та забезпечення мінімальних соціальних стандартів, не кажучи вже про сталий розвиток.

“ДНР-ЛНР” є повністю залежними від фінансової та матеріально-технічної допомоги з боку РФ, яка здійснюється для забезпечення окупаційного режиму, утримання мінімально-необхідного соціального рівня життя в “республіках” і прив'язки цього регіону до РФ. Не визнані жодною країною світу “ДНР-ЛНР” можуть розраховувати лише на російську підтримку,

що обумовлює їх повну залежність, підконтрольність і керуваність з боку Москви.

Енергетичний сектор “ДНР-ЛНР” не є і не може бути самодостатнім. Профіцит вугілля та численні спроби його легального та нелегального продажу не покривають за рахунок отриманих доходів потреби квазідержавних утворень. Критичною є залежність від постачання газу, що контролюється “Газпромом” і паливо-мастильних матеріалів з РФ. За винятком вугілля, потреби в інших видах енергії покриваються Росією, яка, перебуваючи під санкціями й зазнаючи збитків, намагається мінімізувати свої витрати на утримання окупаційних режимів.

Енергетична та економічна сфери в “ДНР-ЛНР” контролюються російською міжвідомчою комісією з “надання гуманітарної підтримки постраждалим територіям південно-східних районів Донецької та Луганської областей України”, підпорядкованою віце-прем’єру Д.Козаку. Енергетична галузь на окупованих територіях є криміналізованою і непрозорою, задіяні численні “сірі” схеми. Росія використовує маріонеткову “республіку” Південну Осетію (ЗАТ “Внеісторгсервис”) як тіньовий офшор для виведення ресурсів з окупованого Донбасу. З іншого боку, вугільні потоки з окупованих територій спрямовуються у т.ч. й на територію України, контрольовану центральним урядом. У зворотному напрямку рухаються фінансові потоки.

Отже, “ДНР-ЛНР” не є самодостатніми ані в економічному плані, ані в енергетичному. Виглядає очевидним, що без воєнної, економічної (енергетичної) підтримки з боку Росії, т.зв. “ДНР-ЛНР” приречені на крах і зникнення.

Політико-ідеологічна ситуація. За роки російської інтервенції на Донбасі створена розгалужена система політико-ідеологічного забезпечення окупаційного режиму. Кремль повністю контролює ідеологічний та інформаційний простір “ДНР-ЛНР”. Для ідеологічної обробки населення утворена мережа ЗМІ, освітніх і псевдогромадських організацій.

Система ЗМІ відбудована переважно на основі колишніх українських комунальних і приватних (захоплених бойовиками) медіа. Вона досить ефективно тримає населення регіону в необхідних Росії та їх ставленикам ідеологічних орієнтирах та в інтелектуальній та інформаційній ізоляції. Ця система модернізується, використовуються нові медіа – соціальні мережі та телеграм-канали. Інтелектуальна підпитка йде з Росії – саме контент російських медіа виступає головним джерелом інформації як для населення, так і для місцевих ЗМІ.

Окупаційна інформаційно-пропагандистська машина працює на імітацію “місцевого державотворення”, формування ілюзій як для населення, так і зовнішнього світу про “самостійність” рішень і політики бойовиків, а в цілому для легітимізації окупації Росією української території.

Загалом на окупованих територіях для пропагандистської обробки населення активно використовується



як радянська ідеологія, так і символи та концепції “русского мира”. З іншого боку, за допомогою місцевих мас-медіа, проросійської системи освіти, “культурної інтервенції” з боку РФ у громадську свідомість вкорінюється негативний образ української влади, культивується соціокультурне, психологічне відчуження від України.

Зараз основний фокус пропагандистського зомбування перемістився на юнацтво та молодь окупованого регіону. Активно використовуються нові інформаційні технології, мета яких – створити уявлення, що життя в “ДНР-ЛНР” не тільки стабілізувалося, але й має гарні перспективи.

Чим більше окуповані території перебувають поза українським інформаційним полем, тим більш відмінною стає суспільна свідомість місцевого населення. Особливо небезпечним є формування антиукраїнських настроїв у місцевої молоді.

Екологічна ситуація. Ситуація на окупованих територіях набуває ознак екологічної катастрофи. Йдеться про високий рівень техногенного навантаження та численні ризики, спричинені бойовими діями, зупиненням виробництва на більшості промислових підприємств, зниженням уваги до поводження з відходами, викидами забруднюючих речовин. Найбільш небезпечні техногенні загрози для Донбасу: (а) затоплення шахт унаслідок припинення відкачки вод; (б) ризик порушення основного каналу водопостачання регіону; (в) забруднення поверхневих і ґрунтових вод; (г) викиди токсичних речовин; (д) хімічне та радіоактивне зараження доквілля; (е) зміни властивостей та просідання ґрунтів.

Відтак, техногенна руйнація об’єктів гірничо-промислового комплексу та інфраструктури на окупованих територіях призводить до кумулятивного, вкрай небезпечного екологічного ефекту. Негативні техногенні процеси нарощуються, і площа “зони відчуження” збільшується. Це загрожує катастрофою по типу Чорнобильської, коли буде необхідно відселити людей і припинити господарську діяльність на довгі роки. Причому наслідки такої катастрофи зачеплять не лише територію всієї України, але й багатьох сусідів, у т.ч. Росію, Польщу, Білорусь та ін.

Інша вкрай гостра проблема Донбасу – заміновані території. Потенційно небезпечними з українського боку лінії розмежування вважаються 7 000 км², на

непідконтрольній території і в т.зв. “сірій зоні” – ще до 10 тис. км². За оцінками ООН, Східна Україна стає одним з самих замінованих регіонів у світі. Очевидно, що з проблемою такого масштабу самій Україні не впоротися.

Отже, на окупованих територіях сформована ворожа Україні мілітаризована зона, просочена ідеологією “*руського мира*”, наповнена зброєю, вкрита густою мережею агентури та резидентури російських спецслужб, контрольована армією бойовиків на чолі з російськими офіцерами. У цій зоні зусиллями російської пропаганди, підконтрольних місцевих ЗМІ впроваджуються ідеї “*руського мира*”, культивується агресивне відчуження від України.

Слід констатувати, що час грає проти України з огляду на те, що окупаційний режим, антиукраїнська ідеологія багато років поспіль дедалі глибше та надійніше вкорінюються на Донбасі, а паралельно накопичуються суперечності всередині євро-атлантичної спільноти, спрацьовує ефект “звикання до конфлікту” та “втома від України”. Тема окупованого Донбасу відходить на геополітичне узбіччя.

4.3. Сценарії розвитку ситуації і перспективи миротворчої місії

Конфлікт на Донбасі містить чимало загроз і викликів, залежно від того, як у подальшому розвиватимуться події. Очевидно, прогнозування ймовірних сценаріїв, оцінка перспектив та динаміки конфлікту сприятиме визначенню шляхів і можливих засобів його врегулювання.

З огляду на сучасні геополітичні реалії на глобальному та регіональному рівнях, внутрішні процеси, інтереси та цілі головних гравців у максимально загальному вигляді можна окреслити наступні варіанти розвитку подій в зоні конфлікту. *Перше*. За *оптимістичним сценарієм* Росію вдається примусити припинити підтримку сепаратистських утворень і вивести з окупованих територій регулярні війська та найманців. На звільненій від окупантів території відновлюється юрисдикція України, згодом проводяться вибори. З Росії поступово скасовуються частини санкцій. У нинішніх умовах такий сценарій виглядає малоімовірним.

Друге. Песимістичний сценарій може бути реалізований за двома варіантами: (а) Росії вдається утримати Україну у сфері впливу, зокрема залучити до ЄАЕС та ОДКБ, у т.ч. через прихід до влади в Україні проросійських сил; (б) Росія застосовуватиме силові засоби: завдає масованого комплексного удару по Україні одночасно з кількох напрямів із застосуванням регулярних військ з метою утворення підконтрольної Росії дуги, що з’єднає Придністров’я і Крим з територією Росії. Це умовно можливий варіант, який залишається на порядку денному.

Третє. Ситуативна динаміка конфлікту (“Збереження status quo”). У рамках цього сценарію

можливі різні варіації: зберігається “тілючий” конфлікт, сторони погоджуються на проміжний варіант запровадження обмеженої миротворчої операції; здійснюється “абхазько-осетинський” сценарій; Росія погоджується на виконання Мінських домовленостей.

Найбільш реальним розвитком подій у 2019р. є один із варіантів у рамках сценарію “Збереження status quo”. Є підстави прогнозувати ймовірність того, що російська сторона у ближчій перспективі (принаймні протягом 2019р.) утримуватиме ситуацію на Сході України в режимі “тілючого” збройного конфлікту низької інтенсивності, залишаючи ймовірною загрозу масштабної ескалації бойових дій.

Наразі одним із найбільш перспективних і пріоритетних варіантів відновлення миру на Сході України є міжнародна комплексна миротворча операція під егідою ООН. Але вже на етапі обговорення пропозицій викликає чимало гострих питань і сумнівів стосовно не лише реалістичності її реалізації, але й очікуваних результатів.

Критично ускладнює ситуацію: (а) категоричне невизнання РФ своєї ролі як сторони міждержавного конфлікту; (б) відсутність політичного рішення, ґрунтованого на прагненні сторін конфлікту до його врегулювання. Додатковою перешкодою є відсутність дієвих міжнародних механізмів примушення до конструктивної співпраці держави - постійного члена РБ ООН.

Отже, наразі перспектива ухвалення рішення РБ ООН про розгортання повноцінної миротворчої місії ООН на Донбасі виглядає дуже проблемною. Станом на 2019р., відносини між ключовими світовими гравцями, які є одночасно постійними членами РБ ООН, перебувають у стані наростаючої конфронтації, а майданчик ООН дедалі частіше використовується для досягнення цілей, далеких від статутної місії ООН із встановлення миру.

Слід враховувати непоступливість Росії, її спроби нав’язати в ультимативній формі власні варіанти завершення конфлікту, що підвищують ризики та ведуть до його “заморозки” або до переходу до нової, більш небезпечної фази за російським сценарієм.

Для України важливо максимально повне та реалістичне розуміння процесу та свого місця в ньому, можливостей, викликів та ризиків, які можуть виникнути на всіх етапах миротворчої операції. Важливо також уникнути надмірних очікувань. Миротворча місія здатна забезпечити проведення виборів та відновлення де-юре контролю України над територіями, але наступний етап є критичним з точки зору забезпечення послідовності тривалого процесу врегулювання шляхом усунення причин конфлікту та ліквідації наслідків.

Перспектива ухвалення рішення РБ ООН про розгортання миротворчої місії ООН на Донбасі виглядає поки невизначеною, але завданням України спільно з державами-партнерами є створення передумов, які спонукатимуть Москву до компромісу.

4.4. Пропозиції

Ефективність української політики з врегулювання конфлікту на Донбасі, яка формувалася і здійснювалася у складних умовах, об'єктивно обмежувалася рядом внутрішніх і зовнішніх обставин. Але при цьому слід констатувати, що дії влади часто мали реактивний, ситуаційний характер, деякі проблеми залишалися поза увагою або були відкладені на майбутнє. Й нині триває процес удосконалення законодавчо-правового, інституційного забезпечення політики офіційного Києва на донбаському напрямі.

Ситуація на Сході України залишається невизначеною, існує загроза ескалації конфлікту. **З огляду на геополітичні обставини і внутрішні процеси, зокрема на окупованих територіях, слід визнати, що час грає не на користь України.**

Відтак нагальною є необхідність оновлення, вдосконалення і зміцнення державної політики як загалом з опору російській агресії, так і з врегулювання конфлікту на Сході України. На це зорієнтовані деякі пропозиції, викладені нижче.

4.4.1. Концептуальні, нормативно-правові заходи

Уразливість української політики до російської агресії і зокрема конфлікту на Донбасі, нескоординованість і брак стратегічних підходів у цілому є наслідком більш широкої проблеми – відсутності загальної Стратегії зовнішньої політики України, профільної концепції політики на російському напрямі, стратегічних документів щодо деокупації і реінтеграції Донбасу. Водночас, чинний базовий Закон “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” є застарілим, не відповідає ані сучасним геополітичним реаліям, ані завданням, які нині стоять перед Україною (зокрема, в цьому документі навіть немає згадки про російську агресію проти України). Отже, з метою вдосконалення законодавчо-правового забезпечення пропонується вжити наступних заходів:

➤ Верховній Раді розробити та ухвалити окремий закон **“Про засади зовнішньої політики України”**, у якому визначити базові принципи і норми державної політики щодо країни-агресора, умови та перспективи нормалізації відносин з РФ. Зокрема зафіксувати: (а) конфлікт з Росією (неоголошена війна) має довготривалий характер. Міждержавні відносини з країною-агресором здійснюватимуться у режимі обмежених контактів, жорсткого відстоювання національних інтересів за допомогою міжнародного посередництва. Україна має бути готовою до військової, економічної, гуманітарної, інформаційної, кібернетичної ескалації російської агресії; (б) конфлікт може бути врегульованим у перспективі за умов звільнення Росією всіх окупованих територій, компенсації збитків Україні, невтручання в її внутрішні справи та поваги до її зовнішньополітичного курсу, геополітичного вибору;

➤ розробити та затвердити відповідним Указом Президента України комплексну, збалансовану на ключових напрямках, адекватну сучасним геополітичним реаліям **Стратегію зовнішньої політики України**. До розробки цього документа залучити

профільні структури виконавчої і законодавчої влади, державні та неурядові аналітичні установи, іноземних експертів тощо. Це комплексний документ, який має окреслити цілі, завдання, пріоритети, механізми державної політики на світовій арені, з огляду на геополітичну динаміку, внутрішню ситуацію і наявні ресурси. Зокрема, в документі має бути зафіксовано, що Україна перебуває у стані “гібридної” неоголошеної війни з РФ. За таких умов зовнішня політика держави має формуватися і здійснюватися максимально узгоджено з політикою безпеки – як у внутрішньому її вимірі, так і в регіональному та глобальному;

➤ сформувати **Концепцію державної політики на російському напрямі**. (Концепція має розроблятися із залученням профільних підрозділів РНБО України, МЗС, представників Президента, профільних міністерств, парламентських комітетів, спецслужб, урядових і незалежних дослідницьких структур тощо). Концепція є комплексним баченням мети, завдань, напрямів і заходів протистояння російській агресії з визначенням механізмів, засобів і ресурсів. Концепція має охоплювати всі сфери – безпекову, політико-дипломатичну, торговельно-економічну, енергетичну, інформаційну, гуманітарну та ін. Документ має бути дороговказом і програмою дій для українських акторів на російському напрямі;

➤ розробити **“Стратегію деокупації і реінтеграції окремих районів Донецької і Луганської областей”**. Документ має враховувати різні можливі варіанти звільнення окупованих територій, зокрема введення міжнародного миротворчого контингенту під егідою ООН. У загальному вигляді **етап деокупації** передбачає виведення військових формувань РФ, російської військової техніки, демілітаризацію регіону, ліквідацію структур “ДНР-ЛНР”, інших парамілітарних утворень, поступовий перехід регіону під українську юрисдикцію, започаткування амністії тощо. **Реінтеграція** передбачає складний тривалий процес включення цих територій до оборонної, політико-правової, фінансово-економічної, інформаційної, соціокультурної систем України.

У рамках підготовки “Стратегії...” доцільно розробити та опублікувати Білу книгу “Реінтеграція Донбасу: цілі, завдання і методи державної політики”, де зокрема мають бути прописані: світовий досвід повернення та реінтеграції окупованих територій, проаналізований в українському контексті; оприлюднені злочини російського окупаційного режиму; викладені принципи та засади, на яких проводитиметься реінтеграція територій; окреслені завдання та основні напрями відновлення та соціально-економічного, культурно-гуманітарного розвитку звільнених територій тощо.

4.4.2. Коротко- та середньострокові заходи в різних сферах

Зовнішня політика

Зусилля української дипломатії, потенціал контактів на вищому та високому рівнях, робота українських делегацій на майданчиках впливових міжнародних інституцій, діяльність системи посольств,

а також українських представництв при міжнародних організаціях мають бути сфокусовані на наступних пріоритетних напрямках:

➤ відстоюванні та активному просуванні на політико-дипломатичному рівні, в т.ч. шляхом народної, культурної, бізнес-дипломатії ідеї спільного протистояння загрозі агресивної зовнішньої політики РФ. Максимально сприяти формуванню уявлення у світової спільноти, в політичному істеблішменті провідних країн світу реальних цілей та істинної природи імперської геополітики Кремля. Зокрема (використовуючи в т.ч. можливості української діаспори) забезпечувати широке і професійне донесення до світової громадськості реальної інформації про злочини та наслідки російської агресії, у т.ч. з метою послаблення впливу проросійського лобі в євроатлантичному (насамперед західно-європейському) таборі;

➤ з огляду на несприятливу геополітичну динаміку, зокрема відцентрові тенденції всередині ЄС, а також внутрішні процеси в Україні, ключовим зовнішньополітичним завданнями офіційного Києва є:

- збереження (утримання) нинішнього рівня політико-дипломатичної солідарності і військової, фінансово-економічної підтримки з боку провідних країн світу і міжнародних інституцій;
- ініціювання зміцнення і поширення санкційної політики Заходу проти Росії. Координувати насамперед з ЄС і США українську політику санкцій, паралельно вдосконалюючи її і поширюючи (в т.ч. в рамках відповідного рішення РНБО від 19 березня 2019р. про застосування обмежувальних заходів щодо РФ);
- забезпечення в рамках міжнародних організацій координації дій з країнами-партнерами для ефективного опору спробам РФ нав'язати власний порядок денний, скасувати санкційні заходи (зокрема в ПАРЄ), відновити режим відносин Кремля з західними країнами в форматі “*business as usual*”;
- максимальне запобігання всіма можливими засобами зникненню з актуального світового порядку денного теми анексованого Криму та окупованого Донбасу – озвучення теми Донбасу на майданчиках ООН, ПАРЄ, ОБСЄ, ЄС, НАТО, а також на інших міжнародних заходах;

➤ вживанні всіх можливих політико-дипломатичних, інформаційно-пропагандистських та ін. заходів для визнання світовою спільнотою, міжнародними судовими інстанціями, провідними міжнародними організаціями, насамперед ГА ООН, Росію – країною-агресором, стороною міждержавного російсько-українського конфлікту;

➤ активних підтримці та просуванні разом з іншими країнами-партнерами ідеї реформування РБ ООН, у т.ч. норми, яка передбачає, що під час ухвалення рішення про врегулювання конфлікту, країна, яка є стороною цього конфлікту, обов'язково утримується від використання права вето;

➤ максимальному сприянні зміцненню і розширенню коаліції країн, що підтримують суверенітет і незалежність України, протидіють агресивній зовнішній політиці РФ. Використовувати контакти з країнами - світовими та регіональними лідерами для розширення географічних меж підтримки України у протистоянні російській агресії, в найбільш проблемних регіонах – Середня та Південно-Східна Азія, Африка, Латинська Америка, пострадянський простір тощо. Таким чином розширювати групу підтримки України серед країн-членів ООН для просування українських інтересів, насамперед у рамках ГА ООН;

➤ остаточному з'ясуванні з країнами-партнерами (США, Франція, Німеччина) та активному просуванні в міжнародній площині плану запровадження на всій окупованій території Донецької і Луганської областей військово-цивільної миротворчої місії ООН (Міжнародна тимчасова адміністрація). Разом з країнами-партнерами створювати умови, що змушуватимуть Росію до компромісу;

➤ забезпеченні необхідного фінансування і професійного юридичного супроводу позовів проти РФ стосовно окупації Донбасу та анексії Криму, що розглядаються у різних міжнародних судових інстанціях, – в Міжнародному суді ООН (щодо порушення Росією Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації), у Європейському суді з прав людини, в Канцелярії Прокурора Міжнародного кримінального суду, в палаті Третейського суду ООН. Водночас, максимально сприяти міжнародному судовому розслідуванню катастрофи літака МН-17, збитого російською системою “Бук”.

У перспективі відповідні судові рішення створюватимуть дуже важливі для України політико-правові прецеденти, в т.ч. стосовно відшкодування збитків від російської агресії.

Восіння сфера

➤ Забезпечувати підвищення рівня обороноздатності країни, з одночасним зміцненням і реформуванням оборонного сектору, за наступними напрямками: (а) нарощення спроможностей Збройних Сил, ліквідація прогалин в їх комплектуванні, покращення оснащення озброєннями та військовою технікою (насамперед у зоні конфлікту); (б) активізація реформування системи управління та оборонного планування; (в) підвищення інтенсивності та якості бойової підготовки; (г) забезпечення необхідних бюджетних витрат на функціонування та розвиток сектору безпеки і оборони (не менше 5% ВВП); (д) підвищення мотивації військової служби, професійності силових структур, соціальної забезпеченості військовослужбовців (особливо учасників бойових дій), адаптації звільнених у запас; (е) удосконалення військово-технічної політики (зокрема, у сфері імпортозаміщення), підвищення якості роботи оборонної промисловості з розробки, виробництва, модернізації та ремонту озброєнь і військової техніки; (ж) посилення демократичного контролю над сектором безпеки і оборони.

➤ Удосконалювати оперативне мистецтво та тактику бойових дій, переглянути основні прийоми і методи застосування та забезпечення частин і підрозділів зі складу Об'єднаних сил, а також видів і родів військ, інших військових формувань (з акцентом на мобільній обороні, неконтактних видах бойових дій, антидиверсійній діяльності) у рамках єдиного стратегічного задуму з метою більш інтенсивного виснаження сил противника в умовах сталої позиційної війни. Більш активно застосувати Сили спеціальних операцій, зробити дії частин і підрозділів зі складу ОС більш активними, але в межах позиційної війни.

➤ Забезпечувати подальше нарощування рівня боєздатності та боєготовності резервного компонента Збройних Сил України. З огляду на те, що загроза повномасштабного вторгнення РФ в Україну не усунута, варто переглянути також можливі варіанти зміни стратегії ведення протистояння з агресором, зокрема у сфері асиметричного ведення бойових дій в умовах вторгнення конвенціональних сил ворога на територію країни та його кількісної і якісної переваги в силах і засобах. Спланувати і провести ряд заздалегідь підготовлених оперативно-тактичних заходів на найбільш загрозливих напрямках і у вразливих регіонах країни, залучити до цієї роботи спеціальні служби держави. Забезпечити готовність сил і засобів протиповітряної оборони, протидесантної боротьби, берегової оборони.

➤ На міжнародному рівні створювати сприятливі зовнішні умови для розвитку сучасного, ефективного оборонного потенціалу країни шляхом:

- поглиблення співпраці з НАТО в рамках Річних національних програм, Комплексного пакета допомоги і в перспективі в рамках Програми посилення можливостей;
- активізації двостороннього військово-технічного співробітництва, насамперед зі США, іншими країнами-членами НАТО;
- приєднання на індивідуальній основі до заходів у рамках Постійної структурованої співпраці з питань безпеки і оборони (*PESCO*);
- забезпечення приєднання до створюваної європейської системи протистояння “гібридним” загрозам (Центру стратегічних комунікацій (*StratCom*) у Ризі, Центру НАТО у Польщі, Центру протидії гібридним загрозам у Фінляндії та ін.);
- організації ефективної співпраці українських державних структур з кіберзахисту з профільними центрами та агентствами НАТО і ЄС (Агентством НАТО зі зв'язку та інформації (Бельгія), Центром досвіду НАТО з кіберзахисту (Естонія), Європейським Центром боротьби з кіберзлочинністю (Нідерланди)). Брати участь як країна-партнер у проєктах Альянсу “Розумна оборона”. Розширювати “кіберкомпонент” у Річних національних програмах співробітництва з НАТО.

При цьому слід усвідомлювати, що зовнішня підтримка (політична, військова, фінансова) має обмеження і тенденцію до скорочення і Україна змушена орієнтуватися переважно на власні сили, забезпечуючи стаке зростання і зміцнення оборонного потенціалу держави.

Економіка

➤ Очевидною і найбільш ефективною формулою успіху на донбаському напрямі є реалізація результативних реформ у соціально-економічній сфері, які сприятимуть підвищенню добробуту, рівня життя й соціальної захищеності громадян в Україні і зокрема на прилеглих до зони конфлікту територіях. Безумовно, різниця в рівнях життя людей на підконтрольних Україні територіях і в окупованій зоні є потужним стимулом і важелем переорієнтації громадської свідомості громадян, що залишилися в “ДНР-ЛНР” (зрозуміло, вкупі з іншими заходами).

З іншого боку, це потужний аргумент проти російської пропаганди, що панує на окупованих територіях. У цьому контексті дуже важливим є здійснення комплексних заходів з відновлення житлово-комунальної інфраструктури, виробничих об'єктів у прилеглих регіонах, постраждалих від бойових дій, а також сприяння розвитку промислового сектору в підконтрольних районах Донбасу та покращення транспортного сполучення їх з іншими регіонами України.

➤ Удосконалити політику економічної ізоляції окупованих територій та зосередитися на заходах, які б ускладнювали фінансування окупаційних режимів “ДНР-ЛНР” та збільшували вартість їх утримання для Кремля. Для цього необхідно:

- запровадити механізми ідентифікації та унеможливлення ввезення в Україну вугілля, видобутого на окупованих територіях;
- вжити заходи із внесення до санкційних списків підприємств і фінансових установ РФ, причетних до незаконних зовнішньоекономічних операцій з “ДНР-ЛНР”, та фізичних осіб - громадян України, причетних до “націоналізації” майна на окупованих територіях та “зовнішнього управління” захопленими підприємствами.



➤ На законодавчому рівні закріпити безпосередньо за Кабінетом Міністрів підготовку консолідованої претензії України до РФ щодо її міжнародно-правової, фінансової відповідальності за збройну агресію проти України. (На цей час відповідальність за розробку такої претензії покладено на відповідну Міжвідомчу комісію, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом.) У рамках виконання цього завдання:

- забезпечити координацію дій органів виконавчої влади з розробки обґрунтованої методики оцінювання шкоди та обсягу збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ. (Нині відповідальним за це є МТОТ, яке не має достатніх фінансових і технічних ресурсів.) Здійснити необхідне матеріально-фінансове, кадрове забезпечення, зокрема, залучити провідних науковців, експертів;
- забезпечити систематизацію інформації про економічні втрати держави, суб'єктів господарювання та фізичних осіб, включаючи об'єкти власності на окупованих територіях. Здійснювати формування документально підтверджених реєстрів втраченого державного та приватного майна та недоотриманих доходів.

Енергетика

Головними пріоритетами у сфері енергетики є:

- відновлення і забезпечення стабільної роботи енергетичного сектору на підконтрольних територіях;
- ліквідація наслідків бойових дій;
- мінімізація “вразливості” національної енергетики від окупації окремих районів Донбасу.

У контексті стратегічного завдання інтеграції України до енергетичного простору ЄС, національний оператор магістральних мереж НЕК “Укренерго” буде враховувати положення Угоди про умови приєднання Об'єднаної енергосистеми (ОЕС) України до європейської континентальної мережі, що була підписана з ENTSO-E у 2017р. Згідно з Угодою, Україна має до 2025р. виконати необхідні комплекси робіт, пройти тестування і приєднатися до європейської мережі. Важливою умовою інтеграції є забезпечення стабільної та безперебійної роботи ОЕС в ізольованому від Росії режимі. Саме через призму вирішення цього стратегічного завдання слід розглядати питання режиму функціонування регіональної енергосистеми Донбасу після технічного відновлення сполучень з ОЕС України, що послідує за деокупацією ОРДЛО.

Базовим завданням є відновлення енергосполучень Донбаської регіональної електроенергетичної системи (ЕС) в рамках об'єднаної енергосистеми України. Для забезпечення надійного електропостачання споживачів Донбаської ЕС, згідно з “Планом розвитку Об'єднаної енергетичної системи України на 2016-2025 роки” НЕК “Укренерго” необхідно здійснити:

- заходи, пов'язані з переведенням частини навантаження підстанції “Михайлівка” (330 кВ) на підстанцію “Новодонбаська” (500 кВ) та підвищення

надійності електропостачання споживачів східного Донбасу (посилення перетину Донбас – Східний Донбас):

- будівництво заходів на підстанції “Новодонбаська” (500 кВ) існуючої ЛЕП Донбаська – Перемога;
- встановлення другого автотрансформатора на підстанції “Новодонбаська” з прив'язкою її до мережі 220 кВ за рахунок утворення нових повітряних ліній;
- будівництво двох повітряних ліній (220 кВ) Новодонбаська – Алмазна №1, 2 з утворенням транзитів Новодонбаська – Алмазна – Михайлівка 330 та Новодонбаська – Михайлівка;

➤ будівництво заходів повітряних ліній Лозова – Центральна (330 кВ) на ПС “Червоноармійська” (330 кВ) з відповідною реконструкцією підстанції з метою підвищення надійності електропостачання споживачів Курахівсько – Червоноармійського енерговузла в ремонтних і ремонтно-аварійних режимах магістральної мережі;

➤ реконструкцію відкритого розподільчого пристрою підстанції “Азовська”;

➤ модернізацію відділювачів-короткозамикачів на підстанціях “Смолянка”, “Амвросіївка”, “Комунарська”, “Алмазна”, “Антрацит”, “Кірова” та “Великоцька” для приведення схем підстанцій до вимог “Правил улаштування електроустановок” та підвищення надійності живлення споживачів;

➤ будівництво підстанції “Кремінська” з заходами повітряних ліній “Донбаська-Донська” та “Кремінська-Ювілейна” в Луганській області для забезпечення надійності електропостачання споживачів півночі Луганщини та відновлення їх сполучення з ОЕС України. Проект затверджено Розпорядженням КМУ від 26 вересня 2018р.

Повне виконання комплексів робіт з відновлення енергетичної інфраструктури значною мірою залежатиме від розмінування прифронтових територій та знешкодження боєприпасів у зонах ведення бойових дій.

Політико-інформаційна сфера

Попри те, що це є одним з ключових напрямів політики держави з врегулювання конфлікту на Донбасі, слід мати на увазі ряд важливих обставин, що ускладнюють роботу в цій сфері. *По-перше*, медійні потенціали та потужності України і Росії загалом не співставні, що впливає на специфіку і характер інформаційного протистояння. *По-друге*, нині суб'єкти українського інформаційного простору переважно зосереджені на виборчому процесі і це триватиме, принаймні до кінця 2019р.

➤ Поступово формувати комплексну загальнонаціональну систему протистояння ворожому інформаційному впливу з боку РФ, яка має ефективно протидіяти масованій інформаційній експансії насамперед шляхом виробництва та поширення **власного**

якісного та конкурентоспроможного інформаційного й культурного продукту. Ця продукція має, з одного боку, забезпечувати широке висвітлення нинішнього героїчного досвіду українських військово-службовців, добровольців, волонтерів, громадян, які протистоять російській агресії на Донбасі, а з іншого – формувати нові символи, ритуали, соціальні міфи, нові смисли на протипагу російській пропаганді. З цією метою необхідно:

- здійснювати пріоритетну державну підтримку (законодавчу, дипломатичну, податкову, бюджетну) українських культурних індустрій – телебачення, кінематографу, книговидавництва, перекладацька, виставкова, гастроляна діяльність тощо);
- запровадити практику постійного підвищення професіоналізму корпусу носіїв української культури (насамперед у східних регіонах України) – педагогів, вчителів, митців, журналістів, які сприятимуть формуванню україноцентричної громадянської свідомості. Для підвищення їх кваліфікації максимально використовувати можливості міжнародних програм академічних обмінів;
- забезпечити державне замовлення на якісну підготовку спеціалістів для державних інформаційних агентств, телерадіокомпаній, наукових і науково-дослідницьких установ і закладів, причетних до формування і здійснення гуманітарної політики.

➤ Активізувати інформаційно-пропагандистську роботу на донбаському напрямі. Впровадити ефективні механізми доступу громадян України, які живуть у зоні конфлікту до загальноукраїнського інформаційного простору. З цією метою забезпечити пріоритетну реалізацію розробленої Мінінформполітики Стратегії інформаційної реінтеграції Донбасу.

З метою її ефективного виконання:

- розробити відповідну цільову програму із забезпеченням її належного фінансування;
- організувати ефективну координацію дій в інформаційній сфері між профільними органами виконавчої влади, органами влади в Донецькій і Луганській областях і силовими структурами;
- залучити інститути громадянського суспільства до розробки і виконання заходів Стратегії. Активно співпрацювати у процесі реалізації адресних інформаційних заходів і контрпропагандистської діяльності з представниками недержавного сектору – PR-агентствами та медіа-компаніями;

➤ У рамках реалізації Стратегії розширювати зону українського телерадіомовлення на тимчасово окуповані території і в прилеглих районах, використовуючи як наявні можливості (вежі на горі Карачун, в Бахмутівці, місцеві мультиплекси), так і створюючи нові потужності мовлення. Збільшувати обсяги друкованої продукції з тематики Донбасу,

залучаючи до цього академічні установи, державні та неурядові дослідницькі структури. Перейти від спростувань та викриття кремлівських фейків до активних, наступальних та агресивних форм інформаційного впливу. За таким режимом здійснювати роботу у прилеглих до російського кордону районах. Використовувати для цього не тільки можливості Мінінформполітики, але й інших державних установ та організацій, зокрема – силових. Залучити до роботи на цьому напрямі недержавні ЗМІ України.

➤ Поширювати присутність українського контенту щодо Донбасу в Інтернет-просторі, соціальних мережах. З цією метою:

- залучити до здійснення державної інформаційної політики відомих блогерів, Інтернет-активістів, у т.ч. групу “Інформнапалм”, інформаційний консорціум “Бастіон”, український кіберальянс та ін.;
- поширювати в українських ЗМІ практику Інтернет- і теледискусій на зразок “Блог-посту”;
- запроваджувати в ефірі аудіо- та відеодіалоги з жителями Донбасу.

➤ За підтримки і під егідою МЗС України започаткувати постійно діючу міжнародну інформаційно-аналітичну платформу “Український Донбас”. На її основі щорічно проводити міжнародні конференції із залученням зарубіжних і вітчизняних експертів, лідерів громадської думки, осіб, які ухвалюють рішення, з метою вироблення рекомендацій та лобіювання українського підходу до вирішення проблеми Донбасу.

Екологія

➤ Розробити **цільову програму** визначення екологічного стану окупованих територій методами дистанційного зондування та створення постів моніторингу за станом водних ресурсів у місцях, підконтрольних українській владі.

➤ Визначити території, які потенційно підпадають під масові зсуви та просадки внаслідок затоплення шахт і карстових процесів, та розробити заходи з переселення людей та перенесення інфраструктурних об’єктів.



➤ Створити в “сірій зоні” та на “ключових” територіях (місцях коректного спостереження) систему постійного моніторингу за станом техногенно-вразливих та екологічно-небезпечних об’єктів (що знаходяться на непідконтрольній Україні території).

➤ Провести додаткове обстеження реального та потенційного впливу затоплених шахт на стан ґрунтів у прилеглих до “ДНР-ЛНР” територіях України та визначити потенційний вплив на об’єкти розташованої там інфраструктури.

➤ Організувати екологічний моніторинг, у т.ч. за допомогою методів дистанційного зондування з акцентом на оцінці ризику:

- затоплення шахт і підтоплення населених пунктів, пов’язаних з ними забруднень поверхневих і ґрунтових вод, осідання ґрунту та небезпечних деформацій житлових і промислових будівель, доріг;
- міграції забруднюючих речовин за межі кордонів регіону;
- забруднення р.Сіверський Донець через стоки та руйнування гребель та інших гідроспоруд, руйнацію критичної інфраструктури водопостачання, каналізації та утилізації токсичних відходів.

➤ Провести ранжування потенційних і реальних екологічних небезпек та екологічно-небезпечних об’єктів (територій), визначити заходи з мінімізації втрат і зниження екологічних ризиків.

➤ Розробити економічні стимули для впровадження екологічно-безпечних технологій, проектів і виробництв, а також методи особливого адміністративного регулювання для господарської діяльності на прилеглих до ОРДЛО територіях, з метою запровадження такого досвіду на територіях, не підконтрольних Україні, після їх повернення до української юрисдикції.

➤ Розробити концепцію відродження і розвитку непідконтрольних територій на засадах зеленої економіки. Уже зараз в умовах бойових дій доцільно приступити до першого етапу – аналізу наслідків техногенних катастроф та оцінки збитків від екологічних ризиків з використанням методів дистанційного зондування та непрямой оцінки факторів екологічної деградації довкілля.

На першому етапі доцільно зробити інвентаризацію техногенно небезпечних об’єктів, оцінку збитків і ризиків для населення і план заходів із:

- забезпечення безпеки населення;
- ліквідації наслідків техногенних аварій;
- запобігання системній деградації довкілля Донбасу;
- проведення рекультиваційних заходів;
- створення умов для розвитку нової соціально-економічної системи з урахуванням техногенних ризиків.

4.5. Реінтеграція Донбасу: деякі концептуальні підходи і практичні кроки

Важливою складовою загальної Стратегії деокупації і реінтеграції окремих районів Донецької і Луганської областей є стратегія реінтеграції цих територій (далі – Стратегія). Зрозуміло, що ця Стратегія (можливо у вигляді окремого публічного документа) розрахована на майбутнє, і нині важко окреслити часові рамки її реалізації, але очевидно, що розробляти її потрібно заздалегідь, уже зараз.

Політична важливість цього документа в тому, що він публічно демонструватиме громадянам України (насамперед жителям окупованих територій) і іноземним партнерам, за якими принципами та якими методами діятиме українська влада на звільненій частині Донбасу.

У документі має бути зафіксовано, що процес реінтеграції Донбасу відбуватиметься з безумовним дотриманням прав і свобод людини, за постійного інформування населення про конкретні заходи. Мають бути чітко окреслені засади, принципи та поетапно скоординовані кроки реінтеграції звільнених територій. Водночас, визначені види і форми шкоди, заподіяної Росією у результаті окупації частини території Донбасу – зокрема, руйнації об’єктів соціально-економічної інфраструктури регіону, екологічні наслідки.

Серед головних базових принципів державної політики реінтеграції Донбасу можна визначити наступні.

Перше. Реінтеграція Донбасу – поступовий поетапний процес, який триватиме принаймні 5-10 років.

Друге. Україна насамперед дбає про безпеку, захист прав і свобод своїх громадян на звільнених територіях.

Третє. Держава визнає свою відповідальність перед громадянами за допущення окупації цих територій Росією. Водночас, громадяни мають підтримувати дії української влади з налагодження мирного життя на звільнених територіях.

Четверте. Презумпція невинуватості – основа для взаємодії української держави з громадянами звільнених територій.

П’яте. Україна готова в рамках чинного законодавства враховувати регіональні, культурні, мовні, історичні особливості цього регіону.

Шосте. Процес реінтеграції буде належним чином використовувати місцевий кадровий потенціал, у т.ч. переселенців, яким забезпечуватиметься можливість повернення.

Сьоме. Головним пріоритетом буде соціально-економічний розвиток регіону, розбудова нової економіки.

Восьме. У адміністративно-територіальному вимірі реінтеграція передбачає повернення окупованих територій до складу Донецької та Луганської областей в адміністративних межах на 1 січня 2014р.

Дев'яте. Проведення виборів до органів місцевого самоврядування можливе за умов: (а) забезпечення безпеки; (б) відновлення повноцінного функціонування місцевих органів влади, політичних партій тощо; (в) проведення комплексу відповідних політико-інформаційних заходів; (г) повернення біженців.

Стратегія має бути публічно доведена до відома громадян України і остаточно сформована з урахуванням їх пропозицій. Цей документ має стати інструментом консолідації українського політикуму та суспільства стосовно шляхів і механізмів повернення деокупованих територій Донбасу до України.

Процесу реінтеграції має передувати **підготовчий етап**, який зокрема передбачає наступні заходи:

- створення резерву сил Національної поліції, СБУ, Національної гвардії, Державної прикордонної служби для розміщення на деокупованих територіях;
- формування кадрового резерву для військово-цивільних адміністрацій, судейського корпусу, інших органів влади;
- підготовку технічних засобів для відновлення теле- та радіомовлення, Інтернет-комунікацій, випуску газет на деокупованих територіях;
- підготовку педагогічних кадрів і відповідно адаптованих методичних матеріалів для освітніх закладів;
- розробку державної програми відродження Донбасу з урахуванням світового тренду декарбонізації економічної діяльності, принципів “зеленої економіки”;
- розробку спеціальної програми сприяння малому бізнесу;
- формування баз даних для проведення заходів з люстрації.

З метою законодавчого забезпечення процесу реінтеграції має бути розроблений пакет відповідних законів України:

- “Про особливості застосування Закону України “Про місцеві вибори” та “Про вибори Президента України” при проведенні виборів в окремих районах Донецької і Луганської областей”;
- “Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”;
- “Про порядок відшкодування шкоди фізичним і юридичним особам, заподіяної в результаті військової агресії РФ на територіях окремих районів Донецької і Луганської областей”;
- “Про Міжнародний фонд реінтеграції окремих районів Донецької і Луганської областей”;
- нова редакція Закону “Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької і Луганської областей”.

У максимально узагальненому вигляді **першочергові комплексні заходи** реінтеграції виглядатимуть наступним чином:

- розгортання на всій звільненій території комплексованих військово-цивільних адміністрацій, налагодження військово-комендантської служби;
- демілітаризація регіону. Забезпечення здачі зброї населенням, започаткування масової перевірки територій зони ведення бойових дій на предмет наявності вибухових пристроїв та розмінування із залученням іноземних фахівців і техніки. Це тривалий, витратний і складний процес;
- відновлення судочинства, правоохоронних органів, банківської системи, органів соціального забезпечення тощо. Відновлення діяльності закладів освіти, науки, культури, дитячих виховних закладів;
- репасортизація місцевого населення, ревізія актів громадянського стану, перереєстрація юридичних осіб. Здійснення комплексної перевірки та кадрової люстрації, у т.ч. з метою виявлення агентурних мереж російських спецслужб;
- здійснення заходів з відновлення функціонування критично важливих виробництв та інфраструктури. Здійснення термінових ремонтно-відновлювальних робіт зокрема, з енерго- та водопостачання;
- надання державної підтримки соціально-економічному розвитку звільнених територій, створення спеціальних економічних зон. Організація Міжнародного фонду реінтеграції окремих районів Донецької і Луганської областей;
- організація заходів, пов'язаних із застосуванням амністії до осіб, причетних до бойових дій та учасників незаконних збройних формувань на окупованих територіях;
- повноцінне відновлення роботи ЗМІ (телебачення, радіо, Інтернету, газет і т.п.), закладів культури, науки, політичних партій і громадських організацій. Припинення випуску російських ЗМІ та призупинення виходу місцевих друкованих видань до їх перереєстрації (перереєстрація юридичних осіб місцевих ЗМІ відбуватиметься відповідно до законодавства України);
- розпуск громадських об'єднань і рухів, утворених та використовуваних окупаційним режимом.

У **політико-ідеологічній площині** має бути реалізований комплекс заходів, спрямований на очищення масової свідомості місцевого населення від міфологем “*руського миру*” та удаваної “незалежності Донбасу”. Заходи в цій сфері мають здійснюватися поступово, адаптовано до соціокультурної специфіки цього регіону, з урахуванням наслідків тривалого інформаційно-психологічного впливу, що здійснювався протягом тривалого часу окупації. Громадянам мають бути забезпечені широкі можливості доступу до інформації про злочини російського окупаційного режиму.

Увага має бути зосереджена на роботі з молоддю, яка за часів окупації виховувалася в антиукраїнському дусі. Саме на молодіжному напрямі мають використовуватися сучасні, інноваційні технології і засоби. Зокрема йдеться про відповідні акції в соціальних мережах, поширення українського Інтернет-контенту, запровадження тематичних культурно-розважальних заходів, організації флеш-мобів, проведення між-регіональних об'єднуючих молодіжних форумів, обмін делегаціями з іншими регіонами України тощо.

Економічна частина загальної Стратегії реінтеграції має включати наступні компоненти. **Перше.** Встановлення розміру економічних втрат держави на основі інвентаризації державного майна, документування фактів його фізичного знищення та викрадення.

Друге. Реалізація програм відновлення державних об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури Донбасу, із чіткою визначеннями потенційними джерелами їх фінансування (кошти державного бюджету України, міжнародних організацій, країн-донорів, кошти, залучені шляхом випуску довгострокових облігацій із відновлення Донбасу).

Третє. Реалізація програми модернізації промисловості Донбасу за рахунок бюджетних коштів і коштів держав-спонсорів. Для цього необхідно визначити перелік інвестиційних проектів для впровадження інновацій та імпортозаміщення на промислових підприємствах цих територій.

Четверте. Відновлення функціонування банківської системи та інфраструктури фінансового ринку на деокупованих територіях. Для цього НБУ спільно з НКЦПФР мають розробити програму реінтеграції Донбасу до фінансової системи України, яка включатиме процедури відкриття відділень державними банками та підключення їх до системи електронних платежів НБУ.

П'яте. Законодавче закріплення соціальних гарантій населенню деокупованих територій. Держава має сформулювати чіткі перспективи отримання пенсій, визначити потенційні джерела фінансування, розробити та затвердити особливий порядок обчислення страхового стажу для населення, яке перебувало на тимчасово окупованих територіях.

Шосте. Відновлення прав власності на основі закону. Для цього Україна має володіти документально підтвердженою інформацією про незаконне заволодіння майном на окупованих територіях та мати відповідні судові рішення щодо його повернення законним власникам.

Сьоме. Механізми відшкодування економічних втрат фізичних осіб на тимчасово окупованих територіях. Держава має взяти на себе відповідальність за компенсацію власникам втраченого внаслідок окупації приватного майна із чітко визначеними джерелами фінансування (на початковому етапі це можуть бути кошти державного бюджету, які мають бути відшкодовані за рахунок стягнення коштів з країни-агресора).

Важливою є **безпекова складова** процесу реінтеграції Донбасу. З метою виконання завдань забезпечення безпеки у процесі реінтеграції слід сформувати на цих територіях угруповання сил і засобів, сформованих державними установами та організаціями. Йдеться про контингент зі складу ЗСУ, Нацгвардії та поліції, Державної прикордонної служби, фіскальних органів, МНС, СБУ та ряду інших. Головні завдання цих сил:

- забезпечення неможливості зовнішнього військового втручання (вторгнення), в т.ч. у сфері асиметричного застосування агресором воєнної сили;
- реалізація комплексного підходу зі встановлення сталого режиму безпеки та правопорядку на цих територіях, реалізації норм українського законодавства;
- підготовка раніше окупованих територій та місцевого населення до протидії ймовірного як "гібридного" впливу з боку РФ, так і прямого військового вторгнення;
- забезпечення техногенної, екологічної та повсякденної безпеки громадян;
- проведення комплексу робіт з демілітаризації регіону (розмінування, боротьба із незаконним обігом зброї та боєприпасів тощо);
- встановлення у прикордонній зоні режиму жорсткої оборони на державному кордоні (в подальшому охорона та оборона зони кордону повинні бути передані силам Державної прикордонної служби).

Надалі визначається "стаціонарний" комплект сил і засобів угруповання військ, який буде дислокуватися в регіоні на постійній основі, визначаються місця дислокації та бойовий порядок. ГШ ЗСУ реалізує заздалегідь розроблений план на випадок загострення ситуації у "гібридному" форматі або прямого вторгнення російських військ. Із розрахунку – один посилені корпусний комплект військ на Донецьку та Луганську області (до трьох окремих механізованих\мотопіхотних бригад, танкова бригада, повітряно-десантна\аеромобільна бригада).

Це саме стосується сил і засобів МВС, Нацгвардії, поліції і СБУ. МВС та СБУ відновлюють правоохоронну систему на вказаних територіях та налагоджують діяльність у сфері забезпечення безпеки. Особливо у сфері антитерористичної діяльності та недопущення диверсій та актів саботажу. До початку виборчого процесу на вказаних територіях варто угруповання МВС та СБУ перевести на посилені режими функціонування.

Зрозуміло, що це лише окреслення переліку деяких першочергових заходів. Стратегія реінтеграції Донбасу потребує змістовної розробки з урахуванням, з одного боку, ресурсів і потенціалу країни, перспектив зовнішньої допомоги, з іншого – динаміки і змісту процесів на тимчасово окупованих територіях, геополітичних тенденцій на регіональному і світовому рівнях.

ДЕЯКІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ УКРАЇНИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ НА ДОНБАСІ¹

2014р.		
22 лютого	Постанова ВРУ №11 (ст.157)	Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основі національної безпеки України
14 квітня	Указ Президента №405	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”
15 квітня	Закон	Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України
1 травня	Указ Президента №447	Про заходи щодо підвищення обороноздатності держави
6 травня	Закон	Про внесення змін до статті 7 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” щодо права на освіту
8 серпня	Наказ МОН №917	Про затвердження Порядку замовлення, обліку і видачі дублікатів та виправлених документів про загальну середню освіту державного зразка особам, які здобули загальну середню освіту у навчальних закладах на тимчасово окупованій території України та у навчальних закладах окремих населених пунктів Донецької та Луганської областей
12 серпня	Постанова ВРУ №1639	Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання”
2 вересня	Закон	Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції
10 вересня	Постанова КМУ №442	Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади
16 жовтня	Розпорядження КМУ №1002	Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об’єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей
10 листопада	Наказ Мінсоцполітики №867	Про затвердження Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій та виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера і деяких інших категорій осіб відповідно до Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”
24 грудня	Наказ Мін’юсту №2164/5	Про затвердження Положення про комісію Міністерства юстиції України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України
2015р.		
15 січня	Закон	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідворотності покарання осіб, які переховуються на тимчасово окупованій території України або в районі проведення антитерористичної операції
26 січня	Розпорядження КМУ №47	Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації
27 січня	Постанова ВРУ №129	Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об’єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором
30 січня	Указ Президента №40	Про додаткові заходи щодо забезпечення проведення часткової мобілізації у 2015р.
4 лютого	Постанова КМУ №104	Про внесення змін до Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення
18 лютого	Указ Президента №116	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015р. “Про звернення до Організації Об’єднаних Націй та Європейського Союзу стосовно розгортання на території України міжнародної операції з підтримання миру та безпеки”

¹ У таблиці у хронологічному порядку наведені основні нормативно-правові акти щодо російської агресії на Донбасі.

Матеріал для цього додатка підготував Артем КУЛЕША – інтерн Центру Разумкова, студент КНУКМ.

Тут вживаються наступні скорочення: *Держспецзв’язок* – Адміністрація державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України; *ВРУ* – Верховна Рада України; *КМУ* – Кабінет Міністрів України; *КСУ* – Конституційний Суд України; *МВС* – Міністерство внутрішніх справ України; *МО* – Міністерство оборони України; *МОН* – Міністерство освіти і науки України; *Мінсоцполітики* – Міністерство соціальної політики України; *Мін’юст* – Міністерство юстиції України; *МТОТ* – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; *Мінфін* – Міністерство фінансів України; *НКРЗІ* – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації України; *Нацрада телерадіомовлення* – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; *СБУ* – Служба безпеки України; *ФГВФО* – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

18 лютого	Указ Президента №139	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015р. “Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України”
	Рішення Нацради телерадіомовлення №212	Про внесення змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору
3 березня	Рішення НКРЗІ №119	Про внесення змін до Порядку маршрутизації трафіка в телекомунікаційній мережі загального користування України ²
12 березня	Указ Президента №149	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015р. “Про додаткові заходи щодо мирного врегулювання, нормалізації ситуації та зміцнення безпеки в окремих районах Донецької та Луганської областей”
23 березня	Наказ МО №128	Про затвердження Змін до Інструкції з організації обліку особового складу Збройних Сил України
30 березня	Указ Президента №184	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015р. “Про стан подолання негативних наслідків, спричинених втратою матеріальних носіїв секретної інформації на тимчасово окупованій території України, в районі проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях”
7 квітня	Закон	Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику” щодо особливостей регулювання відносин у сфері електроенергетики на території проведення антитерористичної операції
21 квітня	Постанова ВРУ №337	Про Заяву Верховної Ради України “Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків”
23 квітня	Указ Президента №238	Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2015р. ³
6 травня	Рішення РНБО	Про Стратегію національної безпеки України
	Наказ МВС №520	Про затвердження Змін до Інструкції про порядок прийняття органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України рішень про заборону в’їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства
7 травня	Наказ МО №200	Про затвердження Положення про комісії Міністерства оборони України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій та Інструкції про порядок видачі в Міністерстві оборони України посвідчень учасника бойових дій, нагрудних знаків “Ветеран війни – учасник бойових дій” та листів талонів на право одержання проїзних квитків з 50-відсотковою знижкою їх вартості
14 травня	Розпорядження КМУ №442	Про виконання міжнародних договорів, укладених від імені Уряду України, на тимчасово окупованій території України
21 травня	Постанова ВРУ №462	Про Заяву Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод”
26 травня	Указ Президента №287	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015р. “Про Стратегію національної безпеки України”
4 червня	Постанова КМУ №356	Про затвердження Порядку забезпечення діяльності прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, які перемістилися з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції
	Постанова КМУ №367	Про затвердження Порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї
	Постанова КМУ №425	Про внесення змін до Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення
	Лист Мін’юсту №5777-0-4-15/8.1	Щодо окремих питань, пов’язаних з діями працівників під час руйнування підприємств в зоні антитерористичної операції
3 липня	Постанова Пленуму Верховного Суду №16	Про відмову у зверненні до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності п.5.3 ст.5 та п.6.5 ст.6 Закону України від 12 серпня 2014р. №1636 “Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України”
20 липня	Указ Президента №514	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015р. “Про стан реалізації заходів щодо захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв’язку із тимчасовою окупацією частини території України”
17 серпня	Наказ Мінсоцполітики №845	Про внесення змін до Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій
19 серпня	Наказ Служби зовнішньої розвідки №302	Про затвердження Положення про Комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Службі зовнішньої розвідки України та Інструкції про порядок видачі посвідчень учасника бойових дій, нагрудних знаків “Ветеран війни - учасник бойових дій” та листів талонів на право одержання проїзних квитків з 50-відсотковою знижкою їх вартості у Службі зовнішньої розвідки України
25 серпня	Указ Президента №501	Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини
26 серпня	Постанова КМУ №636	Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України

² Рішення регулює “...маршрутизацію міжнародного трафіка голосової телефонії та трафіка голосової телефонії мереж рухомого (мобільного) зв’язку через міжнародні центри комутації та центри комутації рухомого (мобільного) зв’язку, які розташовані на території України, у індексах номерного ресурсу Російської Федерації для використання на тимчасово окупованій території України”.

³ Указ передбачено, що “... у контексті використання потенціалу та практичної допомоги НАТО та держав-членів Альянсу у підвищенні обороноздатності України для протидії агресії Російської Федерації шляхом задоволення невідкладних потреб у короткостроковій перспективі та реформування за стандартами НАТО сектору безпеки і оборони та оборонно-промислового комплексу”.

