



**аналітичні
записки**

2014

вересень

**Олексій
СИДОРЧУК**

**«Особливий статус»
окремих регіонів
Донбасу:**

**що Україні робити
з окупованими
територіями**

**Окуповані
території**



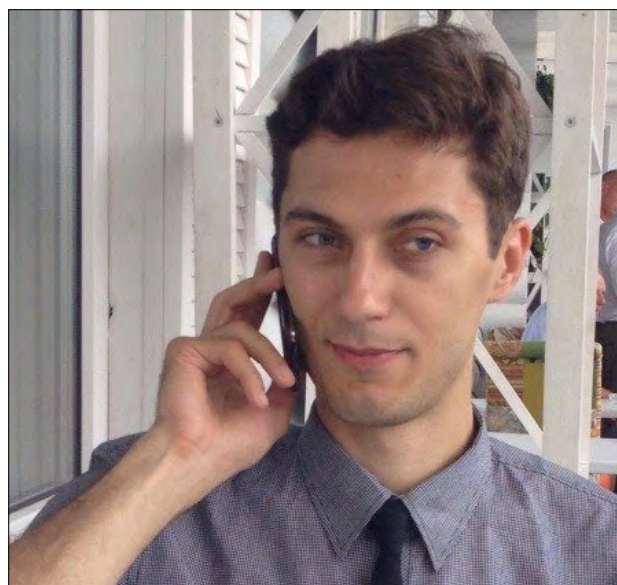
Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

«Особливий статус» окремих регіонів Донбасу: що Україні робити з окупованими територіями

2014
вересень

Окуповані
території

Вступ



Олексій СИДОРЧУК,
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

16 вересня Верховна Рада України ухвалила закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Він передбачав надання тим частинам Донецької та Луганської областей, які на час прийняття закону українська влада не контролювала, розширеної автономії. Зокрема, тамтешнім органам місцевого самоврядування закон дав право брати участь у призначенні місцевих прокурорів і суддів, а також утворювати народну міліцію. Крім того, документ надав цим територіям помітну фінансову автономію, зобов'язавши український уряд фінансувати їх розвиток у межах захищеної (обсяг якої з роками не може бути зменшено) статті державного бюджету. Окреме положення закону передбачало обов'язок органів виконавчої влади сприяти транскордонному співробітництву вказаного регіону з прилеглими територіями Російської Федерації.

Зміст ухваленого закону одразу ж викликав гостру критику від багатьох представників політичного й експертного середовищ. На їхню думку, бажання української влади надати окупованим територіям більше повноважень і фінансових ресурсів, ніж мають інші регіони України, означало поступку власним державним суверенітетом. Окремо постала проблема непрозорого процесу розробки і ухвалення закону, за який депутати голосували в закритому режимі. Зрештою, виникло багато питань і з приводу того, наскільки ре-

алістичним є втілення цього закону в життя і чи не стало його прийняття своєрідним відволікаючим маневром. Перші тижні після голосування за закон не дали однозначної відповіді на ці питання, однак з усією гостротою порушили більш загальну проблему: відсутність чіткої стратегії української влади щодо де-факто окупованих територій Донбасу. Відповідно, проблеми, які стоять на заваді виробленню такої стратегії, та варіанти останньої ляжуть в основу цієї статті.

Опис проблеми

Протягом вересня 2014 р. відбулося кілька подій, які певним чином стабілізували ситуацію та розстановку сил на території бойових дій у Донецькій і Луганській областях (Донбасі). 5 вересня в Мінську представники України, Росії, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та самопроголошених Донецької народної республіки (ДНР) і Луганської народної республіки (ЛНР) підписали протокол про припинення вогню. Згідно з ним, обидві сторони конфлікту на Донбасі погодилися припинити застосування зброї та здійснити обмін полоненими. Крім того, протокол передбачав зобов'язання України провести децентралізацію влади на Донбасі, ухваливши відповідний закон, забезпечити проведення позачергових місцевих виборів у регіоні та виробити програму його економічного відновлення.

