




Фонд
Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва

**Аналітичні
записки**

Інформаційно-
аналітичне видання

вересень 2015

Марія ЗОЛКІНА,
Олександра МАТВІЙЧУК,
Олексій СИДОРЧУК,
Юрій СМІЛЯНСЬКИЙ



**ПОЛІТИКА
УКРАЇНИ ЩОДО
ОКУПОВАНИХ
ТЕРИТОРІЙ**

(окремі території Донецької
та Луганської областей)

АНАЛІЗ АЛЬТЕРНАТИВ

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	3
ВСТУП	7
<i>Додаток 1. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ МІНСЬКИХ УГОД, ПІДПИСАНИХ ПРЕДСТАВНИКАМИ УКРАЇНИ, РОСІЇ, ОБСЄ, «ДНР» І «ЛНР» 12 ЛЮТОГО 2015 РОКУ</i>	8
ОПИС АЛЬТЕРНАТИВ	9
СЦЕНАРІЙ І. ПОВНА ІЗОЛЯЦІЯ	13
СЦЕНАРІЙ ІІ. ЧАСТКОВА ІЗОЛЯЦІЯ-1	21
СЦЕНАРІЙ ІІІ. ЧАСТКОВА ІЗОЛЯЦІЯ-2	27
СЦЕНАРІЙ ІV. М'ЯКА РЕІНТЕГРАЦІЯ	33
ВИСНОВКИ	39
<i>Додаток 2. СТИСЛИЙ ЗМІСТ ЧОТИРЬОХ АЛЬТЕРНАТИВ ПОЛІТИКИ ЩОДО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ</i>	44

АНОТАЦІЯ

З часу підписання других Мінських угод 12 лютого 2015 р. бойові дії на Донбасі між українськими силами, з одного боку, та проросійськими сепаратистами і російськими військами, з іншого боку, дещо стихли, однак не припинилися. Більше того, за період, який минув відтоді, не було повністю виконано жодного із пунктів мінських домовленостей, хоча керівництво України й надалі декларує свої наміри дотримуватися цих угод і навіть робить певні кроки в цьому напрямі.

Опинившись в непевній ситуації, в якій відновити контроль над окупованими територіями в короткостроковій перспективі неможливо, а повноцінно виконувати мінські домовленості без доброї волі Москви неможливо, українська влада конче потребує вироблення чіткої стратегії взаємодії з невідконтрольними їй територіями Донецької та Луганської областей. Подібна стратегія має містити чіткі цілі та інструменти їх досягнення, враховувати існуючі обмеження, та бути готовою до перегляду під впливом зовнішніх обставин.

За умов неможливості вирішення питання відновлення контролю над окупованими територіями воєнним шляхом, з одного боку, та відмови від стратегічного завдання відновити територіальну цілісність країни, з іншого боку, офіційний Київ має у своєму розпорядженні кілька варіантів політики щодо окупованих територій. Кожна з цих альтернатив має потенційні переваги та недоліки, а також імовірні ризики, пов'язані з їх втіленням у життя.

Загалом можна виокремити чотири базові альтернативи державної політики щодо окупованих територій Донбасу. Для зручності «плюси», «мінуси» та «ризики» кожної з них було розподілено між чотирма основними вимірами: внутрішньополітичним, економічним, гуманітарним (пов'язаним із правами людини) та зовнішньополітичним.

1. Сценарій *повної ізоляції* передбачає максимально можливе припинення контактів Києва як з окупованими територіями, так і з їхнім населенням. Вибір цієї альтернативи здатен принести відчутну економію матеріальних і фінансових ресурсів, встановити

правову визначеність щодо статусу окупованих територій та посилити міжнародну суб'єктність України, однак у той же час загрожує погіршенням ставлення до офіційного Києва жителів окупованих і прилеглих до них територій, ускладненням соціального становища населення, офіційним позбавленням державного захисту кількох мільйонів українців з окупованих територій і охолодженням ставлення до України на міжнародній арені. Ризики, пов'язані з цією опцією, можуть проявити себе в загостренні проблем контрабанди й інших незаконних практик і можливій ескалації конфлікту з боку проросійських бойовиків чи російських військ.

2. У межах альтернативи **часткової ізоляції-1** керівництво держави зберігає повне обмеження зв'язків з окупованими територіями, однак надає часткову підтримку життєдіяльності своїх громадян завдяки створенню вузлових точок обміну на лінії розмежування. Позитивні сторони цієї альтернативи можуть виявити себе у впровадженні політики щодо окупованих територій з акцентом на соціальний аспект, використанні коштів, отримуваних громадянами з окупованих регіонів, на підконтрольній Україні території, частково-му забезпеченні державою соціально-економічних прав своїх громадян з окупованих територій і міжнародній координації гуманітарної допомоги населенню цих районів. До негативів, у свою чергу, можна віднести послаблення соціальної напруги всередині «ДНР» і «ЛНР», збільшення державних витрат на облаштування вузлових точок і забезпечення додаткового потоку внутрішньо переміщених осіб, неможливість гарантувати лояльність жителів окупованих територій в обмін на їх підтримку та певну втрату міжнародної підтримки. Ключові ризики полягатимуть у неможливості Києва контролювати рух і використання коштів на окупованих територіях та ймовірних спробах зруйнувати цю модель з боку Росії.

3. Варіант **часткової ізоляції-2** означатиме часткове відновлення економічних зв'язків з окупованими територіями поруч зі збереженням певного рівня підтримки місцевого населення. Прогнозовані переваги такого сценарію полягатимуть у збільшенні підтримки української влади з боку жителів окупованих територій, задоволенні очікувань певної частини українських підприємців, частковому забезпеченні соціально-економічних прав мешканців неконтрольо-

ваних територій та зростанні підтримки дій України з боку країн Заходу. Імовірними недоліками цієї моделі можуть бути посилення протиріч усередині правлячої коаліції, створення умов для використання економічного потенціалу України проти неї самої, поступова легалізація режиму безправ'я на окупованих територіях та відсторонення країн Заходу від зусиль із вирішення конфлікту на Донбасі. Цей сценарій буде пов'язаний із ризиками неможливості України контролювати економічне життя окупованих територій у рамках чинного українського законодавства та поширення незаконних практик «ДНР» і «ЛНР» на прилеглі українські території.

4. Політика **м'якої реінтеграції** окупованих територій передбачатиме відновлення політичних контактів з лідерами самопроголошених республік і спроби виконання політичних пунктів мінських домовленостей. До сильних сторін цього сценарію можна зарахувати тимчасове послаблення бойових дій на лінії зіткнення, повне задоволення інтересів українських власників великого капіталу, створення гіпотетичних умов для кращого забезпечення прав жителів окупованих регіонів та демонстрація Україною виконання взятих на себе зобов'язань у межах мінського процесу. Водночас легітимізація Україною незаконних збройних формувань, створення умов для встановлення контролю Москви над економічним потенціалом країни, неможливість реалізації задекларованих прав людини на окупованих територіях і послаблення санкцій та інших видів тиску на Росію можна вважати негативними сторонами цього сценарію. Його основний ризик полягає насамперед у неможливості його втілення в життя без доброї волі керівництва Росії.

Зважаючи на поточний характер бойових дій на лінії зіткнення, а також можливість серйозних змін обстановки протягом найближчого часу, українська влада може застосовувати різні сценарії взаємодії з окупованими територіями:

- за теперішніх умов бойових дій середньої інтенсивності найбільш доцільним видається вибір опції **часткової ізоляції-1**, яка дасть змогу поєднати економію ресурсів із виконанням зобов'язань перед власними громадянами з окупованих територій та збереженням критичного рівня підтримки з їхнього боку;
- у разі ескалації воєнних дій з боку Росії більш вигідним може

бути перехід до сценарію *повної ізоляції*, оскільки погіршення безпекової ситуації та мінливість лінії фронту стане на перешкоді ефективної підтримки українських громадян з окупованих територій і спонукатиме керівництво держави до посилення контролю над лінією розмежування;

- перехід до моделі *часткової ізоляції-2* буде виправданий лише в умовах проведення вільних та демократичних виборів на окупованих територіях, адже тільки в такому разі українська влада зможе отримати своє представництво у неконтрольованих регіонах, з яким можна буде відновлювати економічні контакти;
- застосування альтернативи *м'якої реінтеграції* може, натомість, виправдати себе тільки після відновлення повного політичного контролю офіційного Києва над окупованими територіями, оскільки до того часу впровадження цієї політики призведе до легітимізації незаконних збройних формувань і посилення загроз сепаратизму в інших регіонах країни.