1 вересня	Ухвала КСУ №33	Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей”
16 вересня	Постанова ВРУ №698	Про Заяву Верховної Ради України з приводу 70-річчя Організації Об'єднаних Націй та членства України в ООН ⁴
24 вересня	Указ Президента №555	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015р. “Про нову редакцію Военної доктрини України”
6 жовтня	Постанова ВРУ №717	Про Звернення Верховної Ради України до держав-партнерів (демократичних держав світу) та міжнародних організацій щодо намірів проведення незаконних виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей
7 жовтня	Постанова КМУ №821	Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року
5 листопада	Постанова ВРУ №759	Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території України
8 грудня	Постанова ВРУ №853	Про проведення парламентських слухань на тему: “Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на території, не контрольованій українською владою в зоні проведення антитерористичної операції”
9 грудня	Розпорядження КМУ №1292	Про затвердження плану заходів з підготовки до участі України у Вашингтонському саміті з ядерної безпеки 2016р. ⁵
16 грудня	Постанова КМУ №1035	Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію
28 грудня	Наказ Мінсоцполітики №1256	Про ведення банку даних про дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів ⁶
2016р.		
27 січня	Указ Президента №96	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016р. “Про Стратегію кібербезпеки України”
28 січня	Рішення Нацради телерадіомовлення №101	Про внесення змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору ⁷
4 лютого	Закон	Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України
5 лютого	Указ Президента №39	Про затвердження військово-адміністративного поділу території України
12 лютого	Указ Президента №45	Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2016 рік ⁸
18 лютого	Постанова ВРУ №1014	Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав, парламентських асамблей міжнародних організацій щодо засудження триваючої агресії Російської Федерації проти України
4 березня	Указ Президента №92	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”
16 березня	Закон	Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо процедури повідомлень ⁹

⁴ У Заяві наголошується, що “Розв’язання військової агресії проти України з боку постійного члена Ради Безпеки ООН – Російської Федерації – шляхом незаконної окупації Автономної Республіки Крим, ведення війни на Донбасі із застосуванням регулярних військ і підтримки терористів є брутальним порушенням згаданих Цілей та Принципів Організації і викликає обурення членів ООН. У зв’язку з цією агресією 27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН у резолюції 68/262 “Територіальна цілісність України” звернула увагу на порушення Росією засадничих Цілей та Принципів Організації”.

⁵ Постановою передбачено “підготувати окрему декларацію щодо забезпечення територіальної цілісності України та ядерної захищеності об’єктів, що перебувають на окупованій території Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей, для оприлюднення за підсумками Вашингтонського саміту”.

⁶ Наказ описує внесення відомостей про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, зокрема на тимчасово окупованій території України.

⁷ Рішенням передбачається “забезпечення доступу населення до програм українських мовників на прикордонних територіях, а також у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (окуповані території Донецької, Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м.Севастополя), на територіях, які розташовані на лінії зіткнення, а також на територіях, які межують із тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим”.

⁸ В Указі зазначається, що в умовах тимчасової окупації Російською Федерацією АР Крим та м.Севастополя, проведення на частині території Луганської та Донецької областей антитерористичної операції та загальної ситуації, що склалася внаслідок агресії РФ проти України, Річна національна програма співробітництва Україна-НАТО на 2016р. має особливе значення для забезпечення захисту національних інтересів і безпеки України, передусім у контексті використання потенціалу та практичної допомоги НАТО та держав-членів Альянсу в підвищенні обороноздатності України для протидії агресії РФ та реформування за стандартами НАТО сектору безпеки і оборони та оборонно-промислового комплексу.

⁹ Україна заявляє, що “...на період тимчасової окупації частини території України – Автономної Республіки Крим і міста Севастополя – внаслідок збройної агресії Російської Федерації та до повного відновлення конституційного порядку та ефективного контролю України на цій окупованій території, а також в окремих районах Донецької та Луганської областей України застосування та/або виконання Україною зобов’язань за Факультативним протоколом до Конвенції про права дитини щодо процедури повідомлень стосовно зазначеної окупованої та не контрольованої українською владою території України є обмеженим і не гарантується”.

18 березня	Наказ Мініюсти №762/5	Про затвердження Змін до Положення про комісію Державної пенітенціарної служби України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України
28 березня	Наказ Мініюсти №898/5	Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України
	Наказ Мініфіну №393	Про внесення змін до Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування ¹⁰
31 березня	Постанова ВРУ №1074	Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції"
4 квітня	Наказ Мінісоцполітики №330	Про внесення змін до Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій
14 квітня	Постанова ВРУ №1099	Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України ¹¹
18 квітня	Постанова КМУ №296	Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України ¹²
23 травня	Наказ МВС №405	Про затвердження Положення про комісію Національної поліції України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, учасниками війни поліцейських, державних службовців та інших працівників Національної поліції України
6 червня	Указ Президента №240	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016р. "Про Стратегічний оборонний бюлетень України"
8 червня	Постанова КМУ №365	Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам
	Постанова КМУ №376	Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб
29 липня	Наказ Мінісоцполітики №831	Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України ¹³
8 серпня	Розпорядження КМУ №573	Про затвердження плану заходів на 2016-2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності ¹⁴
26 серпня	Наказ МВС №868	Про затвердження Положення про комісію Міністерства внутрішніх справ України з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, учасниками війни
22 вересня	Постанова КМУ №646	Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб
7 грудня	Постанова КМУ №906	Деякі питання виконання військово-адміністративних функцій органами військового управління на тимчасово окупованій території України
2017р.		
1 січня	Закон	Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин ¹⁵
11 січня	Розпорядження КМУ №8	Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження
23 січня	Указ Президента №12	Про внесення зміни до військово-адміністративного поділу території України
23 лютого	Постанова ВРУ №1907	Про Звернення Верховної Ради України щодо Остаточного звіту Місії Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ зі спостереження за виборами до Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації 2016р.
25 лютого	Указ Президента №47	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016р. "Про Доктрину інформаційної безпеки України"
23 березня	Закон	Про внесення змін до Закону України "Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції" щодо вдосконалення регулювання відносин з використання державного і комунального майна на тимчасово окупованій території України

¹⁰ У Наказі інформується зокрема про бази нарахування та розміри єдиного внеску "осіб, які перебували на обліку в органах доходів і зборів або мали місцезнаходження (місце проживання) на території Автономної Республіки Крим або міста Севастополя на початок тимчасової окупації, звільняються від обов'язку сплати єдиного внеску під час провадження їхньої підприємницької діяльності на тимчасово окупованій території України. Єдиний внесок не справляється з доходів, отриманих юридичними особами (їх відокремленими підрозділами) та фізичними особами на тимчасово окупованій території".

¹¹ У Постанові зазначено, що відповідно до стратегічних документів, діяльність Уряду зосереджуватиметься на виконанні таких завдань, зокрема на відновленні територіальної цілісності та відбудові Донбасу.

¹² Постанова регулює відновлення об'єктів промисловості, соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем життєзабезпечення в населених пунктах Донецької та Луганської областей, що зазнали пошкоджень у зв'язку з проведенням антитерористичної операції.

¹³ Наказується визначити управління у справах ветеранів війни та учасників АТО відповідальним за взаємодію з Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

¹⁴ У Розпорядженні передбачено створення та забезпечення діяльності ефективної системи комплексної реабілітації та соціальної адаптації учасників АТО, зокрема з числа осіб з інвалідністю.

¹⁵ Закон визначає, що "...органи Казначейства України здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим відповідно з Донецькою та Луганською обласними військово-цивільними адміністраціями".

23 березня	Наказ МО №164	Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України
15 квітня	Закон	Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні" ¹⁶
19 квітня	Постанова КМУ №281	Про утворення Міжвідомчої комісії з питань відступу України від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод
24 травня	Постанова ВРУ №2069	Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Актуальні питання зовнішньої політики України"
23 червня	Наказ МВС №535	Про затвердження Порядку дій уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України та контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї осіб, стосовно яких надано доручення, та порядку взаємодії органів охорони державного кордону з уповноваженими державними органами, які надали доручення
15 листопада	Розпорядження КМУ №909	Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року
	Розпорядження КМУ №1023	Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року
21 грудня	Рішення Нацради телерадіомовлення №2428	Про затвердження Змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору ¹⁷
2018р.		
10 січня	Наказ СБУ №30	Про затвердження Положення про комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Службі безпеки України
18 січня	Закон	Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях
19 січня	Наказ Держспецзв'язку №28	Про затвердження Положення про Комісію з питань розгляду матеріалів про визначення учасників бойових дій у Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України та Інструкції про порядок видачі посвідчень учасників бойових дій, нагрудних знаків "Ветеран війни - учасник бойових дій" і листів талонів на право одержання ветераном війни і особою, на яку поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", проїзних квитків з 50-відсотковою знижкою їх вартості у Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України
27 лютого	Закон	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави
1 березня	Постанова ВРУ №2310	Про Звернення Верховної Ради України до міжнародного співтовариства у зв'язку з підготовкою незаконних виборів Президента Російської Федерації на тимчасово окупованій частині території України – в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі
	Постанова ВРУ №2312	Про Звернення Верховної Ради України до парламентів іноземних держав та парламентських асамблей міжнародних організацій щодо засудження політичних репресій Російської Федерації проти громадян України внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та звільнення політичних в'язнів – громадян України
	Указ Президента №72	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018р. "Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики"
14 березня	Постанова КМУ №164	Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018р. №38 ¹⁸
22 березня	Постанова ВРУ №2371	Про Заяву Верховної Ради України щодо невизнання Україною легітимності виборів Президента Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України – Автономній Республіці Крим та місті Севастополі
18 квітня	Постанова КМУ №328	Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, здійснення виплат державних стипендій імені Левка Лук'яненка

¹⁶ У Законі закріплено, що "...тимчасово окупована територія – територія окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, визначена відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями", на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, визначається Кабінетом Міністрів України".

¹⁷ "Національна рада розробляє План дій щодо розвитку мережі радіомовлення в діапазоні середніх хвиль для пріоритетного забезпечення українським мовленням тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та м.Севастополь, тимчасово невідконтрольних органам державної влади України територій Донецької та Луганської областей".

¹⁸ Постановою затверджується порядок виплати одноразової грошової допомоги особам, яких було незаконно позбавлено особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади РФ на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та тимчасово окупованій території України, звільненим 27 грудня 2017р. та 24 січня 2018р.

23 травня	Постанова КМУ №412	Про внесення змін до Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України
21 червня	Закон	Про національну безпеку України
2 липня	Рішення ФГВФО №1842	Про особливості формування та ведення банками баз даних про вкладників в частині відображення інформації про осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України, лінія зіткнення/розмежування, зона безпеки, прилегла до району бойових дій, або район здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації
25 липня	Указ Президента №216	Про невідкладні заходи щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, незаконно затриманих, утримуваних Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації, звільнених з числа таких осіб, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей
26 липня	Постанова КМУ №593	Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей
	Розпорядження КМУ №539	Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей
31 липня	Наказ МО №380	Про затвердження Інструкції з організації забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями ¹⁹
23 серпня	Наказ Мінсоцполітики №1216	Про затвердження Змін до форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженої наказом Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2016р. №1610
29 серпня	Розпорядження КМУ №648	Про внесення пропозицій щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)
5 вересня	Постанова КМУ №713	Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України ²⁰
6 вересня	Закон	Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України ²¹
3 жовтня	Постанова КМУ №803	Про внесення зміни до пункту 6 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей
12 жовтня	Указ Президента №320	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 жовтня 2018р. “Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці”
17 жовтня	Постанова КМУ №868	Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018р. №328 ²²
18 жовтня	Наказ МТОТ №106	Про утворення комісії з розгляду питань щодо надання допомоги особам, позбавленим особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей
31 жовтня	Постанова КМУ №910	Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України
21 листопада	Указ Президента №210	Про представника України у Тристоронній контактній групі з мирного врегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях

¹⁹ Інструкція передбачає, “Ресстрацію осіб, звільнених у запас або відставку, які зареєстровані в населених пунктах на тимчасово окупованій території або в населених пунктах, в яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, проводиться за їх бажанням за місцем постійної дислокації передислокованих військових частин, установ, організацій Збройних Сил України, за місцем перебування їх на квартирному обліку, або за місцем постійної дислокації правонаступників”.

²⁰ У Постанові визначено, зокрема “слова тимчасово окуповану територію України” замінити словами “тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі”.

²¹ “Випуск у вільний обіг на митній території України видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України для розповсюдження на території України, здійснюється органом доходів і зборів і підставі відповідного дозволу, отриманого від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в інформаційній сфері з використанням механізму “єдиного вікна” відповідно до Митного кодексу України”.

²² Передбачені зміни зокрема до Постанови КМУ “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань та/або органів влади Російської Федерації на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та тимчасово окупованій території України, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей” №328 від 18 квітня 2018р.

МІНСЬКІ ДОМОВЛЕНОСТІ: “ЧЕРВОНІ ЛІНІЇ” ДЛЯ УКРАЇНИ. СПІЛЬНА ЗАЯВА ЕКСПЕРТІВ¹

Зустріч лідерів країн “нормандської четвірки” – Німеччини, Франції, України та Росії – може відбутися вже 19 жовтня [2016р. – ред.].

Київ наголосив на необхідності до зустрічі розробити чорновий варіант “дорожньої карти” з імплементації Мінських домовленостей, яка має визначати послідовність безпекових та політичних кроків.

У меморандумі, опублікованому сьогодні, українські експерти накреслюють “червоні лінії” щодо всіх основних питань мінського процесу – від припинення вогню та дотримання режиму тиші до проведення виборів і децентралізації.

Щодо припинення вогню та дотримання режиму тиші:

- забезпечити дотримання повного та сталого режиму тиші, як виконання пункту першого “Комплексу заходів”, під час роззброєння та відведення військ (пункти 2 та 3 “Комплексу заходів”) та до відновлення контролю над кордоном з боку України;
- режим тиші має фіксуватися моніторинговою місією ОБСЄ та Спільним центром з контролю та координації питань припинення вогню та стабілізації лінії розмежування сторін (СЦКК), створеним в рамках Тристоронньої контактної групи.

Щодо роззброєння:

- у випадку, якщо військова техніка і зброя до виборів перебуватимуть на території України у спеціальних безпекових сховищах, сховища мають охоронятися представниками міжнародної місії з військовим компонентом. Тільки озброєні спостерігачі можуть забезпечити дотримання (а не моніторинг) виконання безпекових зобов’язань сторін.

Щодо відновлення контролю над кордоном:

- постійний контроль над кордоном має бути встановлено до проведення виборів на окупованих територіях. Як варіант, прийнятний для сторін конфлікту, контроль над кордоном має здійснюватися з боку місії СММ ОБСЄ або з боку місії ОБСЄ на російському кордоні у пунктах пропуску “Гуково” і “Донецьк”, за умови розширення мандата останньої для охоплення усієї ділянки українсько-російського кордону.

Щодо виборів:

- вибори до органів місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) можуть проводитися лише на повністю демілітаризованій території (коли російські військові формування та найманці виведені за межі території України, а військова техніка та зброя, як мінімум, зберігаються у безпекових сховищах на території України; при цьому вже розпочато процес виведення військової техніки та зброї з тимчасово окупованих територій);
- вибори може бути скасовано у разі порушення стійкого перемир’я;
- вибори можуть проводитися лише після завершення обміну полонених та незаконно затриманих осіб;
- вибори мають відбуватися в рамках українського законодавства відповідно до закону, ухваленого Верховною Радою України;

¹ Оприлюднена 12 жовтня 2016р., <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/10/12/7055774>.

- закон про вибори не має визначати конкретну дату виборів, натомість містити перелік передумов, які необхідно забезпечити для проведення виборів, – політичних (загальні передумови для проведення виборів, визначені у Копенгагенському документі ОБСЄ 1990р.) і технічних (створення електронного реєстру виборців, тривалість та умови передвиборчої кампанії тощо). Вибори можуть бути проведені тільки після виконання передумов, визначених цим законом. Політичні передумови – це відновлення основ демократичного процесу. Зокрема, міжнародні спостерігачі мають констатувати наявність у регіоні свободи політичної діяльності, включно зі свободою законної політичної агітації та безперешкодного функціонування зареєстрованих в Україні політичних партій (відповідно до закону “Про політичні партії в Україні”) та громадських організацій. Оцінка виконання політичних та технічних передумов має здійснюватися спеціально створеною незалежною виборчою комісією, до складу якої мають увійти представники ОБСЄ;
- право голосування має бути надане лише громадянам України, які мали відповідну реєстрацію у Донецькій та Луганській областях станом на 1 квітня 2014р.;
- мають бути створені можливості для максимальної реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО);
- до участі у виборах у якості кандидатів не допускаються особи, які вчинили тяжкі злочини;
- щонайменше за 2 місяці до початку і під час виборчої кампанії має бути відновлений повноцінний доступ українських ЗМІ;
- результати виборів встановлюються Центральною виборчою комісією відповідно до законодавства України;
- безпека під час виборів, зокрема на лінії розмежування, має забезпечуватися міжнародним поліцейським контингентом, сформованим за участі ОБСЄ та під її наглядом і контролем.

Щодо амністії:

- закон про амністію для осіб у зв’язку з подіями, що мали місце в ОРДЛО, не має суперечити українському законодавству та не може поширюватися на злочини проти людяності та воєнні злочини. Окрім того, закон про амністію має містити чітко визначений термін дії і умови, за яких навіть вже амністована особа може бути притягнута до відповідальності (наприклад, у випадку скоєння злочину у межах терміну, на який не поширюється закон про амністію).

Щодо децентралізації:

- імплементація закону про особливості самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей не повинна суперечити конституційному розподілу влади (питання правоохоронних структур, питання судової системи тощо).

Вищенаведений перелік не претендує на вичерпність і може доповнюватися відповідно до політичної ситуації.

Підписанти:

Інститут світової політики

Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва

Український незалежний центр політичних досліджень

Інститут євроатлантичного співробітництва

Донецький інститут інформації

Школа політичної аналітики при НаУКМА

(Національний університет “Києво-Могилянська академія”)

ВІДОЗВА

учасників експертної конференції “Мінські домовленості – шлях вирішення конфлікту чи рецепт катастрофи” щодо неприйнятності нав'язування Україні обмеженого суверенітету шляхом реалізації “Мінських домовленостей”

Серед численних причин того, що “Мінські домовленості” не спроможні принести бажаного миру і є порушенням духу та букви закону, демократичних норм та принципів, можна виокремити п'ять головних:

1. “Мінські домовленості” є нав'язуванням міжнародній спільноті та українському суспільству нарративу громадянської війни в Україні, де Росія є не агресором – стороною конфлікту, а посередником у “врегулюванні”. Реалізація такого сценарію створить підґрунтя для справжнього громадянського протистояння і розширить політичні важелі впливу Кремля на офіційний Київ через узаконення утворених і підтримуваних Росією маріонеткових організацій – т.зв. ДНР/ЛНР.

2. Реінтеграція окупованих територій у політичне, гуманітарне і правове поле України із особливим статусом (з урахуванням вимог агресора) має на меті створення перешкод реалізації волі переважної більшості громадян стосовно вступу до ЄС і НАТО, а також посилення відцентрових процесів на решті території країни. Сценарій нав'язування обмеженого суверенітету є абсолютно неприйнятним для українського суспільства, адже протидія цьому була однією з головних причин Революції Гідності.

3. Надання особливого статусу окремим регіонам, непідконтрольним центральній владі з неконтрольованою нею частиною державного кордону, є порушенням принципу унітарності держави, а також рівності громадян перед законом і може послужити поштовхом до фрагментації країни, що є однією з технологій ведення війни гібридного типу.

4. “Мінські домовленості” з правової точки зору є нікчемним документом (укладені з грубим порушенням норм Закону України “Про міжнародні договори”) і не можуть бути вище за Конституцію держави. Зовнішній диктат щодо її змісту протирічить праву і принципам демократії. Взятши від імені України зобов'язання щодо змісту і термінів конституційних змін, президент перевищив свої повноваження. Розпочавши процедуру імплементації таких змін до Конституції свої повноваження перевищили і народні депутати України. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно українському народові, а узурпація цього права державними органами чи посадовими особами є державним злочином (ст.5 Конституції України).

5. Послідовність заходів, що передбачена текстом “Мінських домовленостей”, не відповідає загально визнаним підходам врегулювання збройних конфліктів з приводу влади і території, оскільки відновлення безпеки (припинення вогню, відведення озброєнь) і забезпечення стабільності (наявність ефективних міжнародних механізмів забезпечення моніторингу та примушення сторін до виконання домовленостей, перехідна адміністрація) повинні передувати процесам підготовки і проведення виборів.

Попри факт невиконання жодного з пунктів “Мінських домовленостей”, що давало підстави визнати їх не дійсними після 31 грудня 2015р., політики продовжують твердити про їх безальтернативність. Міжнародна спільнота і українське суспільство свідомо вводяться в оману з метою скасування обмежувальних заходів та санкцій проти агресора. Над цим наполегливо працює російська дипломатія, “друзі Путіна” в ЄС за відсутності твердої, аргументованої позиції офіційного Києва.

Подальші конституційні ігрища не лише підривають легітимність діючої влади, ще більше радикалізують суспільство, посилюють розкол всередині самої влади та посилюють атмосферу правового нігілізму в Україні, що матиме далекосяжні негативні наслідки.

За таких умов, з метою

- повернення держави у правове поле,
- унеможливлення обмеження суверенітету України шляхом внесення змін до Конституції та законодавства загалом, обумовлених вимогами агресора і зовнішніх сил,
- зменшення внутрішньополітичної нестабільності,
- унеможливлення внутрішньополітичного розколу, пов'язаного із внесеннями змін до Конституції України у т.зв. “частині щодо децентралізації”,
- унеможливлення потенційного громадянського протистояння, пов'язаного із внесенням змін до Конституції України у неправовий спосіб, без обговорення серед експертів, суспільного діалогу, а також належних дебатів у Верховній Раді України
- **вимагаємо від президента України, усвідомивши свою відповідальність перед українським народом і державою:**

1. Визнати, що термін “дії” “Мінських домовленостей” збіг, і навіть попри їх неправову природу, а також те, що вони були нав'язані Україні за допомогою сили і погроз застосування сили, жодний пункт не виконаний саме країною-агресором. “Мінські домовленості” не відображають природи конфлікту, спричиненого агресією РФ проти України, і не ведуть ані до її припинення, ані до відновлення миру.

2. Висловити готовність до політико-дипломатичного вирішення російсько-українського конфлікту, залишивши за собою право використання всіх легітимних методів, наявних сил і засобів, включаючи військові, з метою захисту держави, відновлення її суверенітету і територіальної цілісності у міжнародно визнаних кордонах.

3. Суттю переговорів мають бути виключно такі положення:

- припинення збройної агресії РФ проти України;
- звільнення усіх окупованих територій – окремих районів Донецької і Луганської областей, АР Крим та м. Севастополь;
- звільнення усіх без винятку заручників і політичних в'язнів;
- відшкодування збитків, понесених Україною внаслідок російської агресії.

У міжнародно-правовому плані мета має полягати у відновленні *status quo ante* дії положень Хельсінкського Заключного акта НБСЄ (ОБСЄ) в частині територіальної цілісності суверенних держав та непорушності їх кордонів, а також не дозволити Росії зруйнувати засади системи захисту прав людини і розвитку демократії.

Попри мовчазне ігнорування Будапештського меморандуму, наполягання на його виконанні та використання механізмів, передбачених цим документом не лише слугують інтересам України, але і реанімації довіри до системи нерозповсюдження ядерної зброї.

4. Ініціювати створення нового формату врегулювання російсько-українського конфлікту за участю США, ЄС, Росії та інших зацікавлених країн (насамперед підписантів Будапештського меморандуму), включивши до порядку денного переговорів не лише питання деокупації окремих районів Донецької і Луганської областей, але й Криму, а також вироблення міжнародних юридичних гарантій безпеки України.

5. Ініціювати згідно ст.39 Статуту ООН скликання позачергового засідання Ради Безпеки ООН з метою визнання цим органом акту агресії Російської Федерації проти України, у разі блокування прийняття рішення з боку Москви ініціювати розгляд цього питання на Генеральній Асамблеї ООН.

6. Заявити, що з огляду на міждержавний характер конфлікту внутрішньополітичні питання України не можуть бути предметом переговорів між ворогуючими сторонами. Зміни до Основного закону відбуватимуться у відповідності до діючої Конституції і законів України та виключно в інтересах українського народу із широким суспільним і експертним обговоренням, належними дебатами у Верховній Раді України. Україна готова обговорювати питання внутрішньополітичних реформ, у т.ч. змін до Конституції, лише із європейськими партнерами у контексті адаптації національного законодавства до вимог Угоди про асоціацію.

7. Внести до Верховної Ради з вимогою розглянути їх як невідкладні законопроекти про негайне скасування законів “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, “Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей”, “Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України”, а також законопроекти “Про тимчасово окуповані Російською Федерацією окремі райони Донецької і Луганської областей”, “Про колаборантів”.

8. В законодавчому порядку визнати т.зв. ДНР/ЛНР іррегулярними збройними формуваннями, які фінансуються, озброюються, контролюються РФ, а отже є інструментом здійснення Росією проти України збройної агресії, що підпадає під “Визначення агресії”, відповідно до Резолюції 3314 (XXIX) затвердженої ГА ООН від 14 грудня 1974р.

9. Сформувати консолідовану претензію до держави агресора.

10. Ініціювати створення міжнародної комісії для оцінки збитків, завданих збройною агресією Росії для наступного відшкодування їх через міжнародні суди.

Богдан Яременко, Фонд “Майдан закордонних справ”

Олександр Хара, Фонд “Майдан закордонних справ”

Михайло Гончар, Центр глобалістики “Стратегія XXI”

Олексій Мельник, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова

Михайло Самусь, Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння

Валентин Бадрак, Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння

Євгенія Кубах, Інформаційно-аналітичний центр “Digests & Analytics Ukraine”

Вадим Хомаха, Інформаційно-аналітичний центр “Digests & Analytics Ukraine”

Андрій Клименко, BlackSeaNews та Фонд “Майдан закордонних справ”

Тетяна Гучакова, BlackSeaNews

Юрій Смелянський, “Інститут Чорноморських Стратегічних Досліджень” та Фонд “Майдан закордонних справ”

Олег Блоколос, Фонд “Майдан закордонних справ”

Олексій Куроп’ятник, Фонд “Майдан закордонних справ”

Дмитро Новак, Фонд “Майдан закордонних справ”

Ольга Корбут, Фонд “Майдан закордонних справ”

Тетяна Пучкова, Фонд “Майдан закордонних справ”

Аліса Колеснікова, Фонд “Майдан закордонних справ”

28 січня 2016р.

м.Київ

КОНЦЕПЦІЯ¹

запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації (МТА) на окупованих РФ територіях Донецької та Луганської областей України

Група експертів українських аналітичних центрів, що працює в рамках дискусійного клубу “Майбутнє Донбасу”, сформулювала базову концепцію запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації (МТА) ООН на території Донецької та Луганської областей, що визнані Парламентом України тимчасово окупованими Російською Федерацією. У своїй роботі автори концепції базувались на положеннях Статуту ООН, резолюції Ради Безпеки ООН, Будапештського меморандуму та досвіді вирішення ООН міжнародних конфліктів силами миротворчих контингентів та Міжнародних тимчасових адміністрацій.

Пропонуючи для вирішення конфлікту саме концепцією Міжнародної тимчасової адміністрації, експерти:

КОНСТАТУЮТЬ, ЩО комплекс заходів, передбачений Мінськими домовленостями від лютого 2015 року, не реалізовано повністю по жодному з пунктів; усі терміни, визначені в ньому, давно спливли і не продовжувались.

ВІДЗНАЧАЮТЬ, ЩО за час від підписання Мінських домовленостей змінилась не тільки геополітична ситуація, але й політико-правова оцінка подій на сході України. Мінський “комплекс заходів” передбачає механізми, розроблені для вирішення внутрішнього громадянського конфлікту, а насправді він таким не є ні за суттю, ні юридично. Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” визнав Росію державою-агресором, а території окремих районів Донецької та Луганської областей – окупованими Росією.

ПОПЕРЕДЖАЮТЬ, ЩО Мінські домовленості, досягнуті після військових поразок Києва, більшістю українського суспільства та парламентарів сприймаються як несправедливі, тож їх реалізація у нинішній формі в умовах продовження російської окупації Донбасу та відсутності міжнародних гарантій відновлення територіальної цілісності України може призвести до значних негативних соціально-політичних наслідків для всієї держави.

НАГАДУЮТЬ, ЩО через відсутність прогресу в імplementації Мінських домовленостей Україна щоденно стикається із негативними наслідками та великими ризиками у соціальній, економічній та екологічній площинах, і чим далі, тим більші загрози несуть вони не тільки Донбасу, але й всій Україні та, навіть, Європі.

УСВІДОМЛЮЮТЬ, ЩО тотальна антиукраїнська пропаганда на окупованих територіях Донецької та Луганської областей протягом 4 років створює серйозні ризики страху та несприйняття повернення української влади серед місцевого населення.

НАГОЛОШУЮТЬ, ЩО в умовах невизнання Росією себе стороною конфлікту, і невизнання Україною сторонами конфлікту так званих “ДНР”-“ЛНР”, існує велика ймовірність того, що будь-яка суто військова чи поліцейська місія стикнеться з проблемою відсутності визнаних обома реальними сторонами конфлікту органів адміністративної влади на територіях дії мандата місії.

¹ Запровадження Міжнародної тимчасової адміністрації на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей як частина миротворчої стратегії для України – Центр соціальних досліджень перспектив Донбасу, Київ, 2018р.

Тут Документ подається з незначними редакційними правками.

Ураховуючи все це, для створення умов безпеки та політичного врегулювання в межах Мінського процесу, експерти ПРОПОНУЮТЬ створити дієвий міжнародний механізм урегулювання конфлікту, який буде слугувати гарантією відновлення миру та територіальної цілісності України на Донбасі. А саме – Місію Організації Об'єднаних Націй, яка включатиме і миротворчий контингент, і тимчасову цивільну адміністрацію (надалі – Міжнародна тимчасова адміністрація, МТА). Цивільні органи управління мають складатись із представників країн-гарантів територіальної цілісності України за Будапештським меморандумом.

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ

1) Міжнародна тимчасова адміністрація (МТА) – це багатопрофільна комплексна місія Організації Об'єднаних Націй (ООН), кінцевою метою якої є деокупація та наступна реінтеграція окупованих територій Донецької та Луганської областей до складу України.

МТА складається з військового контингенту, поліцейського контингенту, а також цивільного персоналу, задіяного в соціально-економічному управлінні окупованими територіями.

Деокупація та реінтеграція – це комплекс заходів для відновлення суверенітету і територіальної цілісності України, а саме:

- забезпечення стабільного режиму безпеки (повне припинення вогню, демілітаризація всіх незаконних збройних формувань на окупованій території, розмінування, відновлення контролю над ділянкою українсько-російського державного кордону на окупованій території);
- забезпечення правового режиму соціально-економічної діяльності на окупованій території відповідно до чинного законодавства України;
- відновлення інститутів української державної влади на окупованих територіях, супровід процесів правосуддя, перехідної юстиції та примирення згідно з законодавством України;
- забезпечення функціонування засобів масової інформації (телебачення, газет, радіо, інтернет-ЗМІ) згідно з законодавством України;
- організація легітимних виборів органів місцевого самоврядування на нині окупованих територіях згідно з законодавством України.

МТА у своїй діяльності керується мандатом ООН і законодавством України.

ПОЛІТИЧНА ПОЗИЦІЯ УКРАЇНИ

2) До складу миротворчого та поліцейського контингентів МТА на окупованих територіях Донецької та Луганської областей не можуть входити представники держав, що мають з Україною державний кордон.

3) Представники держави Україна обов'язково входять до всіх структур цивільного управління на території роботи МТА.

4) Кількість представників держав, що мають державний кордон з Україною, у складі будь-якого цивільного органу соціально-економічного управління Міжнародної тимчасової адміністрації на окупованих територіях Донецької та Луганської областей не може перевищувати 50% складу цього органу.

5) Деокупація та реінтеграція нині окупованих територій не може бути умовою для визначення зовнішньополітичного курсу України.

БЕЗПЕКА

6) Пріоритетними завданнями МТА в роботі на окупованих територіях Луганської та Донецької областей є демілітаризація всіх збройних формувань та встановлення контролю на ділянці державного кордону України і Російської Федерації на окупованій території.

Обов'язковою є участь і постійна присутність у контингенті МТА на кордоні України і РФ представників відповідних органів державної влади України.

7) МТА здійснює контроль за переміщенням цивільного населення і товарів на окуповані території Донецької та Луганської областей, виконує функції міграційної та митної служби у присутності моніторингової місії ОБСЄ.

8) Поліцейські сили на окупованих територіях Донецької та Луганської областей на час роботи МТА формуються відповідно до резолюції Ради Безпеки ООН.

9) Поліцейські сили МТА на окупованих територіях Донецької та Луганської областей організовують контроль за обігом зброї серед населення.

ЦИВІЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

10) МТА бере на себе соціально-економічне управління окупованими територіями Донецької та Луганської областей мірою встановлення ефективного контролю над цими територіями до проведення місцевих виборів на зазначених територіях.

11) Після встановлення ефективного контролю МТА валютна і фінансова система окупованих територій діють згідно з законодавством України.

12) МТА сприяє поверненню тимчасово переміщених осіб на окуповані території, відновленню усіх їхніх матеріальних та нематеріальних прав.

МЕДІА І СВОБОДА СЛОВА

13) МТА максимально сприяє забезпеченню технічного і фізичного допуску та функціонуванню українських засобів масової інформації (телебачення, газет, радіо, інтернет-ЗМІ і їх представників – журналістів і технічного персоналу) на територію роботи МТА. Всі ЗМІ на окупованих територіях після переходу їх під контроль МТА працюють згідно з вимогами законодавства України.

14) МТА обмежує діяльність політичних партій і політичну агітацію на окупованих територіях до початку передвиборчої кампанії з виборів органів місцевого самоврядування.

ПРАВОВА СИСТЕМА

15) За державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, в тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходяться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

МТА гарантує відновлення майнових прав, порушених у 2014 році (станом на 2014 рік).

16) МТА щодо громадян, які живуть на окупованих територіях Донецької та Луганської областей без українського громадянства, керується чинним законодавством України, що регулює правила перебування громадян інших держав та осіб без громадянства на території України.

17) МТА сприяє формуванню органів досудового і судового слідства на окупованих територіях згідно з законодавством України.

18) Усі злочини, що були скоєні членами незаконних збройних формувань на окупованих територіях на ґрунті політичної, етнічної, релігійної неприязні, військові злочини, злочини проти людяності будуть передані для розгляду військовим кримінальним трибуналом ООН, який має бути створений окремо.

19) Усі злочини, скоєні на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, розслідуються відповідно до Кримінального кодексу України. Усі особи, які вчинили відповідні злочини, будуть притягнуті до відповідальності згідно з законодавством України та нормами Міжнародного права.

20) Україна приймає спеціальні закони про амністію і про колабораціонізм (про прощення), які будуть застосовуватися на окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

21) Україна погоджується на амністію для громадян України – учасників незаконних збройних формувань на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, які не скоювали злочинів проти людяності, військових злочинів, непричетні до створення незаконних збройних формувань виключно за умови, якщо вони не здійснювали інших злочинів, передбачених КК України.

22) Україна приймає закон про колабораціонізм (про прощення), яким обмежує право брати участь у виборах усіх рівнів і бути обраними до рад усіх рівнів, права бути призначеними на посади в системах виконавчої та правоохоронної, судової та місцевої влади на всіх рівнях, права створювати громадські та політичні організації всіх громадян України, які обіймали керівні посади у квазідержавних органах на окупованих територіях Донецької та Луганської областей після 14 квітня 2014 року, а також порушили присягу працівників органів внутрішніх справ, прокурорів, суддів, військовослужбовців та державних службовців.

ВИБОРИ

23) Після досягнення мети стабільної безпеки, а саме – повного припинення вогню, отримання МТА повного контролю над ділянкою кордону України і Російської Федерації на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, демілітаризації всіх незаконних збройних формувань, а також забезпечення правового режиму соціально-економічної діяльності на окупованих територіях відповідно до законодавства України, стабільної роботи засобів масової інформації відповідно до українського законодавства, МТА організує і проводить вибори органів місцевого самоврядування на окупованих територіях Донецької та Луганської областей згідно з законодавством України.

24) Дата виборів органів місцевого самоврядування на окупованих територіях Донецької та Луганської областей призначається Верховною Радою України.

25) Після формування законних органів місцевого самоврядування на окупованих територіях Донецької та Луганської областей повноваження МТА припиняються і передаються органам місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

На думку експертів дискусійного клубу “Майбутнє Донбасу”, залучення компоненту цивільного управління протягом перехідного періоду є рівнозначним із миротворчим компонентом, тому що:

- легітимні інститути державної влади на тимчасово невідконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей було повністю зруйновано в 2014 році;
- з 2014 року функції адміністративного та соціально-економічного управління на окупованих територіях виконують керовані Росією, але навіть нею не визнані, нелегітимні мілітарні формування, що не мають міжнародної суб’єктності;
- Російська Федерація продовжує не визнавати себе стороною конфлікту та відмовляється від відповідальності за управління окупованими територіями Донецької та Луганської областей.

Експерти вважають, що врегулювання нейтральною Місією ООН не тільки проблем військового характеру, але й цивільного управління окупованими територіями протягом перехідного періоду створить реальні умови для вирішення конфлікту, громадянського примирення та соціально-психологічної реабілітації жителів постраждалих територій України.

СПІВАВТОРИ КОНЦЕПЦІЇ:

Сергій Гармаш, голова Центру дослідження соціальних перспектив Донбасу (ЦДСПД);

Валерій Кравченко, директор “Центру міжнародної безпеки”;

Євген Ярошенко, аналітик “Дому демократії”;

Олексій Семеній, директор Інституту глобальних трансформацій;

Григорій Капосльоз, фахівець із питань національної безпеки, провідний експерт ГО “Академія національної безпеки”;

Олександр Устименко, фахівець із питань національної безпеки, доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України;

Руслан Кермач, політичний аналітик Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва;

Лада Рослицькі, консультант із зовнішньої безпеки та стратегічних комунікацій. Співпрацює із Центром дослідження армії, конверсії та роззброєння.

МОНІТОРИНГ ПОДІЙ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ¹

(червень-грудень 2018р.)

ЧЕРВЕНЬ	
Політика	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Мер м.Стаханов, підконтрольного угрупованню “ЛНР”, С.Жевлаков та керівник Ізмалківського району Липецької області РФ Є.Котов підписали т.зв. угоду про побратимство, яка передбачає “розвиток ділових зв’язків”, “побратимських відносин”, “співпрацю у сфері розвитку ветеранського руху”. Угоду підписали під час поїздки представників “ЛНР” до Липецької області. Ця та інші подібні угоди між окупованими українськими містами та населеними пунктами Росії є результатом діяльності створеного російською владою Інтеграційного комітету “Росія-Донбас”. ▶ У Луганську відбувся т.зв. “Український народний трибунал з розслідування військових злочинів режиму Петра Порошенка проти громадян України”. Результатом показової акції стали “вироки” до довічного ув’язнення “за злочини, вчинені проти народу Донбасу” для Президента України П.Порошенка, секретаря РНБО України О.Турчинова, спікера Парламенту А.Парубія, Прем’єр-міністра В.Гройсмана, Міністра оборони С.Полторака, начальника Генштабу В.Муженка, Міністра внутрішніх справ А.Авакова, экс-прем’єр-міністра А.Яценюка. ▶ В ОРДЛО відзначили річницю початку “Великої Вітчизняної війни” (22 червня). На окупованих територіях пройшов автопробіг “Від Перемоги до Перемог!” за участі російського дитячого патріотичного руху “Юнармія”. Учасники створеного бойовиками “ДНР” руху “Молода Республіка” приєдналися до ходи “Свічка пам’яті” у Краснодарі. У Донецьку організували відеоконференцію “Велика Вітчизняна війна 1941-1945 років в історичній пам’яті народу Росії і Донбасу”. Таким чином очевидні спроби закріпити російський підхід до трактування подій Другої світової війни.
Соціально-економічна сфера	<ul style="list-style-type: none"> ▶ На базі шкіл на окупованих територіях Донбасу пройшов єдиний державний іспит (ЕГЭ). Такі тести зазвичай складають у Росії, вони дають змогу вступати до російських закладів вищої освіти. За даними сепаратистських ресурсів, таке тестування склали близько 1 000 українських учнів. Вищі учебні заклади в ОРДЛО також почали видавати дипломи російського зразка. В червні близько 1 000 студентів отримали такі документи. ▶ Лідер терористичної організації “ДНР” О.Захарченко провів “пряму лінію” з жителями окупованої Донеччини. Телевізійні шоу в форматі прямих ліній – типовий елемент спілкування Президента РФ В.Путіна з росіянами. Це допомагає формувати потрібний для нього імідж. ▶ 12 червня в ОРДЛО відзначили “День Росії”. У Донецьку та Луганську пройшли концерти за участі російських артистів. Бойовики також оголосили про започаткування Дня російської мови. Знову можна говорити про копіювання традицій, адже саме в Росії відзначають день своєї країни 12 червня. ▶ Для журналістів, які працюють на сепаратистський телеканал “Юніон”, були організовані візити до редакцій газети “Советский спорт” та телеканалу “МатчТВ”. У Донецьку пройшов дводенний інтенсив “Школа реальної журналістики” за участі головного редактора журналу “Русский Репортер” В.Лейбіна, фотожурналіста Д.Белякова та генерального директора організації “Русские Репортеры” Д.Михайліна. У Луганську пройшов семінар “Журналістика нового часу”, в рамках якого також відбувся круглий стіл “Свобода слова в умовах громадянського протистояння”. Зокрема, на скайп-зв’язку був професор Південного федерального університету (Ростов) М.Васьков.
ЛИПЕНЬ	
Політика	<ul style="list-style-type: none"> ▶ В ОРДЛО почали обговорювати перспективу проведення нових виборів. З’явилася думка про необхідність збереження <i>status quo</i> за рахунок продовження “повноважень голів республік і парламентів”. ▶ У липні в Орловській області РФ була створена “робоча група з інтеграційної взаємодії регіону з Донецькою та Луганською народними республіками”. За словами в.о. губернатора області А.Кличкова, рішення “систематизує роботу по соціально-економічному співробітництву” з цими територіями (зокрема він говорив про постійні візити жителів Донецька та Луганська). Представники Орловської області також відвідують окуповані території, і це не передбачає бюджетних витрат.

¹ Інформація зібрана з відкритих джерел, зокрема: “Новости Донбасса” (www.novosti.dn.ua), “Реальная газета” (www.realgazeta.com.ua), ТАСС (www.tass.ru), РБК (www.rbc.ru), сайт “ДНР” (www.dnr-online.ru), “Донецкое агентство новостей” (ДАН, www.dan-news.info), “Луганский информационный центр (ЛИЦ, www.lug-info.com), “Интеграционный комитет “Россия-Донбасс”” (www.russia-donbass.ru), “Русский центр” (www.russian-center.ru).

Матеріал для цього додатка підготували Володимир ГОЛОВКО – кандидат історичних наук, старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України, Ольга КРАВЧЕНКО – аналітик Центру політичного аналізу комунікаційної групи “Імпульс”.

Соціально-економічна сфера	<ul style="list-style-type: none"> » У російських регіонах обговорювався законопроект, який пропонує скасувати зобов'язання для жителів окупованого Сходу України отримувати трудовий патент для працевлаштування в Росії, а також відмовитися від обмеження строку перебування в Росії. Проти виступили Московська область, республіка Марій Ел та анексований Крим. » Російська Федеральна служба з нагляду у сфері освіти і науки (<i>Рособрнадзор</i>) оголосила про проведення акредитаційної експертизи освітніх програм Донецького національного медичного університету. З початку збройних дій на Сході України ДонНМУ переїхав до м.Лиман у Донецькій області. Водночас у Донецьку продовжив роботу ВНЗ з аналогічною назвою. З проханням про його акредитацію в <i>Рособрнадзор</i> звернувся ректор університету, щоб мати змогу видавати дипломи російського зразка. » В ОРДО почала діяти норма, згідно з якою місцевим жителям із боргами за комунальні послуги заборонено залишати цю територію. Заборона встановлюється в судовому порядку і передається для виконання на пункти пропуску. » Молодь з ОРДЛО відвідала щорічний російський форум “Територія смислів на Клязьмі” (зміна для молодих вчених і викладачів економічних наук). » “Русский центр” (виконує функції ІК “Росія-Донбас” в Донецьку) і Громадська палата Рязанської області РФ підписали договір про соціально-культурне співробітництво після того, як представники Рязанської області приїхали в Донецьк.
СЕРПЕНЬ	
Політика	<ul style="list-style-type: none"> » Лідери угруповань “ЛНР” Л.Пасічник та “ДНР” О.Захарченко відвідали Південну Осетію у 10 річницю утворення російського анклаву. Там вони зустрілися з помічником Президента РФ В.Сурковим, який висловився на підтримку “республік”. Південна Осетія є своєрідним з'єднуючим елементом між Москвою, Донецьком і Луганськом. За словами Суркова, на території Південної Осетії для угруповань “Д/ЛНР” була створена “фінансова, торгова, економічна, юридична та організаційна інфраструктура”. » У Донецьку та Луганську майже одночасно були опубліковані звернення до Захарченка та Пасічника з проханням скасувати вибори та подовжити повноваження “діючої влади”. Поширили їх сепаратистський рух “Донецька республіка” та група профспілкових організацій і вишів під контролем “ЛНР”. Аргументували тим, що лише навесні верхівка бойовиків презентувала т.зв. програми розвитку, а для їх реалізації потрібно більше часу. » На окупованій Донеччині такі заяви спровокували конфлікт між сформованими в ОРДО елітами. Так, Д.Пушилін, т.зв. голова “народної ради ДНР”, сказав, що “ДНР” має наміри провести не тільки вибори глави і “парламенту”, але й новий “референдум”, якщо український Парламент не подовжить дію Закону про особливий порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО. Тим самим Пушилін розкрив свої амбіції позмагатися за місце лідера бойовиків. “Адміністрація голови ДНР” очікувано його заяви спростувала. » У серпні “для ознайомлення з роботою парламенту ДНР” Донеччину відвідала група депутатів Законодавчих зборів Оренбурзької області РФ. » 31 серпня унаслідок вибуху в ресторані в Донецьку загинув О.Захарченко. Це спровокувало переділ влади на окупованій частині Донецької області.
Соціально-економічна сфера	<ul style="list-style-type: none"> » Російський “Газпром” опублікував піврічну звітність, згідно з якою поставки газу на підконтрольні “Д/ЛНР” території за шість місяців 2018р. склали 1,534 млрд. Це на 10,4% більше, ніж у I півріччі 2017р. » Угрупування “ЛНР” дозволило вивозити вугілля, яке добувають на підконтрольних йому шахтах, до Росії через підконтрольні “ДНР” райони без “податкового” навантаження. Крім того, в польських ЗМІ з'явилась інформація, що за 2017р. з окупованого Донбасу до Польщі вивезли 100 тис. т антрациту через компанію <i>Doncoaltrade</i>, яка працює на території Польщі і на 60% належить О.Мельничуку, колишньому “заступнику міністра енергетики” угруповання “ЛНР”. » На підконтрольній “ДНР” території скоротили до 20% кількість пільгових місць у громадському транспорті на приміських маршрутах. » В ОРДЛО перейнялися долею релігійних організацій. Угрупування “ЛНР” зобов'язало їх пройти “процедуру державної реєстрації або легалізації” до жовтня 2018р. А “ДНР” визнала екстремістськими певні інформаційні матеріали Свідків Єгови та зобов'язало релігійні групи подавати звіти про зміни в діяльності.

ВЕРЕСЕНЬ

Політика

- ▶ Одрразу після вбивства Захарченка його місце посів Д.Трапезніков, до цього заступник Захарченка в “раді міністрів ДНР”. Допомогавав йому “міністр доходів і зборів” О.Тимофєєв (Ташкент), який також був соратником вбитого. Втім, дуже скоро влада в сепаратистському формуванні перейшла до Д.Пушиліна (у статусі в.о.), на той момент “голови народної ради ДНР”, який зміг заручитися підтримкою Росії. Зокрема, про те, що єдиним “легітимним органом у ДНР” після загибелі Захарченка може бути тільки “народна рада” на чолі з Пушиліним, заявив близький до В.Суркова політолог О.Чеснаков.
- ▶ Уже 7 вересня “народні ради” обох угруповань призначили вибори “голів” та “депутатів” псевдореспублік на 11 листопада 2018р. У випадку “ЛНР” єдиним реальним кандидатом на перемогу став Л.Пасічник. А в угрупованні “ДНР” крім Пушиліна про свої амбіції заявили екс-командир незаконного збройного формування “Схід” О.Ходаковський, дружина Захарченка Наталія, лідер руху “Новоросія” П.Губарев, “екс-міністр оборони ДНР” І.Хакімзянов. У різні способи всі вони були усунуті від “виборчого процесу”, а підконтрольні бойовикам “центрвиборчками” в якості опонентів зареєстрували технічних кандидатів.
- ▶ Паралельно Пушилін почав позбавляти структури управління “республіки” від наближених до Захарченка людей. Був оновлений склад “ради міністрів”, а “міністерство оборони” ліквідовано, підконтрольні Захарченку воєнізовані формування переведені в центральне підпорядкування.
- ▶ До Росії виїхали О.Тимофєєв, радник “глави ДНР” О.Казаків, а слідом за ними і “т.в.о. екс-глави ДНР” Д.Трапезніков. Його діяльність почала розслідувати “спеціальна парламентська комісія”, протягом місяця була практично готова справа зі звинуваченнями в розкраданні власності на суму в 850 млн. рублів.

Соціально-економічна сфера

- ▶ ЗМІ повідомили про намір “уряду ДНР” передати всі підприємства, які були під управлінням республіки, під зовнішнє управління “Внешторгсервіса”. Цю компанію пов’язують з українським олігархом С.Курченком, який втік до Росії. Очолював її колишній віце-губернатор Іркутської області РФ В.Пашков. Головна мета таких дій – відновити роботу підприємств захопленого Донбасу. Пов’язані з Курченком структури з 2017р. вже контролюють “націоналізовані” “ДНР” і “ЛНР” Алчевський меткомбінат і Єнакіївський метзавод “Метінвесту”. При цьому, Курченко забезпечує заводи залізородною сировиною з РФ, а туди поставляє готовий прокат. Крім того, підконтрольний йому “Газ-Альянс” продає вугілля з ОРДЛО.
- ▶ В.о. “Міністра доходів і зборів ДНР” Є.Лавренов визнав, що економічна ситуація на підконтрольній “ДНР” території Донецької області є складною. Зростає безробіття, особливо серед кваліфікованих фахівців, шахтарів і працівників харчової промисловості. Середня зарплата в Донецьку – 7 000-8 000 рублів.
- ▶ На підконтрольній “ЛНР” території бойовики говорили, що їм вдалося налагодити роботу великих промислових підприємств: Стахановського заводу феросплавів (СЗФ І.Коломойського), а також під дахом “Внешторгсервіса” – Алчевського меткомбінату, Стахановського вагонобудівного заводу та великих вугільних шахт.
- ▶ У Старобешівському районі Донецької області в рамках діяльності Інтеграційного комітету “Росія-Донбас” пройшла зустріч Д.Пушиліна з головою Бахчисарайського району анексованого Криму Р.Дердаровим, на якій йшлося про необхідність поглиблення співпраці “між містами та районами “ДНР” і “Республіки Крим”. Кримські чиновники також відвідали Краснодон Луганської області, де підписали договір про співпрацю між навчальними закладами Краснодона, підконтрольними “ЛНР”, і школами Алушти в окупованому Криму.
- ▶ У Макіївці сталося масове отруєння жителів водопровідною водою, що спричинило зростання соціальної напруженості в регіоні.
- ▶ Технологи почали трансформувати образ “голови ДНР” під Пушиліна. На противагу воєнному образу Захарченка основний акцент в його виступах і появі на публіці робиться на “господарчих питаннях” (ціни, робота підприємств, боротьба з корупцією). При цьому Пушилін уникає прямої критики Захарченка, говорить, що буде продовжувати його курс.
- ▶ Пушиліну вдалося підпорядкувати собі основні ЗМІ в окупованому Донецьку. Йдеться не лише про “офіційні” медіа, але й про підконтрольний раніше Захарченку “Оплот ТВ” та канали і сайти холдингу П.Губарева “Новоросія”.
- ▶ На захопленій “ЛНР” території почали знімати пропагандистський фільм “Ополченочка” про події на Донбасі в 2014р. Епізодичну роль у фільмі зіграла депутат Державної думи РФ Н.Поклонська, яка народилася в Луганській області.

ЖОВТЕНЬ

Політика	<ul style="list-style-type: none"> ▶ “Центрвиборчком” при бойовиках зареєстрували в якості кандидатів на “вибори” діючих лідерів і технічних кандидатів. У випадку “ДНР” це Д.Пушилін, а також “суддя Народного трибуналу” О.Шишкіна, депутат “народної ради ДНР” Р.Храменков. Для “ЛНР” це Л.Пасічник, а також голова “профспілки” О.Коваль, науковий співробітник музею Л.Руснак, інженер з охорони праці на підприємстві “Вокзал Луганськ” Н.Сергун. ▶ Д.Пушилін зустрівся в Москві з В.Сурковим. На зустрічі також був присутній співробітник Управління Президента РФ з прикордонного співробітництва О.Філатов, новий куратор гуманітарної та політичної взаємодії з ОРДЛО. За даними ЗМІ, він також відповідав за взаємодію з Донбасом з питань виборчої кампанії. ▶ Російські ЗМІ повідомляли, що “виборчу кампанію” на підконтрольній “ДНР” території ведуть куратори з Адміністрації Президента РФ з позивними “Чайка” та “Патріот”. За даними Чеснакова, вони ж працювали в Донецьку до 2016р. “Чайка” (за повідомленнями ЗМІ, Д.Конов) був куратором ЗМІ, а “Патріот” – внутрішньої політики. ▶ 18 жовтня “в.о. прем’єр-міністра ДНР” був призначений О.Ананченко. Він є досить неpubлічною фігурою. Російські джерела називають Ананченка креатурою заступника голови Уряду Росії Д.Козака. За даними ЗМІ, він також був радником С.Курченка в його південно-осетинській компанії “Внешторгсервис”. ▶ 30 жовтня Росія спробувала надати слово “голови центрвиборчкому ЛНР” О.Кравченко на засіданні РБ ООН, під час якого обговорювалася ситуація на захоплених українських територіях та, зокрема, призначені на листопад “вибори”.
Соціально-економічна сфера	<ul style="list-style-type: none"> ▶ У рамках діяльності Інтеграційного комітету “Росія-Донбас” були укладені чергові “договори про побратимство” між Бахчисараєм (Крим) і Вуглегірськом (ОРДО), а також між Євпаторією (Крим) і Свердловськом (ОРЛО). ▶ Представники Контрольного управління, міністерств фінансів та економіки провели ревізію діяльності О.Захарченка та О.Тимофєєва й дійшли висновку про викрадення і привласнення понад 24 млрд. рублів. Гроші переводилися через офшори на рахунки іноземних банків. Подібне розслідування ініціював і Д.Пушилін, створивши міжвідомчу комісію з перевірки діяльності “міністерства фінансів ДНР”. ▶ Наприкінці жовтня “Рада міністрів ДНР” підписала договір із ЗАТ “Внешторгсервис”, в рамках якого компанія Курченка зобов’язалася щорічно виділяти на потреби угруповання “ДНР” 150 млн. рублів (близько \$2,3 млн.). Гроші спрямовуватимуть на соціальні заходи (освіта, медицина, культура, спорт). Додатково компанія, яка фактично управляє близько 40 підприємствами, має сплачувати “податки”. ▶ На окупованій частині Донецької області почалося зростання цін на курятину та яйця (до 50%), що викликало негатив у суспільстві. Для стимулювання імпорту були знижені мита на ввезення м’яса птиці з 25% до 10%, але ціни не знизилися. ▶ В угрупованні “ЛНР” також шукали джерела фінансування. Так, Пасічник заявив, що всі діючі на окупованій території ринки увійдуть до “державного унітарного підприємства “Ринки ЛНР”. Ще одним резервом для “ЛНР” може стати “приватизація” порожнього житла: Пасічник підтримав чергову “ініціативу” про передачу безхазяйного житла в апаратне “управління комунальних підприємств” бойовиків. ▶ Д.Пушилін та Л.Пасічник оголосили про намір зняти митні пости між окупованими районами, для чого планується “привести до єдиного знаменника митне право”. ▶ Лідери бойовиків у Донецьку та Луганську також оголосили про підвищення зарплат для працівників “бюджетної” сфери в середньому на 10%. Це збіглося з “виборчою кампанією” та стало наслідком обіцянок Суркова Пушиліну, про які повідомляли російські ЗМІ. ▶ Було оголошено про відкриття на території, підконтрольній “ДНР”, філії “Міжнародного розрахункового банку”. Структура із Південної Осетії відкриє в “ДНР” мережу банкоматів. ▶ МВС РФ запропонувало збільшити для жителів ОРДЛО термін перебування в Росії до шести місяців (зараз – 90 діб). ▶ Держдума РФ прийняла законопроект №527255-7 про спрощене отримання російського громадянства українцями. Цей закон значно спрощує процедуру набуття громадянства РФ для жителів Донбасу. ▶ У польських ЗМІ вийшло два інтерв’ю із Пушиліним. Перше з’явилося в газеті <i>Rzeczpospolita</i>, а друге – на сайті <i>Onet.pl</i> (згодом видалене). Обидва були компліментарні стосовно Пушиліна і в цілому сепаратистів. ▶ У рамках “передвиборчої кампанії” лідер угруповання “ЛНР” Л.Пасічник просував тези про приєднання до РФ (він не бачить будь-якого варіанту, за якого окупована Луганщина повернеться під контроль України) і поліпшення добробуту луганчан (підвищення зарплати “бюджетникам”, вихід на зростання зарплат у майбутньому). ▶ У Донецьку пройшов “Міжнародний форум “Русский мир і Донбас: від співпраці до інтеграції”. У рамках заходу обговорювалися такі теми: “Шляхи інтеграції Донбасу в науковий та освітній простір Росії”, “Перспективи інноваційного соціально-економічного розвитку Донбасу на шляху інтеграції з Росією”, “Зберегти і примножити культурно-історичну спадщину Русского мира в Донбасі”, “Історія Донбасу в дзеркалі сучасності”. Також повідомлялося про підписання договору про побратимство між “Російською громадою Криму” і “Федерацією профспілок ДНР”.