Підписання протоколу призвело до зменшення воєнної активності в регіоні, однак повне припинення вогню так і не стало реальністю. Паралельно продовжилися переговори контактної групи в Мінську, які 19 вересня вилилися в підписання меморандуму про реалізацію положень зазначеного протоколу. Меморандум повторив вимогу про припинення вогню і передбачив утворення 30-кілометрової буферної зони між українськими та сепаратистськими збройними силами завдяки взаємному відведенню важкої техніки. Для контролю за режимом припинення вогню меморандум містив положення

про введення моніторингової місії ОБСЄ на територію бойових дій. Таким чином, підписання меморандуму передбачало «замороження» воєнного конфлікту на Донбасі.

Укладення меморандуму так само не сприяло повному зупиненню бойових дій на території Донбасу. Однак мирні ініціативи вересня мали наслідком послаблення воєнного протистояння та усталення лінії фронту між воюючими силами. Внаслідок цього склалася ситуація, в якій близько двох третин Донецької та Луганської областей контролює українська влада, а одна третина, в тому числі Донецьк і Луганськ, перебуває під контролем проросійських бойовиків.

Цілковито очевидно, що перехід конфлікту в «холодну» фазу на цьому етапі відповідає інтересам і українського, і російського президентів. Для Петра Порошенка зниження градусу напруги на Донбасі необхідне з огляду на великі втрати, яких українська армія зазнала протягом останнього часу, а також значні жертви серед мирного населення регіону. Крім того, український президент зацікавлений у тому, щоб дещо заспокоїти ситуацію в країні загалом, аби підготуватися до проведення позачергових парламентських виборів. Для Володимира Путіна, в свою чергу, перемир'я може стати нагодою оговтатись від наслідків економічних санкцій проти Росії та спробувати послабити їх, а також підготуватися до ймовірного продовження бойових дій на території України.

Таким чином, мінські домовленості офіційно закріпили виникнення окупованих територій, які через сепаратистів де-факто контролює Москва. Втім, на відміну від ситуації з Кримом, Росія не демонструє наміру приєднувати їх до свого складу, а намагається розігравати карту утворення самостійних квазідержавних утворень. Причини цього очевидні – приєднання окупованих територій Донбасу до Росії загрожуватиме їй не лише посиленням міжнародних санкцій, а й новим тягарем для її економіки. Натомість російська влада, скоріше за все, прагнучим зберегти політичний контроль над окупованим регіоном і водночас перекласти тягар його соціально-економічного забезпечення на українське керівництво. При цьому, зважаючи на очевидні геополітичні інтереси Москви щодо України, Путін може домагатися надання окупованим територіям своєрідного права вето на рішення української влади у сфері зовнішньої політики. Це для Росії може стати важливим інструментом, аби перешкодити європейській і євроатлантичній інтеграції України та утримувати її у своїй сфері впливу.

Для української влади, натомість, окуповані території Донбасу представляють складну дилему, яка включає як внутрішні, так і зовнішні чинники. З одного боку, всередині українського суспільства існує серйозний запит на відновлення контролю над окупованими територіями та вимога не допустити

повторення сценарію втрати Криму. З іншого боку, зростаюча кількість жертв не лише серед військових, а й серед мирного населення та руйнування інфраструктури гостро ставлять потребу припинити бойові дії та шукати дипломатичні шляхи вирішення конфлікту. Найбільша проблема полягає в тому, що поєднати виконання цих двох вимог на практиці – принаймні на цьому етапі – неможливо. Головною перешкодою для цього є позиція Москви, яка поки що не демонструє бажання відмовлятися від контролю над окупованими територіями і припиняти підтримку сепаратистських утворень на Донбасі.