ВСТУП

Друга Мінська угода, узгоджена лідерами України, Росії, Німеччини та Франції, була підписана представниками ОБСЄ, України, Росії та самопроголошених «Донецької народної республіки» («ДНР») і «Луганської народної республіки» («ЛНР») 12 лютого 2015 р. Відтоді воєнний конфлікт на Донбасі хоч і перейшов у менш інтенсивну фазу, однак не припинився. Мало того, за місяці, що минули з того часу, не було повністю виконано жодного із пунктів Мінської угоди, в тому числі двох базових – припинення вогню та відвід важкої техніки. Незважаючи на очевидну невдачу у врегулюванні конфлікту на Донбасі за «мінським сценарієм», країни Заходу продовжують наполягати на необхідності його реалізації. Декларативну підтримку виконанню Мінської угоди демонструє й українське керівництво, попри те що її окремі положення суперечать національним інтересам України, а її повноцінна реалізація неможлива без доброї волі Москви.

За таких умов офіційний Київ опинився в неоднозначній ситуації. З одного боку, він не здатен забезпечити виконання основоположних пунктів Мінської угоди через опір Москви та лідерів сепаратистів. Натомість виконання тих умов, які Україна здатна здійснити самостійно, скоріше за все не наблизить політичне врегулювання конфлікту без повернення політичного контролю Києва над окупованими територіями Донбасу. З іншого боку, Києву конче необхідна підтримка країн Заходу для того, аби ефективно протидіяти воєнній, а також політичній, економічній та інформаційній агресії Росії. Відповідно, він змушений докладати зусиль для того, аби – бодай формально – виконувати окремі пункти Мінської угоди.

Перебуваючи в такому становищі, українська влада суттєво обмежена у можливих варіантах поведінки. Повернути контроль над окупованими територіями воєнним шляхом Україна наразі не здатна. Інша крайність – визнання самостійності «ДНР» і «ЛНР» – також не є альтернативою для українського керівництва. Відповідно, Київ змушений шукати способи взаємодії з окупованими територіями Донецької та Луганської областей, які б, з одного боку, не спиралися на ілюзії щодо швидкого їх звільнення та, з іншого боку, враховува-

ли короткострокові та довгострокові інтереси української держави. Від того, яку лінію поведінки обере українське керівництво в таких умовах, залежатимуть не лише перспективи повернення контролю над окупованими територіями, а й майбутнє всієї країни.

Додаток 1.

Основні положення Мінських угод, підписаних представниками України, Росії, ОБСЄ, «ДНР» і «ЛНР» 12 лютого 2015 року

- 1) Повне припинення вогню з 15 лютого 2015 р.;
- 2) відвід важкого озброєння від лінії зіткнення між двома сторонами протягом 14 днів;
- 3) перевірка режиму припинення вогню та відводу важкого озброєння з боку ОБСЄ;
- 4) після завершення відводу важкого озброєння – початок діалогу між Україною та представниками «ДНР» і «ЛНР» щодо проведення місцевих виборів на непідконтрольних Києву територіях згідно з українським законодавством;
- 5) протягом 30 днів з дня підписання угоди – прийняття постанови Верховної Ради України про території Донецької та Луганської областей, на які буде розповсюджено особливий статус;
- 6) помилування і амністія учасників подій в окремих районах Донецької та Луганської області;
- 7) протягом 5 днів після завершення від поводу важкого озброєння – звільнення та обмін заручників і полонених за принципом «всіх на всіх»;
- 8) забезпечення гуманітарної допомоги для всіх постраждалих від конфлікту на основі міжнародного механізму;
- 9) визначення шляхів відновлення соціально-економічних зв'язків між офіційним Києвом і територіями «ДНР» і «ЛНР», зокрема нарахування пенсій та інших соціальних виплат, оплати послуг і товарів, оподаткування в межах українського правового поля та відновлення української банківської системи;
- 10) починаючи від першого дня після проведення місцевих виборів на неконтрольованих територіях та до кінця 2015 р. за умов

проведення конституційної реформи (пункт 12) – відновлення повного контролю української держави над українсько-російським кордоном;

11) вивід усіх іноземних збройних формувань та військової техніки, а також найманців з території України під контролем ОБСЄ;

12) до кінця 2015 р. – проведення конституційної реформи в Україні на основі децентралізації та із урахуванням особливостей окремих територій Донецької та Луганської області, законодавче закріплення особливого статусу цих територій;

13) узгодження питань щодо місцевих виборів на неконтрольованих територіях у рамках Тристоронньої контактної групи (Україна, Росія, ОБСЄ);

14) створення нових підгруп Тристоронньої контактної групи з виконання інших положень Мінських угод.

ОПИС АЛЬТЕРНАТИВ

Зважаючи на такі міркування, видається доцільним проаналізувати ймовірні способи взаємодії української влади з окупованими територіями Донецької та Луганської областей. Очевидно, що в поточних непростих умовах українська влада потребує чіткого визначення пріоритетів та розстановки акцентів. Це означає, що будь-яка обрана модель взаємодії з окупованими територіями не буде здатна одночасно задовольнити всіх наявних інтересів. Відповідно, всі можливі лінії поведінки української влади матимуть як переваги, так і хиби різного ступеня інтенсивності. Крім того, зважаючи на безупинні бойові дії та вкрай непросту ситуацію всередині «ДНР» і «ЛНР», навіть добре розроблена державна політика ризикує зіткнутися із серйозними проблемами під час своєї імплементації.

У цій аналітичній записці буде проаналізовано чотири базові альтернативи взаємодії з окупованими територіями Донбасу. В основу їх виокремлення лягли різні варіанти відносин української влади з

населенням і територіями «ДНР» і «ЛНР», а також різні завдання, які здатні виконати вказані альтернативи.

Перший сценарій – **повна ізоляція** – передбачає максимально можливе обмеження контактів як із територіями, так і з населенням окупованої частини Донбасу. Економічні та торговельні зв'язки за такого сценарію фактично відсутні – єдиний виняток становить можливість надавати гуманітарну допомогу під егідою міжнародних організацій. Система контролю за переміщенням людей в такому разі стає ще жорсткішою. Базовим завданням цієї альтернативи державної політики є «заморожування» конфлікту в його нинішніх кордонах на певний термін. Повна ізоляція територій та населення, в свою чергу, передбачає формування ситуації ще більшого падіння якості життя населення та створення умов для соціально-економічного колапсу на окупованих територіях. При цьому Україна здійснює спробу перекласти витрати з утримання окупованих територій на країну-окупанта – Росію.

Згідно з другим сценарієм – **часткова ізоляція-1**, – українська влада так само обмежує контакти з окупованими територіями, однак зберігає часткову підтримку власних громадян, що вимушені там лишитися. Ця альтернатива передбачає спрощення перетину лінії розмежування та забезпечення українських громадян грошовими виплатами на підконтрольній Києву території. Для спрощення цього процесу українське керівництво облаштовує вузлові точки на лінії розмежування, в яких українці з території «ДНР» і «ЛНР» будуть у змозі отримувати виплати від української держави без офіційної зміни місця проживання з умовою отоварювання цих коштів на контрольованій українською владою території. Мета цього сценарію подвійна: з одного боку, ліквідувати можливість економічної підтримки ведення війни проти України з боку держави-агресора, з іншого – зберегти можливість часткового виконання соціально-економічних зобов'язань перед громадянами країни, які опинилися в окупації.