ЛИСТОПАД

- Політика**
- ▶ Бойовики провели на підконтрольних їм територіях “вибори голів і депутатів республік”. Результати виявилися передбачуваними: лідером угруповання “ДНР” був обраний Д.Пушилін з результатом 60,85% голосів; головою “ЛНР” з результатом 68,3% був обраний Л.Пасічник. Крім цього, до “народної ради ДНР” пройшли сепаратистські рухи “Донецька Республіка” (72,5%) і “Вільний Донбас” (26%). Місця в “парламенті ЛНР” розділили сепаратистські рухи “Мир Луганщини” (74,12%) і “Луганський економічний союз” (25,16%).
 - ▶ Обидва угруповання “ДНР” та “ЛНР” повідомили про високу явку. Тим не менш, заходи, які вживалися для забезпечення голосування, свідчать про не дуже високу активність жителів окупованих територій. Відомо, що для залучення виборців вживалися зокрема, продаж дешевих продуктів, роздача безкоштовних квитків у театр та карток для поповнення рахунків мобільного зв’язку. Студентам за голос на виборах обіцяли поставити заліки “автоматом”, пенсіонерам пропонували безкоштовно виміряти артеріальний тиск тощо.
 - ▶ “Інавгурація” Пушиліна та Пасічника пройшла за одним сценарієм. У заходах взяли участь представники інших невизнаних “республік” – Південної Осетії, Абхазії, анексованого Криму і представники Державної думи РФ.
 - ▶ Наприкінці листопада були розширені повноваження “уряду ДНР”, очолюваного О.Ананченком. Зокрема, тепер серед повноважень “уряду” з’явилася “реалізація права законодавчої ініціативи”.
 - ▶ Продовжилися чистки в підзвітному Тимофєєву “міністерстві доходів та зборів”. Позбавлені посад заступники “Ташкента” – “перший заступник” М.Халін і “другий заступник, директор “Департаменту фінансово-економічної поліції” С.Четвериков.

- Соціально-економічна сфера**
- ▶ Після завершення формування управлінських структур за результатами “виборів” угруповання “ДНР” та “ЛНР” перейшли до активнішої розробки заходів для досягнення більшої фінансової самостійності. У ЗМІ з’явилася інформація, що на “інавгурації” в Донецьку керівник “делегатії” РФ депутат Держдуми Петров заявив новим лідерам, що економічна ситуація в РФ не дозволяє утримувати “республіки” на 100%.
 - ▶ В угрупованні “ЛНР” повідомили, що у 2018р. планують “запустити ще дев’ять промислових підприємств, включно зі Стахановським заводом феросплавів, Луганським трубним заводом, Краснолуцьким машинобудівним заводом. У той же час, у порту Маріуполя було заарештовано понад 3 000 т продукції Алчевського меткомбінату, яка перевозилася судном під прапором Ліберії в Бельгію. АМК знаходиться на окупованій території Луганщини і контролюється “Внешторгсервисом” Курченка. Генпрокуратура України обіцяє притягти до відповідальності “за фінансування тероризму” осіб, причетних до “контрабанди” продукції АМК через Маріуполь.
 - ▶ Про незаконний продаж вугілля з ОРДЛО розказали в енергетичній компанії ДТЕК. За їх даними, щомісячно близько 400-500 тис. т вугілля перетинає кордон з РФ, а звідти продається в ЄС.
 - ▶ Після “виборів” лідери бойовиків ще раз оголосили основні тези своєї політики. За словами Пушиліна, “буде продовжена робота за трьома ключовими напрямками: інтеграція з РФ, розвиток економіки, боротьба з корупцією”. Також з його слів: “забезпечення економічного розвитку – це найважливіша політична задача уряду ДНР, тим більше важлива, що, інтегруючись в економіку РФ, ми не хочемо бути споживачем або дотаційним регіоном. Донбас здатен не тільки заробляти на себе, але й бути попереду багатьох розвинутих держав”.
 - ▶ Л.Пасічник заявив, що вважає своїм головним завданням “збереження незалежності Республіки” і захист прав її громадян”.

ГРУДЕНЬ

- Політика**
- ▶ Були сформовані “уряди ДНР та ЛНР”. У випадку “ДНР” цьому передувало закріплення в документах практики поділу посад “голови республіки” і “голови уряду”. Характерна риса цих утворень – занадто велика кількість “міністрів”, основне завдання яких – імітувати активну діяльність в інформаційному просторі.
 - ▶ Л.Пасічник відвідав Південну Осетію, де разом із лідером самопроголошеної республіки А.Бібіловим підписав “договір про дружбу, співпрацю і взаємну допомогу”.
 - ▶ “Народна рада ЛНР” у грудні вела активну діяльність. Зокрема, були прийняті поправки до “кримінального кодексу” про запровадження кримінальної відповідальності за незаконне використання надр; посилена роль “народної міліції” і “військового комісаріату” під час проведення мобілізаційної роботи; змінений закон “про прокуратуру”; прийняті одразу три закони щодо захисту прав дітей.

- ▶ Д.Пушилін знову повторював тезу, що новому “уряду” поставлено завдання забезпечити економічне зростання, приділяючи особливу увагу металургійній та вугільній промисловості, машинобудуванню. Під час “прямої лінії” 27 грудня Пушилін також повідомив, що була розроблена дорожня карта розвитку металургійних, коксохімічних, машинобудівних і гірничодобувних підприємств, а також розвитку банківської системи.
- ▶ Напередодні формування “уряду ДНР” до Донецька, ймовірно, приїжджав С.Курченко. За інформацією анонімних джерел, він нібито мав зустрітися з представниками ДТЕК, довіреними особами кількох депутатів Верховної Ради та В.Сурковим. Чи відбулася така зустріч достеменно невідомо.
- ▶ Відразу після листопадових “виборів” в ОРДЛО різко зросли – на 5-20% – ціни на продукти харчування і першої необхідності. Серед головних причин – проблеми в роботі “Шахтарської птахофабрики”, що спричинило дефіцит м’яса птиці; скорочення посівних площ через тиск верхівки бойовиків на фермерів; подорожчання палива внаслідок зниження поставок з РФ. Для зниження цін бойовики вдаються до адміністративного тиску на роздрібні мережі та їх постачальників, запроваджуються допустимі норми націнок і надбавок. Запроваджено гранично допустимі ціни на 67 товарів, які закуповуються за “бюджетні кошти”.
- ▶ Продовжено курс на “націоналізацію ринків”. У “народній раді ДНР” знову сформована “Тимчасова комісія з питань передачі ринків, що діють на території ДНР, в державну власність і діяльності підприємств та установ-нерезидентів, на яких введено тимчасові державні адміністрації”. Крім того, “прем’єр” Ананченко наказав перевірити та проаналізувати діяльність таких тимчасових адміністрацій, отже контроль за ними посилюється.
- ▶ Угрупування “ДНР” оголосило про намір “націоналізувати” компанії ТОВ “Східний Бізнес Центр”, ТОВ “Фін Актив”, ТОВ “Укрдонінвест”, не зареєстровані на підконтрольній бойовикам території. Всі три компанії тією чи іншою мірою пов’язані з О.Януковичем.
- ▶ “ЛНР” та “ДНР” почали гармонізувати чинні на захоплених територіях норми митного “законодавства” з російським законодавством. Було скасовано ввізне мито між “республіками” та обмеження для місцевих жителів провозити через адміністративний кордон між областями товари продовольчої групи, спрощено митне оформлення товарів, що переміщуються залізничним транспортом.
- ▶ Бойовики запланували проведення “податкової реформи” з метою зменшення навантаження на бізнес, який діє на захоплених територіях, а також стимулювання підприємницької діяльності.
- ▶ Населення продовжило накопичувати борги за комунальні послуги. Підконтрольні бойовикам адміністрації посилили боротьбу з боржниками. Місцеві ЗМІ неодноразово повідомляли про те, що суди розглядають позови по комунальним боргам протягом трьох днів без виклику до суду боржника, а далі може бути примусове стягнення.
- ▶ Нестабільна ситуація з виплатою стипендій. За словами Пушиліна, підвищення зарплат і пенсій також відбудеться не для всіх.
- ▶ Голова комітету “народної ради ДНР” із зовнішньої політики, міжнародних зв’язків, інформаційних технологій В.Бердичівський заявив, що “в ДНР необхідно розробити закон про державне регулювання мережі Інтернет. Зараз у нас таких законів поки немає, але ми можемо зробити свою систему, яка не обмежуватиме нічії права і свободи”.
- ▶ На підконтрольній “ЛНР” території робилися спроби відновити мовлення російських каналів у населених пунктах поблизу лінії розмежування. Їх сигнал глушить українська влада.
- ▶ Під час “прямої лінії” Пушилін висловився про готовність звузити роль української мови в освітньому процесі, зокрема, прибрати її з обов’язкових предметів, залишивши можливість вивчати факультативно. Він також підтримав ініціативу оголосити 2019-й роком російської мови. Помітною також була увага до питань “боротьби з корупцією” та “встановлення справедливості” (у випадку рейдерських захоплень бізнесу “Ташкентом”).
- ▶ Вкотре Пасічник наголосив на тому, що найкраще майбутнє для Луганщини – стати частиною Росії.

МИРОТВОРЧА МІСІЯ НА ДОНБАСІ: ДУМКИ ЗАХІДНИХ ЕКСПЕРТІВ

Ідея запровадження миротворчої місії на Донбасі для врегулювання тривалого збройного конфлікту активно обговорюється у світовому політичному дискурсі, на авторитетних дискусійних майданчиках, серед політиків і експертів. Нині ця ідея розглядається як один з найбільш оптимальних і можливих варіантів встановлення миру на Сході України. Але, на жаль, поки що непереборними є кардинально різні позиції України та західних країн-партнерів і Росії, країни-агресора, яка не визнає своєї причетності до війни на Сході України.

У цьому матеріалі представлені думки і позиції деяких відомих західних експертів стосовно шансів і перспектив задіяння миротворчої місії ООН на Донбасі.

Зрозумілими є досить обережні оцінки експертами перспективи миротворчої операції, яка залежить від ряду умов, зокрема необхідності досягнення певних компромісів, відповідних політичних домовленостей. Наразі це виглядає досить проблематичним. Зокрема про це йдеться в інтерв'ю Р.Гована. Своєю чергою, О.Дулеба наголошує на інституційній недосконалості саме переговорного процесу, тобто існуючих форматів багатосторонніх перемовин щодо проблеми Донбасу. С.Пайфер акцентує увагу на специфіці та характері миротворчої місії, проблемах її поетапного розгортання.

Однак, очевидне й інше – необхідно поступово, крок за кроком створювати сприятливі умови для ефективного врегулювання конфлікту на Донбасі, в т.ч. за допомогою миротворчих інструментів світового співтовариства.

МИРОТВОРЧІЙ МІСІЇ МАЮТЬ ПЕРЕДУВАТИ БАЗОВІ ПОЛІТИЧНІ ДОМОВЛЕНОСТІ



Річард ГОВАН,
провідний експерт
Центру міжнародного
співробітництва
Нью-Йоркського
Університету

– Якими є можливі шляхи, засоби та перспективи вирішення тривалого конфлікту на Донбасі?

Це дійсно трагічна і складна тема, у якій багато що для мене залишається нез'ясованим. Упродовж останніх 18 місяців я дуже уважно вивчав питання спроби миротворчої місії за підтримки ООН стабілізувати ситуацію на Донбасі. Саме це стало темою моєї доповіді в січні 2018р. “Чи можуть Об'єднані Нації об'єднати Україну?” для Гудзонського інституту у Вашингтоні, яка викликала жваву дискусію.

Причиною, яка спонукала мене до написання своєї доповіді, є моє глибоке вивчення *UNTAES* – Тимчасової адміністрації ООН для Східної Славонії.

Та місія, що діяла в 1996-1998рр., змогла успішно реінтегрувати контрольовані сепаратистами території в Хорватію, і чимало аналітиків вказували на неї як на можливу модель для Донбасу. Саме так я долучився до цієї дискусії. Сподіваюся, що зможу запропонувати деякі корисні уроки, виходячи з мого доволі обмеженого досвіду.

Коли я почав працювати над Донбасом (останній квартал 2017р.), було відчуття, що операція для встановлення миру може стати своєрідним ключем чи навіть “чарівною паличкою”, що зможе усунути всі головні перешкоди до виконання Мінських домовленостей. Було очевидно, що весь Мінський план пішов хибним шляхом. Однак заява Президента В.Путіна у вересні 2017р. про те, що він міг би допустити присутність ООН на Донбасі, раптом дала привід для нового оптимізму.

Чимало західних посадовців (включно з американськими дипломатами) сподівалися, що миротворчі сили допоможуть розв'язати проблеми, які Україна, Росія і донбаські сепаратисти не в змозі вирішити самостійно. Наприклад, хто зможе організувати місцеві вибори, передбачені Мінськими домовленостями? Миротворці! Хто зможе контролювати українсько-російський кордон? Миротворці!

Озираючись назад, я розумію, що цей оптимізм був здебільшого недоречним. Путін та його радники дуже швидко дали зрозуміти, що не зацікавлені

в масштабній місії з амбітною Радою Безпеки (РБ) на кшталт *UNTAES*. Вони хотіли, щоб малочисельні сили ООН лише охороняли спостерігачів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Були певні натяки на те, що Москва може зрештою погодитися і на більш чисельні миротворчі сили. Наприкінці 2017р. та на початку 2018р. низка російських аналітиків зі зв'язками у Кремлі писали про досить значні експансивні варіанти підтримання миру. Схоже, що Росія “перевіряла” США та їх союзників на предмет того, чи зможе ідея миротворчої місії призвести до нових пропозицій з пом'якшення санкцій.

Ми насправді не знаємо, наскільки це було серйозно. Кадрі Лійк – представник ЄР з міжнародних відносин стверджував, що росіяни досить швидко зрозуміли, що ні Вашингтон, ні Брюссель не підуть на значні поступки в санкціях і зрештою відкинули ідею миротворчої місії. Я вважаю, що це переконлива інтерпретація подій.

Також можливо, що самі західні чиновники та аналітики допомогли покласти край умовній зацікавленості Росії в миротворчому варіанті, приймаючи його занадто серйозно. Згадка Путіним можливості введення обмежених сил однаково могла чи не могла стати першим кроком до політичних дискусій. Проте майже відразу американські та європейські аналітики занурилися у дослідження формату та функцій цих сил.

Доволі швидко ці дослідження перейшли в технічну площину. Ми витрачали багато часу на з'ясування того, яким би мав бути мандат РБ для миротворчих сил на Донбасі. Ми говорили про потенційну чисельність цих сил (мій найкращий прогноз – від 20 до 25 тис.) і про країни, які могли б надати військових, поліцейських і цивільних експертів для цієї місії.

Це викликало певне хвилювання в Європі. Країни – не члени НАТО, як-от Швеція та Фінляндія, опинилися під тиском, адже США та ключові європейські гравці, зокрема Німеччина, зажадали від них “пропозицій” щодо миротворців. Високі посадовці у Стокгольмі та Хельсінкі почувалися вкрай некомфортно через ідею відрядження своїх солдатів на кордон з Росією.

Напевно, їм не варто було так хвилюватися. Як офіційні, так і неофіційні російські діячі дистанціювалися від цієї дискусії (хоча завдяки неформальним контактам я знаю, що експерти в Москві з інтересом читали наші документи). Протягом останнього року дебати щодо миротворців на Донбасі втратили імпульс, хоча я не виключаю, що після виборів в Україні це питання може знову порушитися.

Який урок цієї історії? Відповідь полягає в тому, що західні чиновники і, можливо, такі фахівці, як я, неправильно зрозуміли потенційне значення миротворчого варіанту.

Миротворча місія ніколи не змогла б стати “чарівною паличкою” для Донбасу. Конфлікт триває через низку геополітичних, регіональних і місцевих політичних суперечностей. І жодна миротворча місія, безвідносно її масштабу, мандата чи складу, не зможе “виправити” їх.

– Якими є перспективи розгортання миротворчої місії ООН на Донбасі? Які є можливі варіанти досягнення компромісу між сторонами?

Миротворча операція на Донбасі може спрацювати лише, якщо Москва, Київ та інші учасники заздалегідь подолають свої фундаментальні відмінності. Якщо станеться таке диво, то миротворча місія дійсно може допомогти у практичній реалізації компромісу між Києвом і Москвою.

Українські та західні аналітики переконані, що на Донбасі все ще залишається чимало російської військової техніки та озброєнь. Єдиний спосіб вивести все це з регіону полягає в досягненні Москвою політичного порозуміння з Україною та її союзниками, а потім надання відповідної згоди на виведення. Доки всі російські війська не підуть з регіону, розгорнути там будь-які миротворчі сили практично неможливо. Ніхто не захоче відправляти свої війська туди, де вони можуть, нехай випадково, вступити в бій з росіянами і тим самим спричинити велику міжнародну кризу. То навіщо взагалі говорити про миротворців? Є принаймні три хороших відповіді.

Росія може погодитися на розгортання міжнародних миротворчих сил як засобу перевірки виводу всієї військової техніки та озброєнь. Миротворці могли б також допомагати стримувати будь-які дрібні банди та угруповання (з обох таборів), використовуючи силу після укладання мирної угоди. Попередній досвід, наприклад, Східної Славонії та Косово, свідчить, що такі конфлікти рідко закінчуються “чисто”. Завжди є незадоволені, непримиренні бійці і ті, хто не хоче припинити насильство, слідуючи вказівкам своїх стратегічних хазяїв. Миротворці можуть займатися такими каламутниками на місцях.

Нарешті, міжнародна присутність могла б дійсно вирішувати деякі технічні проблеми – зокрема, організацію та проведення виборів – з належним рівнем неупередженості та довіри. Це важливо для майбутнього Донбасу. Яким би не було політичне врегулювання конфлікту, воно має сприйматися як справедливий. У цьому можуть допомогти ООН і такі партнери, як ОБСЄ.

Проте ми маємо залишатися реалістами. Миротворча місія може виконати всі ці функції лише після того, як Київ, Москва та інші держави підготують базову політичну угоду про припинення війни.

Коли така угода з'явиться, миротворці зможуть зайнятися її деталями і гарантувати, що дрібні спалахи не поховують цю угоду цілком. Але, на відміну від наших попередніх оцінок, ми повинні усвідомити, що миротворча діяльність не є ключем до широкої угоди. Росія не збирається робити жодних великих поступок щодо Донбасу тільки тому, що їй пропонують миротворців.

Миротворча місія – це лише можливий інструмент для досягнення ширшої стратегічної домовленості. ■

**ПОТРІБНО ПЕРЕГЛЯНУТИ ІНСТИТУЦІЙНІ
РАМКИ ПЕРЕГОВОРІВ ЩОДО ДОНБАСУ**



Александр ДУЛЕБА,
директор
Дослідницького центру
Словацької асоціації
зовнішньої політики

– Якими є можливі шляхи, засоби та перспективи вирішення тривалого конфлікту на Донбасі?

Існує кілька причин, чому прогрес переговорів з врегулювання кризи на Донбасі є таким повільним. І перша – це, власне, текст Мінських домовленостей. Вони складаються з набору окремих пунктів, між якими немає чіткого взаємозв'язку. Тобто, якби Пункт Б автоматично впливав з Пункту А, то у тієї чи іншої сторони не виникало б сумнівів, що після чого вона має робити для досягнення прогресу в реалізації угод. Відсутність чіткого причинно-наслідкового зв'язку в угодах дозволяє сторонам фактично паралізувати переговори, адже вони дотримуються і впроваджують різні взаємовиключні стратегії, що врешті-решт є природним результатом.

На мою думку, щоб зрушити процес з місця, потрібно говорити якщо не про нові Мінські домовленості-3, то принаймні домовитися про обов'язкові для виконання дорожні карти з впровадження кожного пункту існуючих угод.

Іншою, не менш важливою, причиною слабого прогресу переговорів є інституційні диспропорції і недоліки форматів, у яких вони відбуваються. Нормандський формат, спроможний сприяти досягненню принципових політичних домовленостей, недостатньо пов'язаний з роботою Тристоронньої контактної групи (ТГ) у Мінську, яка мала б трансформувати ці домовленості в конкретні технічні заходи, що можуть виконуватися на місцях. Інституційний розрив між Нормандським форматом та Мінською ТГ дійсно перешкоджає прогресу в переговорах.

Зокрема, Німеччина і Франція не представлені у ТГ. Поки що ми не чули чітких пояснень з Берліна та Парижа, чому так склалося. Участь представників цих країн у Мінській ТГ, безумовно, поліпшила б передачу Нормандського порядку денного на рівень ТГ і відтак допомогла б зменшити розрив між двома основними форматами переговорів.

Водночас ОБСЄ не відіграє жодної ролі в Нормандському форматі, хоча і виступає модератором переговорів у рамках Мінської ТГ. Якщо представники Франції та Німеччини не входять до складу ТГ, то виникає питання: чому ОБСЄ не є частиною Нормандського формату? Чи слід посилювати роль цієї організації в переговорах, що тривають, принаймні

у якості спільної платформи для всіх існуючих форматів? Наразі ми не маємо чітких і задовільних відповідей на обидва питання.

Іншою проблемою є мандат учасників переговорів у Мінській ТГ. Він є неадекватним у тому сенсі, що сторони не можуть приймати обов'язкові для виконання рішення у реальному часі – тут і тепер. Будь-яка домовленість, досягнута в Мінську, має згодом підтверджуватися в Москві та Києві тими, хто не бере участі в переговорах у Мінську. Під час переговорів їх учасники спілкуються, тим самим створюючи передумови для зближення своїх позицій, що, в підсумку, збільшує потенціал для досягнення домовленостей.

Проте, якщо в цей процес втручаються “сторонні” дійові особи, вони не можуть зрозуміти логіку переговорного процесу, і тому навряд чи зможуть його правильно оцінити. Форма переговорів усередині та навколо Мінської ТГ не створює оптимальних умов для успішного переговорного процесу. Представники сторін у Мінську повинні отримати більш дієвий політичний мандат для досягнення домовленостей у реальному часі. І, нарешті, російсько-американські перемовини у форматі Сурков-Волкер – це абсолютно “паралельний світ” переговорів, чий зв'язок з Нормандським форматом та Мінською ТГ залишається вкрай незрозумілим.

Інституційна фрагментація форматів переговорів дозволяє сторонам конфлікту гальмувати їх прогрес. Наприклад, дипломатичне обличчя Росії в Нормандському форматі часто відрізняється від того, що демонструє Росія у ТГ в Мінську. У Нормандії Росія може підтримати деякі пропозиції, щоб показати себе з “хорошої сторони”, водночас легко і без проблем ховаючи її у Мінську. Ця фрагментація також дозволяє учасникам просувати різні дволикі стратегії переговорів, що перетворює перемовини на хибне коло.

Якщо існує бажання дійсно змінити ситуацію, то необхідно реформувати інституційні рамки переговорів, спростити їх і зменшити кількість форматів. Насправді одного-єдиного формату переговорів з реальним мандатом учасників для досягнення реальних домовленостей у реальному часі буде достатньо.

І нарешті, я вважаю заміну Женевського формату переговорів (США – ЄС – Україна – Росія) Нормандським (Франція – Німеччина – Україна – Росія) стратегічною помилкою. **По-перше**, знизилася репрезентативність переговорного формату, і **по-друге**, це призвело до інституційної фрагментації переговорів. Якби Женевський формат продовжував діяти, то паралельних контактів по лінії Суркова-Волкера могло б взагалі не бути. Більше того, якщо Росія розглядає ЄС як частину “проблеми”, що призвела до ескалації російсько-української кризи (оскільки ЄС запропонував Україні інтеграцію через угоду про асоціацію), то ЄС має стати учасником її рішення, і тут неважливо, наскільки ми приймаємо чи не приймаємо російське бачення причин кризи.

Якщо ми погоджуємося, що криза на Донбасі є системною кризою європейської безпеки, то важливо долати її відповідним чином, оскільки це прецедент для врегулювання криз, що можуть виникнути в майбутньому. Повернення до Вестфальської системи мирних конгресів за участі великих європейських держав не в інтересах європейської безпеки, однак Нормандський формат дедалі більше нагадує цей підхід.

Франція і Німеччина взяли на себе велику відповідальність від імені всіх держав-членів ЄС представляти їх у вирішенні донбаської кризи. Проте, однією з прикрих помилок, яку ми спостерігаємо сьогодні, є недостатня інтеграція ЄС та його окремих членів – принаймні тих, хто розглядає цю кризу як загрозу своїй національній безпеці – в переговорні процеси щодо її вирішення. На рівні ЄС практично не відбувається координації зусиль німецької та французької дипломатії ні з Європейською службою з питань зовнішньої діяльності, ні з іноземними службами країн-членів ЄС. Зрозуміло, що Росія не хоче бачити ЄС як діяча європейської безпеки, але той факт, що ця роль ЄС ігнорується в Берліні та Парижі, є глибоким непорозумінням.

– Якими є перспективи розгортання миротворчої місії ООН на Донбасі? Які є можливі варіанти досягнення компромісу між сторонами?

Озброєна миротворча місія ООН, що доповнить моніторингову місію ОБСЄ на Донбасі – це продуктивна та цікава ідея, матеріалізація якої якісно змінить пошук виходу з кризи. З одного боку, дуже добре, що цю ідею активно обговорюють, але, з іншого, – надії та сподівання на таку місію можна вважати визнанням провалу нинішніх спроб розв'язати кризу, а також підтвердженням того, що існуючі Мінські домовленості та формати переговорів з їх виконання є неадекватними і такими, що потребують реформування.

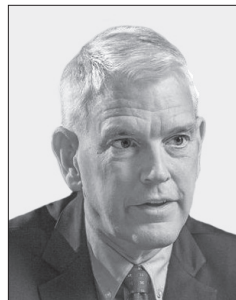
Я розглядаю ідею місії ООН як намагання вийти за межі існуючих переговорних рамок, оскільки нинішній формат видається вичерпаним. Проте вірю, що прогресу у вирішенні кризи можна досягти лише шляхом перегляду та розвитку існуючих домовленостей, включаючи формати переговорів, а не шляхом створення нового порядку денного. Наївно сподіватися, що сторони зможуть домовитися про місію ООН без узгодження інших частин Мінських домовленостей. Можна очікувати, що ймовірність досягнення згоди щодо місії ООН є такою ж, як ймовірність узгодження інших ключових частин Мінських домовленостей.

Якщо відійти від заяв офіційних представників Росії та України, кожна із сторін має власне уявлення про формат і повноваження можливої місії ООН на Донбасі. Ідеї обох сторін несумісні. Проте очевидним є той факт, що без згоди Росії як постійного члена РБ ООН місія ООН на Донбасі неможлива, так само, як і її форма, на яку має погодитися Росія. Я не вважаю за потрібне розмірковувати про умови, за яких Росія може погодитися з українською ідеєю місії, та/або про компроміс між російським і українським баченням місії ООН.

Єдине, про що тут можна говорити, то це про можливість угоди Росії на таку місію, якщо їй передуватиме нова комплексна угода щодо донбаської кризи. І це повертає нас туди, звідки ми почали – з необхідності перегляду Мінських домовленостей. Інший сценарій передбачає радикальну зміну ставлення Росії до України та до кризи на Донбасі, та це навіряд чи станеться в найближчому майбутньому, особливо за нинішнього керівництва Росії.

Тобто для того, щоб місія ООН на Донбасі стала реальністю, вона має стати частиною Мінських домовленостей – а це ще один аргумент на користь їх перегляду. Тут я маю ще раз наголосити на необхідності подальшого розвитку Мінських домовленостей безвідносно російських вимог для схвалення нею можливої місії ООН. Якщо переговорний процес зрушить з місця, потрібно розпочати роботу над дорожніми картами для виконання кожного пункту Мінських домовленостей. Водночас потрібно переглянути інституційні рамки переговорів з врегулювання кризи. Нам не потрібні три паралельні формати; достатньо лише одного – репрезентативного і такого, де учасники переговорів матимуть широкий мандат. ■

ВИРІШЕННЯ ДОНБАСЬКОГО КОНФЛІКТУ: ПРОГРЕС І НАСТУПНІ КРОКИ



Стівен ПАЙФЕР,
старший
науковий співробітник
Інституту Брукінгса,
колишній Надзвичайний і
Повноважний Посол
США в Україні

Вступ. Конфлікт на Донбасі триває п'ять років. Хоча спочатку він виглядав і, власне, задумувався у вигляді “сепаратистської” боротьби, – його істинна природа є очевидною. Це війна низької інтенсивності проти України, що її ведуть російські сили та їх маріонетки.

Підтримуючи цей “тліючий конфлікт” для дестабілізації української влади, Кремль переслідує дві мети: ускладнити для України проведення необхідних внутрішніх реформ і завадити зусиллям Києва наблизитися до Європи. Агресія Росії викликала міжнародний осуд і санкції, водночас сприяючи зміцненню української національної ідентичності. Кремль не демонструє зацікавленості у включенні Донбасу до свого складу (на відміну від Криму). Він розглядає Донбас суто як інструмент у своїй ширшій кампанії проти України.

Якщо Москва дійде висновку, що її нинішня політика не працює, вона може почати шукати шлях для достойного виходу з цієї “трясовини”. За таких обставин введення належним чином структурованих міжнародних миротворчих сил разом із запровадженням тимчасової міжнародної адміністрації могло б стати

механізмом і політичним прикриттям для “відступу” Росії та спрямо б врегулюванню конфлікту.

Історія питання. Невдовзі після захоплення та незаконної анексії Криму Росією в березні 2014р. “зелені чоловічки”, як їх називають українці, з’явилися в кількох великих містах на Сході України. На відміну від Криму, де українські військові залишилися у місцях дислокації і не чинили опору російським силам, на Донбасі українські силовики та військові почали давати відсіч. У серпні 2014р., після кількох місяців боїв Україна, здавалося, ось-ось відновить контроль над усією територією Донбасу, проте прямевтручання регулярної армії Росії завадило цим планам. У вересні сторони погодилися на перемир’я, яке, однак, не стало постійним.

На зустрічі в Мінську в лютому 2015р. канцлер Німеччини А.Меркель та французький Президент Ф.Олланд допомогли сторонам конфлікту домовитися про друге перемир’я та укласти угоду між Президентом П.Порошенком і Президентом В.Путіним. Перші три пункти т.зв. других Мінських домовленостей – припинення вогню, відведення важкого озброєння від лінії зіткнення та забезпечення вільного доступу для Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ – ніколи не були виконані повністю. Втім, ці домовленості залишаються мірилом для багатьох, включаючи ЄС, який, зокрема, пов’язує скасування візових та економічних санкцій проти Росії з повним виконанням нею Мінська-2.

Конфлікт на Донбасі залишається тліючим. Москва відмовляється визнати свою роль, проте російські військові та силовики забезпечують командування, фінансування, постачання зброї і боєприпасів, а в деяких випадках – підтримку у вигляді регулярних підрозділів російської армії. Це зумовило жахливі втрати для Донбасу та України – близько 13 тис. загиблих, переміщення 2 млн. людей та велетенські збитки для інфраструктури, промисловості та житлового фонду.

Путін і Кремль, схоже, схильні продовжувати цей конфлікт, вочевидь виходячи з того, що вигода від шкоди, заподіяної Україні, переважає політичні та економічні втрати для Росії. Проте Москва не готова нести їх безкітечно. Дехто в Києві хвилюється, що Росія може розпочати повноцінний військовий наступ. Однак це видається малоімовірним, адже українська армія, значно підсилившись з 2014р., здатна завдати дуже серйозних втрат нападнику – і це анафема для тих, хто сидить у Кремлі. Більше того, широкомасштабний наступ майже напевно спричинить нові, ще більш жорсткі економічні санкції Заходу проти російської економіки, яка вже сьогодні перебуває в майже повній стагнації.

Політичні вигоди від окупації нових територій незначні. Росія продовжує застосовувати “тактику салямів” – низку поетапних заходів проти України. Йдеться, наприклад, про напад на українські військові кораблі в Керченській протоці в листопаді 2018р. і поступовий рух Росії до встановлення одноосібного контролю над Азовським морем. Схоже, що ця тактика працює, не викликаючи при цьому серйозної реакції Заходу.

У вересні 2017р. Путін згадав про можливі миротворчі сили ООН для Донбасу (українці вперше висловили інтерес до цієї ідеї ще у 2015р.). Бачення росіян обмежувала діяльність цих сил моніторингом лінії розмежування та супроводом співробітників Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ. Дехто вважав, що це може відкрити шлях для потужніших миротворчих сил, які посприяли б врегулюванню, проте Москва проігнорувала цю ідею.

Російське керівництво не збирається кардинально міняти свій курс до отримання результатів президентських і парламентських виборів в Україні, можливо сподіваючись на появу нових лідерів, які могли б відмовитися від європейського курсу і були б більш згідливими з Москвою. Та це лише спроба видати бажане за дійсне. Якщо/коли Кремль вирішить, що Україна не зробить такого розвороту, він може всерйоз замислитися про те, як витягти себе з Донбасу. За таких умов можна повернутися до ідеї миротворчих сил ООН і тимчасової міжнародної адміністрації.

Структурування миротворчих зусиль. Миротворчі сили могли б забезпечити Путіну політичне прикриття для виходу зі Східної України. Такі сили, разом із створенням тимчасової міжнародної адміністрації дозволили б йому запевнити свій електорат у тому, що він влаштував “захист” для населення Донбасу, яке, як він раніше заявив, може зазнати жорстокої кари з боку України, коли вона поверне ці території під свій контроль.

Це означає поступовий перехід від поточного стану до ситуації, коли владу здійснюватимуть миротворчі сили та тимчасова міжнародна адміністрація, і аж до повного відновлення українського суверенітету над Донбасом, включаючи контроль над кордоном з Росією.

Абсолютною передумовою для миротворчих сил ООН є готовність Росії вивести свої збройні сили, ставлеників і важке озброєння з Донбасу. Згода Москви на миротворців означала б готовність Росії до виходу з України. Звісно, що умови запровадження будь-яких миротворчих сил мають бути прийнятними як для Києва, так і для Москви.

РБ ООН може дати дозвіл на миротворчі сили відповідно до Розділу VI Статуту ООН про мирне розв’язання спорів, що також має включати елементи Розділу VII (“Дії щодо загрози миру, порушень миру та актів агресії”). Такі елементи Розділу VII дозволять миротворцям вживати більш рішучих заходів, наприклад, для захисту цивільних осіб. Хоча більшість про-російських сепаратистів, ймовірно, залишать Україну, деякі з них можуть і не перебувати під повним контролем Росії та/або вирішати залишитися. Тож миротворчі сили повинні мати можливість “займатися” ними та зберігати будь-яке важке озброєння, що залишилося, у захищених місцях.

Щоб бути ефективними, миротворчі сили повинні мати не лише широкий мандат, але й достатню чисельність. Досвід попередніх миротворчих місій свідчить, що для серйозної операції на Донбасі знадобиться 20-40 тис. миротворців. Їх має бути достатньо, щоб “покрити” весь регіон та стримати будь-яку групу від збройного опору.

У цій ситуації миротворцями не можуть бути представники України, Росії або країн НАТО. Проте, європейські держави - не члени НАТО, інші пост-радянські держави та традиційні учасники миротворчих операцій ООН, як-от Індія, були б відмінними кандидатами. Крім військових, миротворчі сили також повинні включати чималий поліцейський контингент. У ідеальній миротворчій операції військові залишаються здебільшого на задньому плані, а цивільна поліція здійснює первинну повсякденну взаємодію з місцевим населенням.

Питання розгортання миротворчих сил також доволі непросте. Ідея Путіна щодо розміщення миротворців лише вздовж лінії розмежування є неприйнятною, адже це у кращому випадку перетворить тліючий конфлікт на заморожений. Натомість українці хотіли б розгорнути миротворчі сили в усьому Донбасі, аж до кордону з Росією, причому якнайшвидше.

Для цього необхідно домовитися про етапність розгортання. Хоча початок миротворчої місії саме на лінії розмежування є цілком логічним, її мандат повинен передбачати розгортання сил у всьому Донбасі – можливо, у 2-3 етапи – впродовж 60-90 днів. На завершальному етапі миротворчі сили діяли б в усьому регіоні та контролювали кордон з Росією для запобігання потокам зброї чи інших незаконних матеріалів. Мандат не повинен вимагати звернень до РБ ООН за дозволами для переходу від одного етапу до іншого, але росіяни можуть наполягати на прийнятті певних політичних кроків відповідно до других Мінських домовленостей. Сторонам доведеться владнати всі ці деталі.

Наприклад, якщо на першому етапі миротворці розгортаються вздовж лінії розмежування, то Верховна Рада в якості “прелюдії” до другого етапу приймає закон про амністію, що забороняє переслідування осіб за події на Донбасі (за винятком тих, хто вчинив воєнні злочини). Відтак на другому етапі миротворча місія поширюється і починає діяти на значній частині наразі окупованого Донбасу. Потім Рада може прийняти закони про місцеве самоврядування відповідно до Конституції та міжнародних стандартів, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування, а Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ розпочинає діалог з місцевою громадськістю про умови проведення місцевих виборів. Ці кроки забезпечать підґрунтя для третього етапу розгортання миротворчих сил, під час якого вони діятимуть на всій території Донбасу, включно з українсько-російським кордоном. І щоб досягти домовленості з миротворчих сил, Києву, ймовірно, доведеться йти на компроміс щодо свого прагнення до негайного розгортання миротворців на кордоні.

Розгортання миротворчих сил має супроводжуватися діяльністю тимчасової міжнародної адміністрації, метою якої є адміністрування і управління Донбаським регіоном до відновлення там українського суверенітету. Її різноманітні завдання можуть включати відновлення цивільної адміністрації, проведення поліцейських операцій та встановлення правопорядку;

підготовку до місцевих виборів за сприяння ОБСЄ; реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб і біженців, які повертаються додому; а також відновлення економіки.

Тимчасова міжнародна адміністрація має активно долучати місцевих жителів, які не обіймали керівних посад у т.зв. “ДНР/ЛНР”. Сподіваюся, що така тимчасова адміністрація зможе залучити значні міжнародні фінансові ресурси для відбудови інфраструктури, промисловості та житла. Чим більше ресурсів вона зможе залучити, тим більшим авторитетом вона користуватиметься серед місцевого населення.

Щойно миротворчі сили та тимчасова міжнародна адміністрація почнуть діяти в усьому Донбасі, це відкриє шлях до проведення місцевих виборів під спостереженням ОБСЄ, а Захід зміг би почати послабляти санкції проти Росії. Перехід завершиться передачею влади українському уряду та виведенням миротворчих сил. У реальних термінах цей процес може тривати щонайменше 2-3 роки.

Чи могло б це спрацювати? Реалістичність цього сценарію цілком і повністю залежить від Москви. Якщо Кремль вирішить залишити Донбас і дозволить повернути мир у цей регіон, то поєднання миротворчих сил і тимчасової міжнародної адміністрації є для цього дієвим механізмом. Це питання також залежить від Києва, адже українському уряду, ймовірно, доведеться йти на компроміси у процесі формування миротворчого мандата і плану, на який погодяться росіяни.

Усе це вимагатиме складних переговорів, і оптимальним для них є формат невеликої контактної групи, до якої увійдуть як українці, так і росіяни. Ця група підготує проект мандата та проект резолюції для розгляду РБ ООН.

Сполучені Штати та Європа можуть розширити перспективи такого плану. Вони повинні підтримувати і посилювати політичний та економічний тиск на Москву, щоб знизити “рентабельність” конфлікту для Кремля та переконати його вийти з нього.

Продовжуючи свою підтримку України, Захід також має рекомендувати Києву не вимагати “все і одразу” та виконувати свою частину зобов’язань у рамках Мінських домовленостей, адже вони наразі залишаються єдиним планом урегулювання. Що українській владі потрібно робити вже сьогодні – так це намагатися достукатися до жителів окупованого Донбасу та запевнити їх, що після відновлення суверенітету їх приймуть в Україні як повноправних громадян. Це допоможе зміцнити довіру, що, своєю чергою, сприятиме покращенню ситуації.

Як уже зазначалося, Москві та Києву доведеться приймати важкі рішення, аби цей план почав працювати. Його успіх – чи навіть його початок – зовсім не гарантований. Але якщо шукати шляхи виходу з “глухого кута” на Донбасі, то миротворчі сили ООН і тимчасова міжнародна адміністрація можуть стати таким рішенням. ■

ВІЙНА НА ДОНБАСІ: МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ І НАПРЯМИ ДІЙ¹

Уже п'ять років триває російська інтервенція на Сході України, і поки не зрозуміло, скільки часу це ще продовжуватиметься. Наша країна вже зазнала колосальних людських, матеріальних, територіальних втрат. І наразі є ряд питань, відповіді на які могли б дещо прояснити ситуацію та окреслити осяжне майбутнє. Зокрема: (а) які перспективи зупинення війни на Донбасі? (б) чи простежуватимуться у 2019р. обнадійливі тенденції врегулювання цього тривалого конфлікту? (в) чи він містить реальну загрозу подальшої ескалації? Тобто, варіації можливих сценаріїв розвитку ситуації на Донбасі в рік важливих для України виборчих перегонів були предметом заочної дискусії українських експертів.

Оцінюючи сучасні світові тенденції, стан конфлікту, позиції та інтереси України, Росії, країн Заходу, фахівці переважно схиляються до думки, що навряд чи слід очікувати якихось кардинальних змін у зоні конфлікту. Найбільш імовірним сценарієм буде збереження існуючого *status quo* на Донбасі. Водночас, учасники дискусії наголошують й на можливості ескалації конфлікту, загостренні бойових дій на Сході України. Своєю чергою, відзначається й певна можливість позитивних змін, але це визначальною мірою залежатиме від позиції Росії.

Друга частина Заочного круглого столу присвячена питанню “Як слід діяти Україні?”. На думку експертів, пріоритетними напрямками є зміцнення обороноздатності країни, здійснення ефективної внутрішньої політики, забезпечення зовнішньої підтримки та солідарності у протистоянні агресору.

КРЕМЛЬ ХОЧЕ ЗБЕРЕГТИ ІСНУЮЧИЙ STATUS QUO НА ДОНБАСІ



Леонід ПОЛЯКОВ,
голова Ради експертів
Центру досліджень армії,
конверсії та роззброєння

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

За умови, що сьогоднішні тенденції та основні фактори ситуації у 2019р. суттєво не зміняться (Путін утримує владу, РФ поступово втрачає дипломатичні, інформаційні та економічні важелі, агресивні устремління Кремля дещо зсуваються у бік Білорусі), **на Донбасі реально можуть бути застосовані лише військові або спеціальні інструменти Російської Федерації та їх комбінація.**

Стосовно військових варіантів я б виокремив три основні: (1) військова “широкомасштабна операція” (наступ з Криму, з ОРДЛО чи з-за кордону в районі

Харкова); (2) “миротворча операція”; (3) продовження воєнно-політичного *status quo*. Теоретично можна розглядати й більш екзотичні сценарії, але вірогідність їх реалізації поки що є меншою, ніж зазначених вище.

Вірогідність **варіанту (1) (“широкомасштабна операція”)** дещо знижується після інциденту в Керченській протоці та запровадження режиму воєнного стану в 10 областях України. Хоча дискусій на тему цього варіанту і в Україні, і за її межами багато, і він підсвідомо дуже бажаний для Кремля, однак, *по-перше*, його результати для агресора є малопередбачуваними, особливо в подальшій перспективі, і агресор має з цим рахуватися. *По-друге*, Україна та її іноземні партнери почали більш інтенсивно готуватися до можливої військової агресії з боку Росії. Тому більш вірогідно, що цей варіант буде постійно триматися в запасі (але в готовності до задіяння) – як один із можливих.

Якщо наступальні військові дії з боку Росії проти України і розпочнуться, то, скоріш за все, лише з обмеженими цілями, наприклад, подальшої дестабілізації в Азовському морі та із наступним захопленням Маріуполя...

Варіант (2) (“миротворча операція”) – агресор його найменш бажає, бо він означатиме втрату контролю над окупованою частиною Донбасу. Хоча цей варіант формально дозволяє Кремлю “зберегти

¹ Заочний круглий стіл, присвячений темі окупованого Донбасу, проводився у грудні 2018р. у вигляді інтерв'ю з експертами. Відповіді подані в порядку надходження до редакції.

обличчя” всередині країни. Однак, у цьому сценарії вірогідно найбільш значущими будуть не військові інструменти, а чинники з економічної, фінансової або політичної сфер, які можуть скластися для агресора таким чином, що він вважатиме за прийнятне погодитися на “розмін” Донбасу – щоб уникнути серйозних наслідків для Росії.

От через ці два чинники – внутрішнє небажання віддавати контроль над окупованими територіями, з одного боку, та періодичне погіршення міжнародних позицій Росії – з іншого, Кремль весь час вагається. У результаті, питання проведення миротворчої операції на Донбасі з середини 2014р. регулярно то порушується, то зникає. Це – один з варіантів перехідного етапу від збройного протистояння – між контрольованими Росією ОРДЛО та контрольованими Україною частинами Донецької та Луганської областей – до майбутнього остаточного постконфліктного врегулювання.

Найбільш відома активізація “мирних” ініціатив щодо врегулювання збройного російсько-українського конфлікту на Донбасі (від американського політика Г.Кіссінджера, відомого бізнесмена В.Пінчука, дипломата В.Філіпчука, народного депутата А.Артеменка) спостерігалася, напевне, на початку 2017р. Однак, ті ініціативи практично нічого суттєвого, крім односторонніх поступок з боку України, не пропонували, а В.Філіпчук та А.Артеменко навіть опинилися під підозрою української прокуратури. Тоді ж черговий раз у новинах і пресі згадувалося й про варіант проведення поліцейської операції під егідою ОБСЄ. Однак, після поїздки до Маріуполя на початку січня 2017р. діючий тоді Голова ОБСЄ С.Курц (нині – Федеральний канцлер Австрії) досить розпливчато заявив, що “рішення про розгортання поліцейської місії ОБСЄ на Донбасі поки не має достатньої підтримки”.

Нещодавно, у вересні 2018р. Спеціальний представник Державного департаменту США К.Волкер знову привернув світову увагу до теми миротворчої операції на Донбасі. Зокрема, були оприлюднені навіть країни, які висловили готовність направити до Донбасу своїх військових. Про це заявили Швеція, Фінляндія, Австрія, Білорусь, Сербія і Туреччина. Однак, Росія вкотре відкинула пропозиції К.Волкера, вочевидь, з огляду на проведення у 2019р. виборів в Україні та відповідні сподівання з боку Кремля на зміну влади та посилення свого впливу.

За понад чотири роки існування цієї теми в дипломатичному та інформаційному дискурсах сформувалася кілька основних варіантів можливого проведення такої операції. Перш за все, під егідою ООН або ОБСЄ, хоча згадувалися і сценарії за лідируючої ролі ЄС чи Росії. Крім згаданої поліцейської операції теоретично існує також і варіант класичної миротворчої операції під егідою ООН, який намагався запропонувати К.Волкер.

Водночас те, що проти такого варіанту категорично виступає Москва, є цілком очікуваним, і не лише через сподівання Кремля стосовно майбутніх виборів в Україні. Якщо в обгрунтуванні необхідності

саме такої місії будуть і надалі вказуватися лише традиційні військові аспекти для миротворчої операції – роззброєння незаконних збройних формувань і розведення протидіючих сторін під контролем миротворців ООН – то Росія очікувано буде це блокувати, адже вона де-факто сама є учасником конфлікту, лише прикриваючись проросійськими маріонетками.

Варіант (3) (“status quo”) на цей час виглядає найбільш вірогідним. Йдеться про збереження де-факто присутності російських військ в ОРДЛО і продовження постійних обстрілів з боку проросійських сепаратистів та інших провокацій проти України. Цей варіант поки що вписується у внутрішньополітичну інформаційну парадигму Кремля (допомога російськомовним “співвітчизникам”, яким загрожують “погані” Україна і США), дає можливість підтримувати внутрішню російську мобілізацію населення “на відсіч ворогам”, відволікає російське населення від внутрішніх проблем і забезпечує певну його консолідацію навколо Кремля. А що не менш важливо – дає змогу Росії тримати Україну в напруженості (витратити додаткові ресурси, обмежувати інвестиції, стримувати розвиток тощо).

Після активних бойових дій на Донбасі в 2014-2015рр., коли Росія зрозуміла, що широкомасштабні бойові дії – не зовсім в її інтересах, вона перенацілила зусилля на підривні дії на території решти України: саботаж, політичні деструктивні втручання, провокації через агентів впливу, проросійські хресні ходи, інформаційні війни, кібератаки і т.п. Це цілий комплекс спецоперацій і, вочевидь, Кремль сподівається на те, що якщо йому не вдається із застосуванням військової сили швидко досягти своїх цілей, то їх вдасться досягти повільніше, завдяки певним дестабілізуючим зусиллям, у результаті яких український народ має розчаруватися у керівництві країни, українські політики пересваряться між собою, і владу в країні знову отримає хтось на зразок колишнього Президента В.Януковича.

Крім цього, деякі міжнародні організації та експерти стверджують, що за будь-якої ситуації на Донбасі в першу чергу потрібно підкреслювати гуманітарні проблеми в зоні конфлікту і проводити масштабну міжнародну операцію для забезпечення вирішення саме гуманітарних питань. Слід зазначити, що локальні гуманітарні операції вже проводилися і проводяться протягом усього часу “гібридної” війни на Донбасі. І доволі часто такі зусилля використовувались агресором та його маріонетками для інформаційних і підривних спецоперацій. Але виглядає дуже імовірним, що така діяльність продовжиться і в майбутньому.

Тобто, на сьогодні, не бажаючи поступатися Україні реальним контролем над Донбасом, **Кремль хоче зберегти існуючий “status quo”** – під прикриттям турботи про гуманітарні потреби жителів окупованих районів Донбасу, під постійні кампанії критики про нібито неспроможність української влади запобігати гуманітарним кризам, які окупанти самі ж постійно створюють, а також відволікаючи увагу або загострюючи обстановку обстрілами на лінії розмежування.

Тим часом, значні зусилля спрямовуються Кремлем на дестабілізацію ситуації в Україні вже зараз, і будуть спрямовані на підготовку до саботажу в майбутньому. Для цього на окупованій території Донбасу вже діють центри підготовки диверсантів, зокрема, з числа дітей і жінок. Російськими спецслужбами вербується агента з числа громадян України, готуються “закладки” зброї та боеприпасів як на окупованій частині, так і за її межами – для майбутньої дестабілізації у випадку повернення Донбасу під повний контроль України.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Загалом, продовжувати діяти так, як зараз, але з певними внутрішніми корективами – політичними та безпековими. Важливо знайти можливість поступового безпечного переходу від ситуації, коли під час війни державна влада має низький рівень довіри, – до більш стійкої і збалансованої системи державного управління з опорою на розвинуте демократичне громадянське суспільство. При цьому, як свідчить досвід, наприклад, Польщі, успіх на цьому шляху дозволить отримати набагато більшу підтримку з боку країн демократичного Заходу, а отже – отримати набагато більший ресурс на безпеку і оборону, зокрема, і вирішення питання Донбасу і Криму.

Тобто, не лише для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі, але й для забезпечення безпеки, стабільності та поступального розвитку всієї України важливо відійти від ситуації внутрішнього політичного домінування кількох олігархічних груп та їх політичних, інформаційних та економічних ставлеників, коли державна влада надміру відірвана від народу, а важливі політичні та економічні рішення головні впливові центри (“олігархи”) вирішують кулуарно та методом домовленостей (“договірників”). Адже такий спосіб політичного та економічного управління, з одного боку, спонукає іноземних партнерів України періодично втручатися і “дотискати” важливі реформи, а з іншого – створює сприятливі можливості для маніпуляцій і спецоперацій з боку агресора. ■



НАЙБІЛЬШ ВІРОГІДНИЙ СЦЕНАРІЙ – ПРОДОВЖЕННЯ НА ДОНБАСІ ВІЙСЬКОВОГО КОНФЛІКТУ МАЛОЇ ІНТЕНСИВНОСТІ



Володимир ФЕСЕНКО,
голова Правління Центру
прикладних політичних
досліджень “Пента”

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

Потенційно можливими є наступні сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р.

1) **Усе залишиться, як є зараз – продовжиться військовий конфлікт малої інтенсивності.** З боку будь-якого переможця президентських виборів в Україні буде намагання активізувати переговори щодо врегулювання конфлікту на Донбасі. Але на переговори потрібен час, і поки вони триватимуть, продовжуватимуться військові дії на Донбасі. Другий важливий чинник – чи захоче Путін домовлятися з тим чи іншим переможцем президентських виборів в Україні, і чи піде він на певні компромісні поступки? Якщо ні, то військові дії на Донбасі продовжуватимуться. На такий момент цей сценарій є найбільш вірогідним у 2019р.

2) **Заморожування конфлікту на Донбасі** – припиняються бойові дії, встановлюється режим повного припинення вогню, але зберігається політичний *status quo*, тобто розділення Донбасу на українську частину та дві самопроголошені республіки. У разі сталого припинення вогню у середньостроковій перспективі (2-3 роки) може відбутися встановлення неформальних відносин із самопроголошеними республіками на Донбасі, але без їх офіційного визнання. Це буде щось на кшталт “Придністровського сценарію” (моделі відносин між Молдовою та Придністров’ям).