На міжнародному рівні українська влада також мусить зважати на позицію впливових західних держав, які можуть бути її союзниками у протистоянні з Москвою. При цьому їй варто розуміти, що, по-перше, підтримка антитерористичної операції, яку веде Україна на Донбасі, з їхнього боку буде повільно, але невпинно падати зі збільшенням жертв, до яких вона призводить. По-друге, інструменти економічного впливу, які є в руках західних держав і організацій, у короткостроковій перспективі, скоріше за все, не змусять Москву відмовитись від територіальних претензій до України. А шанси на запровадження таких санкцій, які б могли досягти цієї мети – зокрема, у газовій сфері – поки що не дуже високі, зважаючи на небажання західних держав ставити під удар чутливі сектори власної економіки, які тісно пов'язані з Росією.

У результаті Президент Порошенко та українська влада мають обирати з кількох недосконалих варіантів поведінки стосовно окупованих територій Донбасу. Саме цим багатоманітним в чому можна пояснити не лише певну хаотичність, а й закритий характер розробки й ухвалення рішень з цього приводу, надання суспільного розголосу яким загрожує українській владі зростанням критичних настроїв у суспільстві. З іншого боку, ці характеристики поведінки влади щодо Донбасу мають і чітко виражені вади. Її несистемність може призвести до неможливості досягнути накреслених цілей, тоді як закритість створює небезпеку обрання неефективних варіантів дій унаслідок обмеженого кола осіб, причетних до їх розробки й оцінювання, та посилення зневіри суспільства. Тому існує потреба в тому, аби українська влада нарешті сформувала чітку стратегію своїх дій щодо окупованих територій Донбасу, при цьому зробивши процес її розробки достатньо відкритим і зрозумілим для широкого загалу. Можливі варіанти такої стратегії буде розглянуто в наступному розділі.

Можливі альтернативи

Очевидно, що перша можлива стратегія української влади стосовно окупованих територій Донбасу полягає у **відновленні бойових дій проти проросійських сепаратистів і російських військ**. Це означатиме припинення формального перемир'я та початок наступу на позиції супротивника з метою відновити контроль над усією територією Донбасу. Приводи для відновлення бойових дій можуть бути різними. З одного боку, ними можуть стати неодноразові порушення режиму припинення вогню з боку проросійських бойовиків. З іншого – тригером для цього може стати невиконання сепаратистами і їхніми московськими керівниками умов мінських документів, зокрема щодо відведення важкої техніки та виводу російських найманців з території України. Зрештою, відновлення наступальної фази бойових дій може бути обґрунтовано звичайними державними інтересами та прагненням звільнити території та їхніх жителів від окупації.

Вибір такої альтернативи може мати певні переваги. По-перше, це означатиме, що українська держава не бажає поступатися своїм державним суверенітетом та докладає всіх зусиль для його консолідації на всіх своїх територіях. Такий сигнал здатен підняти бойовий дух певної частини суспільства, яка з розчаруванням сприйняла поступки, які було надано окупованим територіям Донбасу, згідно з ухваленим законом про особливий статус. По-друге, таким способом дер-

жава може продемонструвати своє бажання захистити жителів Донецької й Луганської областей від загроз окупації, які вони відчують на собі протягом кількох місяців, та повернути їхнє життя у безпечне русло. Попри те, що велика частина населення окупованих територій все ще підтримує сепаратистів, досвід звільнених територій (Слов'янська, Краматорська, Маріуполь) вказує на те, що повернення мирного життя на територію рідного населеного пункту для більшості громадян є безперечним благом.

З іншого боку, на цьому етапі на заваді успішному втіленню цієї стратегії в життя стоїть ціла низка обставин. По-перше, Росія має великі військові резерви, які вона може ввести на територію України в разі продовження наступу українських збройних сил і які здатні зупинити цей наступ. По-друге, Україна досі не може сподіватися на потужну підтримку західних держав у постачанні зброї чи наданні інших послуг військового характеру, що вкупі могло би змінити баланс сил на користь української держави. Третьою і, можливо, найбільш важливою перешкодою є загроза подальшого зростання жертв серед військового і мирного населення, яке може зробити досягнення кінцевої мети – звільнення окупованих територій Донбасу – невідповідним до тих втрат, яких доведеться зазнати на цьому шляху. Зрештою, самостійне відновлення активної наступальної фази може вдарити по зарубіжній підтримці Укра-

їни та послабити її міжнародне становище, яке непрямо впливатиме і на перспективи бойових дій у районах конфлікту.