У межах третього сценарію – **часткова ізоляція-2** – Україна погоджується частково відновити економічну співпрацю з окупованими територіями, зберігаючи при цьому гнучку політику підтримки своїх громадян. Обираючи цю альтернативу, офіційний Київ дозволяє підтримувати економічні й торговельні зв'язки, а також

забезпечує роботу низки підприємств, що працюють на окупованих територіях, за певних умов. Ключова мета цього сценарію полягає в тому, аби пом'якшити наслідки від різкого розриву соціально-економічних зв'язків з окупованими територіями Донбасу та зберегти комунікацію між жителями України, які опинилися по різні боки лінії зіткнення.

Зрештою, четвертий сценарій – **м'яка реінтеграція** – означатиме доповнення соціальних і економічних зв'язків частковим відновленням політичної взаємодії з окупованими територіями. У межах такої лінії поведінки українська влада намагатиметься налагодити діалог з самопроголошеними лідерами «ДНР» і «ЛНР» і їхніми кураторами з Москви заради виконання політичного компоненту Мінської угоди – проведення виборів на окупованих територіях та надання їм розширеної автономії. Метою цього сценарію буде виконання Україною своїх зобов'язань у межах мінського процесу заради отримання максимально можливої підтримки країн Заходу у спробах відновити політичний контроль над окупованими територіями.

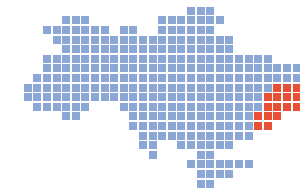
Кожен із запропонованих сценаріїв буде проаналізовано у чотирьох основних вимірах:

- 1) внутрішньополітичний – вплив сценарію на політичну стабільність та управлінську здатність держави, підтримку з боку українських громадян по обидва боки лінії розмежування, а також на внутрішню стабільність сепаратистських «республік»;
- 2) економічний – вплив сценарію на економічний розвиток держави, наповнюваність державного бюджету, здатність держави виконувати свої соціальні зобов'язання, розвиток приватного сектору;
- 3) гуманітарний – вплив сценарію на забезпеченість прав і свобод людини для жителів окупованих територій, а також підконтрольних Києву регіонів, що містяться поблизу окупованих територій;
- 4) зовнішньополітичний – вплив сценарію на позицію України на міжнародній арені, її сприйняття з боку ключових учасників процесу врегулювання конфлікту на Донбасі та країн Заходу загалом.

В основі аналізу кожної з альтернатив лежатиме виокремлення її потенційних переваг («плюсів») і хиб («мінусів»), а також імовірних ризиків втілення цієї альтернативи в життя щодо кожного із зазначених вище вимірів. Спираючись на результати проведеного аналізу кожного з чотирьох виокремлених сценаріїв, наприкінці матеріалу буде запропоновано оптимальну модель взаємодії Києва з окупованими територіями з рекомендаціями до органів влади щодо кроків, які необхідно здійснити заради успішної імплементації цієї моделі.



Сценарій І. ПОВНА ІЗОЛЯЦІЯ



Внутрішньополітичний вимір

⊕ **Плюси.** Найбільш очевидною перевагою запропонованого сценарію є **економія матеріальних і кадрових ресурсів**, яку зможуть отримати органи державної влади в такому разі. Оскільки офіційний Київ відмовиться від надання будь-якої економічної, матеріальної та соціальної підтримки окупованим територіям, держава зможе зекономити значну частину ресурсів, а також вивільнити велику кількість персоналу, який інакше займався би взаємодією з окупованими територіями. Крім того, у зв'язку з тим, що питання допомоги чи співпраці з окупованими територіями більше не стоятимуть на порядку денному, ключові політичні актори, що приймають рішення, отримають змогу приділяти більше уваги іншим важливим державним політикам.

Запровадження режиму ізоляції дало б також відчутні бонуси для безпекової ситуації всередині країни. Цей сценарій передбачав би введення суворих засобів контролю за переміщенням осіб і транспортних засобів, що могло би суттєво ускладнити проникнення небезпечних елементів з окупованих регіонів на територію, контрольовану українською владою. Це б, у свою чергу, значно **знизило ймовірність терористичних і диверсійних актів з боку проросійських бойовиків** на контрольованих Києвом територіях, додавши українським громадянам відчуття безпеки.

Унаслідок тісних економічних зв'язків між окупованими і неокупованими територіями, зокрема щодо постачання базових ресурсів, таких як вода чи електроенергія, запровадження режиму ізоляції стало би також суттєвим ударом по економічному потенціалу «ДНР» і «ЛНР», що, в свою чергу, **послабило б їхню спроможність забезпечувати ведення воєнних дій проти українських сил**. Більше того, в перспективі таке ослаблення військового потенціалу сепаратистських псевдодержав могло б дати Україні кращі можливості повернути втрачені території.

⊖ **Мінуси.** Повна ізоляція окупованих територій означатиме й повну відмову офіційного Києва від підтримки українських громадян (за винятком гуманітарної допомоги), що досі проживають на цих територіях. Зі зрозумілих причин такий підхід *погіршить і без того переважно негативне ставлення місцевих жителів до української держави.*¹ Такі зміни в громадській думці можуть стати особливо важливими, коли і якщо Україна зможе повернути ці території до власної політичної системи. У такому разі українська влада матиме серйозні проблеми з поверненням бодай базового рівня довіри серед жителів колись окупованих територій.

Пов'язаним із цим буде *погіршення ставлення жителів звільнених і прифронтових територій до української влади.*² Запровадження повної ізоляції призведе до максимального ускладнення особистих і ділових зв'язків між жителями окупованих і неокупованих територій, що вочевидь буде не до вподоби також і останнім. Більше того, падіння довіри до влади серед жителів підконтрольних територій може створити небезпеки для центральної влади тут і зараз, зокрема у розрізі зростання підтримки сепаратистських ідей і послаблення керованості цими регіонами.

Зрештою, повна ізоляція також може обернутися *зростанням імовірності ескалації конфлікту з боку «ДНР» і «ЛНР» та Москви.* Оскільки поведінка російського Президента Володимира Путіна

¹ Попри відсутність достовірних даних щодо настроїв населення «ДНР» і «ЛНР», існують непрямі свідчення на користь українського ставлення жителів окупованих територій до українських органів центральної влади. Зокрема, в січні 2015 р. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною фірмою «Ukrainian Sociology Service» на замовлення Міжнародного центру перспективних досліджень провів загальнонаціональне опитування, в межах якого вдалося опитати мешканців окупованих територій Донецької області. Опитування засвідчило, що загалом в Донецькій області (на підконтрольних і невідконтрольних територіях) рівень довіри до трьох ключових органів влади найнижчий у всій Україні: президентові не довіряють 70% місцевого населення, парламенту – 76%, уряду – 77%.

² Згідно з результатами опитувань Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у листопаді 2014 р. та квітні 2015 р., 77% мешканців Слов'янська, 68% мешканців Краматорська (обидва – Донецька область) та 58% жителів Старобільська (Луганська область) вважають нинішнє українське керівництво винним у конфлікті на Донбасі. Єдиним винятком стали жителі міста Северодонецька, де подібну думку мали лише 16%, однак у цьому випадку аномально високою була частка тих, хто не відповів на це питання – 45% – що може свідчити про приховування справжніх думок значною часткою місцевого населення.

останнім часом вказує на його бажання перекласти тягар економічного і соціального забезпечення на плечі України³, режим повної ізоляції цих територій з боку Києва може спонукати його до активізації воєнних дій на лінії зіткнення з метою, аби примусити Україну та західні держави до нових переговорів на вигідніших для нього умовах.

⚠ **Ризики.** Головний ризик впровадження цього сценарію в життя пов'язаний із вразливістю української управлінської системи до корупційних практик. Зважаючи на те, що потреби і звичайних громадян, і впливових політичних акторів та груп щодо збереження зв'язків з окупованими територіями нікуди не зникнуть, їх задоволення буде скоріше за все витіснено в «тіньову» сферу. Це загрожуватиме *загостренням незаконних практик, таких як контрабанда і хабарництво*, оскільки офіційно дозволені способи реалізації тих чи інших інтересів буде усунуто.