Такий сценарій буде можливим, якщо Путін вважатиме нового Президента України хоча б відносно прийнятним партнером для подібного компромісу, і захоче поміняти свою нинішню тактику на Донбасі. Реалізації цього сценарію можуть сприяти компроміси щодо санкційного режиму проти Росії – пом’якшення міжнародних санкцій проти Росії в обмін на припинення вогню в зоні конфлікту (пропозиція Штайнмайера). Також може застосовуватись пакетний принцип компромісу. У пакеті компромісних домовленостей, крім припинення вогню на Донбасі, може бути нова газова угода між Україною та Росією (і про транзит російського газу через українську ГТС, і про відновлення прямих поставчань

російського газу в Україну), домовленості про часткове скасування взаємних торговельних обмежень, про нормалізацію судноплавства в акваторії Азовського моря та Керченської протоки.

Для нового очільника української держави цей сценарій буде відносно прийнятним, тому що з ним пов'язано менше ризиків, ніж зі сценарієм повної реалізації Мінських домовленостей, і він може принести хоча б відчуття миру (як припинення бойових дій). Це буде сприйматись як менше зло, порівняно з іншими можливими сценаріями.

Цей сценарій є другим за ступенем вірогідності у 2019р. (хоча і значно меншою мірою, чим перший сценарій).

3) **Домовленість про реалізацію Мінських угод з використанням компромісної моделі миротворчої місії ООН на Донбасі.** Ця модель обов'язково має включати перехідну міжнародну адміністрацію, яка візьме на себе організацію перехідних місцевих виборів на Донбасі та передачу владних функцій від структур самопроголошених республік до нових органів місцевого самоврядування, які діятимуть у правовій базі України та під її суверенітетом. Також у рамках цього компромісу миротворці ООН мають поетапно взяти під свій контроль (ще до місцевих виборів у зоні конфлікту) неконтрольовані ділянки українсько-російського кордону на Донбасі.

Цей сценарій буде можливим лише в разі, якщо Путін погодиться на повноцінну та багатofункціональну миротворчу місію ООН на Донбасі, на перехідну міжнародну адміністрацію в зоні конфлікту та на припинення існування двох маріонеткових квазіреспублік на Донбасі.

Цей сценарій є менш вірогідним, ніж два попередніх, але все ж таки має певні шанси на реалізацію у разі кардинальної зміни тактики Путіна на Донбасі та його намагання вийти на пом'якшення відносин із Заходом. Зазначений сценарій також буде можливим лише в разі, якщо Путін вважатиме нового Президента України хоча б відносно прийнятним партнером для подібного компромісу.

4) **Ескалація бойових дій на Донбасі.** Цей сценарій буде ймовірним у разі поєднання двох чинників – якщо Президентом України буде обрана людина, яку Путін вважатиме вкрай непринятною для себе, а паралельно відбудеться суттєве погіршення відносин Росії із Заходом. Також певна (хоча й обмежена) ескалація конфлікту на Донбасі може відбутися як спосіб тиску Росії на нового Президента України під час відновлення переговорного процесу на Донбасі.

Складовою загострення військової ситуації на Донбасі або спусковим гачком для цього може стати ескалація напруженості чи, навіть, бойовий інцидент в Азовському морі або Керченській протоці. Маловірогідною є ескалація конфлікту під час президентських і парламентських виборів в Україні, тому що це може зірвати вибори в Україні, а Путін сподівається, що внаслідок цих виборів П.Порошенко втратить владу й політичний ландшафт в Україні стане більш сприятливим для нього.

Сценарій ескалації, на жаль, є достатньо вірогідним, хоча й менш імовірним, ніж перші два сценарії.

Реалізація будь-якого із зазначених сценаріїв вирішальною мірою залежить від позиції та намірів Президента РФ В.Путіна і лише певною мірою від позиції та здатності до знаходження дієвого компромісу з боку нового Президента України. **Вірогідність перемоги на президентських виборах проросійського кандидата або створення у новому складі Верховної Ради України проросійської більшості та формування Уряду на чолі з проросійським політиком є суто теоретичною.**

Практично, це є вкрай маловірогідним, оскільки у 2014р. на окупованих територіях Криму та Донбасу залишилось близько 5 млн. виборців, які раніше голосували за Партію регіонів і комуністів. Без цих виборців проросійські політичні сили не здатні перемогти ні на президентських, ні на парламентських виборах. Відповідно, у Росії не буде можливості реалізувати свій сценарій реінтеграції Донбасу (інтеграції до складу України двох самопроголошених республік на правах широкої автономії). Але представництво проросійських сил у наступному складі Верховної Ради значно збільшиться. Тому буде легше провести через Верховну Раду ті чи інші компромісні рішення по Донбасу, які не передбачатимуть конституційних змін.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

У внутрішній сфері нова (або оновлена) українська влада має намагатись знайти певний внутрішньополітичний консенсус (хоча б у рамках нової парламентської коаліції) щодо шляхів, форм та умов врегулювання конфлікту на Донбасі, зокрема і щодо червоних ліній, за які не можна заступати у процесі переговорів з Росією. На жаль, такий консенсус не був знайдений навколо Мінських угод.

Дуже важко буде знайти консенсус з питань врегулювання конфлікту на Донбасі й після президентських і парламентських виборів 2019р. Будь-які угоди стосовно Донбасу потребують певних компромісів з Путіним. Але це буде критично сприйматися значною частиною впливових політичних сил України та чималою частиною наших громадян. У будь-якому випадку треба шукати і вибудовувати такий консенсус, навіть якщо вірогідність його досягнення є невеликою. Одночасно треба і далі посилювати обороноздатність країни та здійснювати модернізацію економіки, соціальної сфери та системи управління України. Лише успішна країна буде здатна протистояти російській агресії і матиме сприятливі передумови для реалізації прийнятної моделі врегулювання конфлікту на Донбасі.

У міжнародній сфері треба продовжувати брати участь у будь-яких переговорних форматах (і нинішніх, і потенційно можливих) щодо врегулювання конфлікту на Донбасі. **Треба шукати та використовувати будь-яку можливість для досягнення більш-менш реалістичного компромісу в процесі врегулювання цього конфлікту.** Але не можна йти на

будь-які поступки заради миру. Не можна погоджуватись на такі умови врегулювання конфлікту на Донбасі, які можуть обмежувати суверенітет України, створювати політичну або економічну залежність країни від Росії, або будуть провокувати гострі конфлікти в масштабах усієї країни. Також українська дипломатія має сприяти продовженню різноманітного міжнародного тиску на Росію.

Очевидним є перший крок для врегулювання конфлікту на Донбасі – припинення бойових дій, забезпечення реального режиму припинення вогню. Але це насамперед залежить від політичної волі Кремля. ■

СИТУАЦІЯ У РЕГІОНІ ЗАЛИШАТИМЕТЬСЯ СТАБІЛЬНО СКЛАДНОЮ, ПРАКТИЧНО БЕЗ ПОЗИТИВНИХ ЗРУШЕНЬ



Євген МАГДА,
директор Інституту
світової політики

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

2019 рік не надто перспективний для врегулювання конфлікту на Донбасі, оскільки президентська та парламентська кампанії заважатимуть напрацюванню консенсусного підходу щодо врегулювання. Росія використовуватиме конфлікт у власних інтересах, намагаючись перетворити його на важіль впливу на розвиток ситуації в Україні. Звідси будуть численні пропозиції “миру за будь-яку ціну”, причому ціна називатися не буде.

Я скептично оцінюю можливість військового вирішення проблеми, але хочу зауважити, що російські пропагандисти накачують інформаційний простір численними чутками про наступ українських сил. Кремль свідомо блокує процес обміну полоненими, усвідомлюючи, як людський фактор впливає на українське суспільство. Ситуація в регіоні залишатиметься стабільно складною, практично без позитивних зрушень, проте може продовжитися процес “жаб’ячих стрибків” українських військових з відвоювання окремих населених пунктів регіону.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Оскільки 25 листопада 2018р. ми стали свідками акту прямої агресії Росії проти українських кораблів, варто змінити парадигму сприйняття ситуації². І влада,

і суспільство мають бути готовими до відсічі агресору по всій довжині російсько-українського кордону та в акваторії Азовського та Чорного морів. Варто якомога сильніше пов’язувати в інформаційному просторі факт агресії Росії у Криму та на Донбасі, акцентуючи увагу на можливому розширенні плацдармів здійснення агресії.

Надзвичайно актуальним було б ухвалення стратегії повернення окупованих територій, у якій зможе знайти можливості для докладання зусиль кожен небайдужий громадянин України, не лише органи влади або силові структури. Також актуальним є вирішення проблеми деолігархізації економіки та зміни характеру розміщення продуктивних сил на Донбасі, поширення малого та середнього бізнесу, створення підвалин для становлення у регіоні середнього класу. ■

ФОРМУВАТИ ПОЗИТИВНЕ СПРИЙНЯТТЯ УКРАЇНИ СЕРЕД НАСЕЛЕННЯ ДОНБАСУ



Костянтин КОНОНЕНКО,
заступник директора
Національного інституту
стратегічних досліджень

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

Якщо говорити про можливі варіанти розвитку подій на Сході України у 2019р., то тут навряд чи варто очікувати кардинальних змін на покращення, порівняно з поточною ситуацією. Навпаки, напередодні виборів не слід виключати сценарію загострення збройного протистояння на лінії розмежування в зоні конфлікту, причому воно може мати кілька фаз – навесні та восени (під час президентського та парламентського виборчих циклів, відповідно).

Цілком вірогідно, можна очікувати й провокацій з боку Росії та контрольованих нею незаконних збройних угруповань “ДНР/ЛНР”, спрямованих на відновлення бойових дій та остаточне нівелювання Мінських домовленостей. У цьому контексті найбільш уразливими напрямками можуть стати район т.зв. “Світлодарської дуги” і північ Луганської області. Менш ймовірним виглядає південний напрямок (Докучаєвськ, Маріуполь) з огляду на наявність тут посиленої військової інфраструктури, створеної Україною, починаючи з 2014р., а також на несприятливі умови місцевого ландшафту.

Очевидно, що Росія прагнучиме використовувати спровоковану нею ескалацію конфлікту на Донбасі

² 25 листопада 2018р. стався інцидент поблизу Керченської протоки між Військово-морськими силами України та прикордонниками РФ. У результаті цього українські моряки (дехто з них поранені) опинилися в полоні. – Ред.

для внутрішньої дестабілізації України, роздмухування панічних настроїв, передусім, серед російськомовного населення південно-східних регіонів нашої держави, з метою “гібридного” впливу на виборчі процеси та формування за результатами президентських і парламентських виборів більш “договороздатної” (з точки зору Кремля) конфігурації української влади.

Високою також залишається вірогідність дестабілізації Приазов'я, включаючи південь Запорізької області (Бердянськ, Приморськ, Мелітополь). В акваторії Азовського моря вже зараз спостерігається посилення російської військової присутності, яке має на меті витіснити звідси Україну та “анексувати” Азовське море всупереч міжнародному праву та двостороннім українсько-російським угодам, що регулюють його статус. Як уявляється, цей процес “повзучої анексії” у 2019р. триватиме, що може остаточно перетворити Приазов'я на нову зону конфліктогенності.

Можливі також провокаційні дії з боку РФ відносно комерційних суден третіх держав, що прямують в українські порти Приазов'я. Таким чином Росія намагається дискредитувати Україну як надійного торговельного партнера та завдати їй економічних збитків, критично обмеживши господарську діяльність її приазовських портів, насамперед Маріуполя і Бердянська.

Не виключено, що Росія вдаватиметься до провокацій за “азовським сценарієм” й в Чорному морі, намагаючись заблокувати морські транспортні комунікації в українські порти Причорномор'я. У цьому разі економічні збитки для України будуть набагато важчими.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Алгоритм врегулювання конфлікту на Донбасі відомий і полягає в безумовному виконанні сторонами конфлікту, включаючи Росію, Мінських домовленостей. Йдеться, передусім, про забезпечення стійкого та тривалого припинення вогню, невідкладне звільнення всіх заручників і полонених, відновлення контролю над державним кордоном та вивід з території України всіх незаконних збройних формувань, військової техніки та бойовиків-найманців. Виконання цих вимог могло б створити передумови для початку конструктивного етапу врегулювання цього конфлікту.

Одночасно необхідно активізувати діалог щодо розміщення на Донбасі міжнародної миротворчої місії у вигляді багатокомпонентної тимчасової адміністрації ООН, яка зможе забезпечити повну деескалацію в зоні конфлікту та прискорити постконфліктне врегулювання.

На жаль, реалізація такого сценарію сьогодні блокується через неконструктивну позицію Росії, яка, просуваючи власні пропозиції щодо формату миротворчої місії, намагається отримати законні інструменти для консервації існуючого *status quo* та збереження свого впливу над окупованими територіями Донбасу. Водночас, Москва послідовно тисне на Україну та Захід, змушуючи Київ вести прямий діалог з незаконними збройними угрупованнями “ДНР/ЛНР”. У такий спосіб вона прагне легітимізувати

свою інтерпретацію подій на Сході України як внутрішнього конфлікту, “громадянської війни” та уникнути міжнародно-правової відповідальності за агресію.

З огляду на це, дії української влади на міжнародній арені мають бути спрямовані на **ефективне протистояння російським сценаріям “врегулювання”**, які мають на меті “заморожування” конфлікту на Донбасі і, в кінцевому результаті, відторгнення від України окупованих районів Донецької і Луганської областей.

Важливим завданням української зовнішньої політики залишається **збереження і посилення режиму міжнародних санкцій щодо Росії**, підтримання і зміцнення з цією метою взаємодії з міжнародними організаціями, урядами держав, парламентами, недержавними структурами, рухами та партіями, які засудили російську агресію та створюють відповідний тиск на Москву.

У внутрішньому вимірі необхідно більш ефективно використовувати механізми допомоги територіям Донбасу, постраждалим від російської агресії, для відновлення соціальної інфраструктури, шляхів і комунікацій, створити політичні та економічні умови для залучення відповідної міжнародної підтримки (це питання було однією з тем для обговорення на саміті ЄС у грудні 2018р.). У цьому контексті для України цілком прийнятним міг би стати досвід НАТО з повоєнної відбудови Афганістану, зокрема діяльність команд з відновлення провінцій (*province reconstruction teams*) в рамках Міжнародних сил сприяння безпеці (*ISAF*). Практика, коли ключові країни-донори здійснюватимуть розподіл донорських коштів, залучення підрядників для відновлення постраждалих територій тощо в межах закріплених за ними зон відповідальності, дозволить спростити процес надання міжнародної допомоги, зменшити корупційні ризики, покращити інвестиційний клімат у регіоні. Крім того, в ідеологічному плані це сприятиме кращому усвідомленню населенням Донбасу мети європейської та євроатлантичної інтеграції, переваг європейського вибору, руйнуванню усталених тут міфів про “ворожість” Заходу, нав'язуваних російською пропагандою.

Перспективним завданням уявляється створення системи раннього попередження та реагування на конфлікти, зокрема на рівні районів/громад Донбасу – на кшталт створеної за допомогою *USAID* та успішно функціонуючої в Косово (проект *Pulse*). Така система, з використанням індексу *SCOREUNDP* та/або інших сучасних методологій оцінювання ризиків, дозволить отримувати більш об'єктивну картину ситуації на місцях з метою дальшого корегування державної політики щодо цього регіону. Доцільним є впровадження на регіональному рівні різнопланових механізмів, спрямованих на зміцнення довіри та підвищення стійкості. У цьому контексті пріоритетного значення набувають інструменти “м'якої сили” – насамперед гуманітарні, соціальні, спортивні проекти, успішні історії реалізації яких формуватимуть позитивне сприйняття України серед населення Донбасу та допомагатимуть нівелювати російські впливи в регіоні. ■

**ДЛЯ РОСІЇ ДОНБАС ЛИШЕ ІНСТРУМЕНТ
ВПЛИВУ НА УКРАЇНСЬКУ ТА
МІЖНАРОДНУ ПОЛІТИКУ**



Сергій ГАРМАШ,
президент Центру
досліджень соціальних
перспектив Донбасу

**– Які є можливі сценарії розвитку подій на
Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?**

Відповідаючи на це питання, треба виходити з того, що Донбас не є цілком для Росії, для неї він лише інструмент впливу на українську та міжнародну політику. Мета Москви – позбавлення України фактичного суверенітету, повернення її під свій тотальний контроль. Тож, РФ буде використовувати цей інструмент, доки не досягне своїх мети або не послабне настільки, щоб відмовитись від неї.

Також для прогнозування ситуації в регіоні важливим є той факт, що В.Путін, як особа, яка ухвалює остаточні рішення щодо “української політики” Кремля, є продуктом радянської ідеологічної системи і, здається, щиро вірить у пропагандистські кліше про “єдиний народ”, утиски росіян та російськомовних, про “бандерівців” тощо. Тож, утримання Росією т.зв. “ДНР/ЛНР” – це для нього не тільки політичне питання, але й питання “історичної справедливості”, можна сказати, його особистого морального боргу та президентського престижу.

Таким чином, навряд чи можна очікувати, що Росія піде з Донбасу просто під міжнародним тиском. Тим більше, що до сьогоднішнього дня санкції проти Росії можливо й послабили її, але їх не можна назвати ефективними, оскільки своєї мети, тобто зміни російської політики щодо України, вони не досягли. Більше того, Росія звикає жити в умовах санкцій, адаптується до них, шукає шляхи їх компенсації.

Тож, санкційна політика Заходу, принаймні в 2019р., не стане тим фактором, який змусить Росію піти на поступки щодо Донбасу.

Сподіватися на активізацію Заходу щодо дієвої військової допомоги Україні, крім продажу зброї та навчання інструкторів НАТО, також марно. Особливо після “самоізоляціоністських” заяв Трампа щодо відмови США від ролі світового поліцейського та відставки міністра оборони США Дж.Меттіса.

Важливим фактором є і те, що політична зірка А.Меркель поступово схиляється до горизонту. А отже Мінський процес дає Москві дедалі менше перспектив до закінчення конфлікту на російських умовах фактичної федералізації України. Все це робить вигідним для Кремля сценарій політичної консервації конфлікту

на Донбасі на невизначений термін (гра в затяжку) з можливістю у будь-який момент використати його для військового тиску на Україну руками “простих шахтарів і трактористів”.

Паралельно РФ буде посилено інтегрувати до себе окуповані території в культурно-соціальної та економічній сферах, щоб дійсно русифікувати Донбас, зробити його до повернення в Україну не тільки ментально російським, але й пов’язаним з РФ економічними та соціальними зв’язками. Наприклад, чим довше Донецьк знаходиться під контролем Росії та у відносній безпековій стабільності, тим більше російських громадян скуповують у ньому за безцінь нерухомість, тим більше донецьких дітей їдуть вчитися в російські вузи, тим скоріше Ростов стає для жителів окупованої території інфраструктурним, культурним і торговим центром.

Завданням окупаційної влади в 2019р. буде продовження самоізоляції від України (в т.ч. шляхом створення штучних перешкод на КПВВ), посилення прямого адміністративного та військового підпорядкування Москві, інституалізація політичних структур квазідержав та зміна ідеологічного фону в них з романтично-революційного на більш прагматичний, капіталістичний. Тобто, дедалі менше буде розмов про рівність і братерство, боротьбу з олігархами, відновлення всієї території Донбасу, але більше – про необхідність виживання і побудови власної держави всупереч Україні і світу, завдяки і за допомоги Росії.

У цю канву укладається можливість проведення місцевих виборів на окупованих територіях, підготовка до яких може розпочатися вже наступного року, навіть усупереч Мінським домовленостям.

Що стосується перспективи серйозного воєнного загострення, то воно цілком вірогідне, але вже після проведення президентських і парламентських виборів в Україні. Якщо Кремль не хоче продовження правління П.Порошенка, він не дасть йому реального приводу запровадити воєнний стан і відтягнути вибори. Він не дасть йому можливості мобілізувати навколо себе патріотичний електорат. Він не дасть Порошенкові можливості використати перемоги в локальних сутичках в його передвиборчій кампанії.

Утім, якщо Путін захоче позбавити Порошенка електоральних переваг у разі його виходу до другого туру, або підсилити ці переваги для іншого кандидата, то він цілком може піти на локальне воєнне загострення ситуації на Донбасі саме між двома турами виборів (коли Парламент на 100% не погодиться на оголошення воєнного стану), щоб воєнна поразка Порошенка стала поразкою електоральною.

Таким же інструментом впливу на перегони за владу в Україні донецькі та луганські “шахтарі й трактористи” можуть стати і під час парламентської виборчої кампанії. Локальний, але резонансний воєнний конфлікт може сприяти перемозі тих політичних сил, які будують свою кампанію на тезі їх можливості повернути в Україну мир. Тож, якщо шанси Медведчука та його політсил будуть слабкішими, ніж очікує кремлівський кум, то цілком можливе

загострення під Авдіївкою або Маріуполем (щоб принагідно покарати Ахметова, в якого там знаходяться значні економічні активи) задля того, щоб Медведчук зміг “домовитись” і “зупинити” війну.

І вже від результатів парламентських виборів, точніше від задоволеності ними Кремля, і спроможності проросійських сил створити впливову коаліцію в Парламенті (тобто ближче до кінця 2019р.) буде залежати, чи піде Москва на серйозне загострення ситуації, яке, скоріше за все, можливе у Приазов'ї. Звичайно, це буде знов-таки, не пряма російська агресія, а відповідь “армій” “ДНР-ЛНР” на інспіровану ФСБ “провокацію України”. Саме Приазов'я стає потенційною гарячою точкою тому, що Москва будь-якими методами намагатиметься перешкодити Україні створити свій флот в Азовському морі. Тож, зробити це воєнним шляхом під прикриттям “трактористів і шахтарів” може бути більш безпечним для неї в політичному та дипломатичному плані, ніж повторення Керченської кризи.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Перше, що має зробити українська влада для врегулювання конфлікту, – припинити підживлювати його розподілом українців на правильних і неправильних, тобто україномовних і не україномовних, патріотичних і не патріотичних. Це лише провокує внутрішню напруженість, дезінтегрує націю. А якщо додати до цього ще й загострення релігійного питання, то все це створює підґрунтя для дійсно громадянського конфлікту на Сході.

Будувати українську націю треба, виходячи з реалій, а не з уявного розуміння вузької групи “патріотів”, якою має бути Україна їх мрії. Не може бути мова ідентифікатором нації в такій країні, як Україна, де значна частина населення вважає себе російськомовними українцями, а ще 8 млн. – етнічними росіянами. Будувати націю треба на загальнолюдських демократичних цінностях, а не вузько націоналістичних. І саме це відокремить нас від Росії на ціннісному рівні. Бо і війна йде не за території чи людські ресурси, а саме через ціннісний вибір українців, який є неприйнятним для імперської Росії.

Українізація має бути м'якою, обережною і повільною (але стабільною). Не можна змушувати російськомовних українців (особливо на Донбасі) відчувати себе другорядними у власній країні. Не можна створювати цим електоральне підґрунтя для посилення проросійських політичних сил.

Також має бути змінена політика щодо жителів окупованих територій та внутрішніх переселенців. У першу чергу має бути припинена пенсійна дискримінація. Звичайно, не може йтися про виплату пенсій на окупованій території, але в містах і селах, які контролює Уряд, усі громадяни України (незалежно від статусу територій їх проживання) повинні мати право та можливість отримувати свої пенсії. Переселенці повинні отримати право голосування на місцевих і парламентських виборах.



Треба припинити чинити перешкоди для можливості фізичним особам завозити на окуповану територію українські товари та вивозити з неї власне майно. Це має бути таким же елементом політики щодо ОРДЛО, як інформаційна, культурна та соціальна інтеграція жителів окупованих територій.

Для підвищення мотивації військових, які знаходяться на Донбасі, та патріотів України в окупації, необхідно чітко сформулювати ціль ООС – звільнення цих територій будь-якими методами, в т.ч. воєнним. Це має бути сигналом як для внутрішнього адресата, так і для зовнішнього. І це має повернути цій війні сенс, який на сьогодні втрачено, що призвело до ідеологічної дезорієнтації як військових, так і цивільних патріотів.

Будь-якими методами українська влада має не дозволяти Москві законсервувати конфлікт та розпочати процес “мирного будівництва” “республік”. У разі намагання Росії провести на окупованій території місцеві вибори або визнати “республіки” Україна має відповісти військовою кампанією зі звільнення території. Про таку реакцію України на “вибори” має бути публічно заявлено заздалегідь в якості попередження дестабілізаційних дій РФ.

Треба продовжувати посилювати військову присутність на Донбасі, в Приазов'ї, Азовському та Чорному морях. Враховуючи все ще незадовільний стан ресурсного забезпечення ВСУ і ВМС, порівняно з російськими збройними силами, необхідно налаштувати вітчизняну економіку (незалежно від форм власності) на повне технічне переоснащення армії і флоту України.

Крім технічної перебудови ВСУ, необхідно змінювати командний склад та систему взаємостосунків військових між собою. На перший план має вийти ефективність і практичний досвід, а не військові звання, термін служби чи субординація.

Крім того необхідно посилювати військове співробітництво зі США та НАТО.

У дипломатичній площині, враховуючи неефективність Нормандського формату, треба посилювати намагання реанімувати Будапештський меморандум або, принаймні, Женевський формат переговорного процесу. ■

**ЗМЕНШУВАТИ УРАЗЛИВІСТЬ УКРАЇНИ
ПЕРЕД ВАЖЕЛЯМИ ВПЛИВУ КРЕМЛЯ**



Олександр ХАРА,
експерт Фонду
"Майдан закордонних справ"

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

Передусім, ситуацію на Донбасі не можна розглядати вирваною з контексту загальної стратегії Росії щодо повернення України у сферу свого впливу. Окуповані території є радше пасивом, негативних наслідків від утримання яких у Москві воліли б якомога швидше позбутися на своїх умовах. Підтримання конфлікту низької інтенсивності або його замороження є менш бажаними, але прийнятними варіантами. У цьому контексті 2019р. має потенціал зміни своєрідного *status quo*, що склався за понад чотири роки конфлікту на Донбасі. Це обумовлено низкою факторів, зокрема, "вікном можливостей", що для Кремля відкривається із щогорічними виборами в Україні та до Європарламенту, зміною складу Єврокомісії, а також погіршенням політико-економічної ситуації в Росії, спричиненим, зокрема, кумулятивними наслідками дії санкцій.

Певне коригування розкладу сил у новому Європарламенті, а також повна зміна складу Єврокомісії не сприятимуть посиленню ролі ЄС у процесі врегулювання. Попри намагання Польщі долучити до нього євроструктури, а через них і свою дипломатію, дає себе знати криза європейського проекту. Високий представник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ф.Могеріні навіть не зазначила російську агресію проти України серед 12 своїх пріоритетів на 2019р., а Росія згадується лише в контексті іранської ядерної угоди, тобто як ситуативний партнер у протидії Вашингтону.

Попри заявлені наміри А.Меркель залишатися канцлером до 2021р., її увага здебільшого фокусуватиметься на транзиті влади та внутрішньоєвропейських викликах. При цьому, не можна виключати й дострокових виборів, якщо вони слугуватимуть інтересам наступниці А.Меркель, у грудні обраної лідером християнських демократів. Тож залишаючись відданою процесу врегулювання у рамках Мінських домовленостей та збереженню санкційного тиску на Кремль, канцлер ФРН навряд чи виступатиме рушієм нових ідей та форматів врегулювання. Не матиме бажання посилювати свою роль у Мінському процесі й Президент Франції Е.Макрон, якого більше

непокоїть гостра реакція суспільства на проведення болісних внутрішніх реформ у країні.

Деякий оптимізм викликає налаштованість головної в ОБСЄ Словаччини докласти зусиль, аби сприяти врегулюванню російсько-українського збройного конфлікту. Разом з тим, враховуючи консенсусну основу організації та брак необхідних важелів впливу на Росію, можна очікувати лише на часткові, тактичні успіхи, зокрема, вдосконалення роботи спостережної місії (яку часто звинувачують у "сліпоті"), а також у поширенні моніторингу на Азовське море. Американсько-російський діалог щодо параметрів запровадження миротворчої місії ООН зайшов у глухий кут, і до результатів парламентських виборів в Україні не цікавитиме Кремль, який бачить у ньому можливість нав'язування Україні концепції обмеженого суверенітету, замороження конфлікту із виходом з-під санкційного тиску.

У цілому, загальноєвропейські пацифістські настрої, небажання адекватно реагувати на російську загрозу окремими європейським країнам та об'єднанням у цілому, не говорячи вже про Україну, збільшуватимуть шанси ерозії санаційної політики та посилення тиску на Київ з метою досягнення "компромісу" з Москвою. Тим більше, що і без того невеличкий табір готових навіть у віддаленій перспективі бачити Україну членом ЄС і НАТО за час від початку російської агресії не збільшився.

Немає ознак того, що у Вашингтоні воліють формально включатися у малоперспективні перемовини з Москвою у розширеному форматі. США зберігатимуть санкційний та дипломатичний тиск, зміцнюватимуть своїх європейських союзників по НАТО, а також посилюватимуть здатність України боронити себе. Американська дипломатія радше діятиме з-за лаштунків, ведучи неопублічні перемовини по лінії Волкер-Сурков, надаючи сприяння Україні на міжнародних майданчиках, передусім у рамках РБ ООН, а також стимулюючи та підтримуючи європейських партнерів.

Внутрішньоросійські чинники спонукатимуть кремлівську верхівку до пошуку прийнятних варіантів виходу з глухого кута. За даними російського фонду "Общественное мнение", наприкінці минулого року рейтинг Президента В.Путіна повернувся до позначки, зафіксованої до початку гострої кримської ейфорії (45%), яка з піком у 2015р. (74%) весь час коливалася на рівні 66%³. Вичерпання цього фактору владної легітимізації криється не лише в його штучності, але й в дедалі більшому усвідомленні дезорієнтованим російським суспільством зв'язку між агресивною політикою Кремля та погіршенням рівня свого життя.

Так, реальні доходи населення упродовж чотирьох років зменшилися щонайменше на 11%, посилюється податковий тягар, збільшено пенсійний вік, уповільнилися темпи розвитку економіки (у 2018р. очікується найнижчий показник – 1,3% ВВП), політичні ризики спричиняють втечу капіталу (показник 2018р. – \$58,5 млрд. перевищує сукупні обсяги виведеного

³ Политические индикаторы. Рейтинги политиков – Опрос "ФОМнибус". – Фонд "Общественное мнение", 18-19 февраля 2017г., http://bd.fom.ru/cat/putin/_rating_Putin.

капіталу за два попередні роки), уповільнюється ріст промислового виробництва (прогноз на 2019р. – 2,1%), програма імпортозаміщення, м'яко кажучи, буксує тощо. За умов нездатності утримувати ілюзію стабільності та добробуту, путінський режим посилив свій наступ на рештки островків громадянських і політичних свобод. Інтенсивна пропаганда, роздмухування страху “великої війни” та експорт агресії як інструмент каналізації негативних настроїв залишаються головними інструментами внутрішньої та зовнішньої політики. Скоріше “коли”, ніж “якщо” не вдасться вийти з міжнародної ізоляції та санкційного ярма, режиму не залишатиметься іншого як піти “ва-банк”, а для цього є лише два “безпечних” напрямки – білоруський та український.

У безпековому плані, Росія використовує окуповані території Донбасу в якості центру тяжіння. Російські проксі-сили, тобто нерегулярні збройні угруповання, створені, керовані, підтримувані Росією, які воюють в її інтересах, використовуються як постійна небезпека Україні, що скоує ресурси, сили та засоби. Хоча самих проксі-сил недостатньо, аби розширити зону окупації, зокрема, на стратегічно важливому – кримському напрямі, такий ривок може бути здійсненим під прапором псевдореспублік ударними частинами ЗС РФ, сконцентрованими в безпосередній близькості від українсько-російського державного кордону. Логістична відрізанисть окупованого Криму від материкової частини Росії, а понад те – неспроможність забезпечити півострів необхідними обсягами водних ресурсів, як для населення, так і, більшою мірою, для промисловості, залишатимуться гострою проблемою для Кремля. Очевидно, що там не полишають ідеї відрізати центральну частину України від доступу до світового океану, що безумовно матиме непередбачувані наслідки не лише для економіки країни, а власне для її державності.

Дії Росії в Азовському морі та черговий відкритий акт агресії проти українських ВМСУ (25 листопада 2018р.) показали, що в Москві готові використовувати не лише невійськові методи війни – *de facto* блокаду українських портів в Азовському морі, але й перевагу на морі, усвідомлюючи неспроможність України в короткостроковій перспективі протиставити симетричні сили, а також розуміючи вразливість не лише Азовського, але й Чорноморського узбережжя.

Тож слід прогнозувати спроби Росії запровадити перевірену минулого року в Азовському морі технологію повзучої анексії – перешкоджання вільному мореплавству, зокрема, запровадження обмежень у зв'язку з проведенням військово-морських маневрів, навчань і стрільб, а також інспекцій суден, що прямують до чорноморських портів України. Реперними точками слугуватимуть райони розміщення захоплених під час анексії Криму бурових платформ на Одеському газовому родовищі, де на постійній основі чергують кораблі ЧФ РФ.

У контексті президентських і парламентських виборів в Україні, які в Москві бачать якщо не можливість

реваншу, то посиленням розбрату та відцентрових тенденцій, слід очікувати нарощування тиску невоєнними засобами, ескалацією ситуації на окупованих територіях, провокаціями на межі окупованого Криму та Херсонської області, вже не кажучи про кампанію дезінформації та психологічного тиску, а також підтримку “п'ятої колони” на вільній частині України, передусім у вразливих регіонах Сходу та Півдня. До переліку факторів “легітимізуючих” втручання Росії, у т.ч. за допомогою збройних сил, уже включено питання автокефалії української православної церкви та начебто існуючі “переслідування” дочірньої структури російської церкви в Україні.

Очевидно, що обрання президентом України “московського кандидата” є малоімовірним. Утім, “миротворчі” гасла кандидатів на цю посаду, а також політичних сил, що намагатимуться потрапити до Верховної Ради, дезорієнтують суспільство та створюють підґрунтя для досягнення т.зв. компромісу. Його складовими є: залишення країни в сірій безпековій зоні, чи то формальним запровадженням позаблокового чи нейтрального статусу, чи то *de facto* відмовою від членства в НАТО за формального збереження курсу; відновлення економічних зв'язків з Росією і, таким чином, згорання європейської інтеграції; фактичним визнанням України сферою привілейованих інтересів Москви, отже правом вето на питання внутрішньої, зовнішньої та безпекової політики.

У цьому ключі, невтішними є результати спільного опитування КМІС, Центру Разумкова та Соціологічної групи “Рейтинг” у листопаді 2018р., які свідчать про те, що 22% українців не вважають Росію агресором, а 15% ще не визначились з цим питанням!⁴ Третина співгромадян виступають за припинення військових дій на Донбасі та визнання цих територій тимчасово окупованими, а 27% фактично погоджуються з шантажем Кремля щодо надання цим територіям “федеративного” статусу у складі України. 17% громадян вважають, що необхідно продовжувати військові дії до повного відновлення української влади на окупованих територіях. Утім, попри бравурні заяви про “найкращу армію Європи” та підготовку до “хорватського сценарію”, не помітно ані політичної волі,



⁴ Моніторинг електоральних настроїв українців. – Результати спільного опитування КМІС, Центру Разумкова та Соціологічної групи “Рейтинг”, 13 листопада 2018р., <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=800&page=3>.



ані дієвих кроків, спрямованих на таку трансформацію сектору безпеки і оборони, яка б щонайменше гарантувала неприйнятні наслідки для агресора вірогідної широкомасштабної інтервенції Росії проти України. Тож українське суспільство втомилася від війни та нездатності політичної еліти виробити та здійснювати адекватну політику. Показовим є те, що лівова частка (78%) українців переконані в русі країни в неправильному напрямі⁵.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Врегулювання конфлікту на Донбасі є довгостроковою проблемою, вирішення якої без визначення загальної стратегії щодо Росії є принципово неможливим. Продовження “дивної війни” чи досягнення “компромісу” з Кремлем означатиме поступове повернення на його орбіту та втрату суверенітету і незалежності держави. Позитивний сценарій передбачає усвідомлення політичною елітою того, що путінська Росія є довгостроковою екзистенційною загрозою, яка вимагає кардинальної переорієнтації цілей державної політики та механізмів її реалізації, консолідації навколо цього суспільства, розуміння того, що розірвання зв’язків та зменшення російської присутності в Україні є болісною, але безальтернативною необхідністю.

Національна єдність, дієві трансформації політичної конструкції та економічного укладу зменшать уразливість України. Виявлення волі до спротиву всіма наявними засобами, реформа сектору безпеки і оборони, посилення стійкості та обороноздатності, включаючи здобуття у перспективі засобів стримування, а також стрімке наближення перспективи членства в Північноатлантичному альянсі переконуватимуть Кремль у безперспективності методів тиску силою зброї.

Безумовно, миротворча місія ООН може слугувати першим кроком до повернення окупованих Росією територій. Втім, усвідомлюючи те, що вона означатиме неминуче замороження конфлікту на невизначений термін, її охват неодмінно має поширюватися на всі окуповані території, включно з неконтрольованою ділянкою українсько-російського кордону.

⁵ Там само.

Предметом врегулювання українсько-російського конфлікту має бути не лише припинення збройної агресії та повернення тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей, але й Кримського півострова. У більш широкому контексті, врегулювання має передбачати й зменшення воєнної присутності та відповідної інфраструктури на території РФ уздовж українсько-російського державного кордону.

Необхідне усунення розбіжностей у правовому статусі тимчасово окупованих територій АР Крим та м.Севастополь й ОРДЛО, а також громадян, які проживають там. Запровадженню єдиних підходів до всіх окупованих територій та послідовності їх повернення сприятиме вироблення чіткого алгоритму, який визначав би етапи та орієнтовну їх тривалість чи умови переходу на новий етап. Зокрема, запровадження безпеки, тривалість надзвичайного чи воєнного стану, отже пов’язаних з цим обмежень, умови переходу від військово-цивільної адміністрації до органів управління мирного часу, проведення місцевих виборів після відповідного реабілітаційного періоду, проведення у середньостроковій чи довгостроковій перспективі виборів чи довиборів до ВРУ як останній крок повної економічної та політичної реабілітації та реінтеграції територій.

Громадяни України на окупованих територіях мають розуміти, які політико-правові реалії очікують на них, хто має турбуватися про свою участь у злочинах під час російської окупації та за співпрацю з цим режимом. Уже зараз необхідно розпочати експертне обговорення планів майбутньої відбудови окупованих територій на нових засадах, аби не відтворити соціально-економічні, а відтак і політичні реалії довоєнного періоду з концентрацією політичної та економічної влади в руках небагатьох бенефіціаріїв – олігархів та проросійських регіональних еліт. У цьому зв’язку слід подбати про формування кадрового резерву та активно проводити підготовку персоналу адміністрацій (переважно з числа внутрішньо переміщених осіб) населених пунктів, які будуть звільнені від окупації.

Інформаційний компонент є не менш важливим, ніж власне державна політика з деокупації, тому необхідно не лише створити інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, яка б покривала всі окуповані території, а й відповідний центр, що єдиним голосом інформував би українське суспільство, громадян на окупованих територіях та міжнародну спільноту стосовно планів і дій української держави.

Підтримка міжнародної спільноти безумовно є вкрай важливою, втім навіть з її частковим послабленням не зникають загрози з боку агресивного сусіда та необхідність протидії йому. Українська держава залишатиметься у небезпеці, доки не відбудеться повернення усіх тимчасово окупованих територій, отже небезпечною є навіть думка залишати поза дужками питання Криму.

Зменшення уразливості України перед важелями впливу Кремля, готовність “підвищувати ціну” за агресію, приваблива перспектива майбутнього як для

всієї України, так і окупованих територій є необхідними передумовами для припинення війни та деокупації територій, бодай з часовими рамками, які наразі складно передбачити. ■

КЛЮЧІ ДО РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТУ ЛЕЖАТЬ У КРЕМЛІ



Максим РОЗУМНИЙ,
незалежний експерт

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (у т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

Для того, щоб прогнозувати розвиток подій на Донбасі, треба взяти до уваги такі обставини. Наразі ініціатива з врегулювання чи ескалації напруженості на лінії українсько-російського протистояння на Донбасі може належати як російській, так і українській стороні. Але лише в питаннях тактики. Можуть з російського боку почати тиснути, можуть з українського, але кардинально ситуацію це не змінить.

А ключі до розв'язання конфлікту лежать лише в одному місці – у Кремлі.

Путін може вирішити заморозити конфлікт за зразком Придністров'я, Абхазії чи Південної Осетії. Тоді він спровокує загострення на фронті, вдарить по українських позиціях із залученням авіації, ракет і після цього максимально відсуне лінію фронту від Донецька та Луганська. На якомусь етапі він зупиниться і, можливо, спробує ввести власних “миротворців” (із залученням країн ОДКБ чи без них). Далі Росія визнає незалежність “ДНР-ЛНР” і почне більш активно “перетравлювати” Донбас (ресурсно, демографічно, культурно). У цьому випадку мови про жодне примирення із Заходом не може бути, так само, як і про повернення України в орбіту Росії як дружньої країни. Це означає зрив Мінських домовленостей та припинення Мінського переговорного процесу.

Поки що реалізовується інший сценарій. **Війна на Донбасі, маріонеткові режими “ДНР-ЛНР” використовуються як інструмент десоверенізації України.** Їх завдання – підтверджувати тезу російської пропаганди про “громадянську війну”, “державний переворот”, “розвал країни”, а також спонукати до прийняття необхідних рішень українською нацією і українською державою. Федералізація, нейтралітет, перехід до парламентської форми правління, відновлення ресурсної та економічної залежності від РФ. Передумовою для цих політичних рішень має

бути повна дискредитація постмайданної влади та її поразка на виборах.

Якщо цей сценарій у Москві вважатимуть базовим, то ближче до виборів ми побачимо, з одного боку, “миролюбність” та “братерські обійми” Росії, яка звинувачуватиме “київську хунту” у ворожості та провокаціях, а з іншого, – на фронті буде час від часу добряче підгорати. Щоб спонукати українців вимагати миру за будь-яку ціну. Це називається, в розумінні Москви, примусити Київ “виконувати Мінські домовленості”.

Суто теоретично можна розглянути також сценарій, за якого Путін вирішить піти з Донбасу, досягнувши мінімальних гарантій для своїх ставлеників та отримавши якісь моральні сатисфакції від Заходу. Тоді вже після президентських виборів в Україні на фронті настане спокій, “керівництво” “ДНР-ЛНР” ініціює мирний переговорний процес, до якого Україну, зі свого боку, почнуть наполегливо підштовхувати європейські друзі. Це все на тлі парламентської виборчої кампанії та моральної підтримки проросійських сил. Буде погоджена в якомусь вигляді миротворча місія (скоріш за все, ОБСЄ). Бойовиків і найбільш одіозних діячів маріонеткових режимів евакуюють до Москви, а інші почнуть торгуватися з Києвом під наглядом опікунської ради Росія-Захід. Про Крим у цій ситуації буде говорити “не на часі”, і цей час може розтягнутися на кілька років. Ключовим буде питання фінансування окупованих територій, і воно буде основним предметом політичного торгу. Це й означатиме – “примусити Росію виконувати Мінські домовленості”, в розумінні Берліна та Парижа.

До якого сценарію насправді більше схиляється Кремль на цей момент, впевнено сказати не можна. Але логіка його дій залежить від великої кількості факторів і обставин, що лежать далеко за межами проблеми Донбасу та українсько-російських відносин загалом. **Визначальними будуть відносини Москви із Заходом та внутрішньополітична ситуація в самій Росії.** Поглиблення протистояння, як і загроза внутрішніх потрясінь, штовхатиме Путіна на нові провокації та військові авантюри, що створює для України серйозні виклики. Водночас, граючи в миротворця, Путін може схилити наших європейських партнерів до того, щоб пожертвувати стратегічними інтересами України і нав'язати нам не вигідні умови миру.

Загалом, найбільш імовірним сценарієм на Донбасі є збереження *status quo*, принаймні, на найближчий рік.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Очевидно, що власних інструментів і ресурсів для врегулювання конфлікту на Донбасі на прийнятних для нас умовах Україна поки що не має. Ми можемо здатися, або продовжувати чинити спротив Росії.

Сприятливі для нас обставини можуть виникнути: (а) в разі, якщо місцеві режими втратять російську військову та фінансову підтримку; (б) якщо наш власний потенціал у цьому протистоянні зросте достатньо, щоб здолати спротив противника.

Обидва варіанти є досяжними, але не в найближчій перспективі.

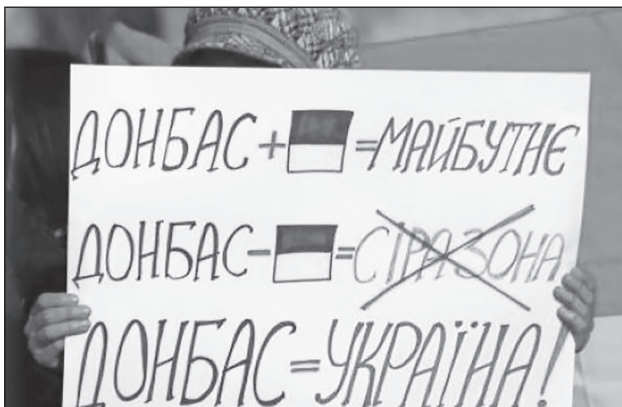
Тому, *по-перше*, дії української влади мають бути спрямовані на формування передумов для успішної реінтеграції Донбасу (включно з внутрішньополітичною консолідацією, економічним зростанням, посиленням обороноздатності, зміцненням союзництва зі США і НАТО).

По-друге, ці дії мають на меті уникнення програваних для України варіантів врегулювання конфлікту – на умовах Росії. Для цього потрібні зусилля нашої дипломатії, інформаційна та публічна присутність української позиції на основних світових форумах і майданчиках. **Треба не дати жодного шансу Росії утвердити свою картину конфлікту в очах світової громадськості і наших зовнішніх партнерів.**

У внутрішній політиці потрібні послідовні кроки з утвердження національного суверенітету, консолідації патріотичних сил та формування міжнародної суб'єктності. У тонкій сфері національної ідентичності треба уникати питань, які провокують розколи в українському суспільстві та внутрішню агресію. На тлі передвиборчої кампанії підконтрольні олігархічним групам медіа будуть роздмухувати негативні емоції, сіяти в суспільстві невпевненість і невизначеність. Залежність від російського інформаційного та політичного впливу тільки посилюватиме деструктивні тенденції.

За цих умов важливо, щоб держава була джерелом об'єктивної, неупередженої інформації, компетентної думки, щоб її речники в публічному просторі утверджували пріоритет національних стратегічних інтересів над поточною кон'юктурою та персональними інтересами окремих політиків.

Комунікаційна сфера набуває в ближчий період особливого значення, оскільки тут сьогодні здобувається та перевага, яка пізніше буде конвертована в політичні рішення і домовленості, коли для них виникнуть необхідні передумови. ■



РОСІЯ РОЗРАХОВУЄ НА ВИБОРИ В УКРАЇНІ



Віталій МАРТИНЮК,
керівник
міжнародних програм
Центру глобалістики
"Стратегія XXI"

– Які є можливі сценарії розвитку подій на Донбасі у 2019р. (в т.ч. з огляду на вибори в Україні)?

2019 рік, безумовно, буде непростим для України з огляду на безпекову ситуацію, що пов'язано із відсутністю будь-яких зрушень у врегулюванні російсько-українського конфлікту, який триває вже п'ять років, президентськими та парламентськими виборами в Україні, погіршенням ставлення міжнародної спільноти до агресивної політики Росії.

Російська Федерація не демонструє ні бажання, ні видимих ознак піти на реальне врегулювання конфлікту, що має завершитись відновленням територіальної цілісності України. Підтвердження такої незмінної позиції, незважаючи на збереження санкцій ЄС, США та інших країн проти Росії, озвучив, зокрема, Президент РФ В.Путін під час своєї прес-конференції 20 грудня 2018р. Він продовжив дотримуватися лінії нав'язування спільноті думки, що в Україні "громадянська війна". При цьому Путін вчергове звинуватив Україну "в усіх бідах", у т.ч. й у конфлікті на Донбасі та незадовільній ситуації там. Між тим, ні з його вуст, ні від інших високих представників РФ наприкінці 2018р. не звучали якісь нові пропозиції щодо врегулювання конфлікту.

Такий підхід РФ проявився і в практичному вимірі: російські війська залишалися зосередженими на кордоні з Україною; до окупованих районів Донецької і Луганської областей Росія продовжувала направляти своїх військових і найманців, постачати зброю і боеприпаси; проросійські сили обстрілювали українські війська і території та вчиняли провокативні дії; в інформаційному полі роздмухувались фейки про "наступ українських військ" і "українську хімічну атаку"; у Тресторонній контактній групі російська сторона відмовилася від пропозицій України здійснити обмін заручників і полонених перед новорічними та різдвяними святами.

Очевидно, що Росії не потрібно було демонструвати жести доброї волі, оскільки вона розраховує домогтися позитивних для себе результатів під час президентських і парламентських виборів в Україні. Кремль мобілізує проросійських політиків і політичні сили на ці виборчі кампанії, хоча,

малоймовірно, що Росія зможе привести їх до перемоги, але використає для наступу на українську державність.

Однією із цілей РФ є поширення через таких політиків і політичні сили в українському інформаційному просторі меседжів, вигідних Кремлю. Паралельно з інформаційним розхитуванням українського суспільства, Росія може вдаватися й до інших дій на кшталт провокацій, терористичних актів та інших заходів із дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в Україні. Сіючи хаос, Кремль намагається зробити його контрольованим та досягти головної мети – повернення України в орбіту російського впливу.

Дестабілізація ситуації в Україні може супроводжуватись активізацією російських сил на Сході. Росія не має достатніх можливостей для повномасштабного наступу на Донбасі, як не має їх і для широкомасштабної війни проти України. Однак, спроб реваншу з боку Росії на Сході України відкидати не слід, особливо в умовах програшу проросійських сил на парламентських виборах. Такий реванш може мати локальний характер та може розпочатися з підготовленої Кремлем провокації.

Найбільш ймовірно, локальні наступальні дії можуть відбутися на Маріупольському напрямку на фоні загальної активізації по всій довжині лінії зіткнення. На вибір цього напрямку вказує низка факторів, зокрема: близькість багатотисячного міста Маріуполя до лінії зіткнення та російсько-українського кордону, де зосереджені російські війська; повзуча окупація і милітаризація Росією Азовського моря, що створює для неї можливості завдавати удари з моря; милітаризований окупований Крим, який можна використати для відволікання уваги українських сил.

Метою РФ буде не стільки захоплення чергових територій, скільки завдання Україні максимальних уражень і збитків, дискредитація української влади в очах місцевого населення, погіршення соціально-економічної ситуації в українському Приазов'ї, демонстрація сили міжнародній спільноті, утримання під контролем ситуації на окупованих територіях Донецької і Луганської областей.

На самих же окупованих територіях ситуація залишатиметься практично незмінною. Росія нічого не може запропонувати населенню там, як не хоче відмовлятися від фактично “боснійського сценарію” контролю над т.зв. “Л/ДНР” у складі України для гарантованого контролю над внутрішньою і зовнішньою політикою України.

– Як слід діяти українській владі у внутрішній і міжнародній сферах для врегулювання (мінімізації негативних наслідків) конфлікту на Донбасі?

Політика Росії націлена на руйнування України як держави, для чого Кремль вживає всі можливі заходи, протидіяти чому необхідно у внутрішньому та зовнішньому вимірах.

У внутрішньому вимірі головні зусилля мають зосереджуватися на реформуванні держави, подоланні корупції, згуртуванні суспільства, розвитку власне

українських інституцій, організацій, медіа тощо, зміцненні української армії, здатної захистити народ і територію України від такого потужного агресора як Російська Федерація. Державні та муніципальні органи влади мають бути повністю оновлені та користуватися довірою українців. Корупція повинна бути зведена до мінімуму, що зміцнить Українську державність, а громадяни мають відчувати свою здатність захистити права в українських судах.

У міжнародному вимірі Україна повинна посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо реальних дій Росії проти України, розкриваючи її агресивні плани. Поглиблення міжнародної ізоляції російського керівництва завдаватиме йому відчутного удару та підвищуватиме ціну російської агресії проти України. Для цього мають бути використані всі міжнародні майданчики, де “українське питання” має бути завжди у фокусі уваги. При цьому, простого доведення інформації про російські злочини мало, а демонстрація України в ролі жертви такої агресії вже стає малоефективним. Натомість, потрібно аргументовано доносити як до міжнародної спільноти в цілому, так і до окремих міжнародних організацій та країн, що нинішня поведінка РФ створює загрози для їх власної безпеки.

Підхід має бути диференційованим. Наприклад, для країн Балтії Росія несе пряму загрозу їх державній безпеці. Для Білорусі та Вірменії слідування в орбіті Росії означає поступову втрату суверенітету, а для країн Латинської Америки – економічний регрес. Відповідно, й робота з різними країнами має відбуватися за цими напрямками. Варто віднаходити точки дотику навіть з країнами, які в міжнародному вимірі підтримують РФ, та використовувати їх для переходу означених країн, щонайменше, із “клубу друзів Росії” до категорії тих, хто утримується. Наприклад, одразу після голосування сербської делегації в ГА ООН проти Резолюції “Проблема милітаризації Автономної Республіки Крим та м.Севастополь (Україна), а також частини Чорного та Азовського морів” Посол України в Сербії О.Александрович надавав керівництву країни про українську позицію щодо важливого для Белграда косовського питання та наголосив на явно недружній поведінці Сербії в ООН.

Враховуючи результати голосування за згадану резолюцію ГА ООН, Україні варто налагодити сталу роботу з регіональними міжнародними організаціями, в яких Україна не є членом, наприклад: Регіональна Рада Співробітництва (Балканський регіон), Африканський Союз, Організація Американських Держав, Асоціація держав Південно-Східної Азії та інші. Це дозволить комплексно працювати з державами окремих регіонів, перш за все у протидії агресії РФ.

У рамках міжнародних організацій, де Росія є членом, Україні доцільно скласти обґрунтований перелік положень цих організацій, які порушила РФ та домагатися покарання Кремля за ці порушення. При цьому варто послідовно та наполегливо діяти над покаранням агресора, використовуючи всі наявні в міжнародних організаціях інструменти. ■

КОНФЛІКТ НА СХОДІ УКРАЇНИ: ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ

У рамках проекту “Конфлікт на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання” Центр Разумкова провів опитування вітчизняних експертів¹. Думки і оцінки представників експертного середовища є надзвичайно важливими для розуміння специфіки та особливостей ситуації на Сході України. Результати цього опитування у поєднанні з результатами відповідних загальнонаціональних соціологічних досліджень² надають можливість більш повно та об’єктивно оцінити загальну картину суспільних настроїв.

Під час опитування фахівці оцінювали деякі зовнішні чинники війни на Донбасі, окреслювали “червоні лінії” можливих компромісів з врегулювання конфлікту, прогнозували можливі варіанти подальшого розвитку подій, характеризували економічну складову конфлікту. Важливими є думки експертів стосовно подальших дій української влади на донбаському напрямі і перспектив та формату запровадження миротворчої місії ООН на Сході України.

Результати експертного опитування дають підстави для наступних спостережень і висновків.