Указані перепони прямо пов'язані і з негативними наслідками вибору цієї альтернативи. Зростання кількості жертв внаслідок одностороннього рішення відновити бойові дії з великою вірогідністю призведе як до падіння підтримки дій української влади всередині суспільства, так і до зниження довіри до України на світовій арені. Мало того, відновлення наступальної операції може спровокувати посилене вторгнення російських військ у відповідь, яке призведе до кардинального погіршення ситуації українських збройних сил і поставить під загрозу весь план дій. Відповідно, окреслена альтернатива може дати незначні переваги в контексті демонстрації здатності держави відстоювати свій суверенітет і підвищення підтримки з боку певної частини суспільства, однак її мета на цьому етапі є практично нездійсненною, а спроби її досягти загрожуватимуть новими жертвами і погіршенням іміджу української влади всередині та за межами країни.

З іншого боку, існує вірогідність того, що українська влада буде вимушена обрати цей варіант дій внаслідок впливу зовнішнього чинника: наприклад, нового військового вторгнення Росії на територію України. Це може стати результатом як збереження агресивних намірів Путіна, так і скрутного становища анексованого Криму, забезпечен-

ню якого протягом зими загрожує відсутність його комунікацій із материковою Росією. В такому разі рішення чинити збройний опір Росії стане практично безальтернативним вибором, адже інший варіант – а саме, відсутність опору – не лише викличе нерозуміння в українському суспільстві, а й загрожуватиме самому існуванню української держави.

Більше того, варіант відновлення бойових дій у відповідь на продовження агресії Росії уникне певної частини перелічених вище загроз – передусім, падіння довіри суспільства та погіршення міжнародного іміджу. Вищою буде вірогідність і того, що Україна все-таки заручиться військовою підтримкою західних держав. З іншого боку, загрози зростання кількості жертв і труднощі в протистоянні регулярним збройним силам Росії залишаться тими негативними чинниками, які стоятимуть на заваді успішній реалізації стратегії з відбиття російського вторгнення.

Друга і третя альтернативи передбачатимуть рішення української влади погодитись із тим, що в короткостроковій перспективі вона не зможе відновити контроль над окупованими територіями Донбасу завдяки бойовим діям. У такому разі основне питання зведеться до того, як взаємодіяти з цими територіями невоєнними інструментами – політичними, законодавчими, економічними і соціальними. Головна різниця при цьому стосуватиметься того, чи вважатиме Україна території Донбасу, що перебувають під

контролем проросійських бойовиків, одним – хоча й особливим – із власних регіонів, чи офіційно визнає їх окупованими територіями. Від цього залежатиме і характер взаємодії центральної київської влади із підконтрольними сепаратистам територіям.

Виходячи з цього, друга альтернатива передбачатиме **збереження за окупованими територіями статусу одного з регіонів України**. Це – саме те, про що йдеться в ухваленому законі про особливий статус окремих районів Донецької й Луганської областей. Відповідно, імплементацію положень цього закону можна буде вважати впровадженням саме цієї стратегії. Згідно з нею, українська держава зберігає за собою зобов'язання підтримувати соціально-економічний розвиток непідконтрольної собі території з державного бюджету і сприяти її відбудові. Крім того, подібний підхід передбачає визнання державою особливих потреб проблемного регіону та її згоду докладати зусиль для їх задоволення. Щодо закону про окремі території Донбасу мова йде передусім про розширені права місцевого самоврядування, особливий статус російської мови та полегшену транскордонну співпрацю з прилеглими районами Російської Федерації.