³ Про ймовірну зміну стратегії Володимира Путіна з намагання від'єднати «ДНР» і «ЛНР» від України до спроб реінтегрувати їх в Україну на власних умовах багато оглядачів писали, починаючи з початку цього року. Див., наприклад: Владимир Дергачев, Дмитрий Кирилов. «Конец проекта «Новороссия» («Новая газета», 20 мая 2015 г.) – http://www.gazeta.ru/politics/2015/05/19_a_6694441.shtml

Економічний вимір

⊕ **Плюси.** Запровадження цього сценарію дасть змогу українській державі суттєво **зекономити витрати державного бюджету** – від 6,5% до 11% (обсягу видаткової частини).⁴ Відповідно, вона отримає можливість спрямувати ці кошти на переоснащення та зміцнення збройних сил країни і часткову модернізацію економіки на контрольованій частині країни. Ізоляція окупованих територій також дасть українському керівництву змогу **відтермінувати у часі необхідність здійснювати додаткові бюджетні витрати** на відновлення господарського комплексу цих регіонів.

До того ж втілення в життя обраного сценарію завдяки усуненню механізмів підживлення економіки «ДНР» і «ЛНР» **виключить можливість використання країною-агресором економічного потенціалу України для ведення війни** проти нашої країни. Окрім суто економічної шкоди, подібна політика з боку української влади завдасть Росії й іміджевих втрат. Для самих жителів окупованих те-

⁴ При визначенні економії бюджетних видатків у разі реалізації запропонованих моделей було використано метод подушного розрахунку. В його основу лягли такі показники. Загальний об'єм видаткової частини державного бюджету затверджено в розмірі 566,87 млрд грн. З розрахунку чисельності населення України без урахування окупованої території Кримського півострову у 43 млн заплановано бюджетне забезпечення на душу населення в розмірі 13 тис. 183 грн.

Згідно з даними 2015 р., в Донецькій і Луганській областях проживає близько 6,5 млн осіб. Територію проживання, яка опинилася під окупацією чи в зоні ведення бойових дій, згідно з експертними оцінками, покинули близько 2-2,5 млн громадян України. Відповідно, при розрахунках доцільно використовувати показник населення в 4 млн осіб. Згідно із вказаним методом розрахунку, економія бюджетних коштів може становити 32 млрд 957,5 млн грн, або 5,8% валути видаткової частини державного бюджету. Метод прямого підрахунку показує, що на населені пункти, які, згідно з рішенням Кабінету Міністрів України, опинилися в зоні окупації, в державному бюджеті передбачено прямі трансферти на суму 10 млрд 225 млн грн.

Згідно з заявами міністра фінансів України Наталії Ярьсько, бюджетні видатки на забезпечення населених пунктів, які опинилися під окупацією, електроенергією, газом і тепловою енергією, становлять 22 млрд гривень на 2015 р.

Загальна сума видатків державного бюджету без урахування видатків Пенсійного та інших соціальних фондів, сировинних компенсаційних витрат і втрат бюджету від контрабандних поставок становить 65 млрд 182 млн грн, або 11,5% видаткової частини державного бюджету України в запланованих показниках. За фактом виконання бюджету ці суми матимуть тенденцію до збільшення.

риторій сценарій повної ізоляції, натомість, стане практичною ілюстрацією **неспроможності очікувань «кращого життя» за рахунок «дружби» з країною-агресором.**

Зрештою, обрання такого сценарію справить позитивний вплив на низку українських промислових підприємств. Хоч багато з них і втратить важливий ринок збуту, вони так само отримують **стимули до пошуку нових, більш передбачуваних ринків.** Заради виходу на ці ринки вони змушені будуть **здійснити технологічну модернізацію**, що, безумовно, підвищить їхню конкурентоздатність і може стати запорукою виходу на новий рівень ефективності виробництва.

⊖ **Мінуси.** Найбільш очевидний негативний наслідок цього сценарію – **єдиний економічний комплекс країни може зазнати певних тимчасових збитків.** Це включатиме кілька потенційно небажаних процесів. По-перше, багато підприємств державної власності внаслідок **втрати своїх традиційних сировинних постачальників** з окупованих територій будуть змушені шукати нових. По-друге, приватні компанії – у зв'язку з необхідністю переорієнтуватися на нові ринки збуту – протягом певного часу зіткнуться зі скороченням доходів або роботою «в мінус». Це, в свою чергу, призведе до тимчасового **зменшення податкової бази та надходжень у дохідну частину бюджету.**

У комплексі такі фактори матимуть наслідком **збільшення дефіциту державного бюджету** і з великою ймовірністю призведуть до секвестрування соціальних видатків бюджету. Внаслідок погіршення становища державних і приватних підприємств відбудеться і **скорочення кількості робочих місць у країні.** Насамкінець варто згадати й про те, що в разі такого сценарію дій українська влада прийме на себе **ризик з невиконання соціально-економічних гарантій перед частиною громадян країни**, які залишилися на окупованих територіях. Водночас усі зазначені негаразди проявлять себе у короткостроковій перспективі та можуть бути виправлені – за умов вмілих і злагоджених дій української влади та промисловості – в більш віддаленій перспективі.

⚠ **Ризики.** Ключовий ризик, пов'язаний зі втіленням сценарію ізоляції в життя, матиме тісний зв'язок із вищенаведеними негативними наслідками (скороченням соціальних видатків і втратою час-

тини робочих місць), що здатні вилитися в *тимчасове погіршення соціального становища частини населення*, залежної від державного соціального забезпечення та задіяної у промисловості.

Крім того, подібно до зазначених ризиків у внутрішньополітичному житті, реалізація цього сценарію створить економічні стимули для українських громадян по обидва боки лінії зіткнення *вдаватися до корупційних практик* на заміну офіційно забороненим, а також може підштовхнути країну-агресора до *ескалації ситуації на фронті* заради зміни статус-кво.

Гуманітарний вимір (права людини)

⊕ **Плюси.** Основним плюсом цього сценарію є *встановлення правової визначеності* як щодо статусу окупованих територій, так і щодо виконання обов'язків української держави перед громадянами, які там проживають. Важливо, що його можна реалізувати в односторонньому порядку, тобто без необхідності узгоджувати свої дії із Російською Федерацією та «ЛНР» і «ДНР». Для України такий сценарій є додатковим стимулом для *відновлення належного правопорядку та забезпечення високого рівня захисту прав людини на суміжних територіях* з метою демонстрації переваг демократичного режиму.

⊖ **Мінуси.** Вагомий комплексний мінус цього сценарію полягатиме в *залишенні без державного захисту кількох мільйонів громадян України*, які, проживаючи на окупованих територіях, будуть позбавлені правових механізмів захисту прав та свобод з боку держави.⁵ Фактично, на цих територіях остаточно утверджуватиметься «сіра» зона та правове свавілля. Ще одним мінусом цього сценарію буде *поступовий розрив комунікації та особистих зв'язків між людьми*, які лишилися на окупованих територіях, та інших областях України.

⚠ **Ризики.** Основним ризиком цього варіанту буде формування *враження у частини населення України*, зокрема переселенців,

⁵ Голова Донецької ОДА проситиме Порошенка пом'якшити режим економічної блокади Донбасу («Zaxid.net», 22 листопада 2014 р.) – http://zaxid.net/news/showNews.do?golova_donetskoyi_oda_prositime_poroshenka_pomyakshiti_rezhim_ekonomichnoyi_blokadi_donbasu&objectId=1331042

для яких варіант повернення на непідконтрольні території в такий спосіб буде закрито, *що держава відмовилася від конституційного обов'язку щодо захисту своїх громадян*.⁶ Відтак можуть посилюватися настрої соціального незадоволення, насамперед серед внутрішньо переміщених осіб (ВПО), а також – через брак інформації – відторгнення держави Україна серед жителів окупованих територій.