Війна на Донбасі: зовнішні чинники. Оцінюючи цілі російської агресії проти України, експерти в першу чергу наголошують на тому, що Кремль намагається унеможливити європейську та євроатлантичну інтеграцію України (65%), змінити владу і встановити контроль над Україною (65%). Водночас зазначається, що метою російської експансії є дезінтеграція і знищення української державності (53%). Однак мізерна частина (4%) опитаних експертів вважають, що цілком російської інтервенції на Сході України є захист російськомовного населення. Такі оцінки фахівцями цілей російської агресії в цілому збігаються з оцінками громадян.

Як і громадяни, експерти досить критично оцінюють політику України з врегулювання конфлікту на Донбасі. Найчастіше експерти наголошують на тому, що ця політика не є ефективною, зрозумілою для суспільства, прозорою, послідовною. На їх думку, їй бракує чіткої стратегії дій. Загалом такі оцінки можна пояснити недоліками і прорахунками в діях влади на донбаському напрямі, невизначеністю і небезпекою ситуації на Сході країни³.

По-різному експерти оцінюють участь міжнародних організацій і деяких західних держав у врегулюванні донбаського конфлікту. Найбільш позитивними є оцінки ролі США (очевидно, з огляду на надану воєнну і фінансову допомогу Україні, й на те, що саме Вашингтон є ініціатором і лідером протистояння країн Заходу агресивній геополітиці Кремля). Слід зазначити, що також переважно позитивно оцінюється діяльність НАТО, Німеччини і Франції (як країн-учасниць Нормандського формату). Зокрема, Альянс незмінно та послідовно підтримує територіальну цілісність і суверенітет України. Водночас, досить

стриманими є оцінки ролі ОБСЄ, що можна пояснити винятково спостережними функціями спеціальної місії цієї організації, дислокованої на Донбасі, та деякими проблемами в її діяльності. Найбільш критичними є оцінки ролі ООН у врегулюванні конфлікту на Сході України. Діяльність цієї організації на донбаському напрямі (зокрема стосовно миротворчої операції) блокується Росією, яка має право вето в РБ ООН.

Ефективність західних санкцій, запроваджених проти РФ, оцінюється українськими експертами на “трійку” (за п’ятибальною шкалою). Очевидно, причина в тому, що західні санкції, які мають безумовно важливий стримуючий ефект, поки що помітно не вплинули на політику Кремля, як на Донбасі, так і на світовій арені в цілому. У цьому контексті слід згадати про досить стриману реакцію європейської спільноти на захоплення російською стороною українських моряків у Чорному морі поблизу Керченської протоки в листопаді 2018р.

Межі компромісу для України. Загальна картина оцінок експертної спільноти, з одного боку, свідчить про готовність до компромісу, з іншого – дає можливість чітко визначити “червоні лінії”, які, на думку більшості опитаних, офіційному Києву перетинати не слід. Фахівці вважають, що не можна ані закріплювати в Конституції країни особливий статус для окремих територій Донбасу, ані запроваджувати у країні федеративний устрій. Водночас експерти проти налагодження економічних контактів з окупованими територіями, їх інтеграції до України в теперішньому вигляді, а також проти будь-яких офіційних переговорів української влади з нинішнім керівництвом “ДНР” і “ЛНР”. Своєю чергою, на думку експертів,

¹ Експертне опитування проведене Центром Разумкова 10-19 квітня 2019р. Опитано 80 експертів – представників органів влади, державних і неурядових дослідницьких структур, науковців, незалежних експертів.

² Результати загальнонаціональних соціологічних досліджень див. у матеріалі ““Донбаська складова” російсько-українського конфлікту: думки та оцінки громадян”, вміщеному в цьому журналі.

³ Політика влади на донбаському напрямі аналізується у розділі 1 цієї доповіді, вміщеної в цьому журналі.

неприпустимо заради встановлення миру на Донбасі відмовитися від європейської та євроатлантичної інтеграції.

Також категорично неприйнятною є формула “обміну” Криму на Донбас. З іншого боку, представники експертної спільноти вважають (принаймні в нинішніх умовах) неможливим відновлення військовою силою контролю України над окупованими територіями. Це зрозуміло з огляду на співвідношення військових контингентів України і РФ як у зоні конфлікту, так і поблизу українсько-російського кордону. Але слід зазначити, що експерти не підтримують відокремлення окупованих територій від України.

Найбільш прийнятними для України експерти вважають два напрями дій. Перший – успішна відбудова нормального життя на підконтрольних територіях Донбасу і в країні в цілому. Це безумовно є потужним сигналом і переконливим аргументом для жителів окупованих територій. Другий – спільно з країнами-партнерами примусити Росію припинити втручання у конфлікт на Сході України (зокрема йдеться про посилення міжнародних санкцій, тиск міжнародних структур на Росію та ін.).

Економічна складова конфлікту. За експертними оцінками, економіка “ДНР-ЛНР” не є самодостатньою, вона повністю залежна від підтримки країни-агресора. Отже, більшість опитаних переконані, що економіка “республік” не спроможна забезпечити навіть мінімальні соціальні стандарти і потребує зовнішньої допомоги. При цьому частина експертів схиляються до думки, що економіка “ДНР-ЛНР” може існувати тривалий час у режимі окупації, але перспектив для розвитку немає. Причому жоден з експертів не погодився з тим, що економіка окупованих територій є самодостатньою і має перспективи розвитку без підтримки ззовні. Отже, т.зв. “республіки” критично залежні от російських економічних “вливань”.

Проте, більшість опитаних експертів переконані, що у стратегічному плані така російська фінансова підтримка обмежуватиметься лише забезпеченням мінімально необхідного рівня життя населення на окупованих територіях, і вона [підтримка] зовсім не розрахована на розвиток економіки Донбасу. Тобто Кремль не планує перетворити т.зв. республіки на “вітрину *руського мира*” на Сході України.

Найчастіше експерти погоджуються з тим, що відновлення суверенітету над окупованими районами Донбасу та відновлення економічних контактів загалом відповідає економічним інтересам України. При цьому думки стосовно майбутнього вугледобувної галузі Донбасу після деокупації не є однозначними. Більш визначеною є позиція експертів стосовно того, за чий рахунок має здійснюватися відбудова Донбасу. Отже, більшість опитаних наголошують на необхідності допомоги міжнародних організацій і країн-партнерів. Також, на їх думку, відродження Донбасу має здійснюватися за рахунок країни-агресора.

Сценарії розвитку подій і перспективи врегулювання конфлікту. Загалом, за оцінками експертів, найбільш імовірним варіантом розвитку подій на Сході України (в найближчій перспективі) є збереження нинішнього *status quo*, продовження збройного конфлікту низької інтенсивності. Цей прогноз

є зрозумілим з огляду на нинішній стан і тенденції розвитку конфлікту, внутрішні процеси в Україні (виборчі кампанії) і відповідні геополітичні обставини. Значно менш ймовірним в очах експертів виглядає поступове врегулювання конфлікту внаслідок приходу до влади в Україні проросійських сил.

Привертає увагу те, що серед найбільш загрозливих варіантів розвитку подій експерти найчастіше відзначають надання цим територіям особливого статусу у складі України згідно з положеннями Мінських домовленостей. На думку значної частини опитаних експертів, також містить загрозу і відокремлення цих територій від України. А найменшим негативом опитані вважають “заморожування” конфлікту та створення “кордону” вздовж лінії розмежування.

Окреслюючи варіанти дій української влади на донбаському напрямі, експерти насамперед відзначають необхідність примусення Росії політико-дипломатичним шляхом звільнити ці території. Водночас, вони також вважають за доцільне домагатися введення на окуповану зону миротворчих сил ООН. При цьому значна частка опитаних підтримують продовження ООС до повного звільнення захоплених Росією українських територій.

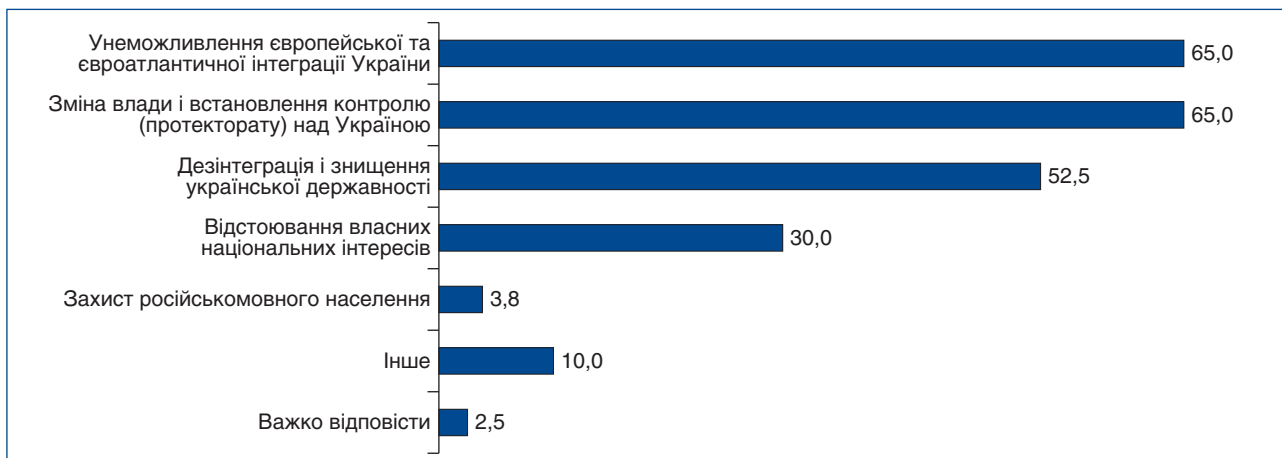
Представники експертної спільноти України майже однотайно (88%) підтримують введення миротворчих сил на тимчасово окуповані території Донецької і Луганської областей. Причому більшість опитаних вважають, що не слід погоджувати цю миротворчу операцію з “ДНР” і “ЛНР”. Це зрозуміло, тому що керівництво т.зв. “республік” є підконтрольними та керованими маріонетками Росії, повністю залежними від Кремля. З іншого боку, чинне законодавство визначає “ДНР” і “ЛНР” російськими окупаційними адміністраціями.

Переважає більшість (85%) експертів підтримують український варіант миротворчої місії, наголошуючи на тому, що сили ООН мають взяти під контроль усю окуповану територію, включно з ділянкою українсько-російського кордону.

Узагальнюючи результати опитування, слід констатувати наступне. На думку експертів, цілями Кремля є встановлення контролю над Україною, блокування її європейського та євроатлантичного курсу, загалом дезінтеграція нинішньої української державності. Політика української влади на донбаському напрямі оцінюється досить критично. Доволі стримано характеризуються і дії Заходу (в т.ч. санкційна політика) з врегулювання донбаського конфлікту.

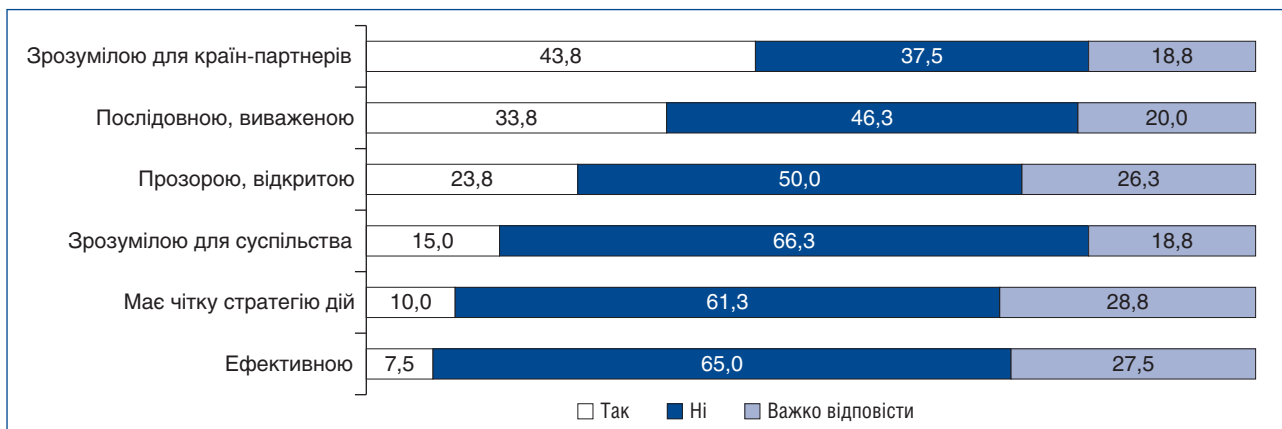
Експерти України віддають перевагу політико-дипломатичним засобам врегулювання конфлікту, при цьому чітко виокремлюючи “червоні лінії”, які Україні не варто перетинати. Фахівці скептично оцінюють економічний стан і перспективи “ДНР-ЛНР”, при цьому наголошуючи на тому, що відновлення економічних зв’язків з цими територіями після їх деокупації відповідає інтересам України. В українському експертному середовищі помітно переважає підтримка запровадження миротворчої місії ООН на Донбасі, яка б взяла під контроль усю окуповану територію.

Якими є цілі агресії Росії проти України?*
% опитаних експертів

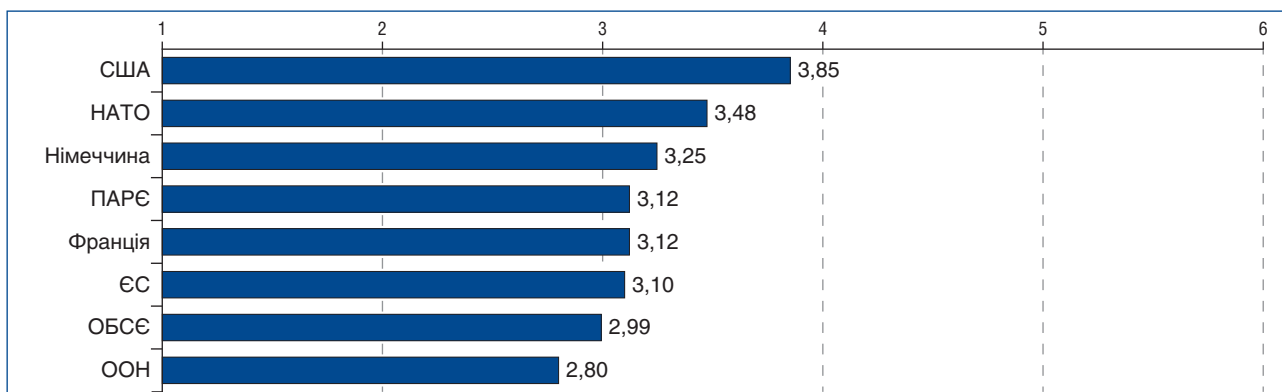


* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Якою є політика України з врегулювання конфлікту на Донбасі?
% опитаних експертів



Як Ви оцінюєте участь окремих країн і міжнародних організацій у врегулюванні конфлікту на Донбасі?
середній бал*



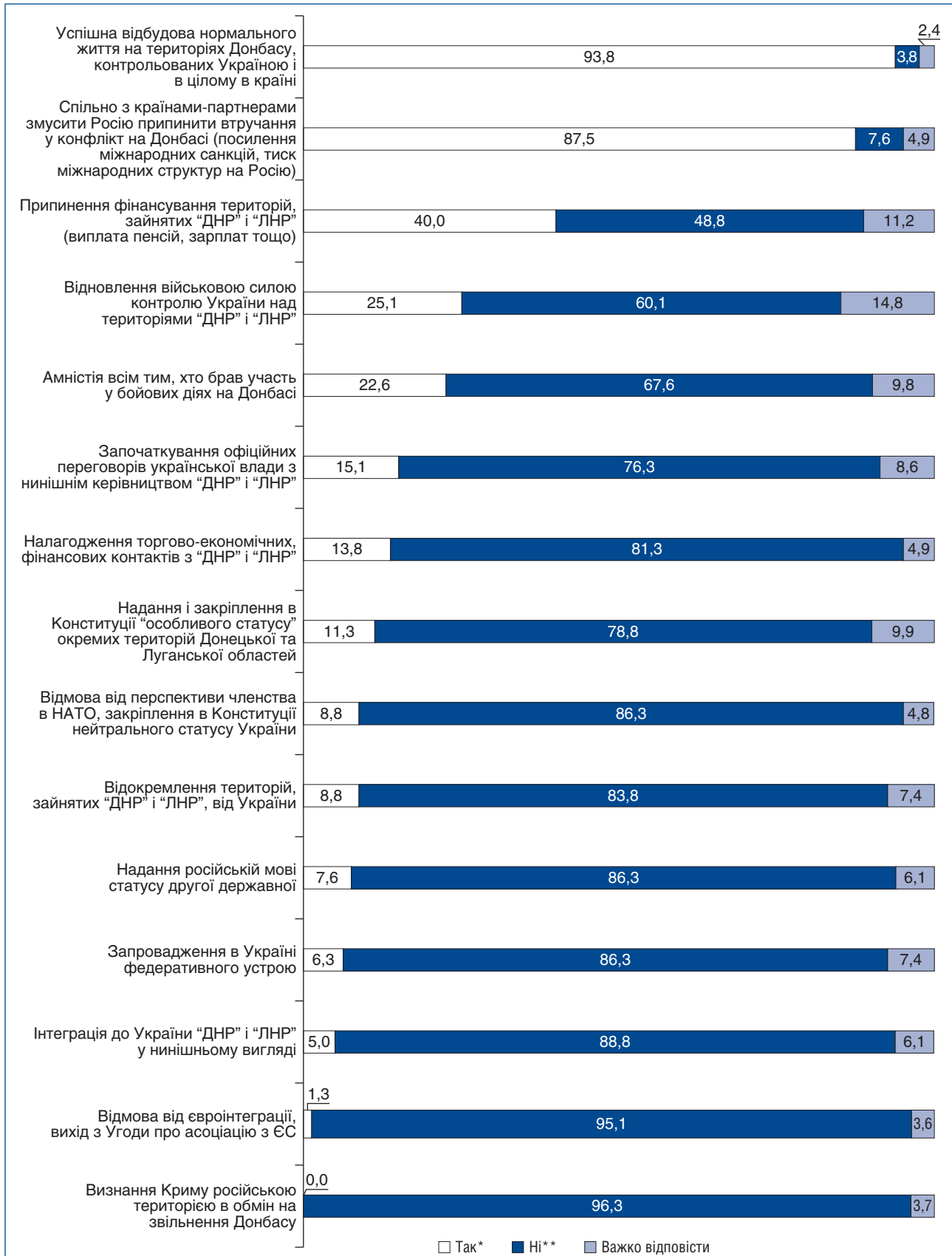
* За шестибальною шкалою від 1 до 6, де "5" означає, що участь є дуже ефективною, "1" – неефективною, "6" – важко відповісти.

Як Ви оцінюєте ефективність санкцій країн Заходу щодо Росії для врегулювання конфлікту на Донбасі?
середній бал*



* За шестибальною шкалою від 1 до 6, де "5" означає, що санкції є дуже ефективними, "1" – неефективними, "6" – важко відповісти.

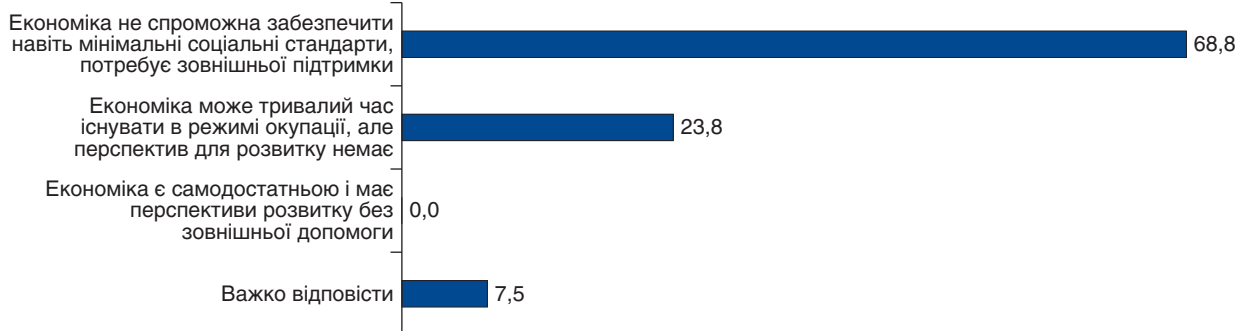
Які кроки для встановлення миру на Донбасі Ви підтримали б?
% опитаних експертів



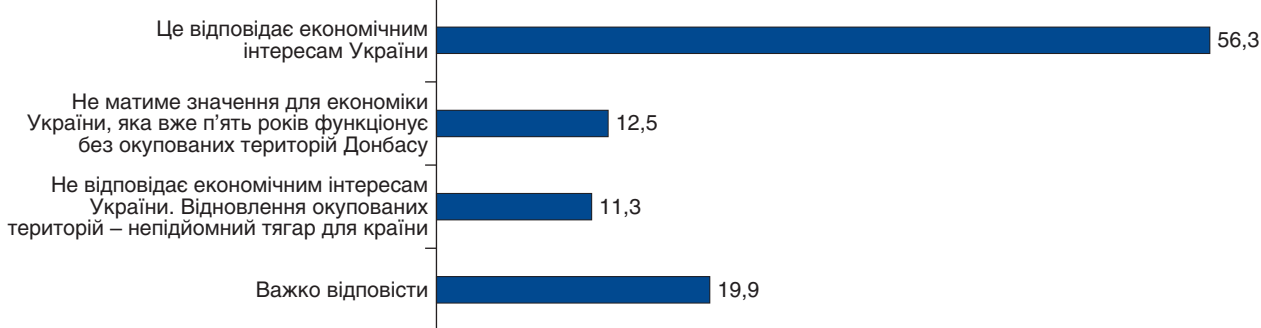
* Сума варіантів відповіді "так" і "скоріше так".

** Сума варіантів відповіді "ні" і "скоріше ні".

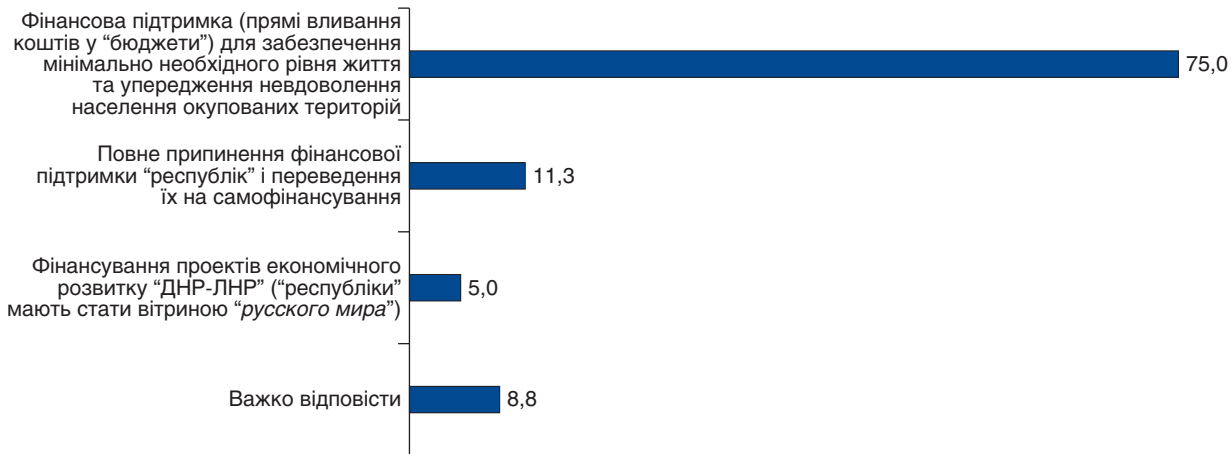
Як би Ви оцінили економіку окупованих територій?
% опитаних експертів



Яке значення для економіки України має відновлення суверенітету на окупованих територіях та економічних зв'язків із Донбасом?
% опитаних експертів



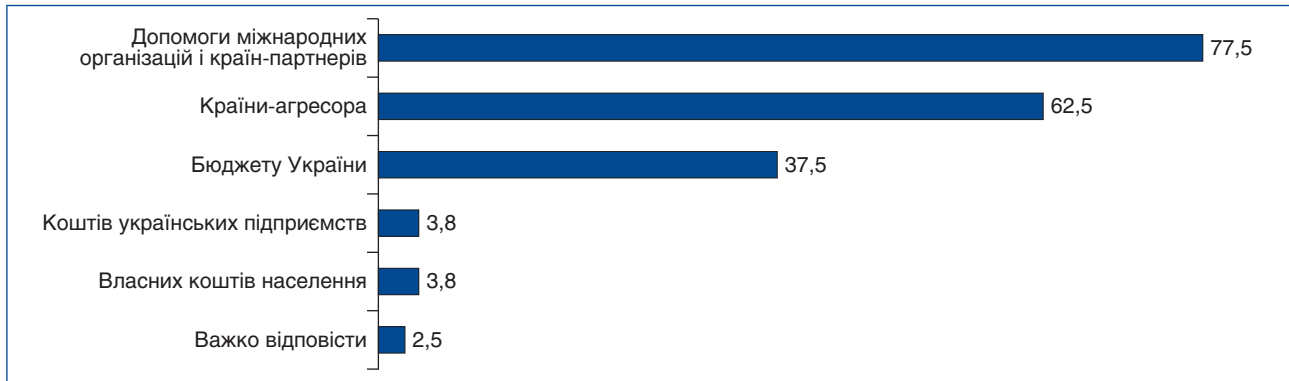
Якою буде економічна стратегія Росії щодо "ДНР-ЛНР"?
% опитаних експертів



Що слід робити з вугледобувною галуззю після деокупації Донбасу?
% опитаних експертів

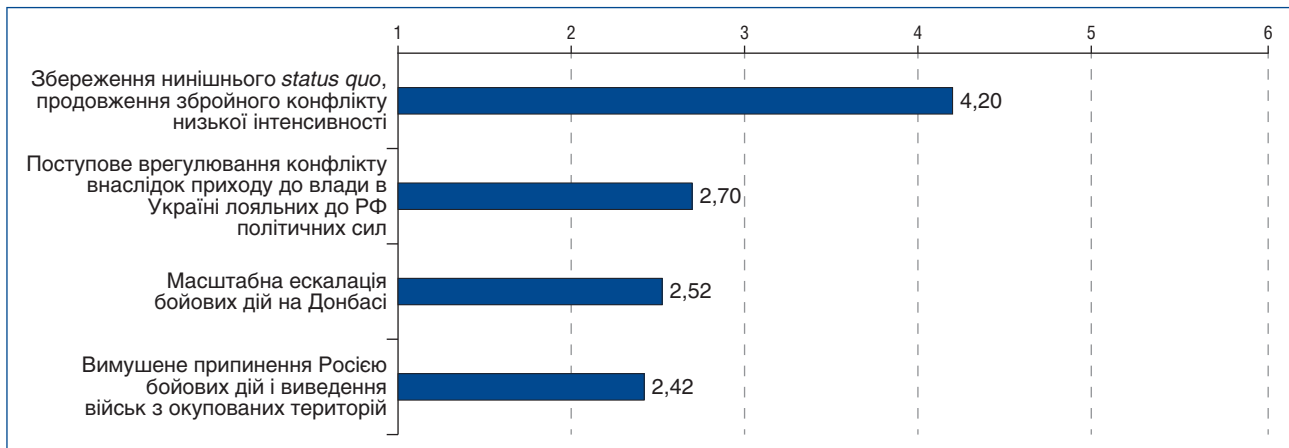


За чий рахунок має здійснюватися відбудова Донбасу після деокупації?*
% опитаних експертів



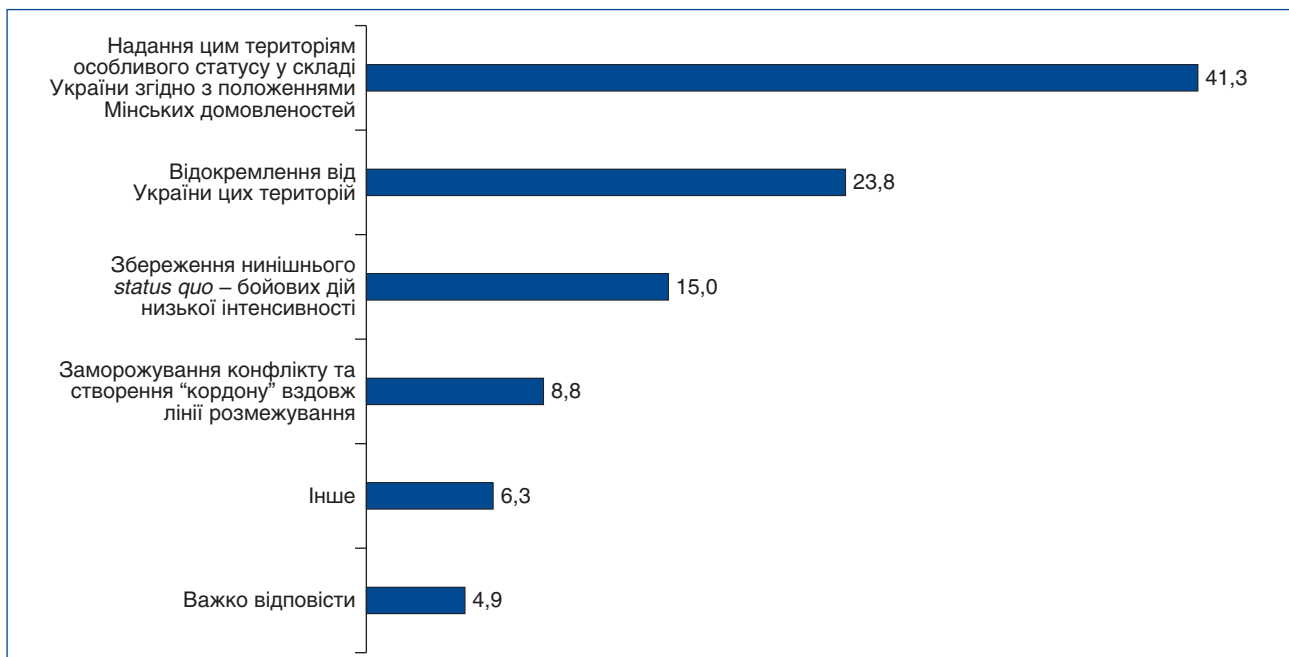
* Експертам пропонувалося відзначити два прийнятних варіанти відповіді.

Оцінка імовірності наведених варіантів розвитку подій на Донбасі найближчим часом (у 2019р.), середній бал*

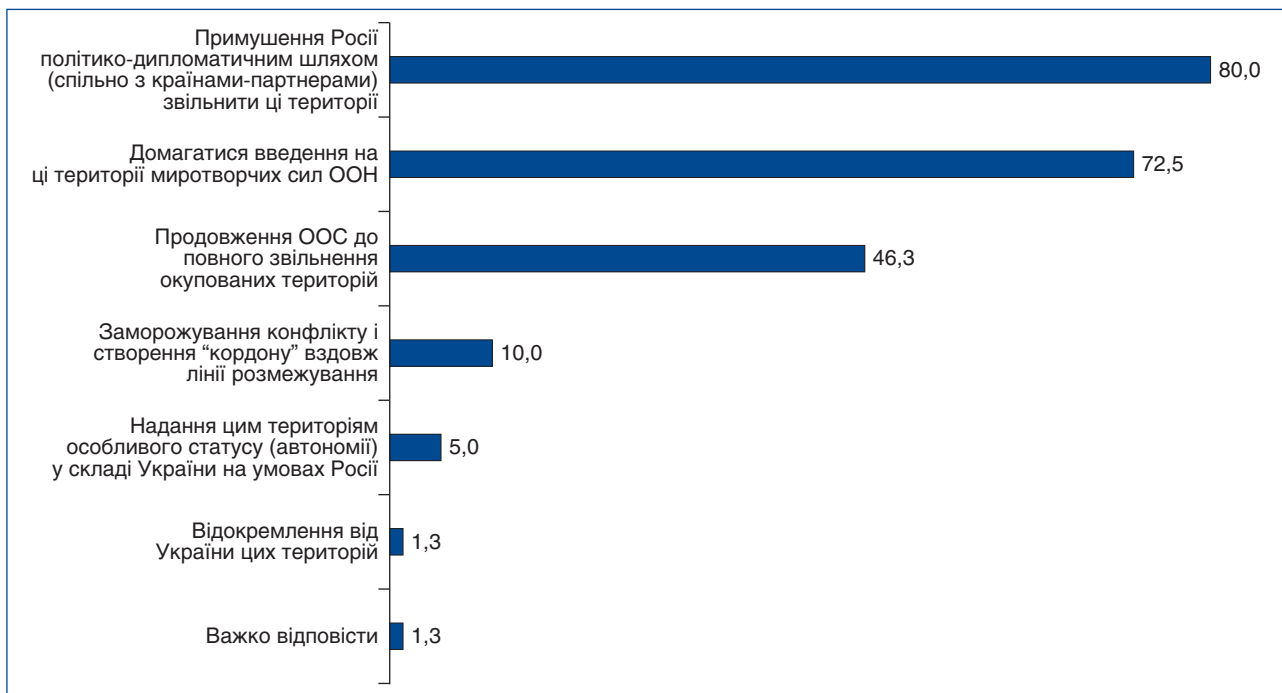


* За шестибальною шкалою від 1 до 6, де "5" означає, що варіант є дуже імовірним, "1" – є неймовірним, "6" – важко відповісти.

Який сценарій подій на Донбасі становить більшу загрозу для стабільності та розвитку України?
% опитаних експертів

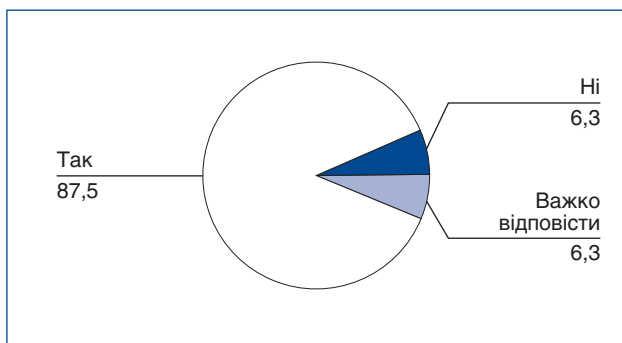


Якими мають бути подальші дії України щодо врегулювання конфлікту на Донбасі?*
% опитаних експертів

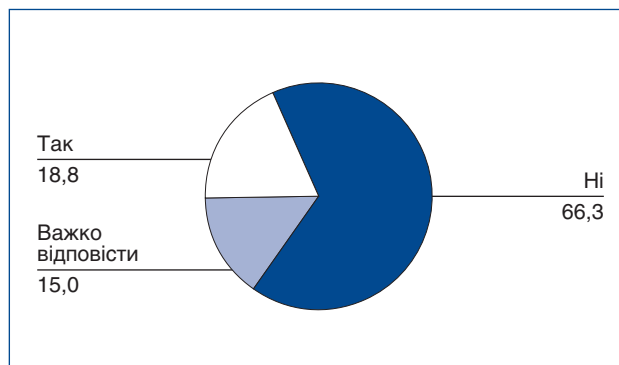


* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

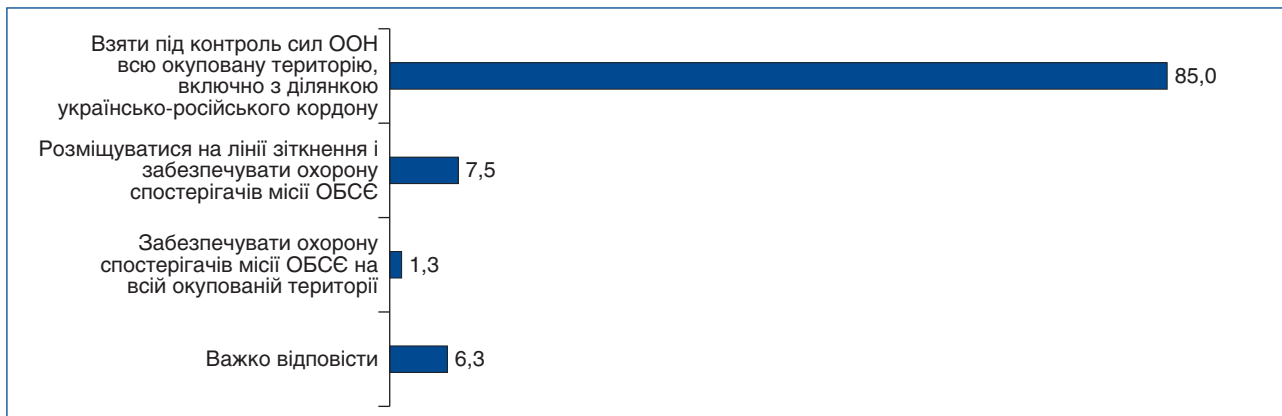
Чи підтримуєте Ви введення миротворчих сил ООН на тимчасово окуповані території в Донецькій і Луганській областях?
% опитаних експертів



Чи слід погоджувати введення миротворчих сил ООН з "ДНР" і "ЛНР"?
% опитаних експертів



Як мають діяти миротворчі сили ООН на тимчасово окупованих територіях в Донецькій і Луганській областях?
% опитаних експертів



“ДОНБАСЬКА СКЛАДОВА” РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ: ДУМКИ ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН

Чергові соціологічні дослідження Центру Разумкова (грудень 2018р. і березень 2019р.) присвячені загалом стану і перспективам відносин Києва та Москви і зокрема темі конфлікту на Донбасі¹.

Під час опитування респонденти оцінювали характер українсько-російських відносин, причини та наслідки конфлікту між країнами, висловлювалися стосовно політики РФ на українському напрямі, прогнозували подальший розвиток двосторонніх відносин. Важливою частиною опитування була “донбаська тематика”. Громадяни характеризували конфлікт на Сході України, надавали оцінку ефективності дій української влади з його врегулювання, визначали, як далі діяти українській стороні і на які поступки слід піти заради звільнення Донбасу, а також яким має бути майбутнє окупованих територій.

Узагальнюючи результати дослідження, можна виокремити деякі спостереження та зробити наступні висновки.

Відносини Києва та Москви: причини, наслідки та перспективи конфлікту

З квітня 2014р. стабільна більшість (у березні 2019р. – 76%) респондентів оцінюють українсько-російські відносини як ворожі та погані. Загалом це пояснюється проблемою анексованого Криму, збройною інтервенцією РФ на Донбасі і в цілому станом відносин Києва та Москви на шостому році неоголошеної війни.

Головними причинами конфлікту, на думку респондентів, є: намагання України вийти з-під впливу Росії, несприйняття Москвою України як незалежної держави з самостійною зовнішньою політикою, зокрема її євроінтеграційного курсу. Найбільш негативними наслідками конфлікту Києва та Москви громадяни традиційно вважають руйнування економічних зв'язків, погіршення політичних відносин, зростання взаємного негативного ставлення між громадянами країн. Отже, відносини між народами

України та Росії погіршуються, що п'ять років поспіль констатують більшість респондентів, при цьому спостерігається невинний процес відчуження між громадянами (суспільствами) України та Росії.

У період російської агресії 2014-2019рр. у стабільної більшості громадян України сформувалося стійке негативне ставлення до керівництва РФ, її державних інституцій. Зокрема, в березні 2019р. частка тих, хто негативно ставиться до Президента РФ, склала 71%. Аналогічна негативна динаміка спостерігається й стосовно російських парламенту та уряду. Ставлення до громадян РФ є більш стриманим, переважно нейтральним, але слід зазначити, що в березні 2019р., порівняно з квітнем 2014р., помітно скоротилася частка респондентів, які позитивно ставляться до росіян – з 45% до 32%. Загалом таку динаміку можна оцінювати як тенденцію відчуження і дистанціювання українців від росіян.

¹ Ці два дослідження проведені в рамках проекту “Конфлікт на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання”, який здійснюється за підтримки МЗС Нідерландів. Перше дослідження проведене з 29 листопада по 5 грудня 2018р., друге – 1-6 березня 2019р. Було опитано відповідно 2 017 і 2 019 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

У матеріалі також використані результати попередніх опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова протягом останніх років.

Найчастіше респонденти прогнозують найближчими роками або стагнацію, або погіршення відносин між Києвом і Москвою. Рівні частки (по 33%) опитаних вважають, що відносини або залишаться без змін (що в жодному випадку не можна вважати позитивом в умовах російської агресії), або погіршаться, що означає ескалацію конфлікту.

Більшість українських громадян у ближчому майбутньому не очікують позитивних змін у політиці Кремля стосовно України. 59% опитаних не вірять у такі позитивні зміни в наступні 1-3 роки, а 44% – через 3-5 років. Водночас, 40% респондентів сподіваються на зміни на краще через 5-10 років. Очевидно, громадяни зв'язують можливість позитивних змін у російській зовнішній політиці з закінченням президентської каденції В.Путіна.

В українському суспільстві протягом тривалого конфлікту з РФ стабільно переважають настрої стосовно скорочення або згортання відносин з Росією (в довоєнний період спостерігалася чітка суспільна підтримка поглиблення контактів з РФ). У березні 2019р. 27% виступають за зменшення співпраці з Росією, а 29% – за згортання співробітництва.

Отже, російська агресія зумовила кардинальні зміни у ставленні громадян України до сусідньої країни, її політики, керівництва та громадян. Навряд чи це можна вважати ситуаційними коливаннями настроїв. Безумовно, загальна картина оцінок (зокрема в її регіональному вимірі²) більш складна та суперечлива. Однак, результати досліджень Центру Разумкова за 2014-2019рр. дають підстави говорити про деякі відносно стабільні тенденції у громадській думці. Узагальнюючи позиції і оцінки громадян України, можна виокремити вкорінену “матрицю” їх ставлення до Росії (діаграма “*Чи погоджується Ви з наведеними твердженнями?*”, с.149-150). У загальному вигляді ця матриця зводиться до наступних тез:

- Росія є країною-агресором, її мета – ліквідація незалежності України. Нормалізація відносин з РФ у період президенства В.Путіна неможлива;
- реальною є мінімізація, а не повна нейтралізація російської загрози. У цих умовах протистояти Росії можна лише спільними зусиллями;
- Україна не братиме участі в інтеграційних проєктах на пострадянському просторі під егідою Росії. Європейська інтеграція безальтернативна та незворотна;
- нині неприйнятними є формули “стратегічного партнерства”, “добросусідства”, “братніх народів” так само, як і російська модель державно-політичного устрою;
- є ряд проблем, стосовно яких компроміс з РФ неможливий. Це стосується проблем Криму,

державного устрою України, її європейської і євроатлантичної інтеграції;

- умовами нормалізації відносин Києва та Москви мають бути: припинення Росією агресії проти України, звільнення окупованих територій, компенсація втрат, причинених анексією і воєнними діями, невтручання у справи України.

Є підстави констатувати, що цей сформований за часи російської агресії “ментальний вододіл відчуження” значною мірою визначатиме характер і атмосферу двосторонніх відносин у середньостроковій перспективі.

Війна на Донбасі: сучасний стан, особливості і тенденції

Характеризуючи конфлікт на Донбасі, більшість громадян наголошують на “російському факторі”. На їх думку, на Сході України відбувається або війна між Україною і Росією (35%), або сепаратистський заколот, підтриманий Москвою (26%). При цьому, найчастіше респонденти оцінюють “ДНР-ЛНР” як терористичні організації, підтримувані Росією (35%), або окупаційні адміністрації РФ (30%).

Політика України з врегулювання конфлікту оцінюється досить критично. Більшість громадян не вважають її ефективною, послідовною, виваженою, зрозумілою для суспільства та країн-партнерів. На думку респондентів, українській стороні бракує чіткої стратегії дій на донбаському напрямі.

Водночас, участь країн Заходу у врегулюванні конфлікту викликає скепсис – загалом західна політика врегулювання характеризується як неефективна (55%). При цьому респонденти найчастіше відзначають, що найбільшою мірою сприяють врегулюванню конфлікту на Донбасі Україна (39%), країни ЄС (23%), США (18%) та ОБСЄ (15%). Своєю чергою, українські громадяни неоднозначно оцінюють поточні результати Мінських домовленостей. При цьому майже третина або нічого про них не знають, або вагаються з відповіддю.

Респонденти з порозумінням ставляться до людей, які залишилися на окупованих територіях. Найчастіше їх оцінюють або як заручників обставин (29%), або заручників дій незаконних збройних формувань (27%). Лише кожен десятий вважає їх зрадниками, які свідомо перейшли на бік ворога. Однак при цьому слід зазначити, що значна частина (44%) опитаних відчувають відчуження між жителями окупованих територій і жителями інших областей України (протилегної думки дотримуються 38% опитаних).

Неоднозначною є картина оцінок соціально-гуманітарної політики щодо окупованих територій. Майже навіл розділилися думки стосовно скасування обмежень на соціальні та пенсійні виплати

² Використовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Центр**: Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області; **Південь**: Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Донецька та Луганська (за винятком окупованих територій) області.

громадянам на непідконтрольних територіях та спрощення перетину лінії розмежування. Водночас, респонденти найчастіше підтримують спрощення отримання адміністративних послуг у прифронтовій зоні, надання підтримки жителям Донбасу, які прагнуть виїхати до контрольованої Україною території, а також спрощення доступу до їх навчання в українських освітніх закладах.

Громадяни досить прагматично ставляться до економічних аспектів ситуації на Донбасі. Найбільш поширеною є думка, що відновлення суверенітету України на окупованих територіях відповідає економічним інтересам країни (43%). Водночас, кожен п'ятий (20%) дотримується протилежної думки, наголошуючи, що відновлення окупованих територій – це непідйомний тягар для країни. У цьому контексті привертають увагу позиції респондентів стосовно того, за чий рахунок має відновлюватися Донбас після деокупації. Найчастіше (49%) громадяни наголошують на тому, що відбудова цих територій має здійснюватися за рахунок країни-агресора, 44% розраховують на допомогу міжнародних організацій і країн-партнерів, 30% – вважають, що за рахунок українського бюджету.

Регіональні відмінності. Помітними є регіональні відмінності, що пояснюються деякими історичними обставинами, багатьма зовнішніми та внутрішніми чинниками, – зокрема, певними проросійськими настроями у східних і південних районах країни, активною кремлівською пропагандою, дезорієнтацією і психологічною втомою від тривалого воєнного конфлікту. Отже, на Сході України дещо частіше (26%), порівняно з іншими регіонами, ситуацію на Донбасі оцінюють як громадянську війну – конфлікт між проукраїнськими та проросійськими налаштованими громадянами України. Водночас, саме на Сході України помітна частка (31%) опитаних вважають “ДНР-ЛНР” органами самоврядування, обраними місцевим населенням. Там частіше, ніж в інших регіонах, респонденти наголошують на отриманні більшої незалежності від Києва або утворенні автономії у складі України. Аналогічні відмінності цього регіону спостерігаються й стосовно соціальної та гуманітарної політики на донбаському напрямі, а також в оцінках кроків для встановлення миру в цьому регіоні.

Шляхи та перспективи врегулювання конфлікту на Сході України

Під час опитування висловлювалися різні думки стосовно того, як має діяти Україна для врегулювання конфлікту на Донбасі. 29% підтримують варіант примусу Росії політико-дипломатичним шляхом (спільно з країнами-партнерами) звільнити ці території. Майже така ж частка (27%) наголошують на продовженні Операції об'єднаних сил до повного звільнення цих територій. Кожен п'ятий (19%) схиляється до ідеї надання цим територіям особливого статусу на умовах Росії. 18% підтримують введення на Донбас миротворчих сил ООН. 14% вважають доцільним “заморожування” конфлікту і створення “кордону” вздовж лінії розмежування.

Дещо більш визначеним є бачення політичних перспектив цього регіону. Більшість (55%) респондентів переконані, що окуповані території повинні повернутися до складу Донецької і Луганської областей України на тих же умовах, що були раніше. 14% також підтримують їх повернення під контроль України, але з наданням більшої незалежності від Києва. Досить незначні частки опитаних підтримують незалежність цих територій або їх приєднання до складу Росії.

Оцінюючи шляхи та механізми повернення до України окупованих територій, українці демонструють готовність до компромісу, але не за будь-яку ціну. Відтак респонденти загалом не підтримують закріплення в Конституції “особливого статусу” Донбасу, запровадження федеративного устрою України, інтеграції до України “ДНР-ЛНР” у нинішньому вигляді. Також громадяни переважно не погоджуються з такими компромісними кроками як відмова від інтеграції України до ЄС і НАТО. Найбільш прийнятними варіантами, на їх думку, є: (а) успішна відбудова нормального життя на контрольованих територіях Донбасу та у країні в цілому; (б) примусення Росії (з міжнародною допомогою) припинити втручання у конфлікт на Донбасі.

Загалом зовнішня допомога сприймається як позитивний фактор врегулювання конфлікту. Більшість (58%) опитаних підтримують введення миротворчих сил ООН на тимчасово окуповані території. Причому найчастіше громадяни відзначають, що миротворчі сили мають взяти під контроль усю окуповану територію, включно з ділянкою українсько-російського кордону.

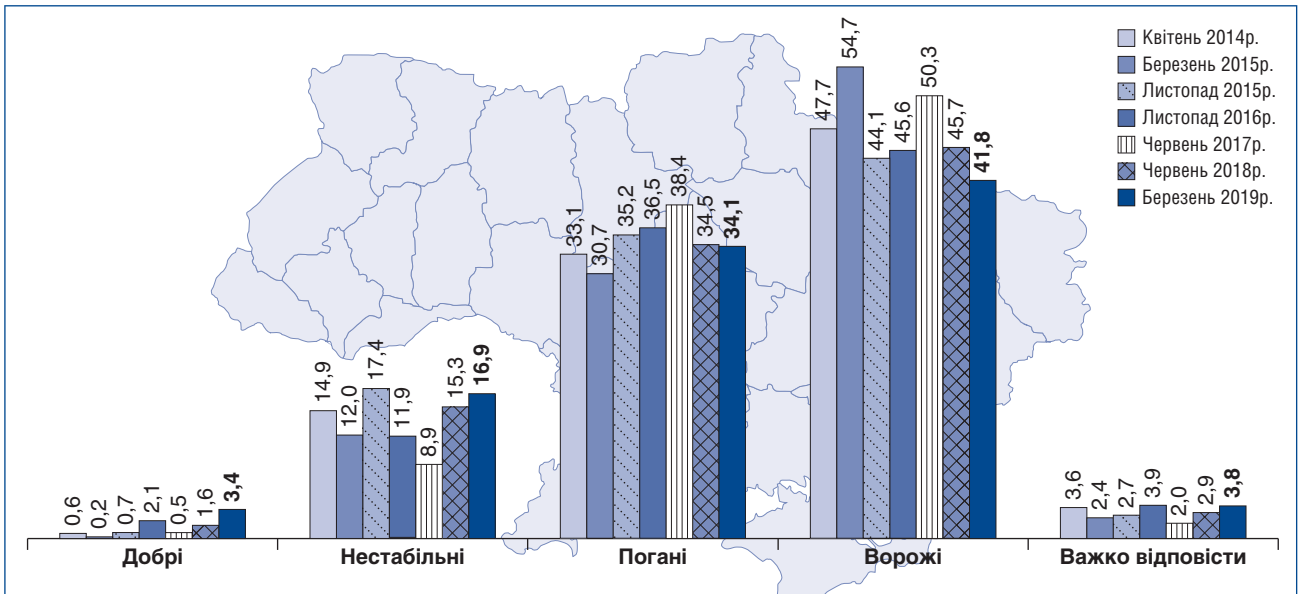
При цьому перспективи врегулювання конфлікту на Сході України громадяни оцінюють досить обережно. Найчастіше висловлюються сумніви стосовно того, що найближчим часом (1-3 роки) вдасться встановити мир на Донбасі. Дещо більш оптимістичними є прогнози завершення війни протягом 3-5, а скоріше 5-10 років.

У найбільш загальному вигляді позиції і оцінки громадян зводяться до наступної формули: **Росія – це недружня (ворожа) країна-агресор, для якої є неприйнятною самостійна, незалежна Україна, що рухається до ЄС і НАТО. Від Росії слід дистанціюватися та обмежити двосторонні відносини. І в ближчій перспективі нормалізація контактів з Москвою навряд чи можлива.**

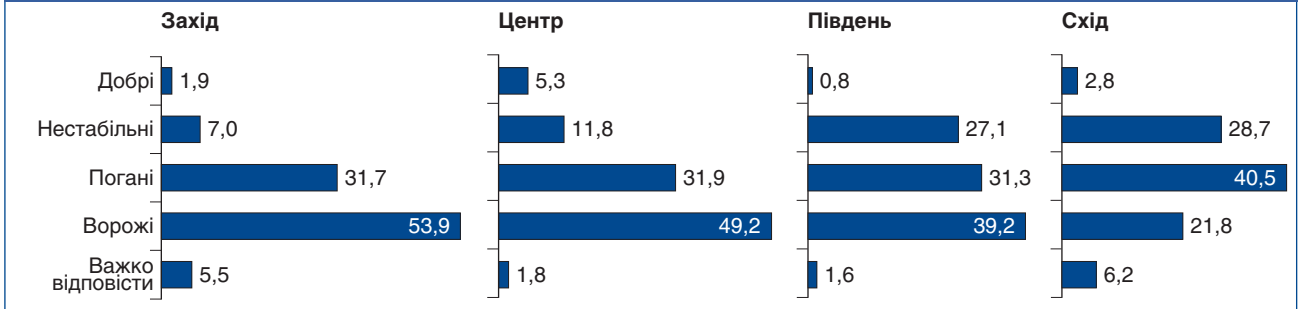
Оцінюючи ситуацію на Донбасі в цілому, громадяни відзначають російське втручання. При цьому досить критично характеризується як політика України з врегулювання конфлікту, так і відповідні зусилля країн Заходу.

Загалом громадяни вбачають майбутнє Донбасу у складі України, але досить обережно оцінюють перспективи врегулювання конфлікту. В суспільстві спостерігається готовність до компромісу заради встановлення миру в регіоні, але не за будь-яку ціну, не за рахунок національних інтересів.

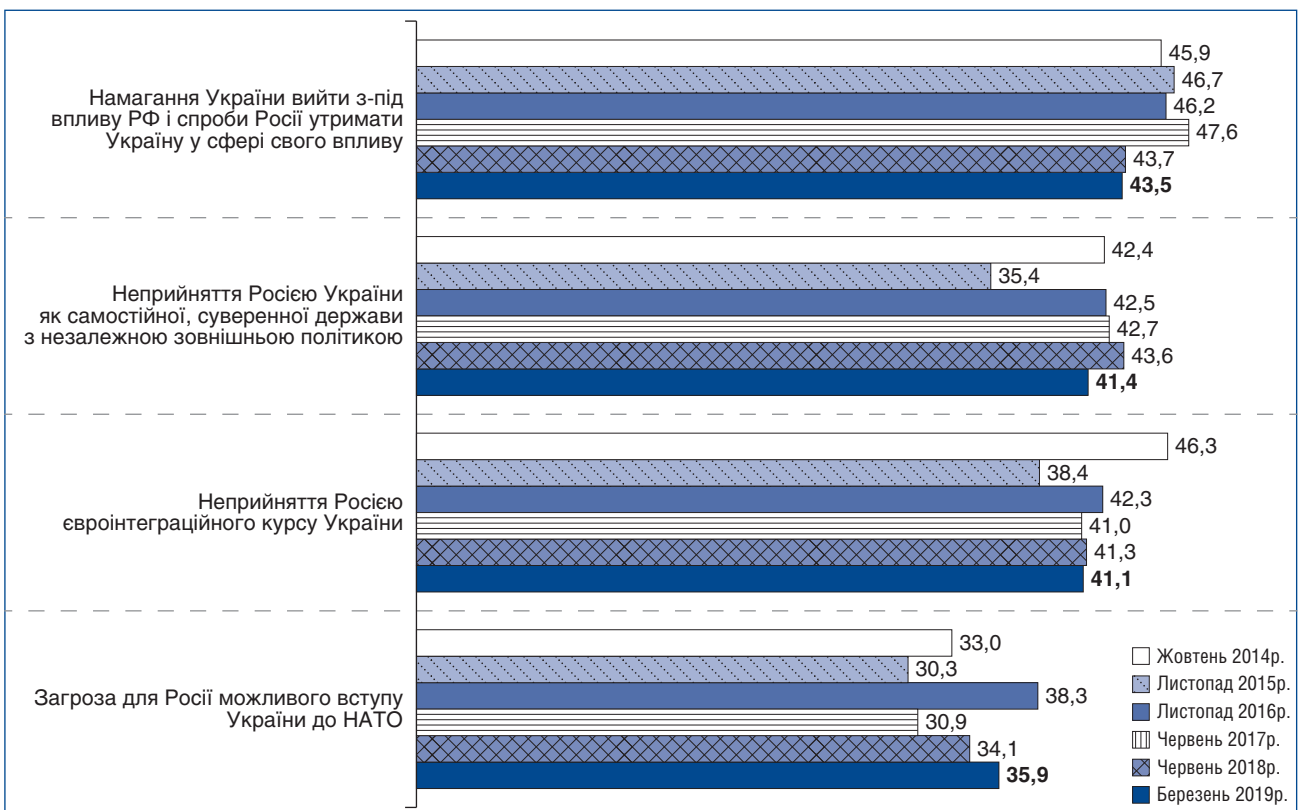
Як би Ви охарактеризували нинішні відносини України і Росії?
% опитаних



РЕГІОНИ (березень 2019р.)