Визнання за непідконтрольними територіями статусу частини власної держави і пов'язані з цим дії здатні принести певну користь. Впровадження такої політики може сприяти налагодженню порозуміння

з місцевим населенням, яке у своїй більшості налаштоване до центральної влади негативно. Виділення коштів на відбудову зруйнованої інфраструктури та відновлення життєдіяльності регіону здатні суттєво покращити ставлення місцевих мешканців до Києва. Очевидно, що позитивно буде прийнято й розширення автономних прав територій Донбасу, яке дасть змогу місцевому населенню відчувати більше можливостей впливати на управління своїм регіоном. Другим відчутним позитивом може стати гарантування відносного миру в короткостроковій перспективі, адже впровадження положень закону може тимчасово задовольнити бойовиків і керівництво Росії.

Водночас, можна вказати на куди більш серйозні загрози, які здатні проявити себе у разі вибору цієї альтернативи. Вони пов'язані передусім із неадекватністю вибраного інструменту для вирішення загальної проблеми – відновлення контролю української влади над окупованими територіями. Головні застереження викликатиме готовність української влади фінансувати непідконтрольне їй квазідержавне утворення, яким управлятимуть сили, що вороже ставляться до ідеї української державності як такої. Відповідно, в разі вибору такого плану дій Київ добровільно погодиться фінансувати свого ворога. Передбачити потенційні наслідки такого рішення неважко: зміцнення контролю бойовиків над окупованими територіями

Донбасу, нарощування власної військової моці та отримання ними карт-бланш для подальших дій, спрямованих проти населення підконтрольних їм територій та української держави в цілому.

Іншим очевидним прорахунком для української влади буде покладання додаткового соціально-економічного тягаря на власні плечі. Очевидно, що в нинішніх умовах їй буде важко очікувати, що в обмін на фінансову допомогу окупованим територіям вона отримуватиме законні відрахування до бюджету у вигляді податків і зборів. Ці надходження, натомість, осідатимуть на рахунках представників самопроголошених республік і допомагатимуть їм збільшувати власний військовий потенціал. З часом існування таких нерівноправних відносин призведе, з одного боку, до виснаження української економіки та, з іншого боку, до зростання сили сепаратистських утворень. Закономірним наслідком цього може стати нова агресія проросійських бойовиків на територію України, здатна поставити хрест на прагненнях Києва відновити контроль над усіма районами Донбасу.

Пострадянський простір знає один яскравий приклад рішення центральної влади фінансувати відбудову та розвиток непідконтрольного собі сепаратистського анклаву. У серпні 1996 р. представники Російської Федерації та Чеченської Республіки підписали Хасав'юртські угоди, які засвідчили кінець Першої Чеченської війни. Попри те, що самі

документи не містили зобов'язання російської влади фінансувати відбудову Чечні, їх наслідком стали саме такі дії Москви. Протягом наступних років російська влада, не маючи змоги контролювати чеченські території, погодилася виділяти кошти на її соціально-економічну підтримку. Наслідки такого рішення не забарилися: Чеченська Республіка зазнала розгулу бандитських формувань і поширення сепаратистських настроїв серед місцевого населення. Ці тенденції, зрештою, стали однією з ключових причин початку Другої Чеченської війни та поширення чеченського тероризму на території Росії.

Відповідно, попри різний характер чеченського і «донбаського» сепаратизму вибір українською владою схожої стратегії взаємодії з бунтівним регіоном може мати подібні негативні наслідки. Крім того, у випадку з Україною додаткова небезпека може виникнути внаслідок того, що сепаратизм на Донбасі мав не внутрішнє, а зовнішнє походження і постійно підживлюється допомогою Москви. Тому рішення Києва фінансувати сепаратистські анклави може ще більше розв'язати руки російській владі у своїй підтримці підконтрольних їй сепаратистів. А звідси можна зробити висновок про ще більшу вірогідність відновлення бойових дій на Донбасі руками сепаратистів після певного періоду економічної підтримки окупованих територій українською владою, ніж навіть у випадку Чечні.