Отже, за цим сценарієм в аспекті прав людини Україна фактично буде змушена тимчасово відмовитися від усіх зобов'язань у сфері прав людини на цих територіях до повернення останніх під державну юрисдикцію та визнати, що захист прав громадян України на цих територіях залежить не від неї безпосередньо, а від інших суб'єктів, які здійснюють контроль над цими районами. Мова йде про Російську Федерацію та її проксі-агентів – так званих «ДНР» і «ЛНР».

Зовнішньополітичний вимір

⊕ **Плюси.** У разі реалізації сценарію повної ізоляції непідконтрольних територій для зовнішньополітичного компоненту державної політики це може означати *посилення суб'єктності України у веденні переговорів щодо врегулювання конфлікту*. Ухвалення цього внутрішнього рішення якісно змінить позицію української держави у переговорному процесі загалом. Готовність до компромісів і навіть початок виконання узгодженої нині моделі врегулювання конфлікту в односторонньому порядку (перехід до виконання політичної частини домовленостей за відсутності воєнної деескалації) в результаті обрання цього сценарію автоматично буде замінено на більш жорсткий підхід до дипломатичних і політичних переговорів щодо завершення конфлікту. Обрання цього сценарію на внутрішньополітичному рівні означатиме необхідність формулювання власних альтернативних пропозицій щодо шляхів подолання конфлікту. В такий спосіб ключовим стане сам факт переходу до більш ініціативної позиції в оновленні порядку денного.

Другою сильною стороною цього варіанту розвитку подій, яка є по-

⁶ Головаха: Война впервые научила украинцев помогать друг другу («Lіra.net», 14 серпня 2015 р.) – http://news.liga.net/interview/politics/6382849-golovakha_voyna_vpervye_nauchila_ukraintsev_pomogat_drug_drugu.htm

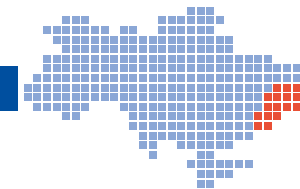
хідною від першої, стане **створення підґрунтя для зміни основного формату ведення переговорів**. Потенційно мова може йти про нормандський формат, але зі зміною як ролі його учасників (визнання за Німеччиною та Францією ролі гарантів, а за Росією – ролі сторони конфлікту), так і форми домовленостей, які можуть бути досягнуті. Іншим форматом, на якому потенційно може наполягати Україна, є женевський формат. Водночас зосередження лише на цих варіантах не буде ані обов'язковим, ані неминучим. Принциповим у цій ситуації є сам факт уможливлення зміни цього переговорного формату.

⊖ **Мінуси**. Основні слабкі сторони цієї моделі державної політики полягають насамперед в **ускладненні просування ідеї підтримки України на рівні міжнародних організацій та об'єднань**. Це стосується рівнів ЄС (як актора спільної зовнішньої політики 28 держав-членів), ООН (в рамках не тільки Ради Безпеки, а й Генеральної Асамблеї), ОБСЄ та Ради Європи. Кардинальна зміна позиції України може призвести до зменшення політичної та дипломатичної підтримки України у ситуаціях, коли рішення ухвалюватимуть колегіально, тим більше – консенсусом.

⚠ **Ризики**. Із мінусами зовнішньополітичного складника цього варіанту політики тісно пов'язані ризики його впровадження. По-перше, ризиком є **можлива активізація противників ідеї подальшого тиску на Росію серед членів ЄС**, послаблення позицій «адвокатів» України і курсу на посилення обмежень щодо РФ. Противники антиросійських санкцій в ЄС можуть використовувати політику повної ізоляції окупованих територій з боку України для посилення своєї аргументації щодо недоцільності зберігати тиск на Росію в умовах, коли друга сторона конфлікту виступила за тимчасове його замороження і (тимчасово) зняла з себе зобов'язання в рамках вже досягнутих домовленостей. Другим ризиком може бути **ескалація ситуації на фронті**, зокрема, у вигляді чергової хвилі воєнного наступу з боку Росії. Третій ризик може виявити себе у **зростанні ймовірності, що Україна на певний час опиниться у вакуумі міжнародної політичної та дипломатичної підтримки** – в разі, зокрема, відсутності належного інформаційного супроводу свого рішення, неефективного його пояснення західним партнерам та відсутності сформульованої альтернативи і чіткої позиції для ведення подальших переговорів.

Сценарій II.

ЧАСТКОВА ІЗОЛЯЦІЯ-1



Внутрішньополітичний вимір

⊕ **Плюси**. Вибір цього сценарію взаємодії з окупованими територіями дасть відчутний позитив для української влади в контексті **впорядкування державної політики щодо неконтрольованих територій Донбасу**. Оскільки держава погодиться взяти на себе відповідальність за підтримку базової життєдіяльності власних громадян, що проживають на окупованих територіях, державна політика щодо цих регіонів дістане чітко виражене соціальне забарвлення, що дасть змогу сформулювати цілі політики, визначити необхідні для неї ресурси та сформувати необхідну інституційну та кадрову базу.

Крім того, згода держави на соціальну підтримку її громадян, що опинилися на окупованих територіях, може, на відміну від першого сценарію, **збільшити вкрай слабкий рівень підтримки української держави з їхнього боку**. Якщо офіційний Київ буде в змозі ефективно донести до місцевих мешканців природу допомоги, яку він їм надає, сама політика здатна підвищити рівень довіри жителів окупованих територій до української держави. Відповідно, за умов повернення цих територій до складу України реінтеграцію їхніх жителів до українського соціально-політичного простору буде полегшено.

⊖ **Мінуси**. З іншого боку, постійне надання соціальної допомоги жителям окупованих територій вочевидь призведе до певного покращення їхнього рівня життя та його приведення бодай до рівня задовільного. Якщо цю допомогу надаватимуть регулярно і вона потраплятиме до кінцевих адресатів, з часом це призведе до **послаблення соціальної напруги на територіях «ДНР» і «ЛНР»**. Це, в свою чергу, дещо знизить тиск на керівництво цих сепаратистських утворень і надасть їм більшу свободу дій. Подібне посилення позицій лідерів «ДНР» і «ЛНР», натомість, може спонукати їх до продовження ведення бойових дій.

Крім того, взяття українською державою односторонніх зобов'язань надавати соціальну підтримку мешканцям окупованих

територій може негативно позначитися на суспільній думці всередині країни. Жителі інших регіонів можуть критично поставитися до того, що українська держава віддає свої кошти жителям окупованих територій, не отримуючи нічого взамін (оскільки про жодне зворотне надходження податків до українського бюджету в умовах окупації не може йти мови).⁷ Тому вибір цього сценарію може обернутися **зниженням підтримки української влади в інших регіонах країни**, що матиме небажані наслідки для суспільної стабільності в непростих умовах неофіційної війни та економічної кризи.

⚠ **Ризики.** Аналізований сценарій матиме два ключові ризики. По-перше, в умовах нездатності контролювати процеси на окупованих територіях **соціальні виплати від української влади можуть бути перервані самопроголошеною владою або опиняться не в тих руках**. Контроль офіційного Києва за перебігом коштів закінчуватиметься на лінії розмежування, однак відстежувати, куди ці кошти підуть далі, українська влада навряд чи зможе. Це, очевидно, значно обмежуватиме її спроможність досягати накреслених цілей – підтримувати життєдіяльність українських громадян – і поставить під загрозу реалізацію всієї політики.

По-друге, якщо кошти від української влади таки потраплятимуть до своїх адресатів, керівництво «ДНР» і «ЛНР» збереже в своєму розпорядженні інструменти **маніпуляції щодо джерела цих коштів**.⁸ Очевидно, що в умовах відсутності вільних ЗМІ на територіях «ДНР» і «ЛНР» їхні лідери достатньо легко зможуть дезінформувати місцевих жителів з приводу того, хто надав цю допомогу або хто став ініціатором запровадження такої моделі соціального забезпечення. У такому разі потенціал до зростання підтримки української влади серед мешканців окупованих територій буде суттєво обмежено.