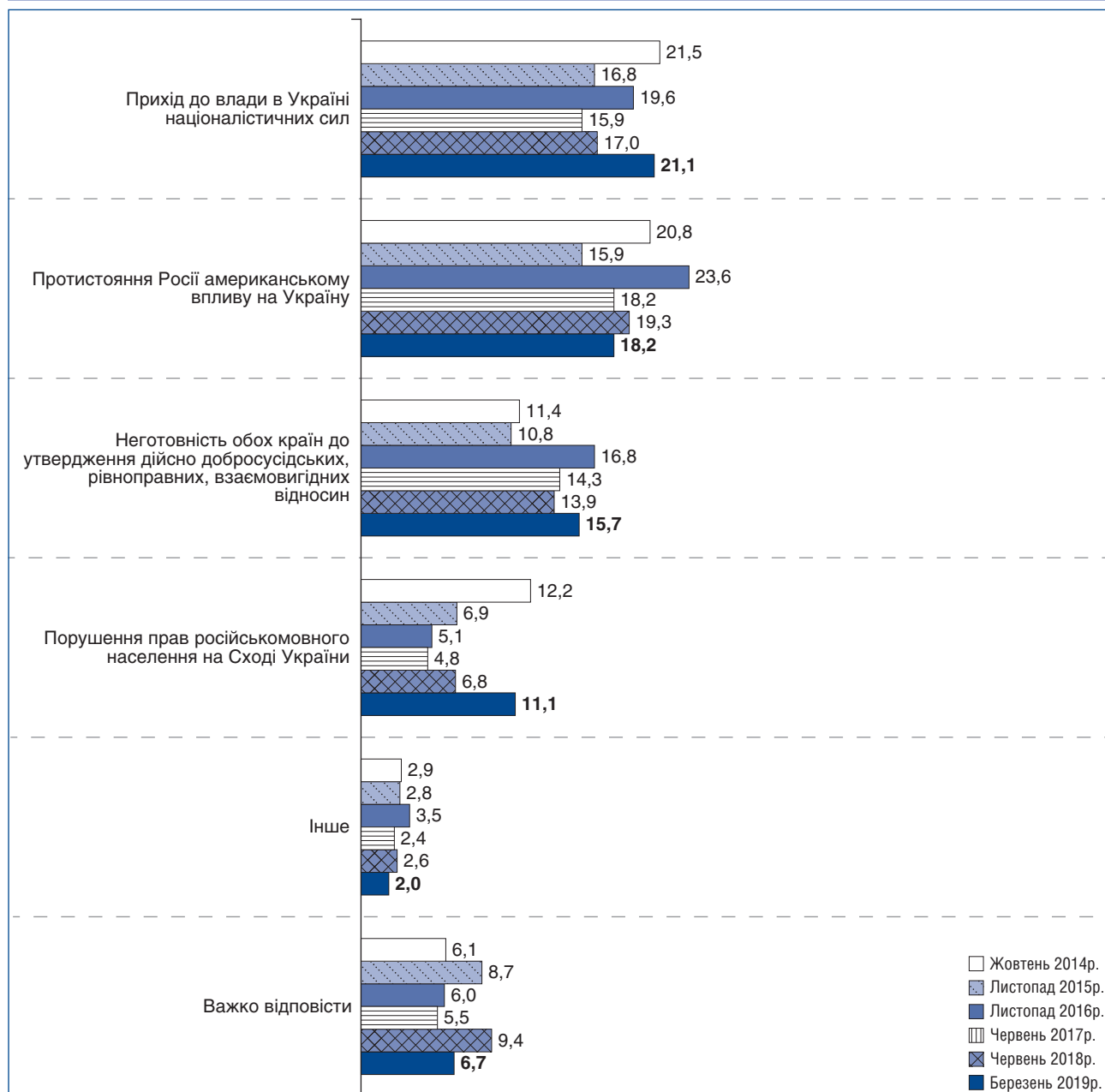
У чому головні причини російсько-українського конфлікту?*



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

У чому головні причини російсько-українського конфлікту?*
% опитаних

(продовження)



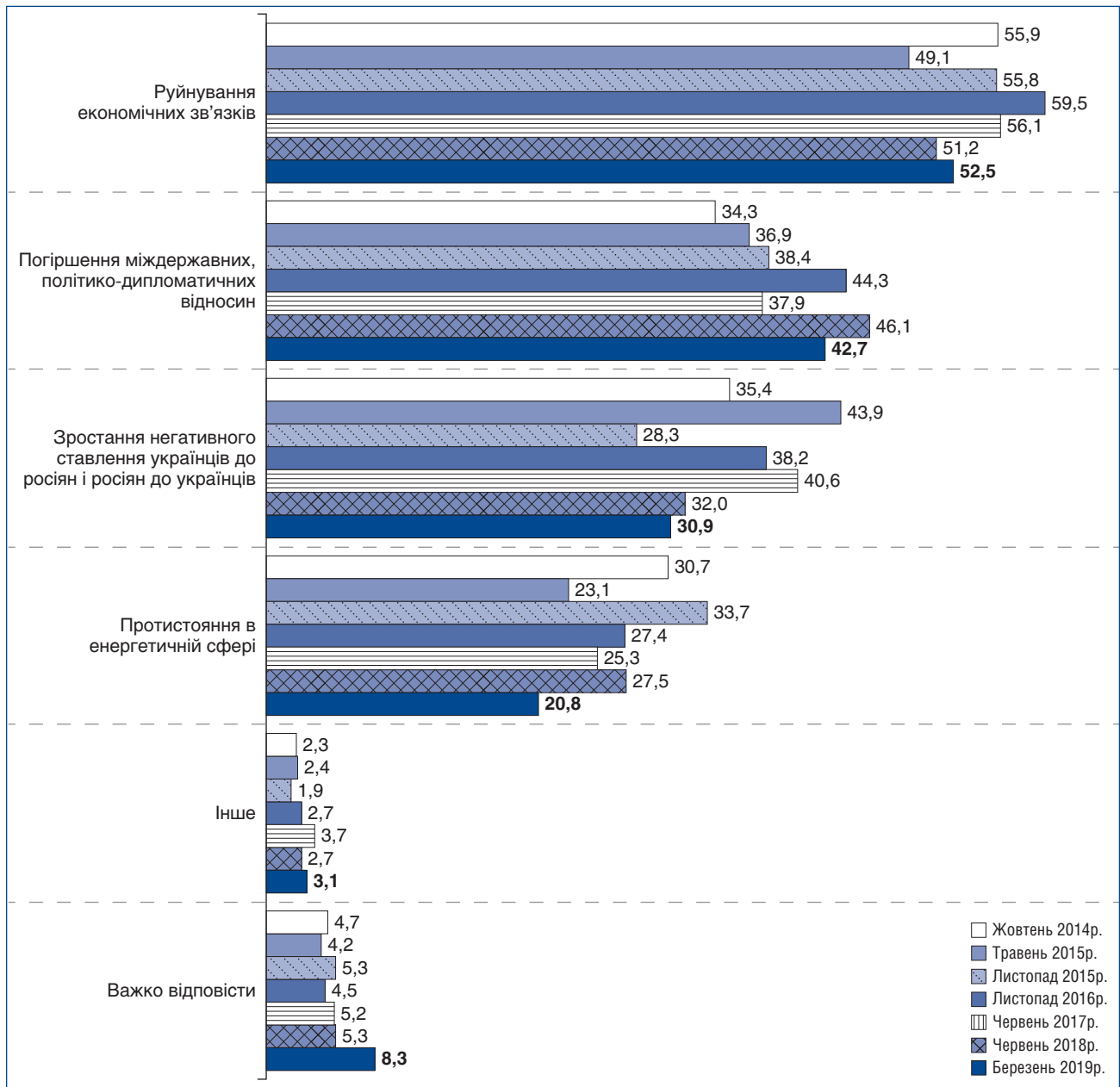
РЕГІОНИ (березень 2019р.)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Намагання України вийти з-під впливу РФ і спроби Росії утримати Україну у сфері свого впливу	57,7	52,1	37,3	21,4
Неприйняття Росією України як самостійної, суверенної держави з незалежною зовнішньою політикою	58,2	42,0	29,0	31,3
Неприйняття Росією євроінтеграційного курсу України	52,6	43,4	28,9	33,0
Загроза для Росії можливого вступу України до НАТО	34,7	41,9	44,8	24,2
Прихід до влади в Україні націоналістичних сил	11,0	17,3	35,7	29,1
Протистояння Росії американському впливу на Україну	12,7	18,8	27,0	18,0
Неготовність обох країн до утворення дійсно добросусідських, рівноправних, взаємовигідних відносин	5,7	10,9	41,5	19,9
Порушення прав російськомовного населення на Сході України	1,9	5,2	27,0	20,8
Інше	0,8	1,3	1,2	4,5
Важко відповісти	7,2	4,9	9,5	7,7

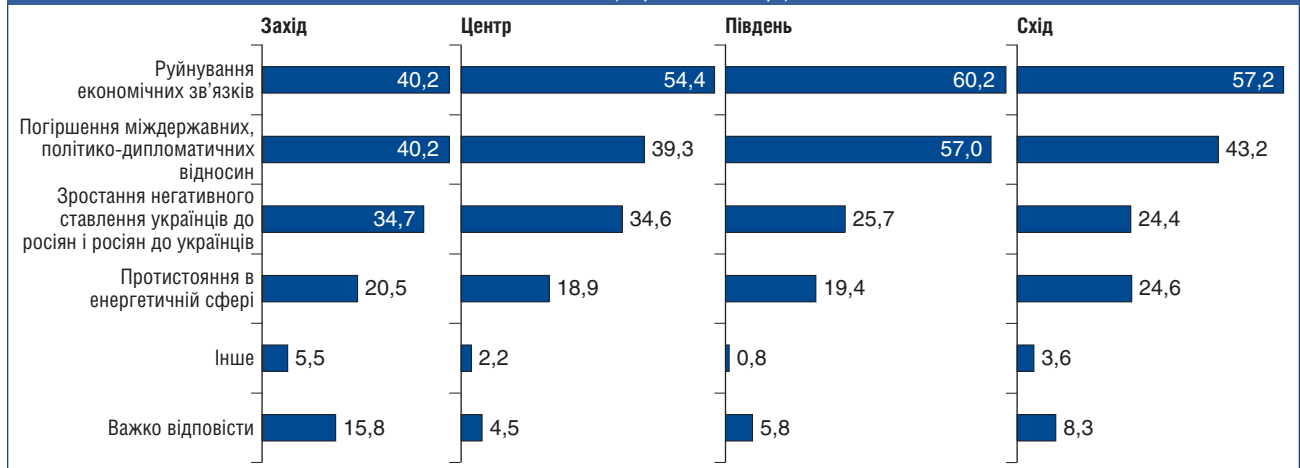
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Якими є найбільш негативні наслідки українсько-російського конфлікту для двосторонніх відносин?*

% опитаних

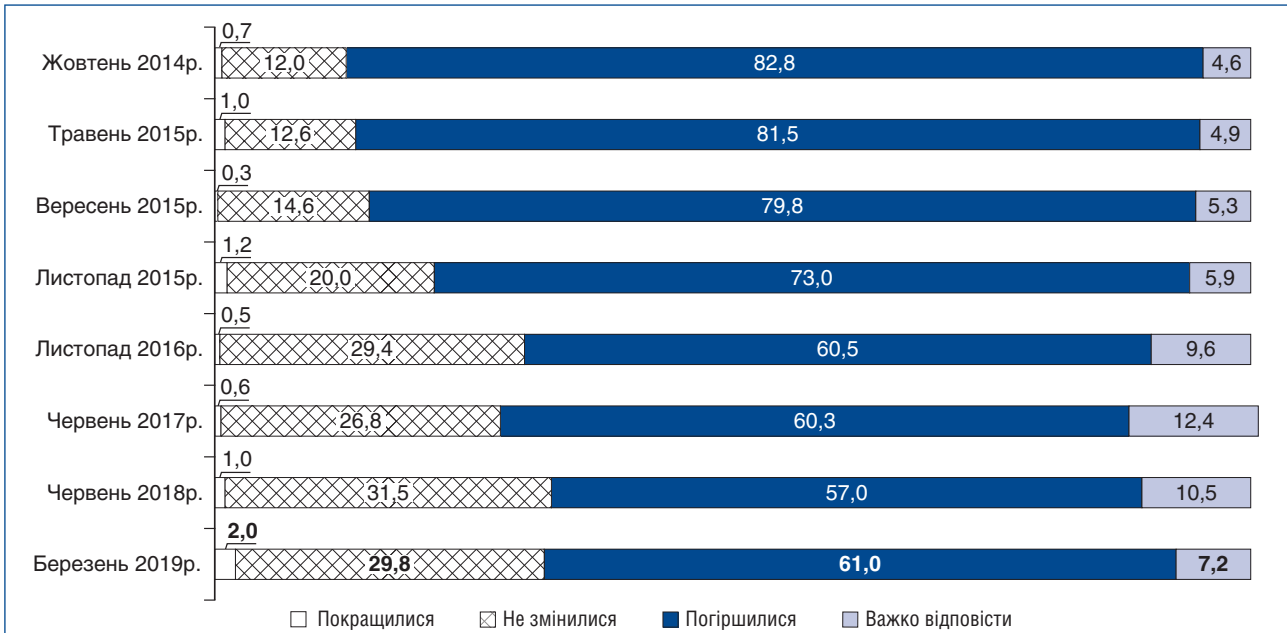


РЕГІОНИ (березень 2019р.)

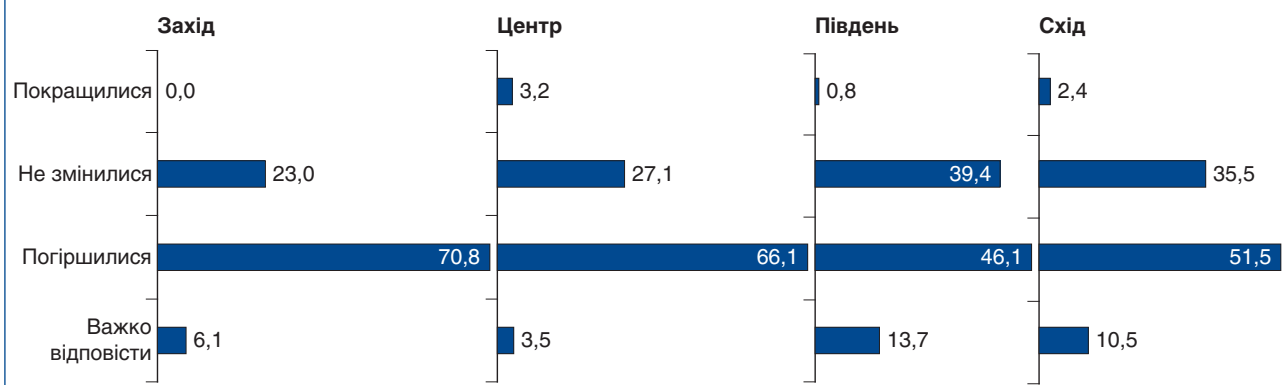


* Респондентам пропонувалося відзначити два прийнятних варіанти відповіді.

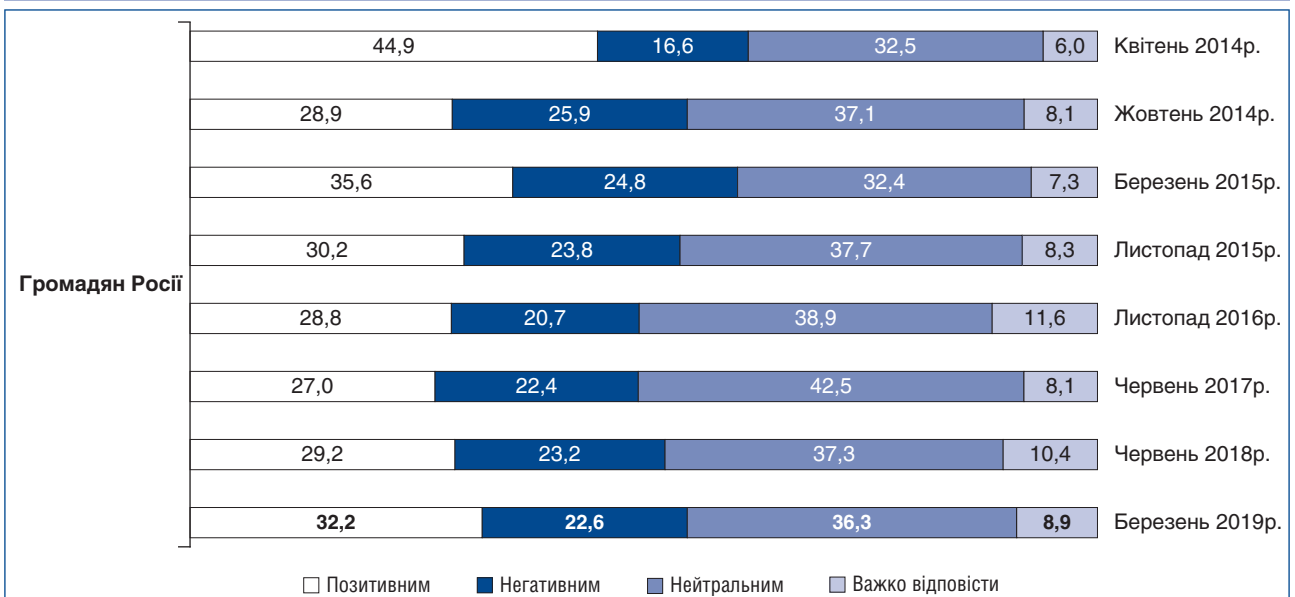
Як за останній рік змінилися відносини між народами України і Росії?
% опитаних

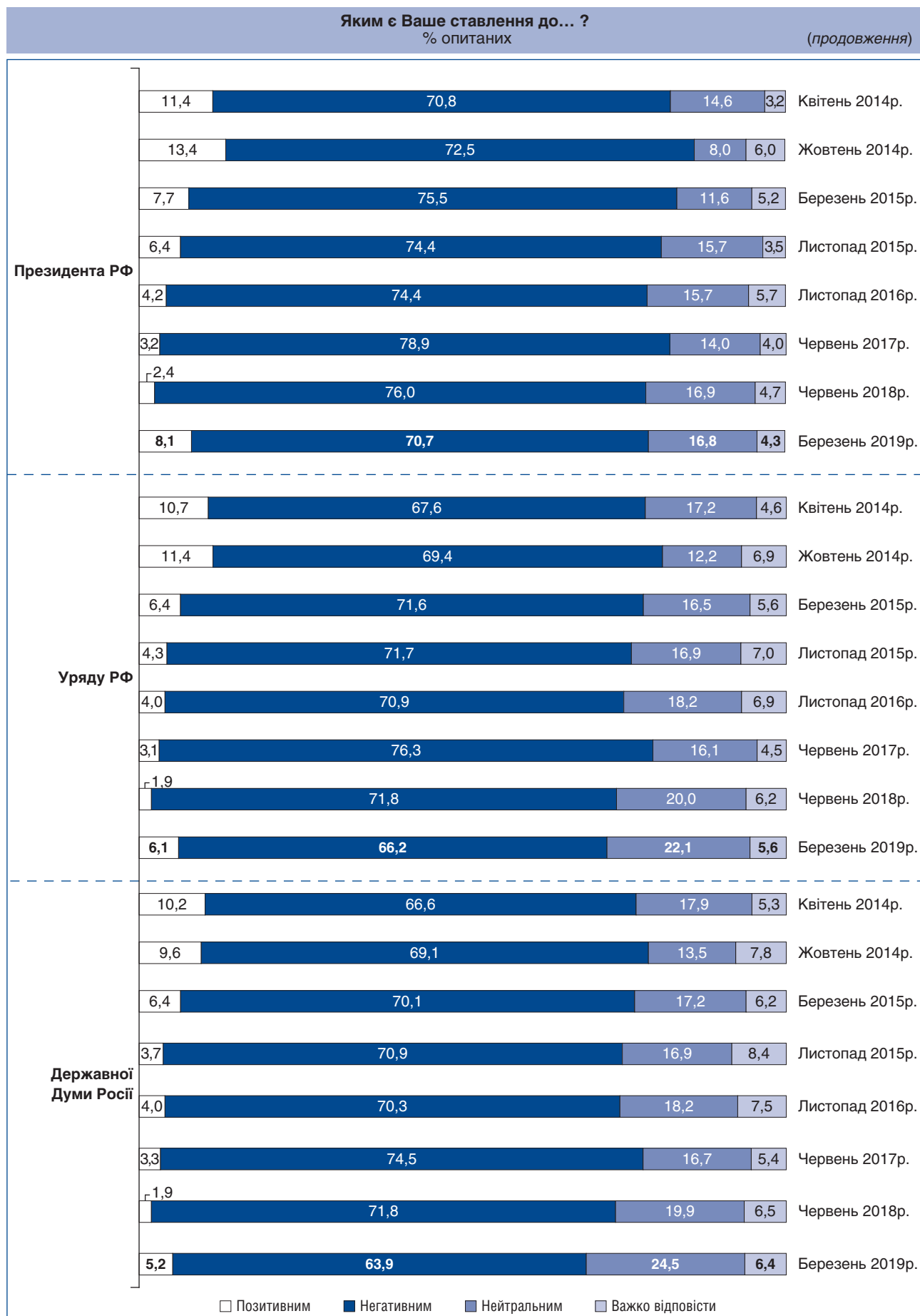


РЕГІОНИ (березень 2019р.)



Яким є Ваше ставлення до... ?
% опитаних





Яким є Ваше ставлення до... ?

% опитаних

(продовження)

РЕГІОНИ (березень 2019р.)

Громадян Росії

	Захід	Центр	Південь	Схід
Позитивним	17,3	22,2	62,2	46,4
Негативним	32,5	27,8	7,9	12,7
Нейтральним	36,3	42,1	22,8	33,9
Важко відповісти	13,9	7,9	7,1	6,9

Президента РФ

	Захід	Центр	Південь	Схід
Позитивним	1,3	1,2	11,2	22,9
Негативним	90,1	86,0	56,8	37,5
Нейтральним	4,9	10,2	26,1	32,8
Важко відповісти	3,8	2,6	5,8	6,8

Уряду РФ

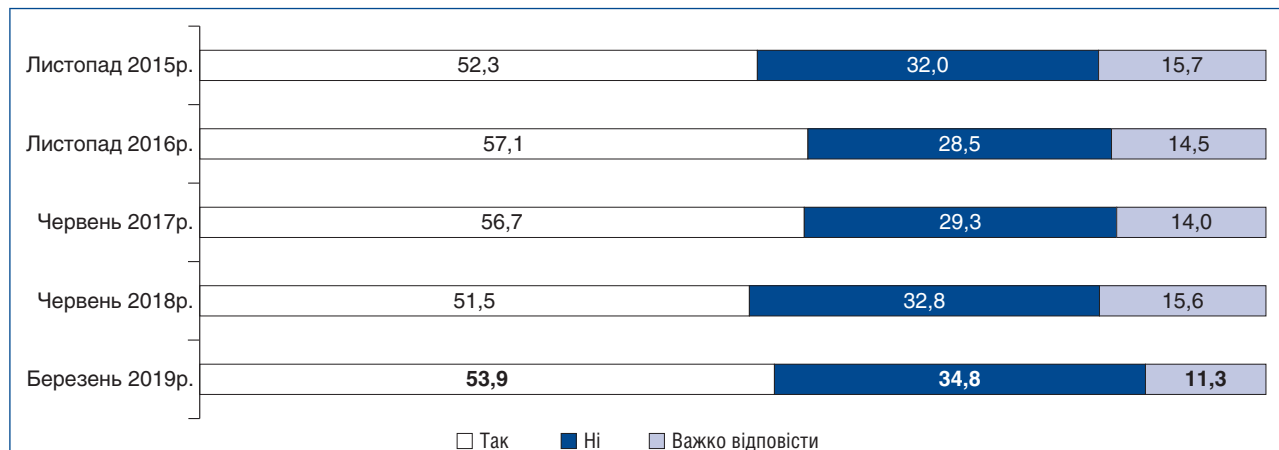
	Захід	Центр	Південь	Схід
Позитивним	1,3	0,5	7,9	17,6
Негативним	85,6	80,9	51,9	34,1
Нейтральним	7,2	15,3	32,8	40,3
Важко відповісти	5,9	3,2	7,5	7,9

Державної Думи Росії

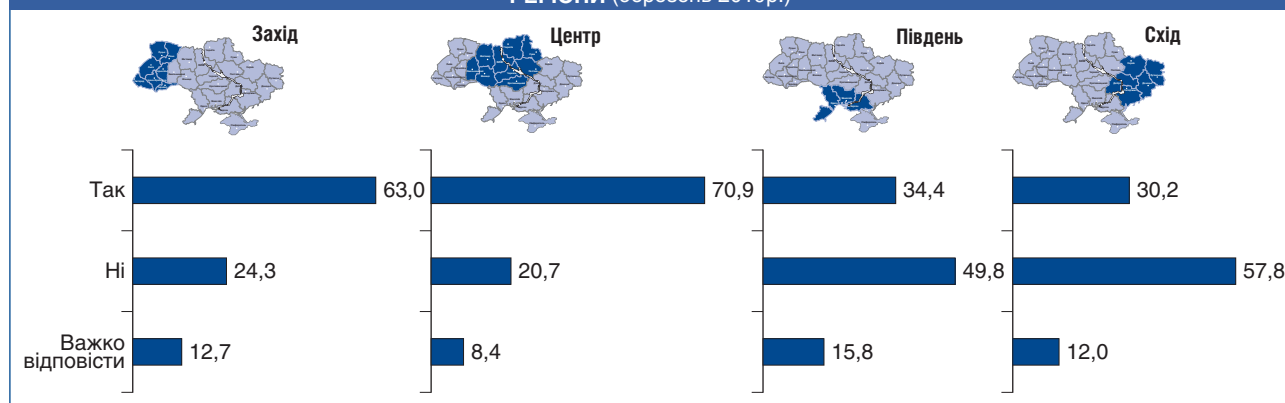
	Захід	Центр	Південь	Схід
Позитивним	1,3	0,8	6,2	14,6
Негативним	83,3	76,9	51,0	33,4
Нейтральним	8,4	18,2	35,3	43,3
Важко відповісти	7,0	4,2	7,5	8,6

Чи відчуваєте Ви відчуження між громадянами (суспільствами) України і Росії?

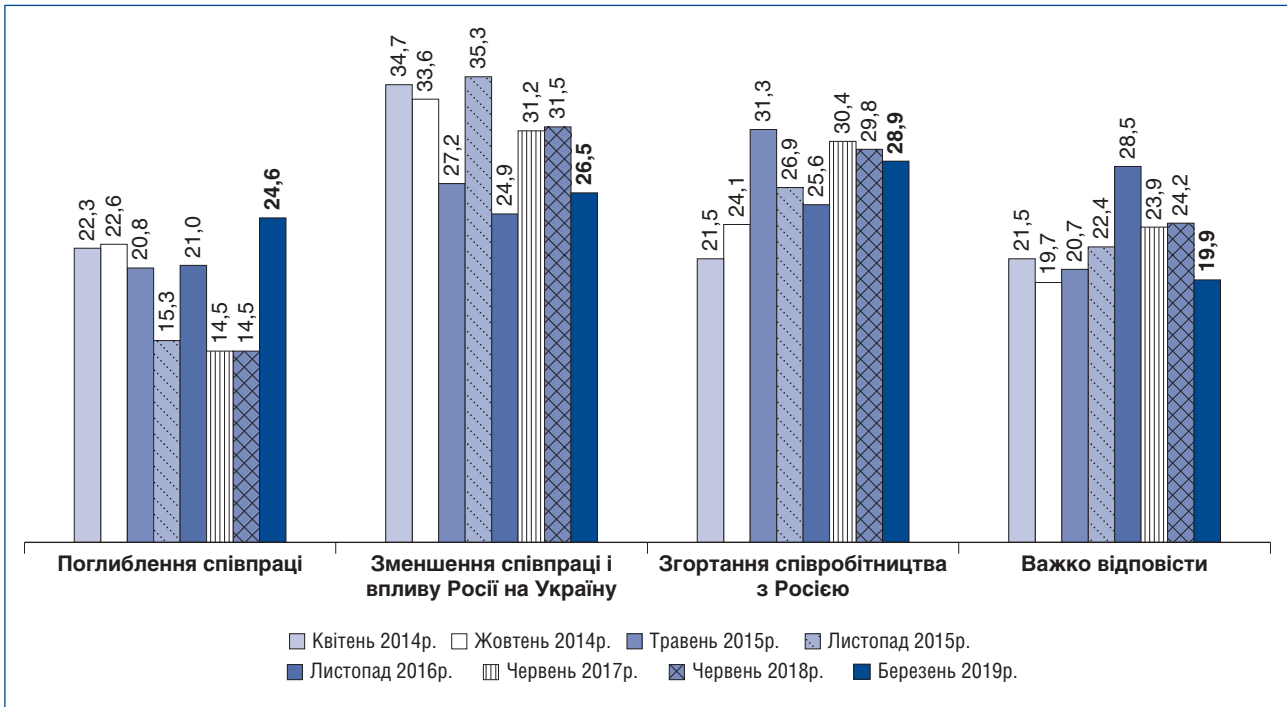
% опитаних



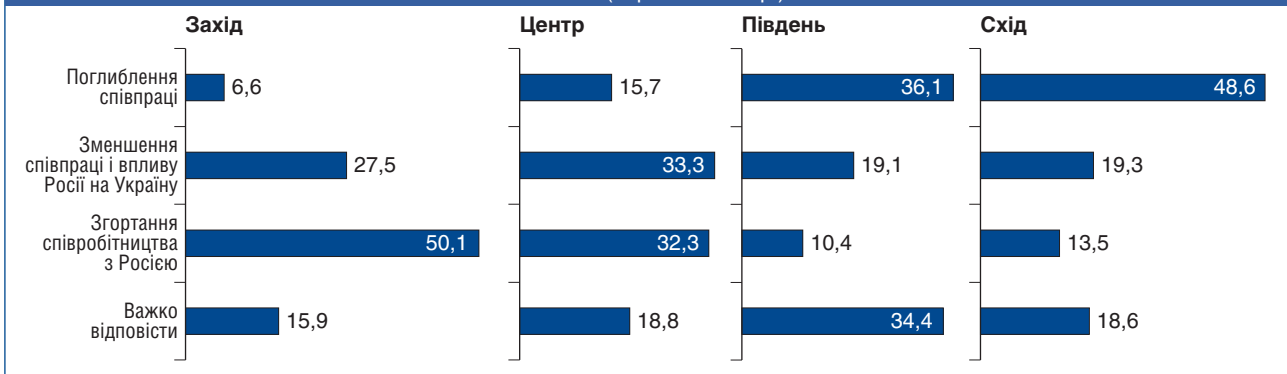
РЕГІОНИ (березень 2019р.)



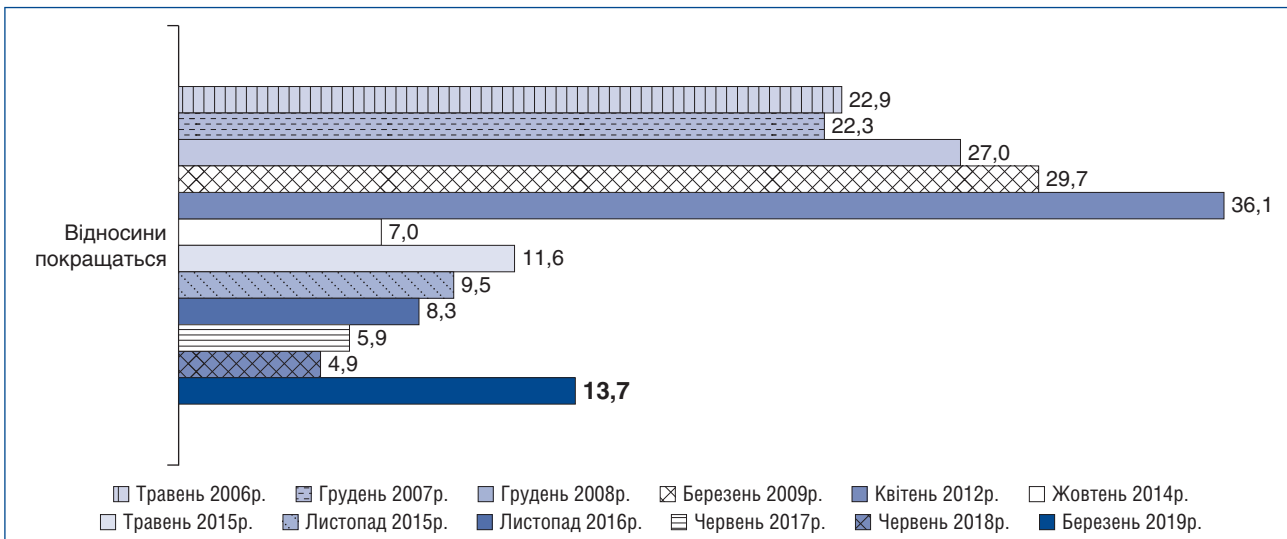
Якою має бути політика України стосовно Росії?
% опитаних



РЕГІОНИ (березень 2019р.)

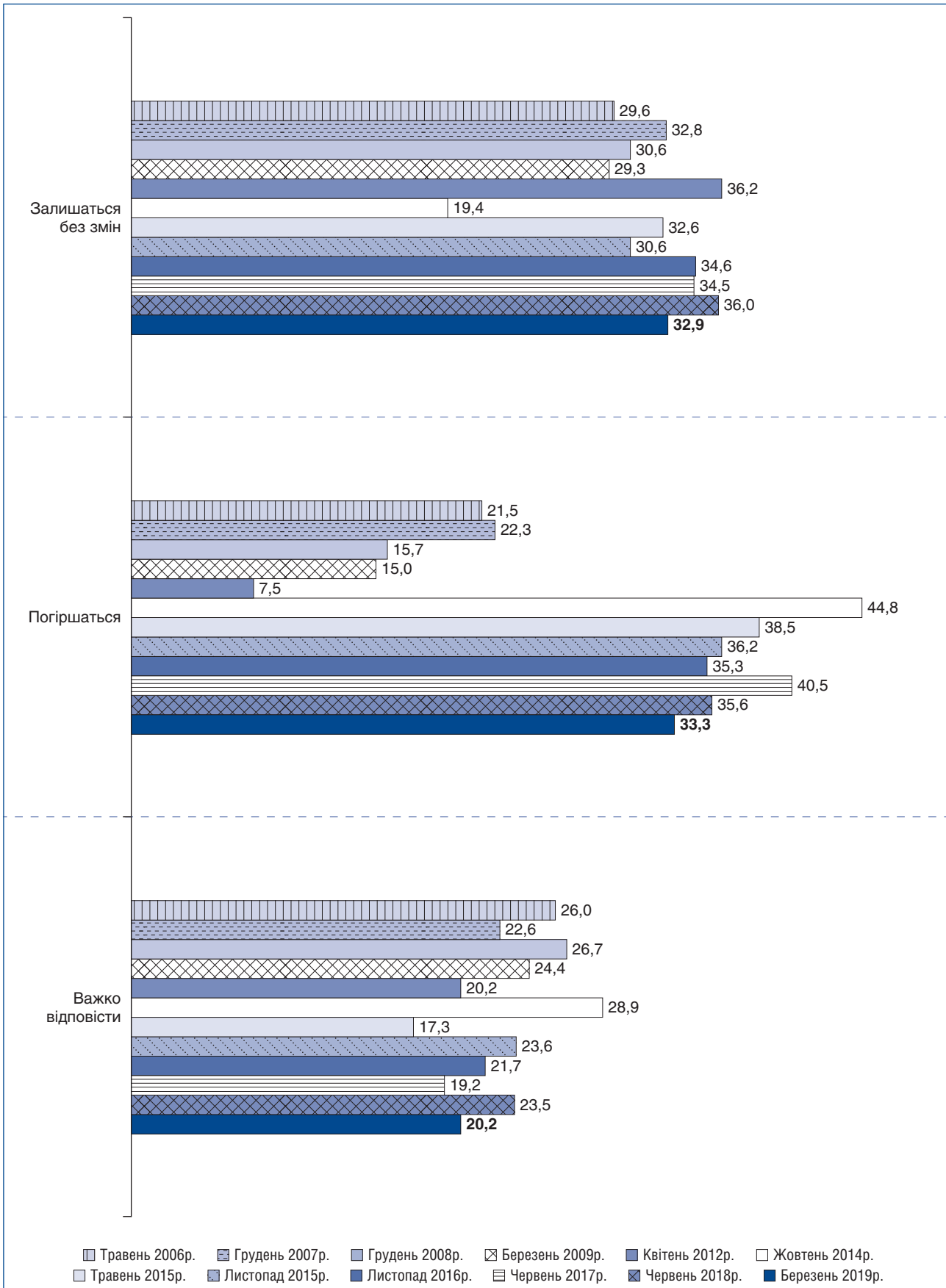


Як би Ви оцінили перспективи розвитку відносин України і Росії на найближчі роки?
% опитаних



Як би Ви оцінили перспективи розвитку відносин України і Росії на найближчі роки?
% опитаних

(продовження)



Як би Ви оцінили перспективи розвитку відносин України і Росії на найближчі роки?

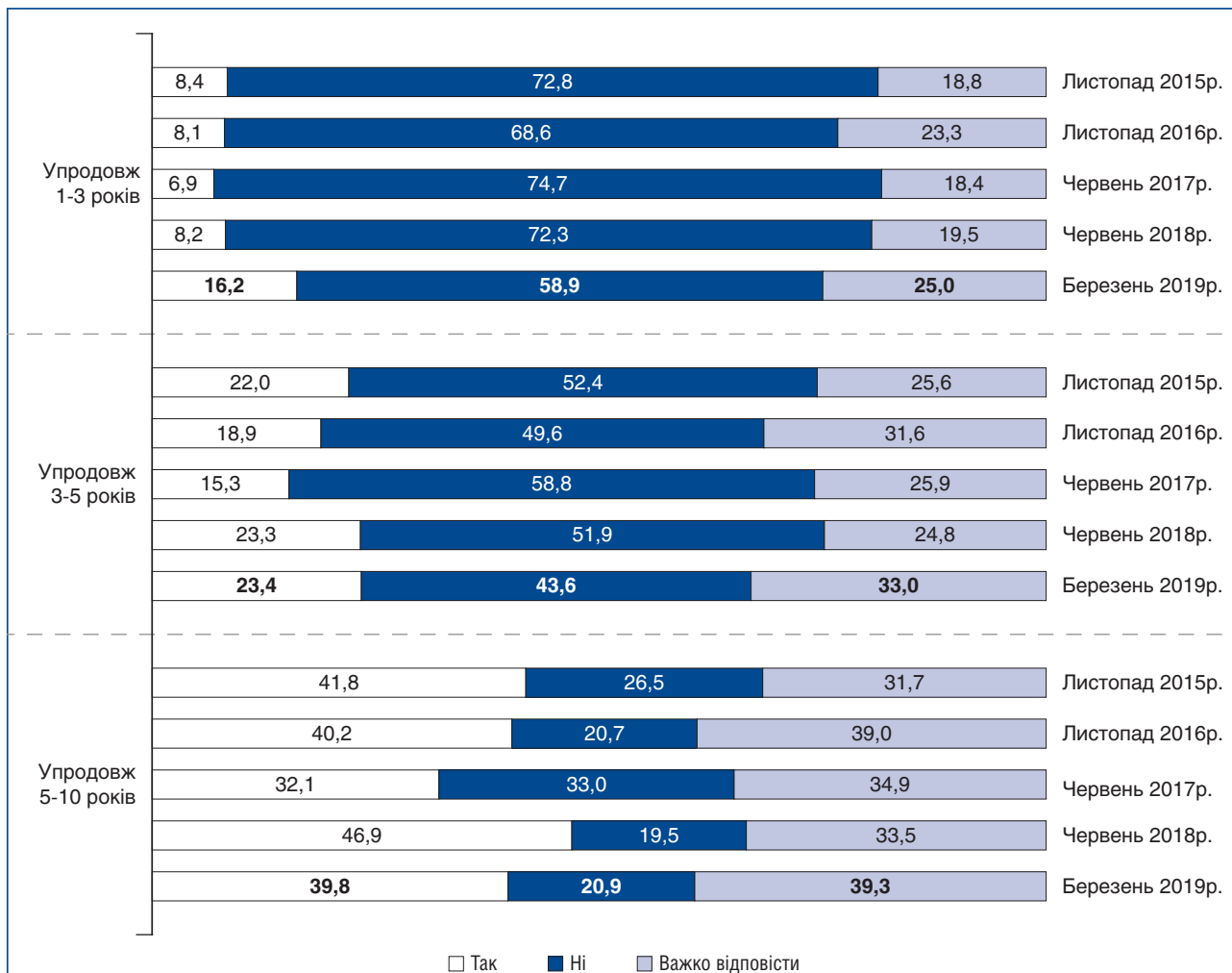
% опитаних

(продовження)

РЕГІОНИ (березень 2019р.)				
	Захід	Центр	Південь	Схід
Відносини покращаться	3,6	11,5	22,4	21,8
Залишаться без змін	34,0	35,0	27,8	31,0
Погіршаться	40,8	40,4	22,8	21,0
Важко відповісти	21,6	13,1	27,0	26,3

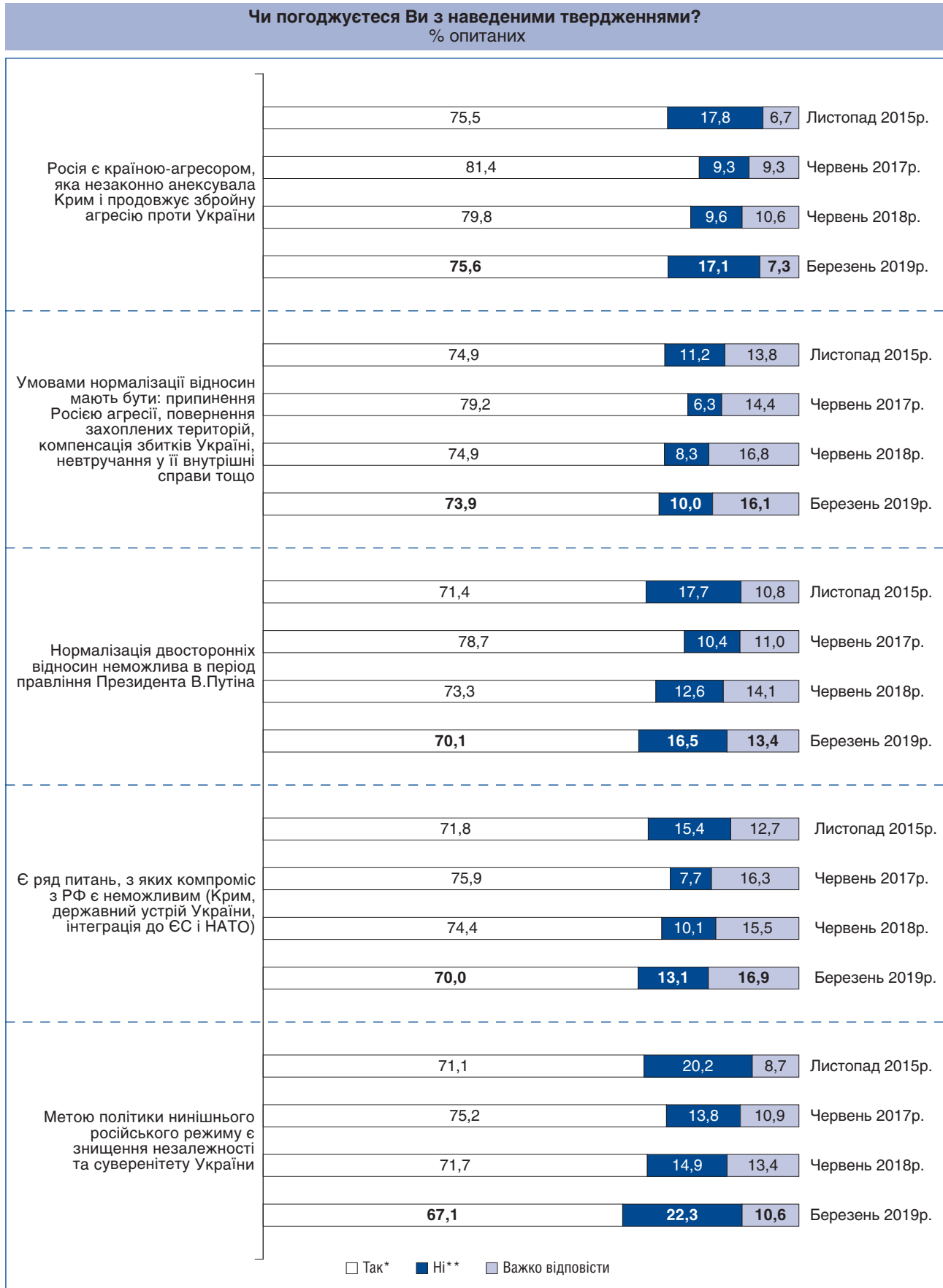
Чи можуть відбутися зміни на краще в політиці Росії щодо України?

% опитаних



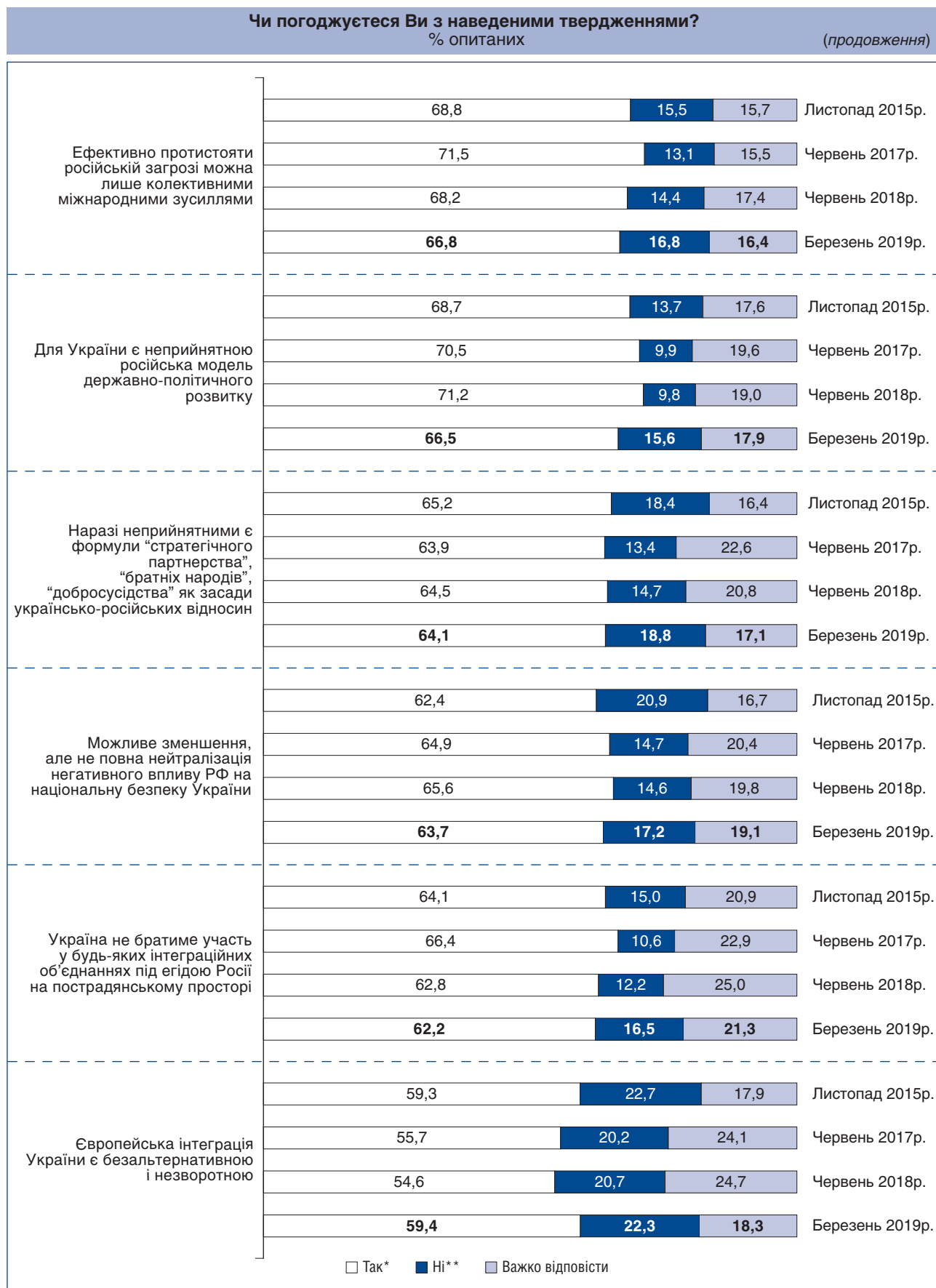
РЕГІОНИ (березень 2019р.)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Упродовж 1-3 років				
Так	6,3	13,5	12,4	30,6
Ні	69,2	66,3	56,2	40,2
Важко відповісти	24,5	20,2	31,4	29,3
Упродовж 3-5 років				
Так	14,1	22,3	30,7	30,0
Ні	54,4	53,6	31,5	24,8
Важко відповісти	31,4	24,1	37,8	45,2
Упродовж 5-10 років				
Так	31,6	43,5	51,5	36,3
Ні	27,0	24,5	9,5	15,4
Важко відповісти	41,4	32,0	39,0	48,3



* Сума варіантів відповіді "так" і "скоріше так".

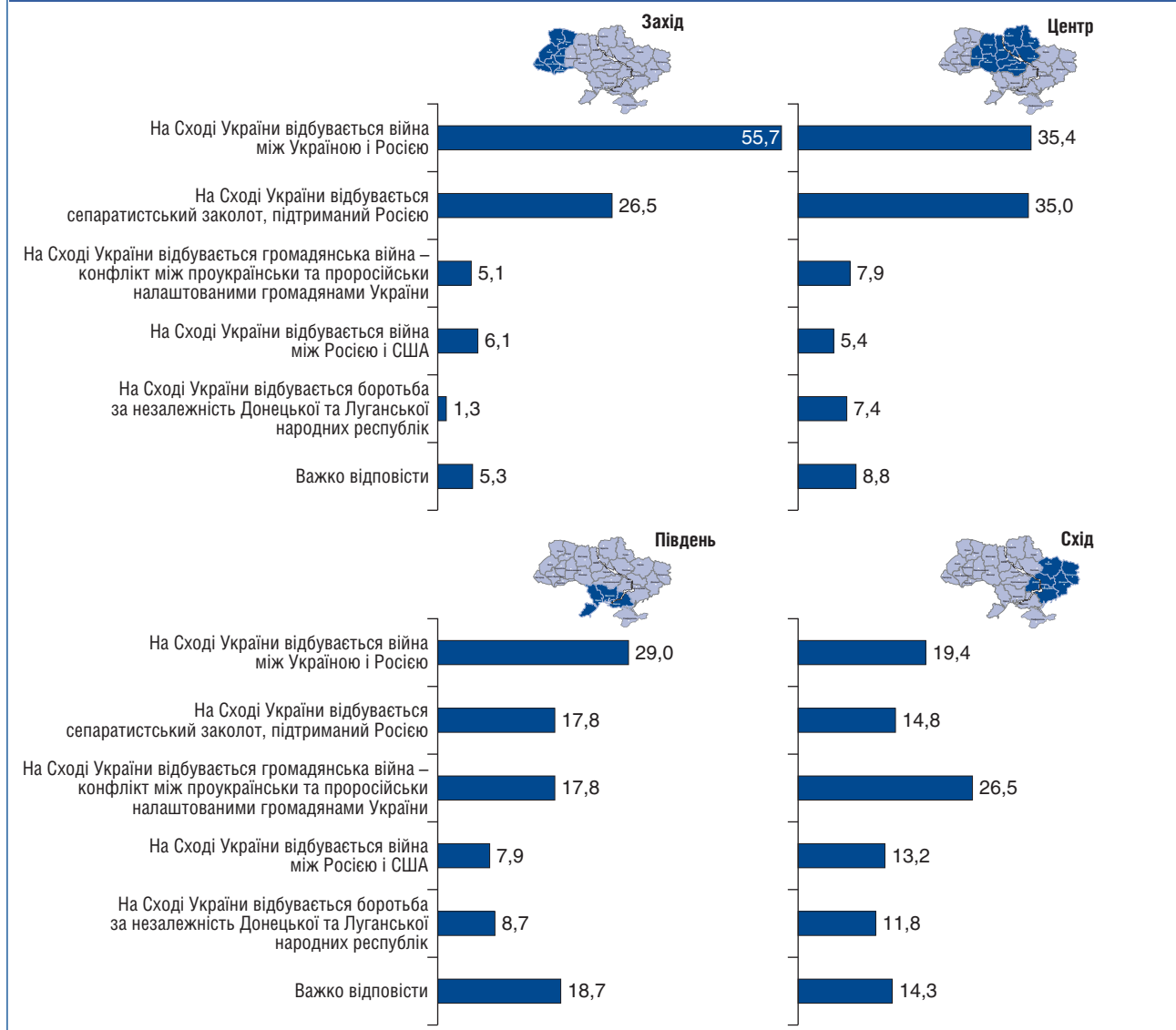
** Сума варіантів відповіді "ні" і "скоріше ні".