Зрештою, третя альтернатива передбачає **офіційне визнання непідконтрольних українській владі територій Донбасу окупованими** та розробка комплексу заходів щодо них згідно з цим статусом. Головна відмінність цієї стратегії від попередньої полягатиме в тому, що центральна київська влада відмовиться фінансувати чи будь-яким іншим чином підтримувати соціально-економічний розвиток окупованих територій, залишаючи цю відповідальність керівникам самопроголошених республік. Саме такий підхід Київ обрав у своїх стосунках із Кримом після його анексії Росією, ухваливши закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», де назвав півострів тимчасово окупованою територією. Відповідно, в межах цієї альтернативи українська влада може поширити дію прийнятого закону на окуповані території Донбасу або ж ухвалити новий закон, який стосуватиметься лише їх.

Першим очевидним позитивним моментом, який грає на користь цієї стратегії, є внесення Україною ясності в статус територій Донбасу шляхом визнання очевидного факту їх окупації. Це дозволить українській державі окреслити свою позицію, якій досі бракує визначеності, перед власними громадянами та міжнародною спільнотою, а також офіційно покласти відповідальність за окупацію територій Донбасу на Росію. Виходячи з цього, Україна буде здатна відмовитися від

фінансування окупованих територій. Особливо важливим зняття такого тягаря буде саме зараз і саме по відношенню до Донбасу. По-перше, Україна перебуває у стані економічної та фіскальної кризи, тому збереження в державному бюджеті тих коштів, які були призначені для окупованих територій Донбасу, дасть очевидну користь. По-друге, зважаючи на яскраво виражену збитковість Донецької та Луганської областей для українського бюджету, в фінансовому плані Україна може навіть виграти від тимчасової втрати окремих територій Донбасу.

Відмовившись від обов'язку фінансувати сепаратистські анклав, українська влада уникне значної частини ризиків, пов'язаних із описаною вище другою альтернативою. Більше того, це дозволить Києву сподіватися на те, що з часом виникнуть передумови для відносно мирного повернення окупованих територій Донбасу до складу України. Зважаючи на масштабні руйнування інфраструктури і промислового потенціалу окупованого регіону та відсутність управлінських навичок у керівництва ДНР і ЛНР для забезпечення гідного рівня життя населення підконтрольних їм територій, вони неодмінно потребуватимуть зовнішньої допомоги. Якщо Україна відмовиться надати таку допомогу, єдиним джерелом для них залишиться Москва. Однак, зважаючи на негативні наслідки запровадження економічних санкцій і труднощі з підтримкою життєдіяльності окупованого

Криму, малоймовірно, що і російська влада погодиться фінансувати самопроголошені республіки.

За таких умов сепаратистські квазідержавні утворення швидко ризикують зазнати повного економічного колапсу. Його ознаки можуть проявитися уже прийдешньою зимою, яка може виявитися катастрофічною для окупованих територій. Для їхнього населення це стане свідченням неспроможності нових керманичів управляти захопленими територіями та, вочевидь, призведе до поширення настроїв возз'єднання з іншими українськими територіями. А зважаючи на те, що окупація територій Донбасу не була закріплена будь-якими формальними змінами кордону – як це було у випадку з Кримом, – їх реінтеграція до складу України може пройти значно легше. Таким чином, відмовившись від намірів повернути окремі райони Донбасу якомога швидше, українське керівництво може закласти передумови для відновлення контролю над ними в середньо- чи довгостроковій перспективі. Крім того – подібно до другої альтернативи – третя також може стати запорукою бодай тимчасового миру, адже передбачатиме відмову України від продовження бойових дій.

Приклади такої стратегії держав стосовно власних сепаратистських анклавів можна знайти значно легше. Молдова діяла подібним чином щодо Придністров'я після завершення нетривалої війни 1992 р. Так само

після російсько-грузинської війни серпня 2008 р. Грузія визнала Абхазію та Південну Осетію окупованими територіями. В обох випадках держава відмовилася фінансувати самопроголошені республіки, переклавши цю відповідальність на Москву. Поки що дії Молдови і Грузії не призвели до відновлення контролю над сепаратистськими територіями. Однак в посткомуністичній історії вже є один прецедент, який завершився успіхом для центральної влади – повернення Сербської Країни під контроль Хорватії після кількох років її існування в статусі тимчасово окупованої території, яку фінансувала і підтримувала колишня Югославія. У 1995 р. унаслідок поступової економічної катастрофи сепаратистська республіка перестала бути спроможною підтримувати власне функціонування і зрештою була включена до складу Хорватії.