⁷ У січні 2015 р., згідно з даними опитування Фонду «Демініціативи», 41% українців вважали, що саме Україна має забезпечувати життєдіяльність власних громадян, що проживають на окупованих територіях. Натомість, на думку 44%, про це мають дбати або лідери «ДНР» і «ЛНР», або Росія.

⁸ Павел Каньгин. «В ДНР вводят цензуру» («Новая газета», 26 июня 2015 г.) – <http://www.povaygazeta.ru/politics/68962.html>; Андрей Дехтяренко. «От эротики до нецензурщины - «свобода слова» в «ЛНР» («Обозреватель», 12 января 2015 г.) – <http://obozrevatel.com/blogs/86530-ot-erotiki-do-netsenzurschiniy-svoboda-slova-v-lnr.htm>

Економічний вимір

⊕ **Плюси.** Цей сценарій матиме кілька унікальних переваг в соціально-економічній площині. По-перше, держава таким способом зможе **зберегти безпосередній контакт із громадянами країни, які постійно перебувають в умови окупації**. Крім того, така взаємодія матиме конкретно вимірювані економічні переваги. Зокрема, вона дасть змогу українській владі створити модель, за якої **кошти, одержувані громадянами, які живуть на тимчасово окупованій території, витрачатимуться на території, контрольованій українською владою**.

Запровадження цього сценарію також дасть можливість **збільшити обсяг безготівкових розрахунків на українському споживчому ринку**. Мало того, українська влада дістане змогу **частково вплинути на зниження рівня інфляції в країні**, що матиме сприятливий вплив на соціальну обстановку в країні.

До того ж обраний сценарій матиме низку переваг, спільних із попереднім сценарієм. Він **усуне можливість використання країною-агресором економічного потенціалу України** для ведення війни проти нашої країни, посилення негативного впливу на бюджет країни-агресора, створення для неї додаткових витрат на утримання окупованих територій та **відсування в часі необхідності несення додаткових бюджетних витрат** на відновлення господарського комплексу цих регіонів. Економія бюджету внаслідок реалізації цього сценарію також матиме місце, хоч і в дещо менших масштабах – близько 5%.

⊖ **Мінуси.** **Додаткові витрати на облаштування «обмінних вузлів» для обслуговування громадян з окупованих територій** є безпосереднім наслідком, пов'язаним із вибором цієї альтернативи, який матиме негативну конотацію з точки зору бюджетних витрат. Крім того, соціальна підтримка українських громадян з окупованих територій з боку української держави здатна створити для них нові стимули перебиратися на підконтрольні Києву території. У такому разі держава буде змушена **збільшити бюджетні витрати на облаштування додаткового потоку ВПО**.

Зрештою, зважаючи на вразливість реалізації запропонованої

моделі до доброї волі керівництва «ДНР» і «ЛНР», що було зазначено в аналізі внутрішньополітичних ризиків, вона може призвести до **часткового неприйняття громадянами з тимчасово окупованих територій розвитку ситуації**, особливо якщо соціальні виплати не потраплятимуть в руки справжніх адресатів.

Ⓜ **Ризики.** Такий сценарій розвитку подій матиме схожі ризики з тими, які були ідентифіковані при розгляді попередньої альтернативи. Це в першу чергу стосується спроб **вибудовування нових корупційних схем** довкола можливості отримувати допомогу від української держави. Зокрема, цілком імовірні маніпуляції з боку жителів окупованих територій власним соціальним статусом заради отримання виплат від Києва та пов'язані з цим незаконні практики. Зважаючи на збереження економічної ізоляції окупованих територій, збережеться і ризик **ескалації протистояння з боку Росії**.

Гуманітарний вимір (права людини)

⊕ **Плюси.** Сильними сторонами цього сценарію є **збереження певних каналів комунікації між державою і людьми**, які проживають на окупованих територіях, що полегшить їх інтеграцію в майбутньому. Окрім того, спрощений перетин лінії розмежування сприятиме збереженню особистих зв'язків між людьми. Так само перевагою цього сценарію стане **часткове виконання обов'язків держави щодо громадян, які там проживають**, за умови підтвердження ними громадянства України.⁹ Аналогічно, як і в попередньому варіанті, для України ця альтернатива дасть додатковий стимул для **відновлення належного правопорядку та забезпечення високого рівня захисту прав людини** на суміжних територіях, де з метою демонстрації переваг демократичного режиму громадянам з окупованих територій надаватимуть усі послуги. Разом з тим, постійні контакти громадян по обидві сторони можуть послабити «ЛНР» та «ДНР», позбавивши необхідності йти на пряму співпрацю з ними, адже такий сценарій відкриє шляхи до самозабезпечення та виживання навіть в умовах проживання на окупованих територіях.

⁹ Пенсійний туризм на Донбасі: по пенсію через блокпости («BBC Україна», 15 листопада 2014 р.) – http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/11/141114_donbass_retire_payment_dk

⊖ **Мінуси.** Однак з огляду на правову невизначеність цей сценарій штучно **ставитиме людей в ситуацію пошуку «вигідних схем»**, тому в різних ситуаціях громадяни можуть то визнавати, то не визнавати українську державу. Іншою слабкою стороною буде **відсутність прямого зв'язку між відкритістю влади до громадян з окупованих територій та їхньою лояльністю до держави** й дотримання ними національного законодавства.¹⁰ До важливих недоліків цього сценарію варто віднести й **неможливість України контролювати дотримання прав людини на непідконтрольних територіях**, окупаційний режим яких на свій розсуд може встановлювати, наприклад, обмеження певним категоріям людей щодо перетину лінії розмежування. Після припинення бойових дій на окуповані території повернеться велика кількість переселенців, які можуть бути (в тому числі і примусово) задіяні в інфраструктурі незаконних збройних формувань, зокрема платити податки, служити в органах «ДНР» і «ЛНР» тощо.

Ⓜ **Ризики.** В якості ризику слід враховувати **вплив на правовий режим в Україні громадян з окупованої території**, які свідомо чи несвідомо будуть носіями російської пропаганди, культури правового нігілізму до дотримання прав людини, який панує на підконтрольних «ЛНР/ДНР» територіях тощо. Існує загроза, що **людей на окупованих територіях звинувачуватимуть у споживацькому підході**, що стимулюватиме неприязнь та може спричинити соціальні конфлікти всередині суспільства.

Отже, Україна у разі реалізації цього сценарію виконуватиме лише частину зобов'язань щодо своїх громадян, які залишаються на непідконтрольних їй територіях. Це відбуватиметься за умови визнання тими громадянства України через відвідування установ на підконтрольній державі території, для чого держава створить необхідні умови, зокрема у вигляді спрощеного перетину лінії розмежування. Водночас захист прав громадян України на окупованих територіях залежатиме не від України, а від інших суб'єктів – Росії, а також «ДНР» і «ЛНР».

¹⁰ «Заммера» Луганска до сих пор получает пенсию в Украине («ZN.UA», 13 серпня 2015 р.) – http://zn.ua/UKRAINE/zammera-luganska-uzhe-god-poluchaet-pensiyu-v-ukraine-185451_.html

Зовнішньополітичний вимір

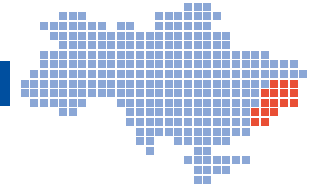
⊕ **Плюси.** Застосування сценарію часткової ізоляції дасть змогу *мінімізувати загрозу звинувачень України з боку її міжнародних партнерів* – як окремих держав, так і міжнародних організацій – в обмеженні прав і свобод власних громадян. Це можна вважати однією із сильних сторін цього сценарію. Другим зовнішньополітичним плюсом можна буде вважати *впорядкування гуманітарних проєктів міжнародних фондів і програм відповідно до запропонованої державою схеми*. Це означатиме, зокрема, розробку механізму доставки гуманітарних вантажів під егідою міжнародних організацій на окуповані території для громадян, що не мають змоги виїхати з окупованих територій, що також слугуватиме своєрідною тимчасовою «компенсацією» обмеження функціональних і адміністративних зв'язків з цими територіями. Це вкладатиметься в логіку виконання державою своїх зобов'язань перед громадянами, які опинилися на непідконтрольній території, з одночасним визнанням неможливості повноцінно виконувати свої функції щодо них. Обрання такої опції сприятиме *формуванню умов, за яких міжнародна спільнота буде готова взяти на себе частину відповідальності* за дотримання основних умов цього сценарію всіма сторонами конфлікту. Зокрема, часткова ізоляція у такому вигляді не закриватиме можливості для подальшого лобювання ідеї спеціальної місії з підтримки миру й безпеки на теренах Донеччини і Луганщини.