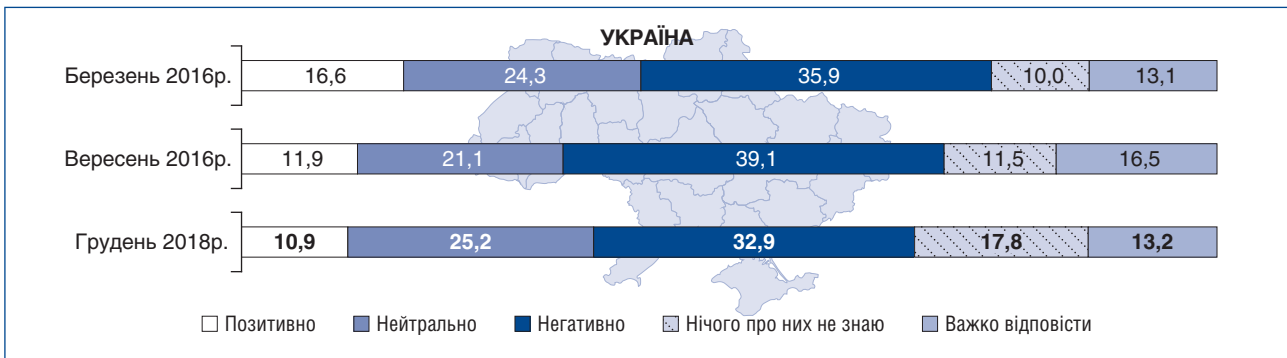
* Сума варіантів відповіді “так” і “скоріше так”.

** Сума варіантів відповіді “ні” і “скоріше ні”.

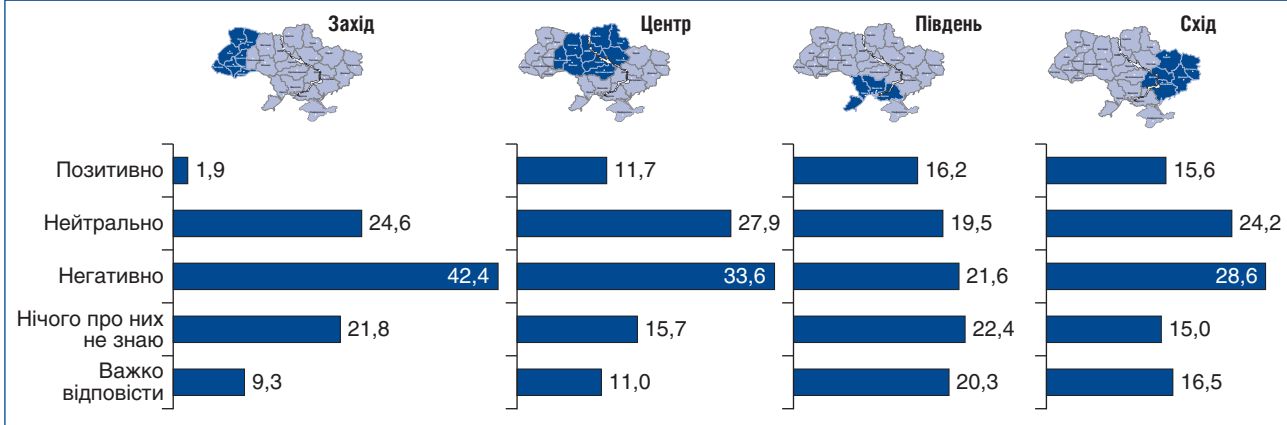
З яким твердженням стосовно ситуації на Сході України Ви згодні найбільшою мірою?
% опитаних

РЕГІОНИ (грудень 2018р.)


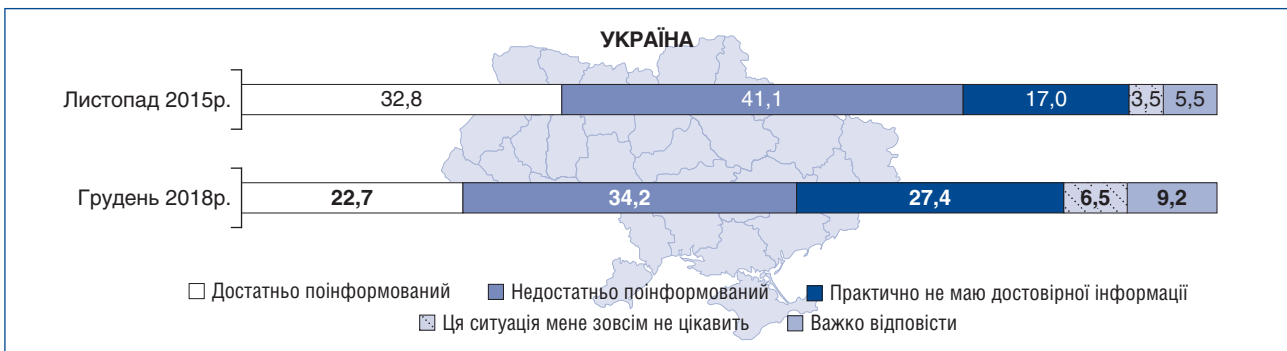
Як Ви оцінюєте поточні результати Мінських домовленостей щодо ситуації на Донбасі?
% опитаних



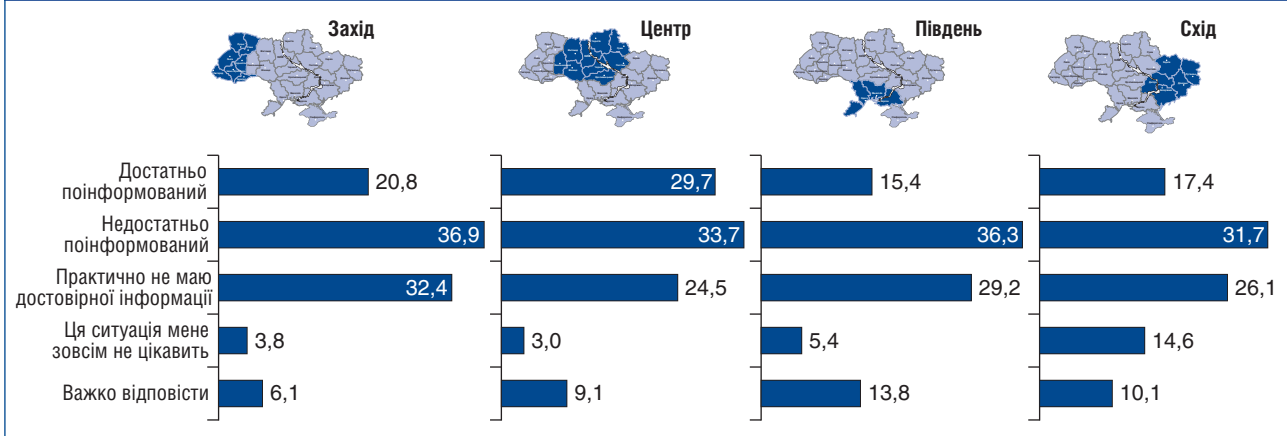
РЕГІОНИ (грудень 2018р.)



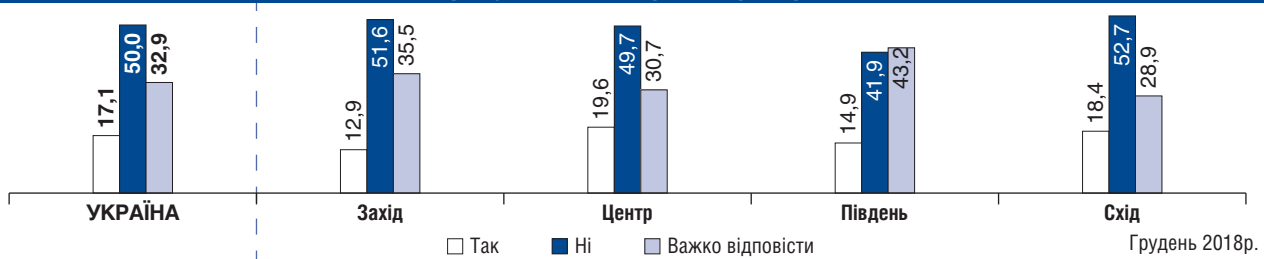
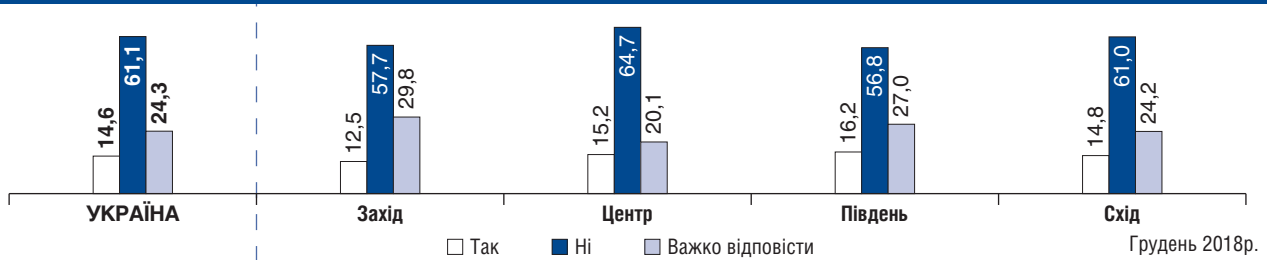
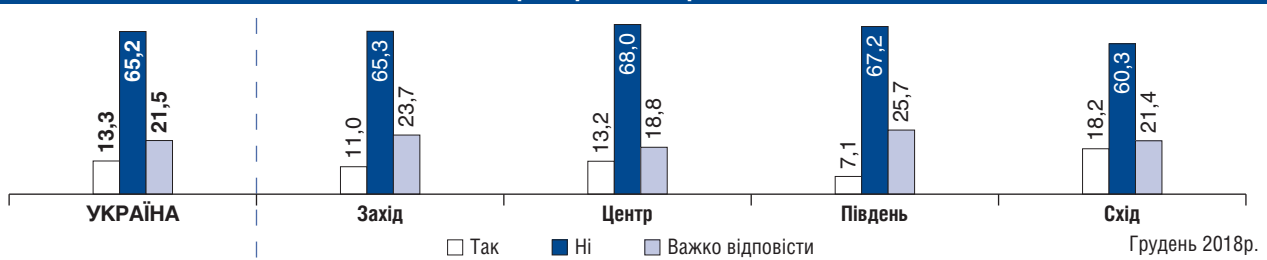
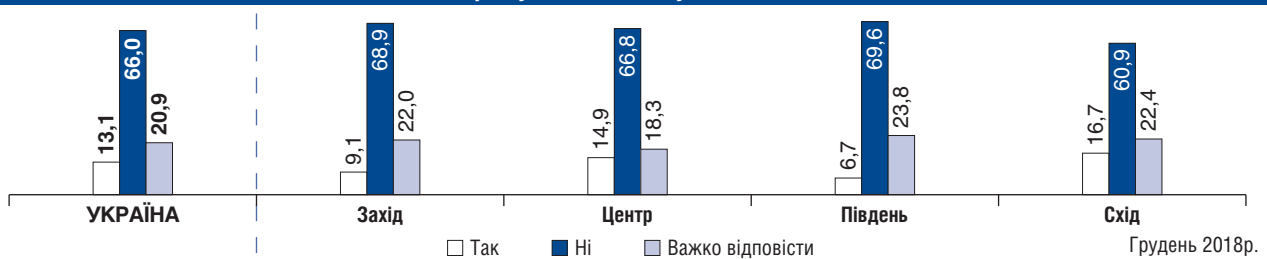
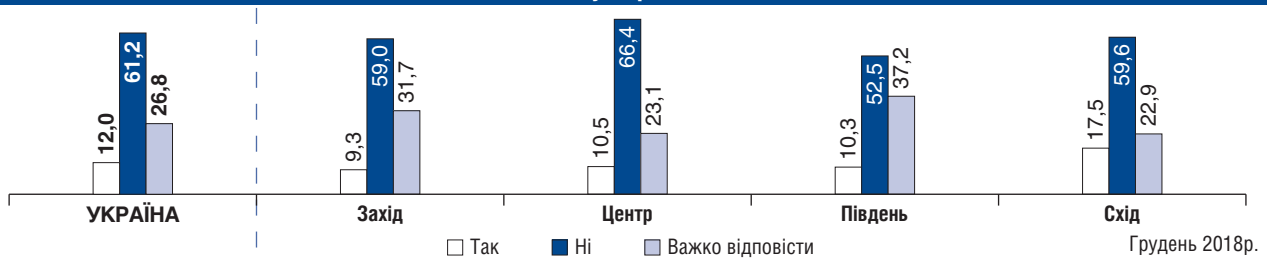
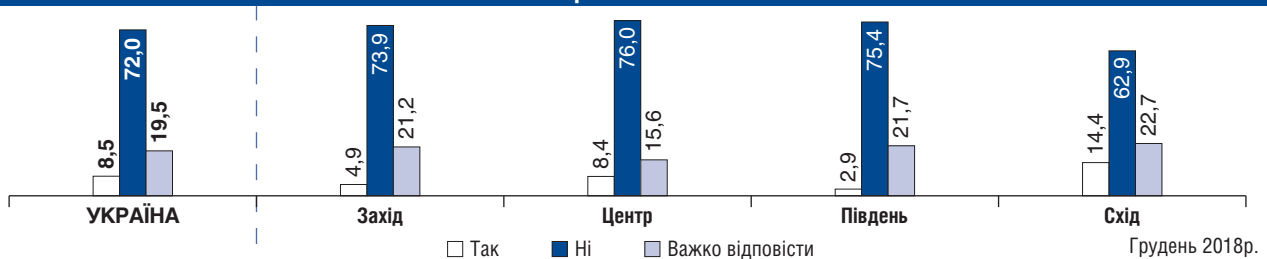
Як Ви оцінюєте рівень Вашої поінформованості про ситуацію у зоні проведення Операції об'єднаних сил на Донбасі (АТО)?
% опитаних



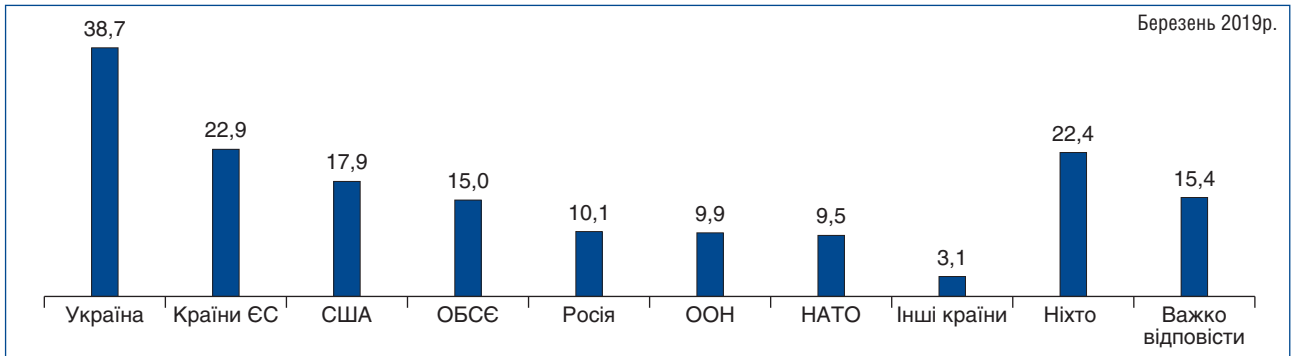
РЕГІОНИ (грудень 2018р.)



Якою є політика України з врегулювання конфлікту на Донбасі?
% опитаних

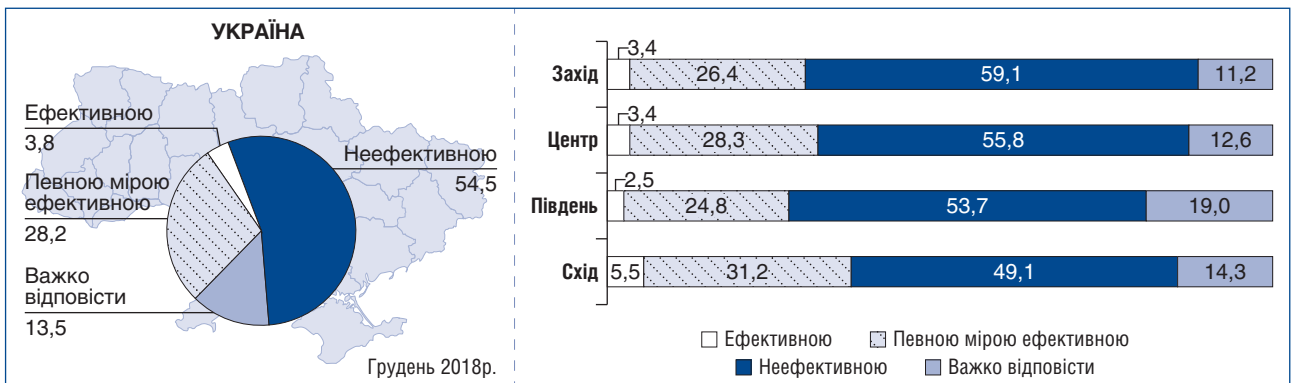
Зрозумілою для країн-партнерів

Послідовною, виваженою

Прозорою, відкритою

Зрозумілою для суспільства

Має чітку стратегію дій

Ефективною


Хто найбільшою мірою сприяє врегулюванню конфлікту на Донбасі?*
% опитаних

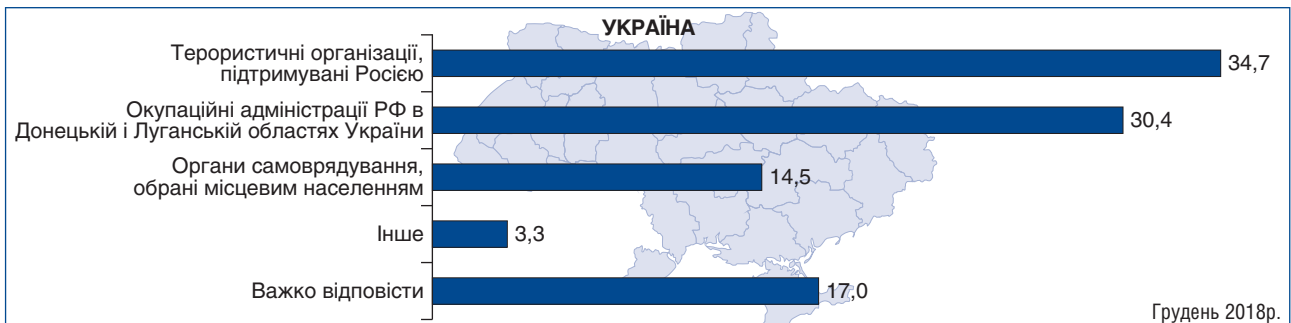


* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

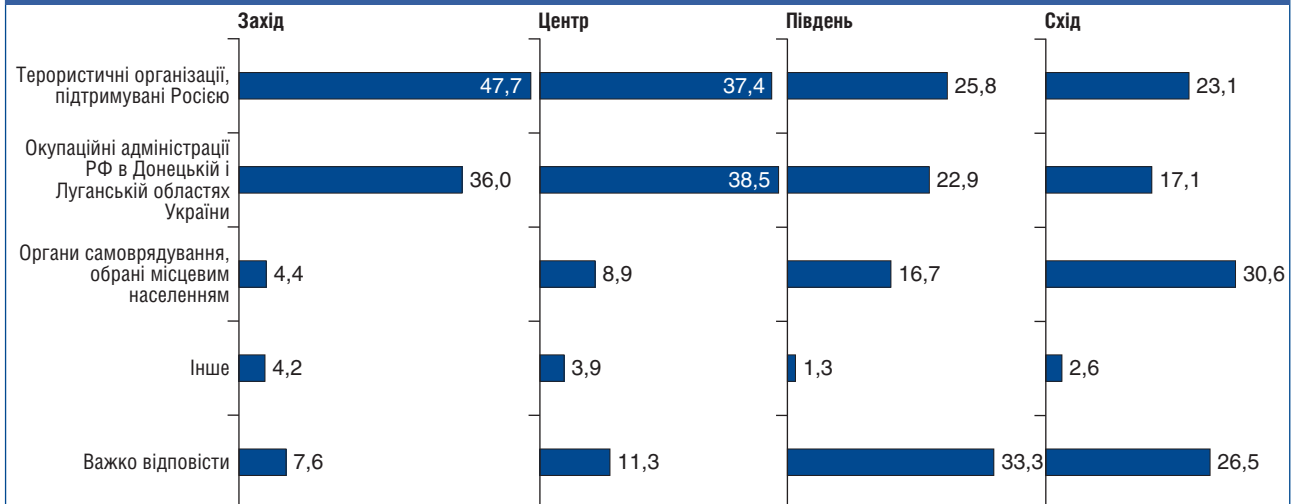
Наскільки ефективною є участь країн Заходу у врегулюванні конфлікту на Донбасі?
% опитаних



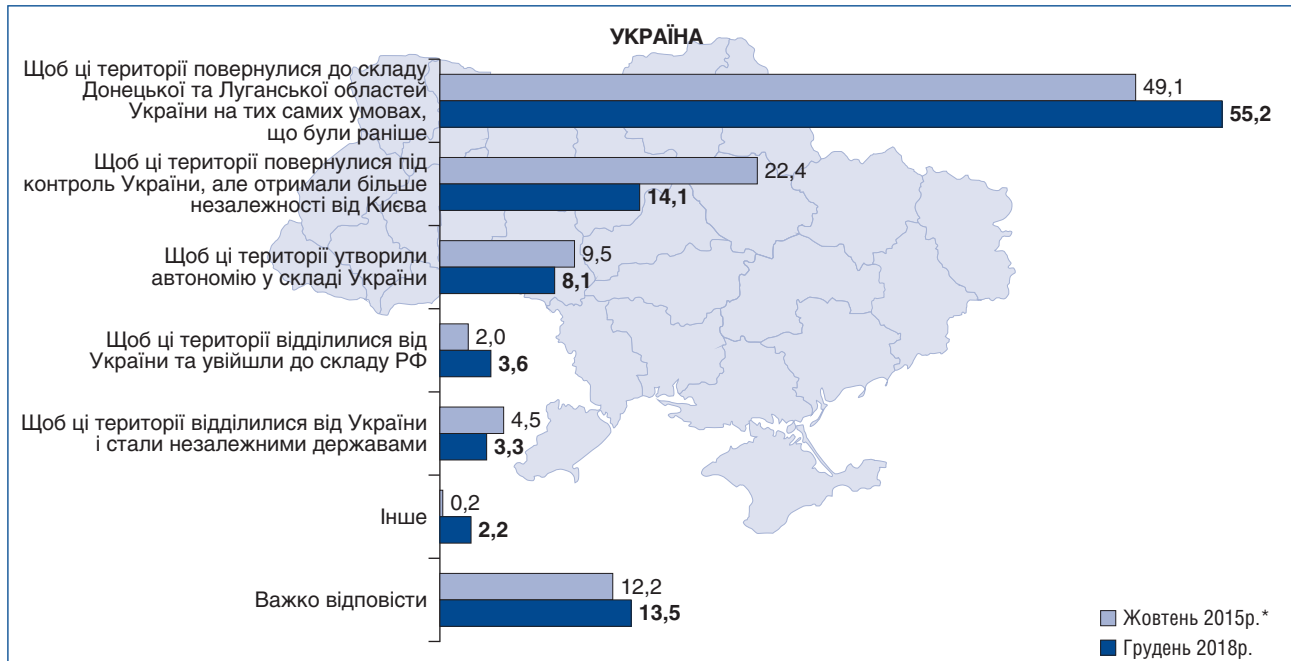
Чим є “ДНР” і “ЛНР”?
% опитаних



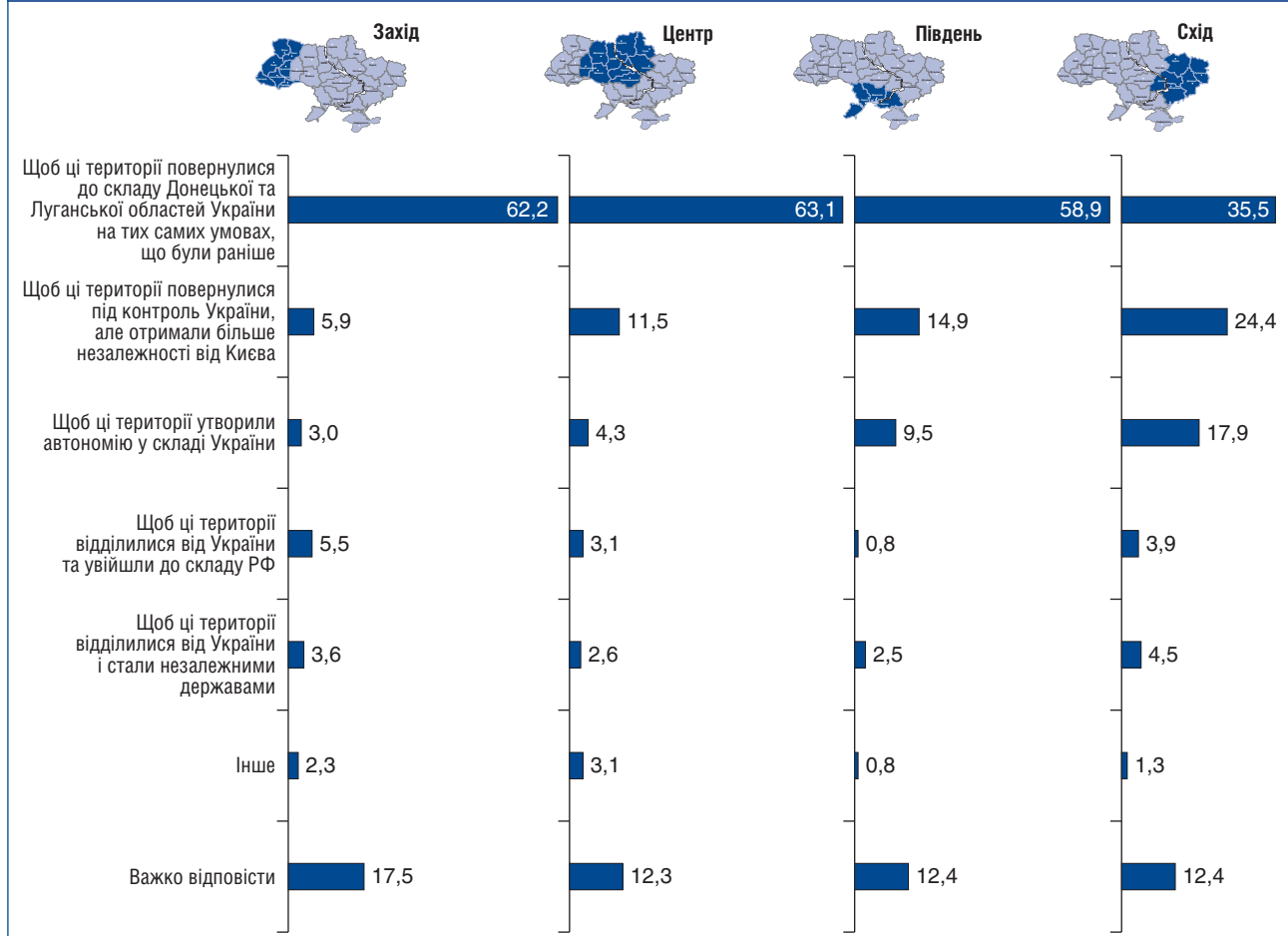
РЕГІОНИ



**Якщо говорити про політичне майбутнє територій “ДНР” та “ЛНР”,
якому варіанту Ви б віддали перевагу?**
% опитаних

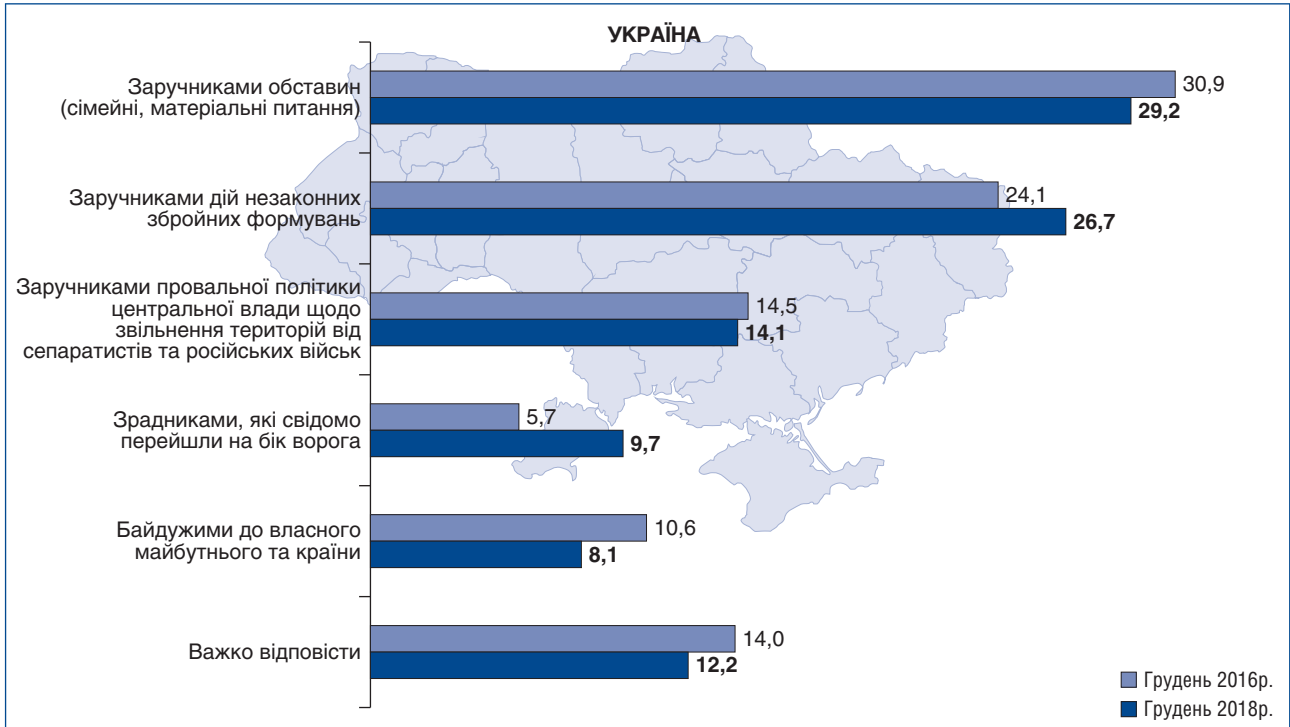


РЕГІОНИ (грудень 2018р.)

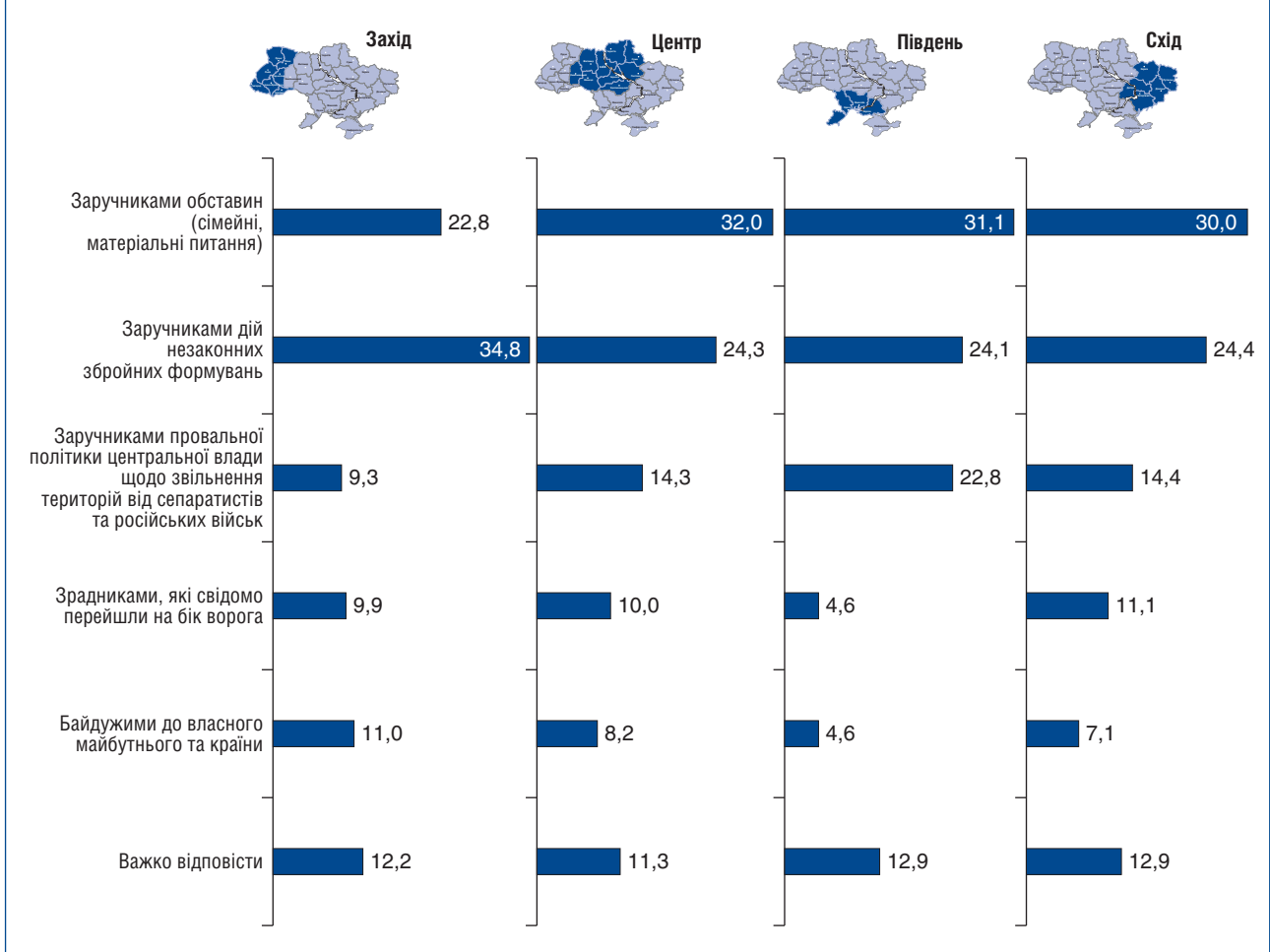


* Загальнонаціональне дослідження громадської думки населення України було проведено Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології 9-19 жовтня 2015р. Опитування проводилося в 110 населених пунктах у всіх областях України, крім АР Крим та непідконтрольних Україні територій Донецької та Луганської областей. Загалом опитано 2 014 респондентів. Похибка вибірки не перевищує 2,3%.

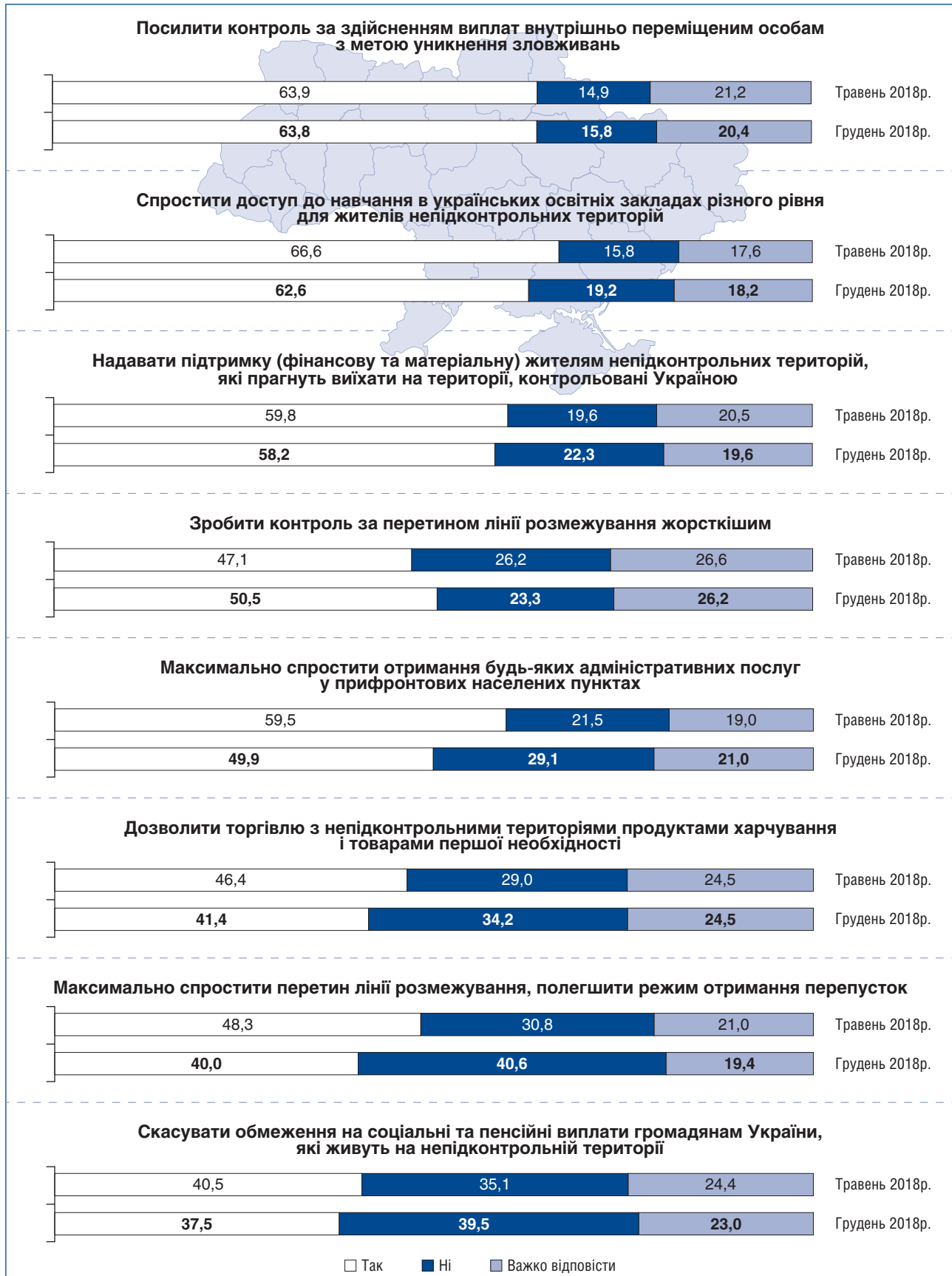
**Ким є більшість людей, які проживають (залишились) на тимчасово
непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей?**
% опитаних



РЕГІОНИ (грудень 2018р.)



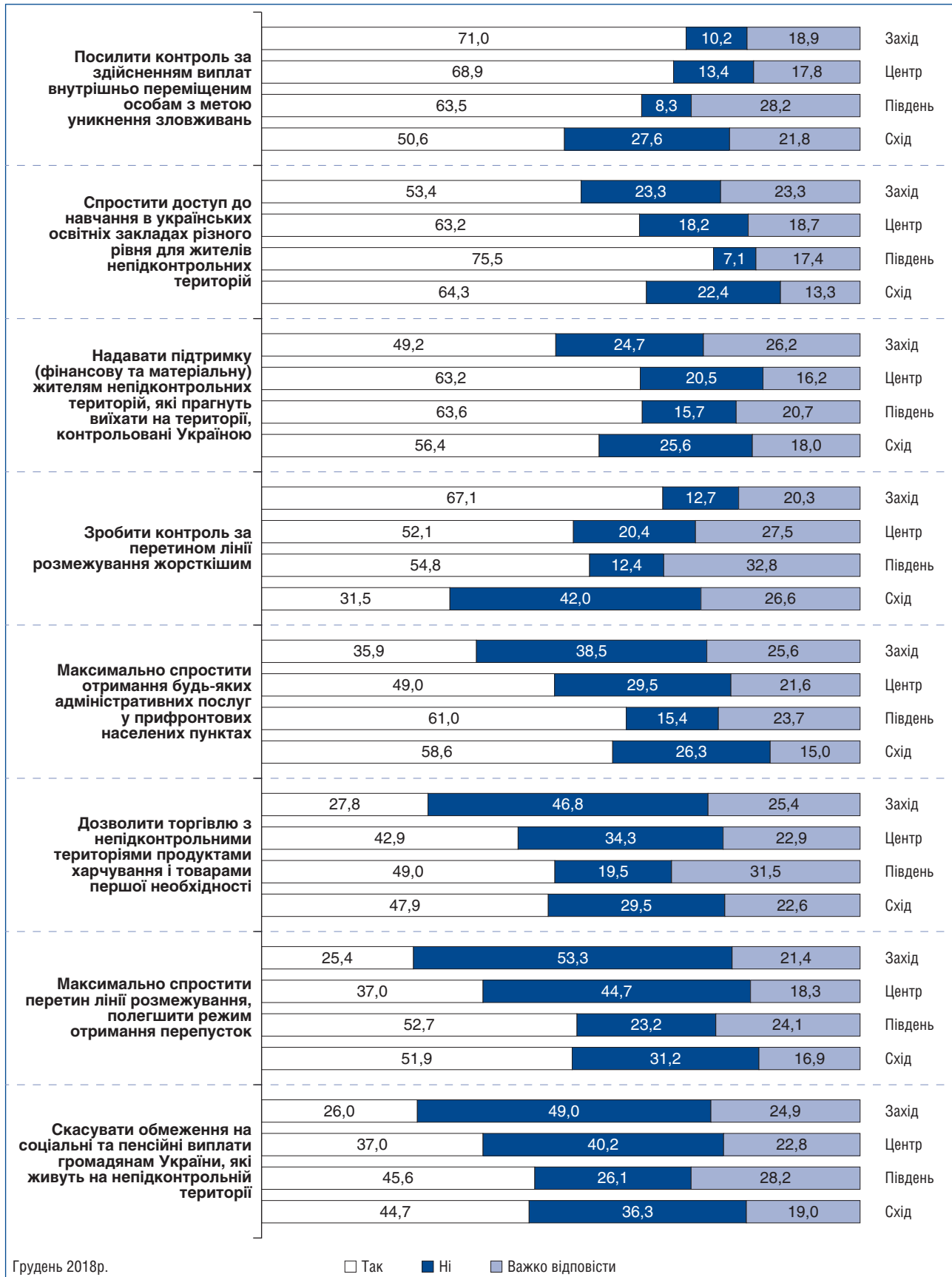
Чи слід державі здійснювати наведені кроки у сфері соціальної та гуманітарної політики щодо громадян, які лишилися на непідконтрольних територіях Донбасу?
% опитаних

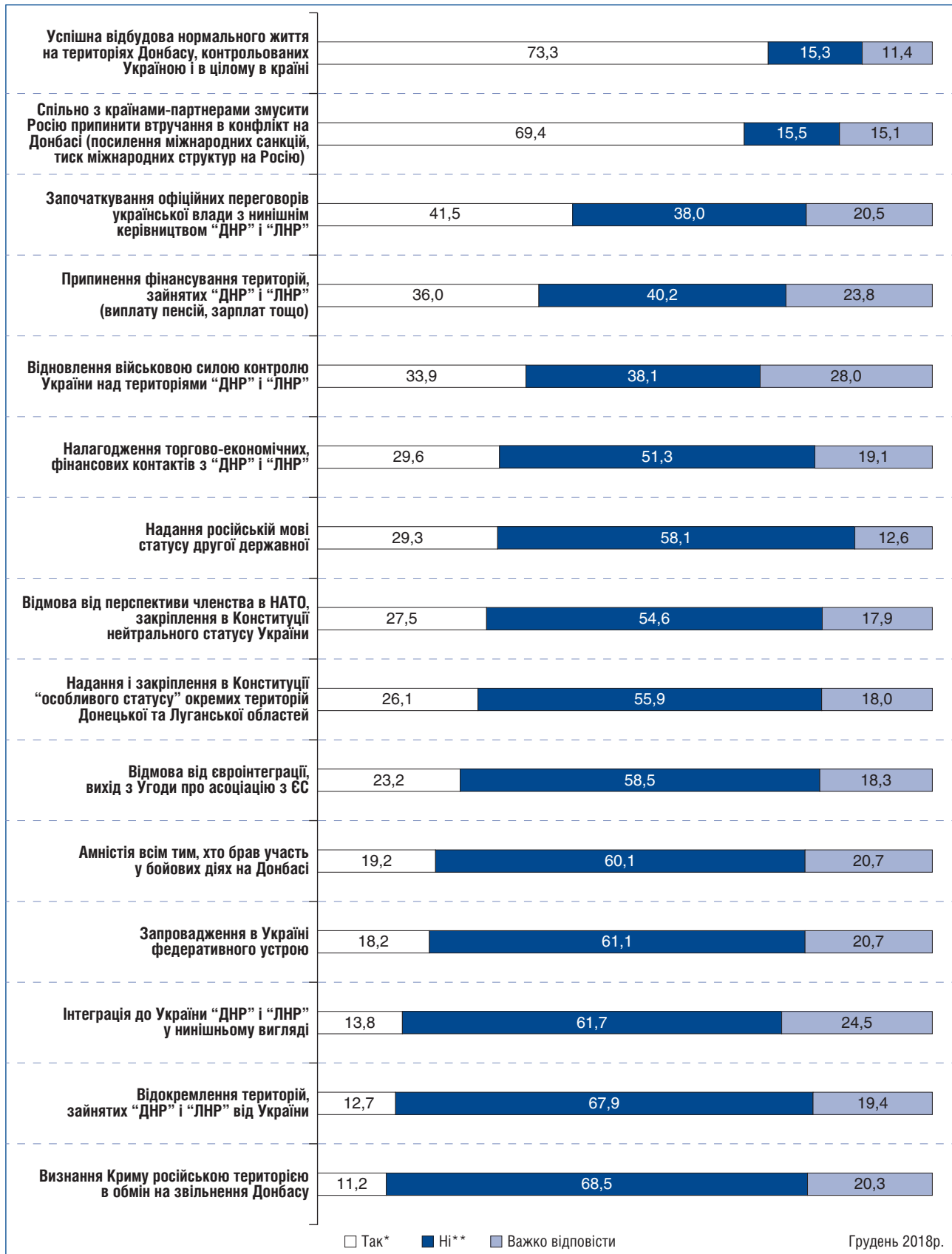


Чи слід державі здійснювати наведені кроки у сфері соціальної та гуманітарної політики щодо громадян, які лишилися на невідконтрольних територіях Донбасу?

% опитаних

(продовження)



Чи підтримали б Ви наведені кроки для встановлення миру на Донбасі?
% опитаних


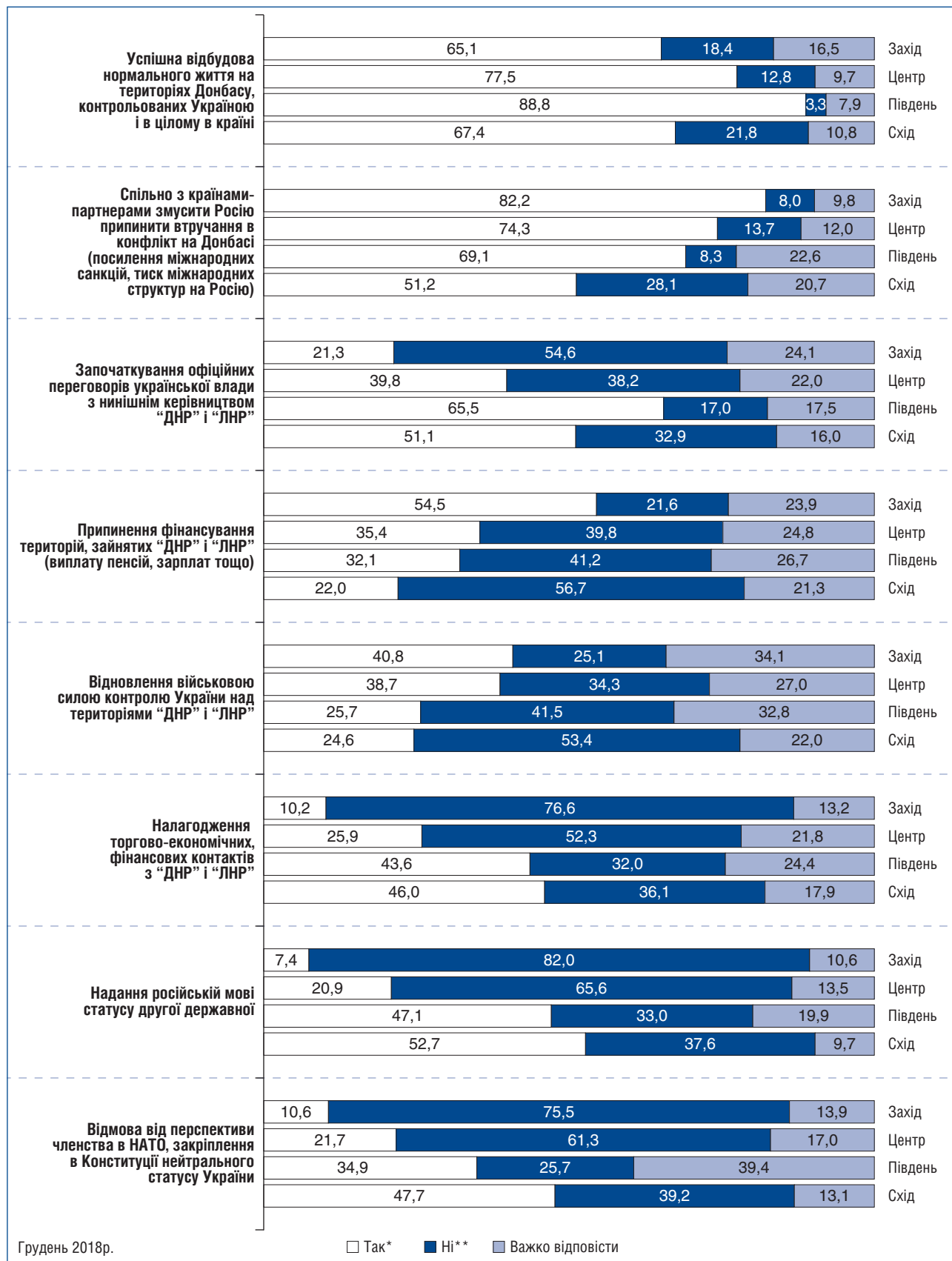
* Сума варіантів відповіді "так" і "скоріше так".

** Сума варіантів відповіді "ні" і "скоріше ні".

Чи підтримали б Ви наведені кроки для встановлення миру на Донбасі?

% опитаних

(продовження)



Грудень 2018р.

□ Так* ■ Ні** ▒ Важко відповісти

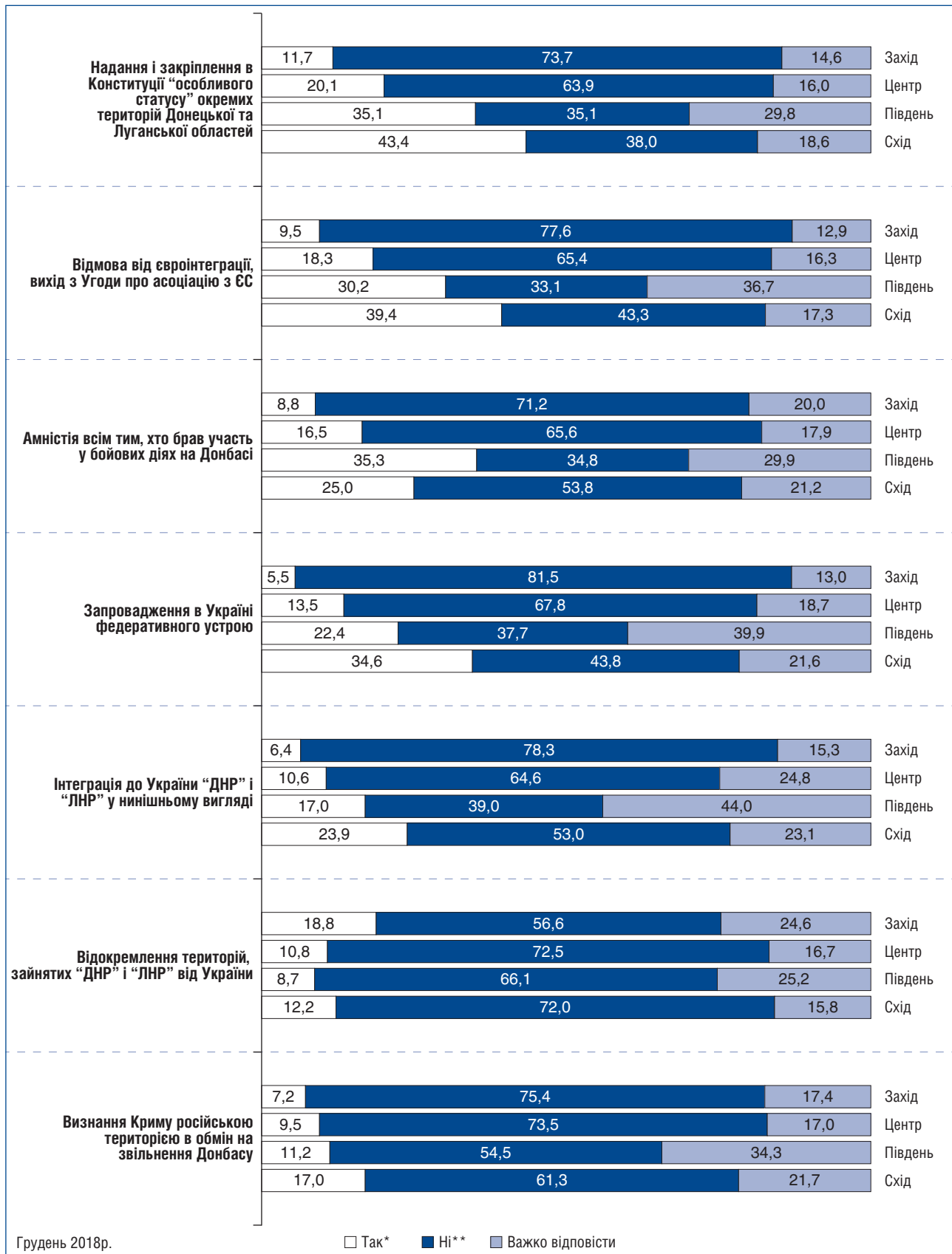
* Сума варіантів відповіді “так” і “скоріше так”.

** Сума варіантів відповіді “ні” і “скоріше ні”.

Чи підтримали б Ви наведені кроки для встановлення миру на Донбасі?

% опитаних

(продовження)



* Сума варіантів відповіді "так" і "скоріше так".