Матиме цей сценарій і свої хиби, на які варто звернути увагу. Перш за все, закріпивши за непідконтрольними собі територіями офіційний статус окупованих, українська влада зніме з себе відповідальність за долю своїх громадян, які лишаться там жити. Унаслідок цього ті не зможуть більше покладатися на підтримку власної держави та будуть змушені справлятися з труднощами окупації самотужки. Особливо проблематичним їх становище стане в разі застосування до ДНР і ЛНР всіх інструментів міжнародної ізоляції, які вже було використано щодо Криму. При

Висновки

цьому, зважаючи на малу ймовірність масштабної підтримки соціально-економічного розвитку окупованих територій Донбасу з боку Росії, становище місцевих жителів може стати справді критичним.

Другим негативним проявом вибору цієї альтернативи стане свідомо – бодай і тимчасова – відмова України від частини своєї території. Найбільш загрозливим у цьому разі виглядатиме ймовірність того, що російська влада може сприйняти це як спонукання до продовження власної агресії стосовно українських територій. Іншими словами, визнання Києвом власної нездатності відвоювати окуповані території Донбасу на цьому етапі може заохотити Москву до подальшої експансії й обернутися новими труднощами для цілісності української держави.

Однак варто зауважити, що належна реалізація цієї альтернативи здатна дещо пом'якшити вказані негативні прояви, які вона може за собою потягнути. З одного боку, відмова української влади від підтримки власних громадян, які проживають на окупованих територіях, передусім відображає реальний стан справ, який не дає змоги Києву взяти на себе цю відповідальність без відновлення бойових дій, що можуть призвести до значно серйозніших негативних наслідків для населення. Крім того, визнання захоплених проросійськими бойовиками територій окупованими можна сумістити зі створенням контрольованих коридорів для переселення

усіх бажаючих в інші регіони України. В такому разі відповідальність за долю власних громадян можна буде зберегти на максимально доступному рівні.

З іншого боку, імовірно заохочення Росії до продовження військової агресії щодо України можна нейтралізувати активними діями з підвищення обороноздатності держави. Оголошене перемир'я в цьому контексті може стати доброю нагодою, аби зосередити зусилля на виконанні цього завдання. До того ж сама здатність Росії підбурити сепаратистські виступи в інших регіонах України наразі видається дуже обмеженою. Протягом останнього року стало очевидно, що суспільні настрої в Криму і на Донбасі суттєво відрізняються від усіх інших областей України, де єдність країни є безперечною цінністю для абсолютної більшості населення. Так само і введення регулярних військ на територію інших областей України загрожуватиме Росії не лише подальшим поглибленням міжнародної ізоляції, а й великими втратами, що робитиме цей сценарій не вигідним для Москви.

Таким чином, теперішня ситуація зі статусом де-факто окупованих територій Донбасу створює цілу низку проблем для української влади. Формально оголошене перемир'я дещо знизило градус бойових дій у регіоні, однак не призвело до їх припинення. Мало того, Росія, яка контролює сепаратистів, не вдається до жодних серйозних кроків з деескалації конфлікту, тоді як дії керівництва України щодо надання окупованим територіям особливого статусу вже викликали невдоволення у значної частини населення. За таких умов українській владі конче необхідно виробити чітку стратегію щодо непідконтрольних районів Донбасу, припинивши практику ситуативного реагування на події в цьому регіоні. При цьому слід взяти до уваги, що будь-який із можливих варіантів цієї стратегії буде недосконалим та міститиме свої ризики, з якими потрібно буде мати справу, втілюючи його в життя.