⊖ **Мінуси.** Визначаючи слабкі сторони такої опції, варто зазначити ймовірне *зменшення підтримки України*, яке матиме тимчасовий характер як реакція міжнародної спільноти на новий порядок денний у політиці України і формування нею нових переговорних позицій. Окрім цього, мінусом можна назвати ймовірність *повторення спроб з боку агресора перекласти відповідальність за утримання і ситуацію на окупованих територіях на Україну* за допомогою західних держав та міжнародних організацій.

⚠ **Ризики.** Основними ризиками в цьому разі слід вважати *воєнну ескалацію з боку Росії* як відповідь на фактичну відмову України від вигідної Росії моделі повноцінного фінансового та економічного утримання окупованих територій українською державою.

Сценарій III.

ЧАСТКОВА ІЗОЛЯЦІЯ-2



Внутрішньополітичний вимір

⊕ **Плюси.** Зважаючи на характер запропонованого сценарію, цілком зрозуміло, що його позитивні наслідки можуть перегукуватися з перевагами попереднього сценарію. Очевидно, що часткове відновлення економічних зв'язків – так само як і відновлення соціальних виплат – здатне *частково збільшити підтримку української влади серед мешканців окупованих територій*, оскільки дасть їм більше можливостей заробляти гроші на легальній основі. Часткове поновлення економічної взаємодії також здатне справити сприятливий вплив на психологічне сприйняття України жителями окупованих територій, які відчуватимуть тісніший зв'язок з іншими регіонами країни.

Крім того, обмежена економічна співпраця між підконтрольними Києву та окупованими територіями здатна вплинути і на динаміку воєнного протистояння. Цілком імовірно, що окремі учасники протистояння з боку «ДНР» і «ЛНР» віддадуть перевагу використанню нових нагод економічної взаємодії над продовженням участі в бойових діях. Таким чином, виникнуть можливості *часткового заміщення воєнного протистояння економічною співпрацею*, що може вилитися в послаблення бойових дій на лініях зіткнення.

⊖ **Мінуси.** Вибір цієї альтернативи на державному рівні може передусім призвести до *посилення протиріч усередині парламентської коаліції* аж до її розпаду. Очевидно, що відновлення економічних зв'язків з окупованими територіями знайде підтримку далеко

не у всіх членів коаліції, зокрема з числа фракцій «Самопоміч»¹¹, Радикальної партії Олега Ляшка¹² та «Батьківщини». Подальше загострення конфліктів у коаліції, в свою чергу, несе очевидні загрози політичної нестабільності та послаблення управлінської здатності з боку держави.

Лібералізація контролю над лінією розмежування між контрольованими Києвом і окупованими територіями, яка неодмінно супроводжуватиме часткове відновлення економічної співпраці, натомість, підвищить загрозу проникнення небезпечних елементів на неокуповані території. Це матиме наслідком – на противагу сценарію повної ізоляції – **збільшення ймовірності терористичних і диверсійних актів на прилеглих до зони конфлікту територіях** та загальне погіршення безпекової обстановки всередині країни.

Очікуваним наслідком вибору цього сценарію може стати **підживлення економічної бази «ДНР» і «ЛНР»**, що посилить їхню спроможність підтримувати ведення бойових дій проти українських сил. Більше того, така політика з боку українського керівництва може призвести до того, що Україна за рахунок економічних і торгівельних зв'язків частково фінансуватиме воєнний комплекс сепаратистських «республік», який ті використовуватимуть проти неї. Зрозуміло, що така поведінка української влади так само з великою вірогідністю призведе до **зменшення її підтримки в багатьох регіонах України**, жителі яких виступлять проти відновлення економічних контактів із окупованими територіями.¹³

⊕ **Ризики.** Основним ризиком зазначеного сценарію можна вважати **протидію відновленню економічних контактів між окупа-**

ваними і неокупованими територіями з боку радикально налаштованих представників сепаратистських «республік» та української влади. Очевидно, що в складі обох сторін існують групи, яким не вигідне відновлення економічної співпраці, адже це загрожує збереженню їхніх сильних політичних і економічних позицій. Супротив цих груп – аж до здійснення саботажу та інших насильницьких актів – здатен суттєво ускладнити реалізацію цього сценарію та дискредитувати саму його ідею.

Економічний вимір

⊕ **Плюси.** Відновлення економічних зв'язків з окупованими територіями з очевидних причин здатне **задовольнити очікування окремих власників великого капіталу**, що мають активи на окупованих територіях. Прямим наслідком для української держави, відповідно, може стати збільшення надходжень до бюджету через податки, сплачені промисловими підприємствами.

Вказаний сценарій здатен також гарантувати **часткове дотримання соціально-економічних прав жителів окупованих територій** шляхом надання їм більше можливостей брати участь в економічній діяльності. Водночас перебування місцевих мешканців під фактичною окупацією зі зрозумілих причин обмежить реалізацію цих прав.

⊖ **Мінуси.** Реалізація вказаного сценарію призведе насамперед до **збільшення навантаження на державний бюджет** країни внаслідок часткового відновлення необхідності підтримки місцевого промислового комплексу. В таких умовах цілком вірогідно, що **держава буде змушена використати механізм секвестру для згорання низки програм**, у тому числі в соціальній сфері. Крім того, небажаним наслідком такої стратегії може стати зростання інфляції та пов'язане з цим **подальше падіння якості життя населення в країні.**

Сценарій може мати негативні наслідки і в контексті взаємодії з «ДНР», «ЛНР» та Росією. Завдяки відкриттю каналів економічної співпраці сепаратистські «республіки» та країна-агресор отримують **можливість використовувати економічний потенціал України**

¹¹ У Верховній Раді готують закон про блокаду будь-яких поставчань на окуповані території («Ракурс», 19 березня 2015 р.) – <http://ua.racurs.ua/news/46888-u-verhovniy-radi-gotuut-zakon-pro-blokadu-bud-yakih-postachan-na-okupovani-terytoriyi>

¹² Маніфест народної перемоги Олега Ляшка (Радикальна партія Олега Ляшка, 15 березня 2015 р.) – <http://liashko.ua/news/general/381-manifest-narodnoyi-peremogi-olega-lyashka-dokument-video>

¹³ 48% українців підтримують припинення будь-яких економічних зв'язків між Україною та територіями «ДНР» і «ЛНР» до повного встановлення Україною контролю над цими територіями – дані загальнонаціонального опитування Центру Разумкова, проведеного в березні 2015 р.

для продовження ведення воєнних дій проти нашої країни. Більше того, цей сценарій може викликати *нерозуміння з боку західних партнерів*, які, дотримуючись режиму санкцій щодо Росії та псевдореспублік, скоріше за все, критично поставляться до того, що Україна, агітуючи за ці санкції, сама їх не дотримується.

⚠ **Ризики.** Ключовий ризик втілення цієї стратегії в життя полягає в *неможливості встановити повний контроль над економічним життям регіону в рамках чинного законодавства України*, зважаючи на підпорядкованість керівництва «ДНР» і «ЛНР» Москві. Пов'язаним із цим є ризик *посилення контролю з боку Росії за політичним і економічним життям України*, беручи до уваги непропорційну перевагу північного сусіда України в економічному потенціалі.