** Сума варіантів відповіді "ні" і "скоріше ні".

Якими мають бути подальші дії України щодо врегулювання конфлікту на Донбасі?*
% опитаних

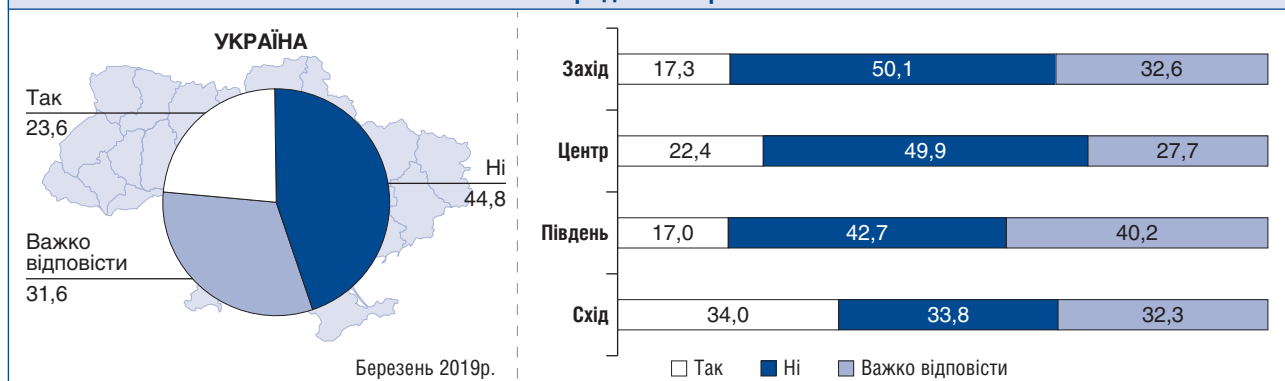
	УКРАЇНА	Захід	Центр	Південь	Схід
Примусення Росії політико-дипломатичним шляхом (спільно з країнами-партнерами) звільнити ці території	29,2	38,7	30,2	32,6	17,8
Продовження Операції об'єднаних сил до повного звільнення окупованих територій	26,6	37,8	31,3	19,9	12,9
Надання цим територіям особливого статусу (автономії) у складі України на умовах Росії	19,4	5,5	14,0	34,4	33,0
Домагатися введення на ці території миротворчих сил ООН	18,4	30,8	18,8	10,0	10,7
Заморожування конфлікту і створення “кордону” вздовж лінії розмежування	13,5	9,5	12,7	16,2	17,1
Відокремлення від України цих територій	4,8	4,2	4,4	3,3	6,6
Важко відповісти	14,5	17,3	11,1	8,7	19,5

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

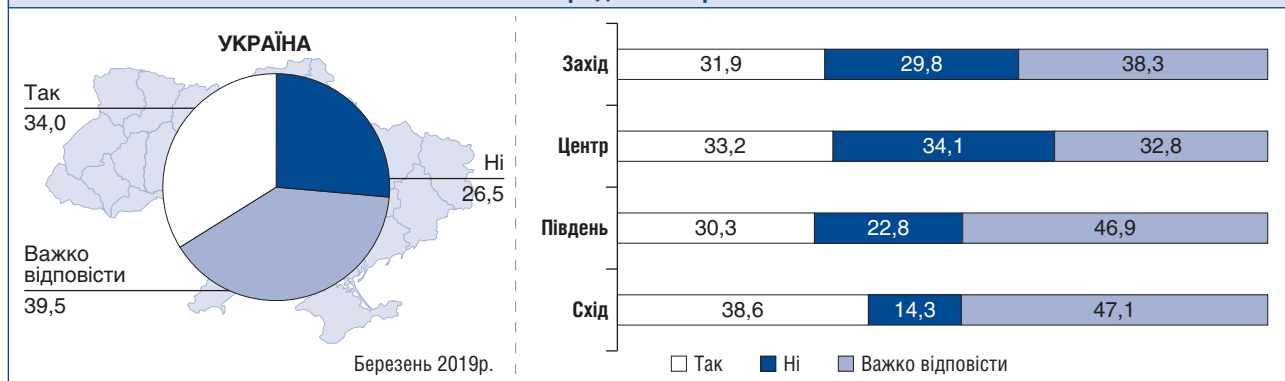
Березень 2019р.

Коли може настати мир на Донбасі?
% опитаних

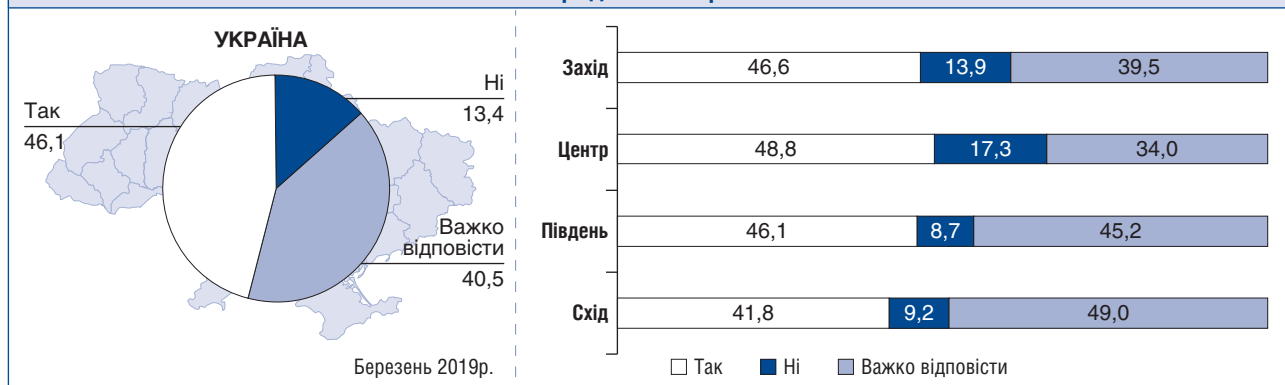
Упродовж 1-3 років



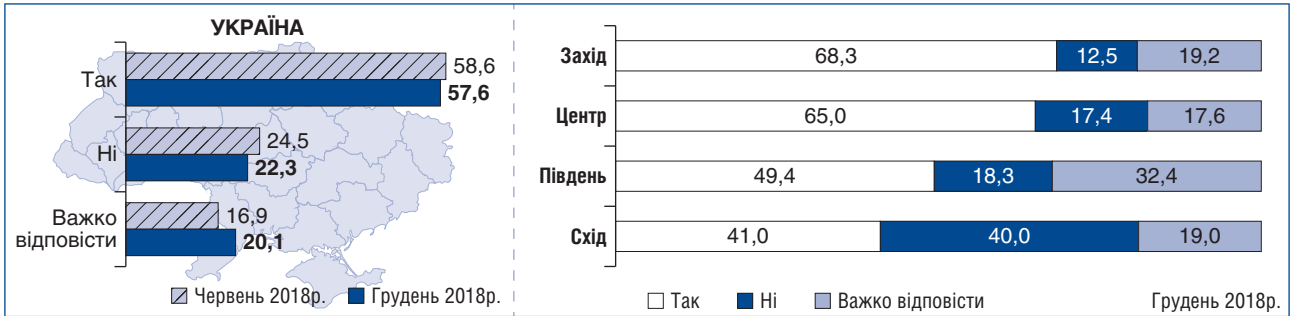
Упродовж 3-5 років



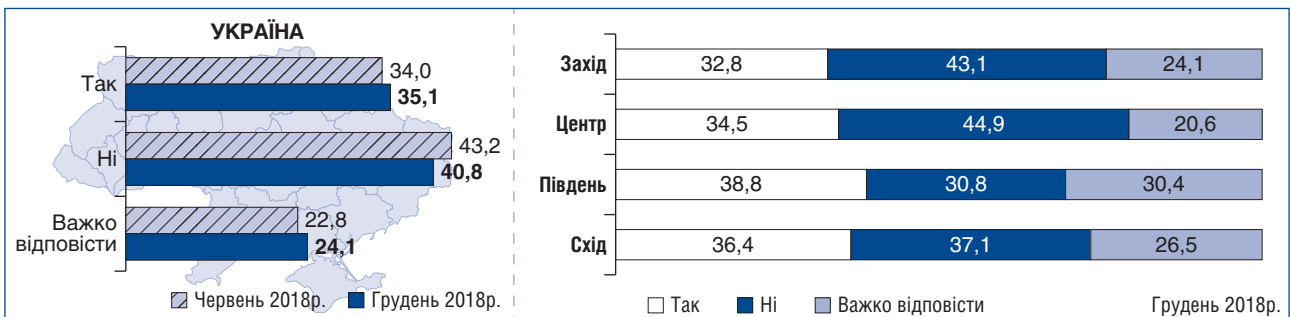
Упродовж 5-10 років



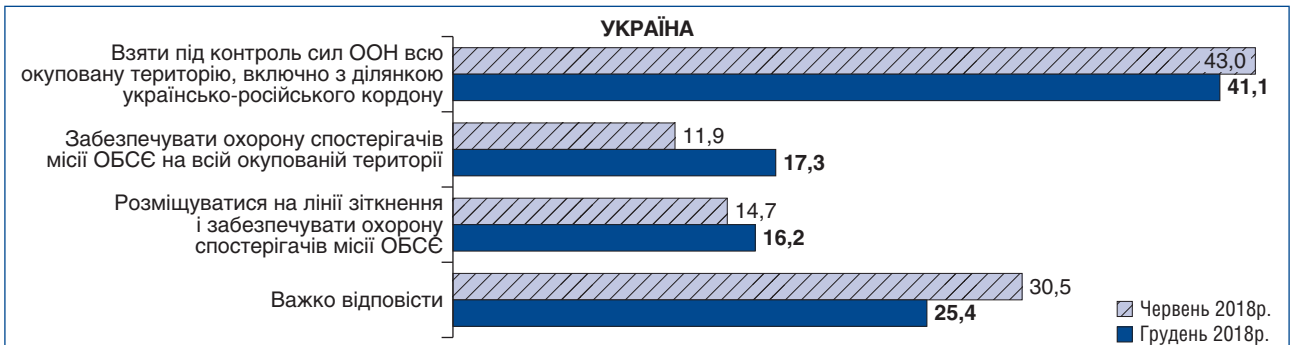
Чи підтримуєте Ви введення миротворчих сил ООН на тимчасово окуповані території в Донецькій і Луганській областях?
% опитаних



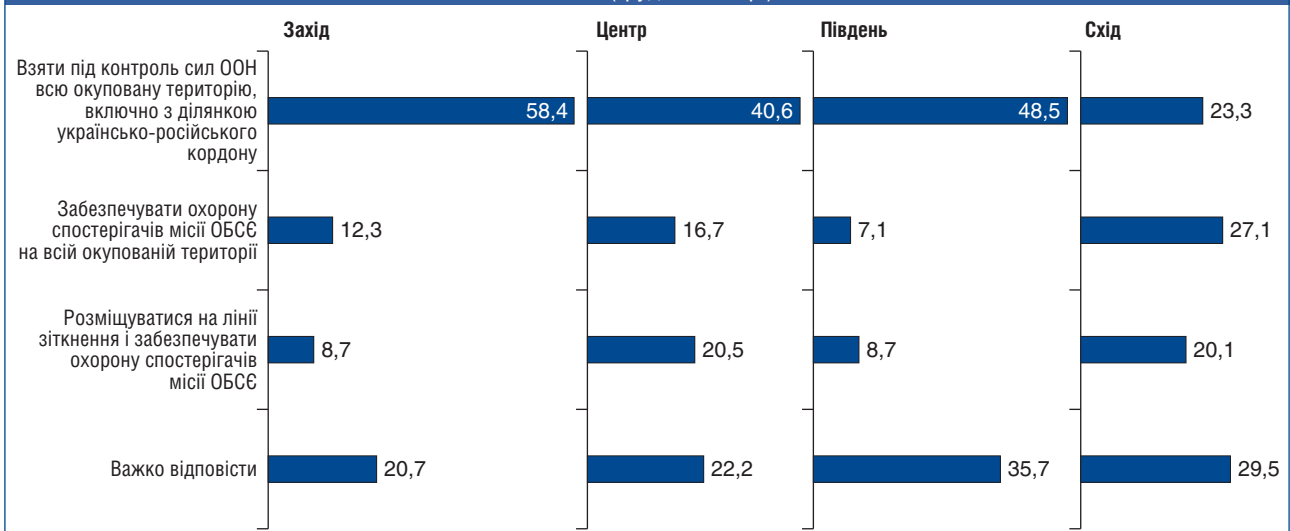
Чи слід погоджувати введення миротворчих сил ООН з "ДНР" і "ЛНР"?
% опитаних



Як мають діяти миротворчі сили ООН на тимчасово окупованих територіях в Донецькій і Луганській областях?
% опитаних



РЕГІОНИ (грудень 2018р.)

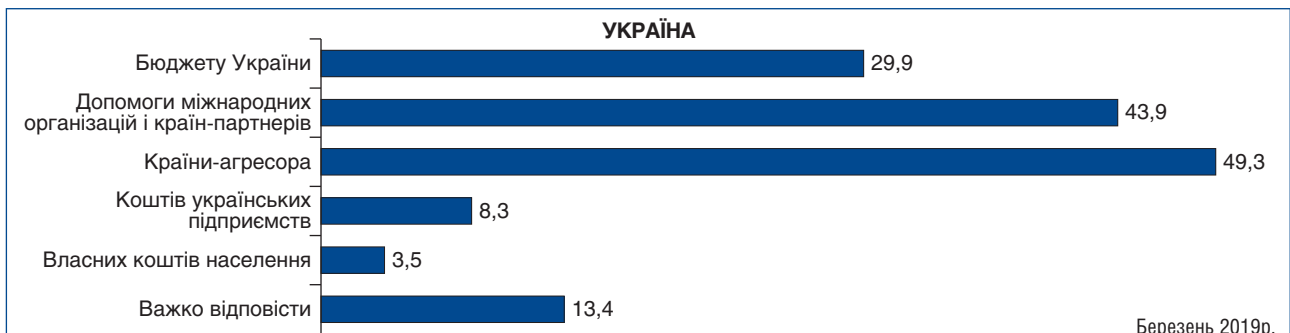


Яке значення для економіки України має відновлення її суверенітету на окупованих територіях та економічних зв'язків із Донбасом?
% опитаних

	УКРАЇНА	Захід	Центр	Південь	Схід
Це відповідає економічним інтересам України	43,1	34,5	43,0	46,3	49,3
Не відповідає економічним інтересам України. Відновлення окупованих територій – непідйомний тягар для країни	19,9	20,5	20,7	14,9	20,5
Не матиме значення для економіки України, яка вже п'ять років функціонує без окупованих територій Донбасу	18,0	19,5	19,8	19,4	13,5
Важко відповісти	18,9	25,6	16,5	19,4	16,7

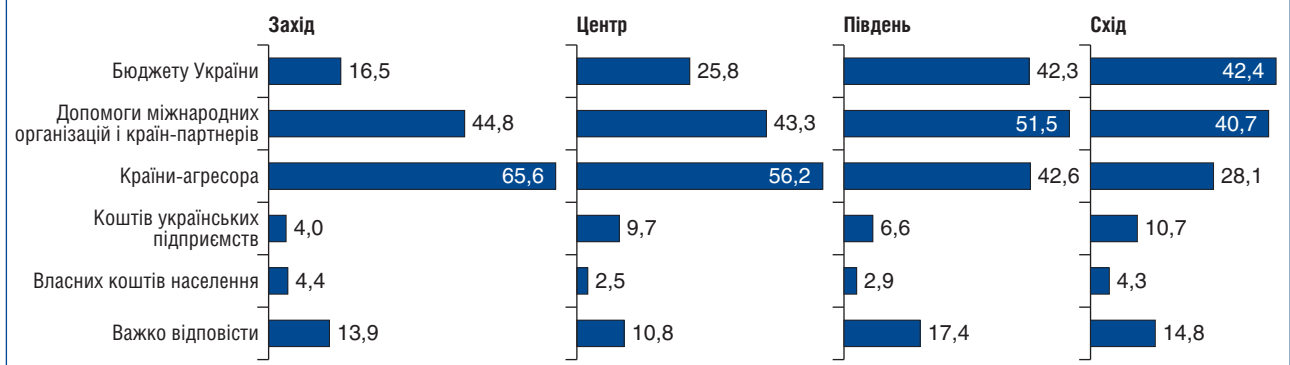
Березень 2019р.

За чий рахунок має здійснюватися відбудова Донбасу після деокупації?*
% опитаних



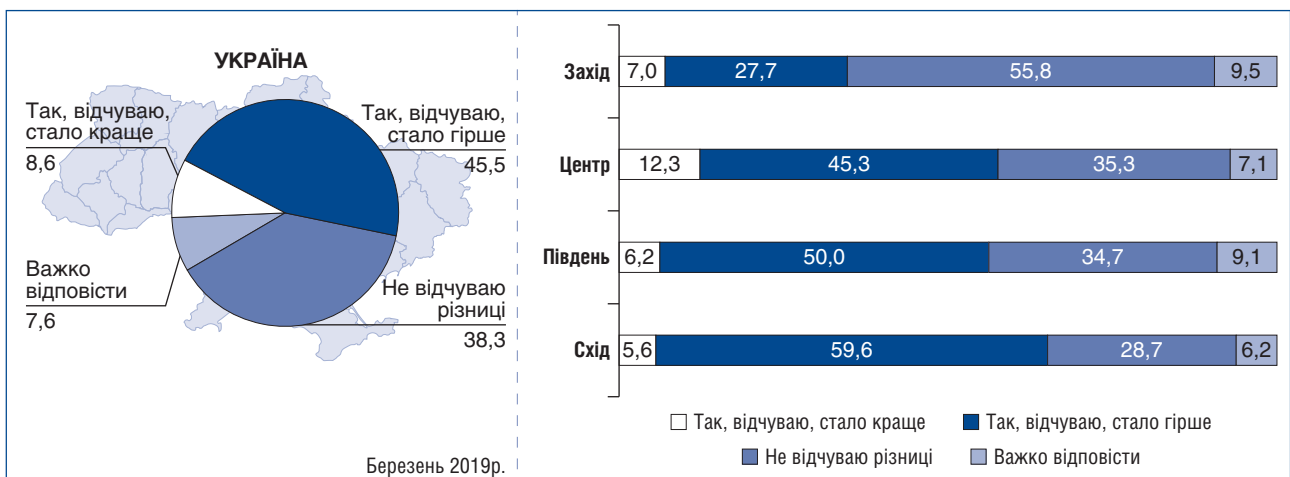
Березень 2019р.

РЕГІОНИ



* Респондентам пропонувалося відзначити два прийнятних варіанти відповіді.

Чи відчули Ви різницю із забезпеченням постачання електроенергії, газу та тепла у 2018р., порівняно з періодом 2013р.?
% опитаних



Березень 2019р.

СТРАТЕГІЯ І ЦІЛІ РОСІЙСЬКОЇ ІНТЕРВЕНЦІЇ НА ДОНБАСІ



Андрій ГОЛЬЦОВ,
незалежний
експерт¹

Неформальну інтервенцію РФ на Україну в 2014р. доцільно розглядати в контексті “великої стратегії” Росії у світі, макро-регіональної стратегії на пострадянському просторі та українського стратегічного вектора. З точки зору глобальних амбіцій Росії щодо утвердження себе в якості одного зі світових полюсів, однозначний перехід нещодавно “буферної” України на бік Заходу означав порушення геополітичного балансу на користь останнього. При цьому Захід здобував контроль над країною, що належала, з погляду влади РФ, до її сфери впливу. На пострадянському просторі це означало суттєве послаблення російських геополітичних і гео економічних позицій та велику перешкоду в реалізації стратегії побудови підконтрольної Росії макрорегіональної геопросторової системи. Український вектор у російській стратегії на пострадянському просторі був одним з пріоритетних, і його реалізація, у принципі, мала призвести до встановлення над Україною латентної “м’якої” гегемонії РФ (під час президентства В.Януковича цієї мети було значною мірою досягнуто).

У 2014р. в російському політичному, науковому та публіцистичному дискурсах, коли йшлося про Південь і Схід України, набув широкого вжитку концепт “Новоросії”. Так, В.Путін 17 квітня 2014р. зазначав, що “Харків, Луганськ, Донецьк, Херсон, Миколаїв, Одеса не входили до складу України за царських часів, це все території, передані Україні в 20-ті роки радянським урядом”². Далеким від історичної достовірності є висловлювання Президента РФ, що назва “Новоросія” походить від назви “Новоросійськ”, який нібито був її “центром”³. І нинішня т.зв. “Новоросія”, за твердженням В.Путіна, “безумовно, коріннями пов’язана з Російською державою”⁴. У російському політичному дискурсі “Новоросія” ідентифікується в якості регіону, що історично був складовою не Української держави, а саме Росії. Вкотре спостерігаються претензії сучасного російського керівництва на геополітичну спадщину СРСР та Російської імперії. Загалом обгрунтування історичних прав нинішньої РФ на територію “Новоросії” було і залишається доволі слабким.

У 2014р. російська стратегія щодо реалізації геополітичного проекту “Новоросії” мала на меті максимальне послаблення нового прозахідного владного режиму в Україні і фактичну деструкцію територіального устрою держави. Теоретично, в разі успішного втілення проекту “Новоросії” на Сході та Півдні України могли з’явитися декілька квазіреспублік, і навіть постала б небезпека розпаду України як суверенної держави. А для РФ виникала потенційна перспектива встановлення контролю над усім північним узбережжям Чорного моря і забезпечення сухопутного сполучення не лише з Кримом, але й з Придністров’ям. Стратегія Росії навесні 2014р. була

спрямована на політичну дестабілізацію східних і південних регіонів України, фактичне захоплення влади в них проросійськими силами, проведення т.зв. “референдумів” і утворення самопроголошених республік. Так звана “Русская весна” мала здійснюватися руками тамтешніх “агентів впливу” в місцевих органах влади та правоохоронних структурах, “активістів” проросійських політичних і громадських організацій, представників маргінальних угруповань, приїжджих з Росії радикалів і, особливо, озброєних загонів російських бойовиків, – латентне керівництво всіма ними покладалося на спецслужби РФ.

Втілення російської експансіоністської стратегії навесні 2014р. зазнало невдачі в більшості регіонів Півдня та Сходу України через відносну слабкість проросійських угруповань, несприйняття більшістю населення російської пропаганди та рішучу протидію українських державницьких сил (особливо в Харкові та Одесі). Натомість на Донбасі у свідомості великої частини населення мала глибоке укорінення “радянськість”, місцева влада та правоохоронні органи були густо насичені російськими “агентами впливу” та спостерігалася найбільша активність проросійських сил і прибулих з РФ озброєних загонів. Центральна українська влада проявила слабкість і непослідовність у діях щодо термінової ліквідації вогнищ сепаратизму, які встигли перерости у значні ареали. Та частина регіональної політичної та економічної еліти Донбасу, що залишалася зацікавленою у збереженні територіальної цілісності України, виявилася неспроможною контролювати ситуацію. Решта еліти підтримала сепаратистів і латентних окупантів, фактично ставши на бік РФ. 11 травня 2014р. на

¹ А.Гольцов є автором монографії “Геополітичний вимір стратегії Російської Федерації на пострадянському просторі”. – Київ, Центр учбової літератури 2018р., 391с.

² Прямая линия с В.Путиным, 17 апреля 2014г., <http://www.kremlin.ru/news/20796>.

³ Там само.

⁴ Там само.

територіях, неконтрольованих владою України, були проведені т.зв. “референдуми”, наслідком яких стало проголошення квазідержав “ЛНР” та “ДНР”.

Попри численні проблеми, воєнні дії українських військ і добровольчих батальйонів улітку 2014р. призвели до звільнення від сепаратистів значної частини Донбасу. За такого розвитку ситуації російська стратегія зазнала поточного коригування, і збройні сили РФ неофіційно стали брати безпосередню участь у воєнних діях на Сході України. Українська влада була змушена підписати 5 вересня 2014р. Мінський протокол (“Мінськ-1”) і згодом, після ескалації воєнних дій взимку 2014-2015рр., 12 лютого 2015р. – Комплекс заходів щодо виконання Мінського протоколу (“Мінськ-2”). Повне виконання досягнутих домовленостей не відповідало стратегічним інтересам ані України, ані Росії.

За припущеннями російських експертів, для РФ на Донбасі “краще поки що мати напівнезалежну, але формально українську територію, якій допомагає Росія, тобто по суті “заморожений” конфлікт”⁵. Проте більш вірогідно, що російська влада нині зацікавлена в підтримуванні на Сході України не “замороженого”, а “тліючого” конфлікту. Досить часті локальні “спалахи” протистояння покликані дестабілізувати життєдіяльність усієї України, провокуючи повсякденну напруженість у суспільстві.

Зосередження на Сході Донбасу достатньо потужних контингентів військ, потрібне РФ в 2014р. - на початку 2015р., поступилося місцем латентній окупації. Остання здійснюється через російських радників, “добровольців”, найманців з приватних військових компаній (на кшталт ПВК “Вагнера”). На території Росії поблизу ОРДЛО сконцентровано боєздатні війська та багато важкої техніки. РФ забезпечує збройні формування “ЛНР/ДНР” озброєнням, технікою, спорядженням, боеприпасами тощо. Російське керівництво і нині продовжує заперечувати участь своїх військовослужбовців у воєнних діях на Донбасі. На сучасному етапі однією зі стратегічних цілей встановлення РФ контролю над акваторією Азовського моря є зміцнення її геополітичних позицій на Сході Донбасу.

На глобальному та континентальному рівнях російської стратегії питанню конфлікту на Сході України фактично відводиться другорядна роль. Але у стратегії РФ на пострадянському просторі Донбас є одним з найбільш проблемних напрямів. Серед російських експертів набула поширення точка зору, що РФ може погодитися на реінтеграцію ОРДЛО до України за умови визнання нею приєднання Криму до Росії.

Стратегія Росії щодо Донбасу носить комплексний характер. Усі її цілі та напрями взаємопов’язані. Політичний контроль РФ над “ЛНР/ДНР” забезпечується російськими “агентами впливу”, якими приховано керують російські спецслужби. Спостерігається тенденція щодо приведення до влади замість одіозних командирів бойовиків більш респектабельних цивільних лідерів. Для “легітимізації” маріонеткових режимів ухвалені т.зв. “конституції” та інші акти,

проводяться вибори тощо. Таким чином, створюються певні правові засади для функціонування органів влади квазіреспублік “ЛНР” та “ДНР”. Водночас РФ офіційно не визнає їх як суверенні держави, формально вважаючи ОРДЛО територією України.

За твердженням В.Путіна, Росія надає населенню Донбасу “гуманітарну та іншу”⁶ допомогу і підтримку”⁷. Так звані “гуманітарні конвої” з РФ мають забезпечувати самий мінімальний рівень задоволення потреб населення у продуктах харчування та речах першої необхідності. Власні можливості органів влади “ЛНР/ДНР” надавати соціальні блага та послуги населенню (з великою часткою пенсіонерів і “бюджетників”) вкрай обмежені. Фінансування існування “ЛНР/ДНР” та надання їм різноманітних економічних ресурсів стає дедалі більш обтяжливим для Росії.

Інтервенцію на Донбасі РФ розпочала на основі величезного потенціалу в регіоні своєї “м’якої сили” з її ідейно-політичною, культурною та інформаційною складовими. І нині російська “м’яка сила” домінує в суспільному житті ОРДЛО. В ідеологічній сфері насаджується ідейний комплекс “Великої Росії”, і місцевий патріотизм формується як складова російського неоімперського патріотизму. Показово, що як і в Росії, зберігається ідейний вплив комуністів. Конфлікт на Донбасі із самого початку часто кваліфікувався в Росії як “громадянська війна”. Крім того, нерідко наголошувалося на міжетнічному характері боротьби російського та російськомовного населення Донбасу з українськими націоналістами (“бандерівцями”). Такий політичний дискурс і нині цілеспрямовано поширюється російськими та місцевими ЗМІ не лише для жителів Донбасу, але й, навіть більшою мірою, для населення РФ.

Відбувається інкорпорація ОРДЛО до російського культурного світу. Саме ці території “Новоросії”, включені до складу “*русского мира*”, повинні продемонструвати (передусім населенню Росії) життєздатність концепції й конструктивність відповідного геополітичного проекту. В ОРДЛО більшість православних парафій належать до УПЦ МП. У зв’язку з новітніми тенденціями в церковному житті України цілком можливе підпорядкування цих парафій безпосередньо РПЦ, у збереженні домінування якої зацікавлена російська влада. Спостерігається подальша лінгвістична експансія російської мови в публічному дискурсі, освіті, ЗМІ. У “двомовних” квазіреспубліках “ЛНР/ДНР”, починаючи з 2014р., активно проводиться неофіційна “деукраїнізація”, що проявляється у практичному витісненні української мови з освітнього, культурного та інформаційного простору. На теренах ОРДЛО забезпечується домінування російських і місцевих ЗМІ (друковані видання, телебачення, Інтернет), які укорінюють у свідомості населення ідейно-політичний дискурс, сформований владою РФ та “ЛНР/ДНР”.

Нині в РФ спрощується процедура надання російського громадянства т.зв. “співвітчизникам”, зокрема з України. А Воєнна доктрина РФ від 2014р.

⁵ Стратегия для России. Российская внешняя политика: конец 2010-х - начало 2020-х годов. – Москва: СВВП, 2016г., с.24, http://svop.ru/wp-content/uploads/2016/05/%D1%82%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D1%81%D1%8B_23%D0%BC%D0%B0%D1%8F_sm.pdf.

⁶ Курсив автора статті.

⁷ Большая пресс-конференция В.Путина, 20 декабря 2018г., <http://kremlin.ru/events/president/news/59455>.

передбачає захист громадян РФ за кордоном⁸, що може стати підставою для легітимізації зовнішніх інтервенціоністських акцій. У російському політикумі поширене уявлення про великий “руський народ”, до якого належать, крім “великоросів”, ще й українці та білоруси. Зокрема, В.Путін у 2017р. заявляв, що український народ не лише “братерський”, але і є частиною “руського народу”⁹. Згодом, у грудні 2018р. російське керівництво в особі В.Путіна оприлюднило меседж щодо штучного “розтаскування” українського та російського народів, яке цілеспрямовано намагається здійснити Захід та українська влада¹⁰.

Результативність втілення стратегії Росії щодо України загалом та Донбасу зокрема виявилася сумнівною. Продовження латентної окупації Східного Донбасу вимагатиме від РФ постійних суттєвих витрат, а паралельне подальше нарощування західних санкцій призводитиме до дедалі більших збитків для російської економіки. Водночас геополітичний відступ з Донбасу фактично означатиме для керівництва Росії визнання ним своєї поразки, стане згубним для його авторитету на глобальному, континентальному та макрорегіональному рівнях, а також усередині власної країни. Крім того, залишені без всебічної підтримки Росії т.зв. “ЛНР/ДНР” будуть приречені на загибель, що завдасть Кремлю чергових репутаційних втрат. Тому РФ у своїй стратегії намагається забезпечити фактичну “консервацію” сучасної геополітичної обстановки – з окупованим та анексованим нею Кримом і “тілючим” конфліктом на Донбасі.

Влада РФ багаторазово звинувачувала Україну в невиконанні Мінських домовленостей, хоча і надалі виступає за продовження переговорного процесу в Мінську в рамках Тристоронньої контактної групи щодо врегулювання ситуації на Донбасі. Найвірогідніше, що тактика РФ під час зустрічей у Мінську полягає в імітації переговорного процесу. Без готовності Росії на дієві заходи функціонування Тристоронньої групи практично немає перспектив у справі розв’язання актуальних проблем припинення збройного протистояння на Сході України.

Стратегія Росії в інститутах ООН (як постійного члена РБ ООН з правом “вето”) має на меті використання їх для досягнення своїх стратегічних цілей. Зокрема, це стосується блокування українських ініціатив. Неодноразово артикульована позиція України полягає у “врегулюванні конфлікту шляхом розгортання багатонаціональної миротворчої місії на тимчасово окупованій території Донбасу”¹¹. Показово, що, згідно з українськими пропозиціями, миротворча місія ООН має взяти під контроль не лише ОРДЛО, але й прилеглий до них українсько-російський кордон. Практичне втілення такого варіанту унеможливило б підтримку Росією т.зв. “ЛНР/ДНР”. Натомість пропозиції В.Путіна від 5 вересня 2017р. зводилися, по суті, до запровадження місії ООН для охорони Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ

лише на “лінії розмежування”¹². Російська сторона також пропонувала українській владі неприйнятні для останньої політичні кроки, на кшталт офіційних переговорів з лідерами самопроголошених “ЛНР/ДНР”.

Протягом більшої частини 2019р. варто очікувати на “стриману” стратегію Росії. У разі ескалації воєнних дій в українському суспільстві однозначно поживляться антиросійські настрої. Внаслідок цього на президентських виборах в Україні мають посилюватися позиції кандидатів, програми яких містять радикальні засоби відновлення територіальної цілісності України. Напередодні парламентських виборів також збільшиться підтримка з боку електорату відверто антиросійських націонал-патріотичних політичних сил. Такий сценарій не вигідний з точки зору стратегічних цілей російського керівництва, яким відповідає прихід до влади в Україні політичних сил, зацікавлених у пошуку компромісів з РФ щодо врегулювання конфлікту на Донбасі. Нині Росія володіє лише латентними важелями впливу на політичні процеси в Україні. До того ж викриття російської підтримки якогось кандидата чи партії неминуче означатиме їх політичну “смерть” у сучасній Україні.

Навіть у разі відновлення суверенітету України над територіями т.зв. “ЛНР/ДНР”, Росія зацікавлена у збереженні там свого латентного контролю, перетворенні Донбасу на джерело геополітичної дезинтеграції України шляхом т.зв. “федералізації”. На близьку перспективу прогнозується, що російська стратегія передбачатиме подальше забезпечення існування квазідержав “ДНР” та “ЛНР” та підтримування на Донбасі зони “тілючого” конфлікту. У більш віддаленому майбутньому для влади РФ, ймовірно, бажане “заморожування” конфлікту за “придністровським” сценарієм. Потенційна можливість повернення ОРДЛО до складу України, найвірогідніше, буде обумовлюватися неприйнятними для останньої умовами, згідно з якими на теренах Східного Донбасу виникне регіон з особливим автономним статусом, де РФ зберігатиме латентний геополітичний вплив (з політичними, економічними та культурно-інформаційними компонентами).

Стратегічним цілям Росії на Донбасі в 2014р. відповідало втілення геополітичного проекту “Новоросії”. Шляхом латентної інтервенції Росія створила на Сході Донбасу геополітичний “плацдарм”. Сучасна стратегія РФ націлена на забезпечення неформального контролю над ОРДЛО в політичній, військовій, економічній, соціальній, культурній, мовній та інформаційній сферах. Утримання квазідержав “ЛНР” та “ДНР” залишається дуже витратним для Росії. Теоретично, російська стратегія може передбачати потенційний геополітичний компроміс з Україною, проте за умов, коли на території ОРДЛО де-факто зберігатиметься зона впливу РФ. ■

⁸ Военная доктрина Российской Федерации утверждена Указом Президента РФ №2976 от 26 декабря 2014г., <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>.

⁹ Заседание Международного дискуссионного клуба “Валдай”. – Сайт Президента РФ, 19 октября 2017г., <http://kremlin.ru/events/president/news/55882>.

¹⁰ Большая пресс-конференция В.Путина, 20 декабря 2018г., <http://kremlin.ru/events/president/news/59455>.

¹¹ Виступ Президента України Петра Порошенка під час загальних дебатів 73-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН. – Укрінформ, 26 вересня 2018р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2546418-vistup-prezidenta-na-genasamblei-oon.html>.

¹² Пресс-конференция В.Путина по итогам саммита БРИКС, 5 сентября 2017г., <http://kremlin.ru/events/president/news/55535>.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО ОКУПОВАНИХ РАЙОНІВ ДОНБАСУ



Віктор МУСІЯКА,
науковий
консультант з
правових питань
Центру Разумкова

З часу окупації Російською Федерацією окремих районів Донецької і Луганської областей (ОРДЛО), українська влада ухвалила низку державно-правових рішень з метою протидії військовій агресії. Були прийняті закони та інші нормативні акти з метою введення у дію існуючих і започаткування нових засобів і умов майбутньої деокупації та реінтеграції окупованих сьогодні територій Донбасу.

Серед усього масиву нормативних актів у названій сфері визначальними є: “Мінські домовленості”, Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)”, Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях”.

У цій статті пропонується стислий правовий аналіз названих документів, який дозволить визначити актуальні аспекти політико-правових рішень, що визначатимуть стратегію дій України з метою повернення під її юрисдикцію окупованих територій.

Мінські домовленості

Це пакет документів, узгоджених лідерами Німеччини, Франції, РФ та України і скріплених підписами, уповноваженими ними осіб у Мінську: протокол Тристоронньої контактної групи від 5 вересня 2014р.; Меморандум Тристоронньої контактної групи і представників окремих районів Донецької і Луганської областей від 19 вересня 2014р.; Комплекс заходів щодо виконання Мінських домовленостей, підтриманий “Декларацією” лідерів Німеччини, РФ, України і Франції від 12 лютого 2015р.

Зміст названих документів, окрім військово-технічного Меморандуму, рясніє низкою неконституційних положень. Незалежно від того, чи були вони погоджені українською стороною усвідомлено, без необхідного професійного супроводу, під тиском чи добровільно, доконаним фактом є те, що Мінські домовленості взяті українською владою до виконання. Свідчення цього, перш за все, – заяви і дії Президента П.Порошенка, який від імені держави погодив зміст цих документів з главами названих держав у Мінському форматі, а також наступне прийняття Верховною Радою низки законів – у контексті виконання Україною Мінських домовленостей.

Основним документом з усього пакета Мінських домовленостей залишається “Комплекс заходів на виконання Мінських домовленостей”, підписаний 12 лютого 2015р. учасниками Тристоронньої Контактної групи за участі представників

окремих районів Донецької і Луганської областей. Президенти Франції, РФ, України і канцлер Німеччини прийняли Декларацію про підтримку “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей”. Їх підписів під жодним з документів немає.

У змісті “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей” очевидним є акцент на заходах політико-правового характеру, виконання яких покладається винятково на Україну.

Перелічені в Законі заходи дають повну картину остаточного конституційно-правового дизайну майбутнього України, до якого прагне РФ і підштовхує до відповідних дій українську владу, перш за все, – Президента України.

Якщо українська влада дотримуватиметься декларованої Президентом “безальтернативності” Мінських домовленостей, Україні слід бути готовою до наступних наслідків виконання окремих “заходів” із названого “Комплексу заходів”.

Україна має “забезпечити помилування і амністію осіб у зв’язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей”, шляхом прийняття закону, що забороняє переслідування і покарання таких осіб. Окрім юридичної невизначеності цих формулювань (“події, що мали місце”), відмова у притягненні до кримінальної відповідальності осіб, які зі зброєю у руках чинили злочини, матиме відповідний резонанс у суспільстві, яке пам’ятає майже про 13 тис. громадян, які загинули

“під час подій, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей”, і десятках тисяч поранених і покалічених. Мало цього, таких осіб необхідно буде звільнити від “дискримінації”, щоб гарантувати участь у дострокових виборах і у загонах “народної міліції”.

Варто звернути увагу на умови відновлення Україною повного контролю над державним кордоном в усій зоні конфлікту (понад 400 км): відновлення контролю над кордоном має початися у перший день після місцевих виборів. Виходить, що місцеві вибори мають проводитися в умовах російської окупації відповідних районів. Більше того, з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей почнуть діяти статті 2-9 Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей”, які і передбачають цей “особливий порядок”.

Завершення відновлення контролю над українсько-російським кордоном, окрім проведення виборів в окремих районах, вимагало від України до кінця 2015р. провести всеохопне політичне врегулювання, в т.ч. “конституційну реформу” із набуттям чинності “**новою Конституцією**”, що ключовим елементом мала передбачити “децентралізацію”. У новій Конституції обов’язково мало бути закріплено (в консультаціях і за узгодженістю з представниками окремих районів Донецької і Луганської областей) особливий статус цих районів. Це при тому, що Конституція чітко визначає механізм внесення змін до неї і роль Президента в цьому процесі. **Прийняття нової Конституції Основним Законом не передбачено.** Стосовно цього є відповідні роз’яснення Конституційного Суду.

Є ще одна умова, визначена “Комплексом заходів”, дотримання якої є обов’язковим для завершення відновлення Україною повного контролю над державним кордоном з Росією: це **прийняття постійного законодавства (до кінця 2015р.) про особливий статус окремих районів Донецької і Луганської областей, відповідно до заходів, вказаних у примітці.** А це значить, що необхідно прийняти окремі спеціальні закони, або зміни до чинних законів, якими необхідно закріпити мінімум вісім позицій з “примітки” до п.11 “Комплексу заходів”: закон про звільнення осіб від кримінальної відповідальності; право на мовне самовизначення; про участь у призначенні керівників органів прокуратури і суду; створення загонів народної міліції тощо.

Навіть питання дострокових виборів в окремих районах Донецької і Луганської областей має вирішуватися за “Комплексом заходів” не відповідно до Закону України “Про місцеві вибори”. Питання цих виборів також мають “обговорюватися і узгоджуватися з представниками окремих районів Донецької і Луганської областей”. Цей “захід” також за межами конституційного поля України.

Доречним є порушення питання: чи є “Мінські домовленості” міжнародним договором?

Віденська конвенція “Про право міжнародних договорів” (від 23 травня 1969р.) “застосовується до договорів між державами” (ст.1). “Договір” означає – міжнародна угода, укладена між державами в письмовій формі і регулюється міжнародним правом, незалежно від його конкретної назви (ст.2). Згода держави на обов’язковість для неї договору виражається ратифікацією, прийняттям чи затвердженням на умовах, подібних до тих, які застосовуються до ратифікації (ст.14).

Закон України “Про міжнародні договори України” визнає “міжнародним договором України” укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб’єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (ст.2). Таким чином, можна припустити, що за Конвенцією і відповідно до Закону Мінські домовленості можуть визнаватися міжнародним договором за дотримання відповідних умов.

Міжнародний договір укладається конкретними суб’єктами: державами, міжнародними організаціями, іншими суб’єктами міжнародного права, які погодилися на обов’язковість для них договору і для яких договір є чинним. Хто є суб’єктом “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей”? У тексті названі Україна і “окремі райони Донецької і Луганської областей”. Під документом – підписи представника України, Спеціального посла ОБСЄ, посла РФ в Україні. Керівники окремих районів Донецької і Луганської областей були легалізовані самою присутністю їх підписів під “Комплексом заходів”. Якщо виходити зі складу учасників “Комплексу”, наслідки його виконання настануть винятково для України та окремих районів Донецької і Луганської областей. Але зміст і перелік заходів “Комплексу” явно засвідчують реального його бенефіціара – Російську Федерацію. Навіть там, де здавалося б, неможливо не назвати Росію, вона в тексті “Комплексу заходів” не названа: тоді, коли йдеться про відновлення контролю над кордоном, але держава, з якою необхідно відновити кордон, не названа в тексті, хоча важко уявити, як це можливо здійснити без участі РФ. Окремі райони Донецької і Луганської областей не є суб’єктами міжнародного права, а інший суб’єкт міжнародного права України в Мінських домовленостях не кореспондується. Виходить, що всі заходи зводяться до вирішення внутрішньоукраїнського конфлікту¹. У цьому один з непереборних дефектів Мінських домовленостей.

Цей документ міг би вважатися міжнародним договором лише після його ратифікації Парламентом: Закон “Про міжнародні договори України” вимагає, що договір, “виконання якого зумовлює зміну законів України (тим більше – Конституції України) або прийняття нових законів України, політичний мирний договір (ст.9) підлягає обов’язковій

¹ Разом з цим Україна не наполягає на визначенні РФ суб’єктом Мінських домовленостей попри визнання РФ Міжнародним Судом ООН (19 квітня 2017р.) стороною, а не посередником Мінського процесу.

ратифікації”. Названі ознаки міжнародного договору, що вимагають його ратифікації, присутні в тексті “Комплексу заходів”.

Мінські домовленості не підлягають виконанню Україною: відповідно до ст.46 Віденської Конвенції за наявності явного і грубого порушення компетенції укладати договори, оскільки воно “стосувалося норми внутрішнього права держави особливо важливого значення. Порушення є явним, якщо воно буде об’єктивно очевидним для будь-якої держави, що діє у цьому питанні добросовісно і відповідно до звичайної практики”. Коментовані заходи несуть реальний руйнівний потенціал для української держави, є абсолютно неприйнятним погодження на зміни до Конституції, тим більше прийняття нової Конституції. Тому посилання на Рішення РБ ООН (17 березня 2015р.), яким сторони конфлікту закликаються до виконання “Комплексу заходів”, не має належного підґрунтя.

Не можна залишати поза увагою і той факт, що практично всі положення “Комплексу заходів” передбачають їх виконання до кінця 2015р. Офіційно до “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей” не вносилися зміни щодо строків їх виконання і строків дії в цілому Мінських домовленостей. Це достатня підстава для припинення твердження про їх “безальтернативність”. Названі обставини, пов’язані з ухваленням і виконанням Мінських домовленостей, дозволяють визначити їх як неповноцінний замітник (сурогат) міжнародного договору щодо припинення окупації окремих районів Донбасу, який не породжує жодних офіційних політико-правових зобов’язань для України.

Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” від 16 вересня 2014р.

Назва Закону абсолютно не пов’язана з його реальним змістом: наділенням особливим статусом суб’єктів місцевого самоврядування “в окремих районах Донецької і Луганської областей”. Що саме це малося на меті свідчить те, що за кілька днів до прийняття цього Закону, 5 вересня в Мінську було підписано Протокол, пунктом 3 якого передбачено “провести децентралізацію влади, в т.ч., прийняття Закону України “Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” (Закон про особливий статус). Як видно, у прийнятому Законі “тимчасовий порядок” замінено на “особливий порядок”, прибравши узагальнюючу назву акта, що відбивала його зміст – це “Закон про особливий статус”.

Законом “Про особливий порядок...” за суб’єктами місцевого самоврядування, які будуть обрані в майбутньому на окупованих сьогодні територіях, закріплені повноваження, що очевидно виділяють їх серед суб’єктів місцевого самоврядування на інших територіях держави, виходячи за конституційно визначені межі.

Зокрема:

1) У Преамбулі Закону зазначено: “Цей закон визначає тимчасовий (протягом трьох років) порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей ...”. Закон набув чинності з дня опублікування (ч.1 ст.10) – 18 жовтня 2014р. Це означає, що кінцевим терміном його дії мало бути 18 жовтня 2017р. До того ж у ч.4 ст.10 встановлено, що “статті 2-9 цього Закону діють з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, обраними на позачергових виборах..., призначених на 7 грудня 2014р.”. На сьогодні існування цього Закону використовується винятково як політичний фактор – свідчення готовності української влади дотримуватися Мінських домовленостей.

У Законі немає положення про порядок завершення дії Закону: коли органи місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей вже набудуть передбачені законом повноваження, але їх необхідно буде припинити у зв’язку з закінченням строку дії Закону. Це здатне привести до хаосу і створить серйозні проблеми в регіоні.

2) Стаття 2 Закону фактично обмежує дію чинного законодавства України в окремих районах Донецької і Луганської областей: воно діє “з урахуванням особливостей, визначених цим законом”. Реалізація “особливостей” цього Закону, які явно суперечать букві і духу Конституції, низці законів України, спроможна завдати непоправної шкоди конституційно-правовому порядку в державі.

3) Закон (ст.3) гарантує відповідно до іншого спеціального Закону “недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей”. Проблемою цього спеціального закону є те, що без внесення змін до Кримінального кодексу – фактичної імплементації до нього тексту закону, відповідні особи не можуть звільнитися від кримінальної відповідальності.

4) Стаття 4 Закону посилається на Закон “Про засади державної мовної політики”, який Конституційним Судом визнаний неконституційним. У тексті Закону, крім цього, жодного слова про вживання державної мови.

5) У ч.2 ст.5 Закону проголошено, що “повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах... не можуть бути достроково припинені”. Фактично видається індульгенція для названих суб’єктів, яка не передбачена ні Конституцією, ні іншими актами законодавства для будь-яких виборних осіб держави: навіть порушення Конституції і законів діями цих осіб не тягнутиме для них позбавлення мандата.

6) У статтях 6 і 7 встановлено, що в Державному бюджеті передбачаються видатки, які спрямовуються на державну підтримку соціально-економічного розвитку ОРДЛО. Особливий режим цих видатків

визначено як “захищені видатки, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень”. Бюджетний Кодекс такого режиму бюджетного фінансування названих регіонів не передбачає. Явним свідченням неукраїнського походження цього Закону є фраза: “Україна гарантує...”: законодавча техніка передбачає використання в українському законі формули “держава гарантує”.

Органам державної влади приписано сприяти “транскордонному співробітництву”, спрямованому на вирішення спільних проблем розвитку, посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями РФ.

7) Статтею 9 передбачено, що “в окремих районах Донецької і Луганської областей рішеннями міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, які під час охорони громадського порядку реалізують повноваження, передбачені для них законами України”. У законах України ніяких повноважень, “передбачених для загонів народної міліції”, як і самого поняття “народної міліції” не існує. Є вірогідність того, що утворення таких загонів буде здійснюватися за участі осіб, які сьогодні зі зброєю в руках під проводом російських інструкторів і керманців воюють проти України.

8) 2 листопада 2014р. на окупованій території були незаконно проведені “вибори”. Президент видав Указ, яким вибори на непідконтрольних територіях Донбасу були визнані недійсними і було заявлено, що Президент “невідкладно” внесе до Верховної Ради законопроект про скасування Закону “Про особливий статус”. Президент цього так і не виконав, не надавши жодних пояснень, поставивши під сумнів здатність адекватно та жорстко реагувати на факти зневаги до української держави як з боку сепаратистів, так і їх господарів. Не була використана і можливість, пов’язана з наявністю двох депутатських законопроектів з цією ж метою, схвалених профільними комітетами, але так і не винесених на голосування. Влада обмежилася внесенням змін до ст.10 Закону, яким були передбачені умови, за яких можуть відбутися вибори на непідконтрольних територіях. Ст.10 Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” виявилася єдиним встановленим українським законом запобіжником проти намагань РФ і деяких західних партнерів схилити Україну до антиконституційних виборів на окупованих територіях.

Для збереження потенціалу реалізації Мінських домовленостей, у зв’язку із закінченням строку дії Закону, 6 жовтня 2017р. Верховна Рада прийняла ініційований Президентом Закон “Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької і Луганської областей”, яким ще на рік було подовжено чинність Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей”.

Оскільки протягом року, на який було подовжено дію Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” жодних просувальних процесів не відбулося, 4 жовтня 2018р. за ініціатииви Президента Парламент знову подовжив чинність названого Закону по 31 грудня 2019р.

Крім викладеного вище необхідно підкреслити наступне. Дефекти Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” пов’язані також з грубим порушенням законодавчої техніки чи її абсолютним ігноруванням. Проблема не лише у відступі від формальних правил формулювання змісту законопроекту, але й у породженні цим викривленням праворозуміння у суспільстві, порушення принципів конституційності та законності в діяльності органів державної влади. Свавільне визначення об’єму правосуб’єктності та компетенції суб’єктів місцевого самоврядування, їх взаємовідносин з центральними органами державної влади викликає колізії між різними правовими нормами і завдає шкоди конституційному правопорядку.

Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.)

Готовність Президента України до виконання Мінських домовленостей очевидно проявилася у поданому ним до Верховної Ради проекті змін до Конституції.

Прийняття рішення Верховною Радою щодо змін до Конституції 31 серпня 2015р. супроводжувалось гострими протестами громадян під стінами Парламенту, які привели до людських жертв. Причиною цих протестів була наявність у законопроекті пропозиції передбачити в перехідних положеннях Конституції п.18 такого змісту: “Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначається окремим законом”. Крім іншого, це положення є проявом грубого ігнорування законодавчої техніки, прийнятої для формування конституційної матерії, що здатне завдати шкоду самому існуванню держави.

Необхідно мати на увазі, що в “тілі” Конституції (розділах I-III) містяться норми-принципи постійної, безстрокової дії. У розділі XV Перехідних положень Конституції формулюються механізми, призначені забезпечити “м’яке”, поступове введення у дію нових конституційних положень. Є небезпека того, що за наявності п.18 у Конституції Парламент у майбутньому простою більшістю голосів депутатів може змінювати такий закон, виходячи за конституційно визначені межі функціонування місцевого самоврядування в Україні. Закон “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” – з допомогою обмовки про нього в п.18 Перехідних положень законопроекту “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” наділяється ілюзією конституційності. Це

легітимізуватиме особливий статус названих територій, введе за конституційно визначені межі повноваження органів місцевого самоврядування на них, що грубо порушить конституційний лад у державі. Стане реальним ризик виведення окупованих сьогодні територій з-під юрисдикції держави, особливо в частині реалізації компетенції центральних органів державної влади. Буде створено механізм демонтажу унітарної держави, загрозу її незалежності. Є підстава для висновку, що **КСУ не виконав своєї конституційної функції, надаючи висновок щодо змін до Конституції України в цій частині, не зазначивши їх неприйнятність через неконституційність.**

Конституція України допускає наділення окремих суб'єктів місцевого самоврядування спеціальним статусом. За бажання надати особливий самоврядний статус **окремим районам** Донецької і Луганської областей необхідно було пропонувати внести відповідні зміни до ст.92, 140 Конституції і до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. На цей крок Президент не наважився з огляду на характер і масштаб суспільного несприйняття самого натяку на таку вірогідність, хоча і приховав такий намір у п.18 Перехідних положеннях проекту змін до Конституції.

Закон України “Про особливості державної політики із забезпеченням державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях” від 18 січня 2018р.

У Преамбулі Закону зазначено, що він “має на меті визначити особливості державної політики із забезпеченням державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях”.

Цей Закон характеризують у політичних колах то як “закон про деокупацію Донбасу”, то – як “закон про реінтеграцію Донбасу”. Довільне використання трьох названих “термінів-цілей” **ніяк не пов'язане зі змістом Закону.** Забезпечення державного суверенітету на території України чи її частинах здійснюють органи державної влади і місцевого самоврядування. На тимчасово окупованих територіях Донбасу українська влада об'єктивно не може здійснювати юрисдикцію держави: на тимчасово окупованих територіях **немає** органів державної влади України – поліції, судів, прокуратури, законно обраних органів місцевого самоврядування. Більше того, значна частина державного кордону з РФ не контролюється Україною, а “загальний ефективний контроль” над окупованими територіями здійснює Росія. Цей факт зафіксовано у ст.1 Закону: “Тимчасово окупованими територіями у Донецькій і Луганській областях... визнаються частини території України, в межах яких збройні формування РФ та окупаційна адміністрація РФ **встановили та здійснюють загальний контроль**”.

Таким чином, з одного боку, українською владою визнається наявність тимчасової окупації частини території України РФ і її загальний контроль над ними, а з іншого – у цьому ж Законі декларується **встановлення** правового режиму української держави “забезпечення прав і свобод громадян на

тимчасово окупованій території України”. Тому ст.3-6 Закону позбавлені юридичної визначеності і конкретики щодо засобів забезпечення конституційних прав і свобод громадян на окупованих територіях.

Абсурдна сама постановка цілі “забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях”. Зокрема, у світлі зазначеного важко уявити, як Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснюватиме “парламентський контроль” за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях. Хто забезпечить Уповноваженому з прав людини доступ на окуповані території і особисту безпеку та недоторканність?

Цей Закон доволі відносно пов'язаний з майбутньою **деокупацією** окремих районів Донбасу, тим більше – з їх **реінтеграцією** в український правовий, економічний, соціальний і культурний простір.

Очевидно протирічить Конституції положення щодо наділення Президента повноваженням визначити “межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій і Луганській областях” (ч.2 ст.1). Повноваження Президента України вичерпно перелічені в Конституції України і не можуть розширятися законами.

У Законі “Про особливості державної політики із забезпеченням державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях” центральне місце належить положенням, викладеним у ст.8-13. Саме в них викладені засади та засоби забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Росії у Донецькій і Луганській областях.

Так і має називатися Закон, з тексту якого необхідно вилучити положення щодо “забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях”. Саме з цим **законом пов'язане переформатування широкомасштабної АТО в Операцію Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ**, започатковане Президентом 30 квітня 2018р. Указом “Про затвердження рішення РНБО “Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей”.

Необхідно зазначити, що передбачені в Законі “Про особливості державної політики...” **заходи і засоби можуть здійснюватися винятково в умовах воєнного стану і стану війни**, що вимагає виконання Президентом вимог Закону “Про оборону України” (ст.4). Оскільки Президент ухилився від виконання приписів названого Закону, є небезпека позаконституційного обмеження прав і свобод громадян України.

Політико-правові рішення щодо стратегії дій української влади для забезпечення національної безпеки і оборони в умовах агресії РФ мають формуватися і здійснюватися в конституційно-правовому полі України. Державна влада на чолі з Президентом зобов'язана явити суспільству чітку і конкретну концепцію власних дій в наявних умовах окупації частини території Донбасу з метою повернення української юрисдикції над цими територіями. ■