Перша альтернатива передбачатиме одностороннє відновлення бойових дій заради визволення окупованих територій Донбасу. Її перевагами можуть стати відновлення підтримки певної частини населення та демонстрація готовності української держави боротися за захист власного суверенітету та державної цілісності. Водночас ця альтернатива може потягти за собою зростання кількості жертв, у тому числі серед мирного населення, зменшення підтримки України на

міжнародній арені та нову хвилю російської агресії у відповідь. Крім того, вірогідність успішної реалізації цієї альтернативи, зважаючи на воєнну міць Росії, на цьому етапі видається дуже низькою. З іншого боку, якщо українська сторона відновить бойові дії у відповідь на новий наступ російських військ, такий сценарій буде мати відносно більше переваг і відносно менше ризиків, адже всі інші альтернативи у такому разі загрожуватимуть Україні подальшими територіальними і людськими втратами.

Згідно з другою альтернативою, окуповані території збережуть статус частини української держави і підтримку з державного бюджету. Такий варіант дій може збільшити рівень підтримки центральної влади з боку жителів окупованих територій і сприяти встановленню короткострокового миру, однак міститиме цілий набір небезпек, зокрема легітимацію місцевої влади проросійських сепаратистів і фінансування ворожого державного утворення коштом українського бюджету, що разом підвищить вірогідність відновлення агресивних дій сепаратистів у майбутньому. Третя альтернатива, натомість, полягатиме в офіційному визнанні підконтрольних бойовикам районів окупованими територіями, що дозволить зняти з українського бюджету тягар підтримки сепаратистського анклаву. У довгостроковій перспективі ця стратегія може підвищити вірогідність мирного повернення окупованих територій у

«Особливий статус» окремих регіонів Донбасу: що Україні робити з окупованими територіями

склад України через їх економічний колапс і падіння підтримки місцевого населення. Мінусами цього сценарію, водночас, стане відмова української влади від відповідальності за долю своїх громадян, що залишаться жити на окупованих територіях, і ризик того, що Росія може сприйняти таке рішення Києва як карт-бланш для продовження військової агресії.

Зрештою, відносні переваги та прорахунки перелічених альтернатив залежатимуть і від кроків російської сторони. Якщо нинішній стан формального перемир'я збережеться, а проросійські та російські бойовики не продовжать наступ на позиції української армії, третя альтернатива може стати найбільш адекватним рішенням української влади щодо врегулювання конфлікту. Якщо ж Росія вирішить продовжити активну фазу військової агресії проти України, перший варіант стратегії залишиться по суті єдиним прийнятним для Києва. Однак незалежно від того, як розгортатимуться події і які кроки здійснюватиме українське керівництво, потреба у виробленні чіткої проактивної стратегії з його боку очевидна. Крім того, вкрай необхідне і здійснення інформаційного супроводу такого рішення, що пояснив би українському населенню причини та очікувані вигоди від обраної стратегії.

Окуповані території

Інформаційно-аналітичне видання
«Аналітичні записки»

Тема:
«Особливий статус» окремих регіонів Донбасу:
що Україні робити з окупованими територіями

Видання здійснено в рамках проекту «Громадський соціологічний Консорціум» за фінансової підтримки Європейського Союзу, програми Matra Посольства Королівства Нідерландів, Міжнародного Фонду «Відродження», а також у рамках проекту «Стимулювання діалогу щодо транзитних процесів» за фінансування Національного фонду підтримки демократії США.

Автор: Олексій СИДОРЧУК,
аналітик Фонду «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва»
Для листів: а/с В-271, м. Київ, 01001, Україна
Телефон: (380 44) 581-3317
E-mail: dif@dif.org.ua
<http://www.dif.org.ua>

При передруку або частковому використанні матеріалів посилання на Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» обов'язкове.
© Благотворителі Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», 2014

Поліграфічні послуги: ФОП І.П.Артюшенко
Адреса друкарні:
Вул. Виборзька, 84 м.Київ, Україна
+380 442277817; +380503588088
Формат 84x104/16. Папір крейд.
Тираж 150 прим.

2014

вересень



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»