Всередині країни вибір і впровадження цієї альтернативи загрожує *посиленням соціального і політичного невдоволення громадян*, які не підтримують відновлення економічних контактів із окупованими територіями. Це, в свою чергу, може вилитися у розгортання окремих антиурядових виступів, що негативно вплине на стабільність всередині країни.

Гуманітарний вимір (права людини)

⊕ **Плюси.** Як сильну сторону можна зазначити *підвищення рівня забезпечення соціально-економічних прав людей на окупованих територіях*. Фактично такий сценарій відповідав би завершальним пунктам домовленостей, які були укладені в Мінську («Мінськ-1», «Мінськ-2») щодо переходу від перемир'я до відновлення Донбасу, але він не передбачає політичної інтеграції Донбасу та відкладає на невизначений час питання повернення Криму та Севастополя.

⊖ **Мінуси.** Слабкою стороною цього сценарію буде *поступова легалізація існування окупаційного режиму військової диктатури*, сама природа якого не передбачає дотримання прав людини і громадянина. Де-факто це відбуватиметься через необхідність укладання домовленостей між Україною та Росією і її проксі-агентами – «ЛНР» та «ДНР». Ще одним мінусом можна вважати *відсутність появи реальних механізмів захисту прав людини на окупованих*

територіях. У той же час за рахунок відновлення функціональних зв'язків з цими територіями можуть покращуватися певні стандарти життя в непідконтрольному регіоні, а це, у свою чергу, призведе до *зменшення витрат держави-агресора на утримання окупованих територій*. Тобто цей сценарій може сприяти підвищенню стабільності окупаційного режиму, при тому що в площині прав захисту прав людини ситуація якісно не змінюватиметься.

⚠ **Ризики.** Основні ризики такого сценарію полягають у *можливості інституціоналізації незаконних практик так званих «ЛНР/ДНР» та їх поширення на іншу територію України*, формуванні корупційних зв'язків та «тіньових» економічних схем, беззахисності населення від впливу російської пропаганди,¹⁴ спрямованої на розпалення ненависті та зневіри.

Фактично в такій ситуації Україна визнає «ДНР» і «ЛНР» через відновлення функціональних та адміністративних зв'язків із ними, водночас залишить питання захисту прав людини на цих територіях їм на відкуп. Загалом, включення до складу держави таких територій ускладнить формування правової держави та призведе до погіршення забезпечення прав людини в Україні в цілому.

Зовнішньополітичний вимір

⊕ **Плюси.** Гнучкий підхід як щодо функціональних зв'язків з непідконтрольними територіями, так і щодо громадян буде одним із найменш контроверсійних з точки зору західних партнерів України. Фактично, це вкладатиметься у більш-менш сформовану модель поведінки України, орієнтовану на досягнення компромісу. Це відобразатиме логіку мінських домовленостей та процесу переговорів у робочих підгрупах мінської Тристоронньої контактної групи. Отже, крізь зовнішньополітичну призму головним плюсом цього сценарію виглядатиме *підтвердження Україною виконання взятих на себе в рамках переговорного процесу зобов'язань* і підписаних документів

¹⁴ Російська пропаганда в українському інформаційному полі. Підсумки-2014 («Media Sapiens», 13 січня 2015 р.) – http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy_and_influence/rosijska_propaganda_v_ukrainskomu_informatsynomu_poli_pidsumki2014/

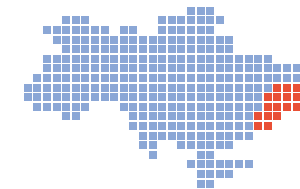
(Мінський протокол, Комплекс заходів з виконання мінських домовленостей).

⊖ **Мінуси.** Водночас із точки зору значення та можливих наслідків у широкому міжнародному контексті імплементація Україною такого сценарію матиме кілька мінусів. Зокрема, цей варіант розвитку подій означатиме *поступову інтерналізацію конфлікту і втрату ним його міжнародної забарвленості*. На практиці це – покрокове переведення підходу до розв'язання конфлікту у площину внутрішніх українських процесів, визнання можливості ведення діалогу чи перемовин безпосередньо між офіційними представниками української влади та самопроголошеними лідерами сепаратистів. Другим мінусом у цій ситуації постане відкрита *можливість для західних держав та організацій максимально дистанціюватися від шляхів вирішення конфлікту*, зменшення їх потреби брати на себе відповідальність за досягнуті домовленості та мінімізація необхідності для них брати участь у переговорах в принципі. Третім мінусом можна вважати *ймовірність послаблення чинних санкцій щодо Росії*, що на пряму пов'язано з вище описаними мінусами – інтерналізацією конфлікту – і збільшенням дистанції західних країн до предмету переговорів. Окрім цього, варто зазначити, що четвертим мінусом обрання такого сценарію буде *зменшення ймовірності використання західними партнерами України нових засобів тиску і впливу на Росію*. Зокрема, надання військової допомоги Україні та формування спеціального міжнародного контингенту буде фактично знято з порядку денного.

⚠ **Ризики.** Зовнішньополітичні ризики впровадження розглядуваного сценарію перегукуватимуться з вищезазначеними мінусами. Так, ризиком у цій ситуації стане *звуження кола аргументів щодо подальшого санкційного тиску на Росію*, практична *консервація такого порядку відносин з окупованими територіями у довгостроковій перспективі*, що де-факто стане новою моделлю замороженого конфлікту. Окрім цього, до ризиків варто віднести *мінімізацію шансів на перегляд формату і змісту переговорів щодо врегулювання конфлікту*.

Сценарій IV.

М'ЯКА РЕІНТЕГРАЦІЯ



Внутрішньополітичний вимір

⊕ **Плюси.** Найбільш очевидною перевагою запропонованого сценарію видається послаблення інтенсивності бойових дій на лініях зіткнення українських збройних сил із сепаратистами внаслідок розвитку політичних контактів між керівництвом України та «ДНР» і «ЛНР». Очевидно, що відновлення політичної взаємодії між двома сторонами конфлікту збільшить імовірність того, що самопроголошені лідери сепаратистів отримають нові політичні інструменти досягнення своїх цілей, що зробить шлях воєнного протистояння менш вигідним для них.

Крім того, початок повноцінного політичного діалогу створить можливість виникнення інструментів для стимулювання внутрішнього розколу в лавах лідерів сепаратистів і послаблення узгодженості їхніх дій. За умов вмілого ведення політичних переговорів представники української влади можуть використати існуючі розбіжності між різними угрупованнями всередині сепаратистських «республік» та обмежений управлінський і політичний потенціал їхнього керівництва заради підживлення внутрішніх конфліктів. Київ зможе скористатись із таких розколів, аби досягти своїх цілей, зокрема часткового відновлення контролю над окремими частинами окупованих територій.

⊖ **Мінуси.** Як і в разі минулого сценарію, офіційно проголошений курс на політичну реінтеграцію окупованих територій призведе до загострення конфліктів усередині правлячої коаліції. Цього разу, втім, така політика з великою вірогідністю призведе до повного розпаду коаліції, важливі члени якої не погодяться втілювати в життя обраний сценарій.¹⁵ (виноска на стор.34). Управлінська здатність тих представників влади, які погодяться відстоювати цю альтернативу, відповідно, різко знизиться, а нестабільність може охопити всю політичну систему країни.

Не менш очевидним недоліком обраного сценарію стане й по-

тужне падіння підтримки українського керівництва в суспільстві у зв'язку з тим, що значна частина українських громадян не зможе змиритися із наданням окупованим територіям політичних прав у складі України.¹⁶ У цьому разі – на відміну від попередніх сценаріїв – суспільне невдоволення з більшою вірогідністю може вилитися у громадські акції непокори та навіть масові заворушення, що можуть мати непередбачувані наслідки для політичної верхівки та країни в цілому.

Для самих «ДНР» і «ЛНР» реалізація цього сценарію означатиме легітимацію сепаратистських утворень з боку української держави. Це не лише полегшить управління окупованими територіями з боку самопроголошених лідерів сепаратистів, а й дозволить їм висувати нові вимоги до української влади як де-факто самостійним політичним гравцям. Крім того, зважаючи на умови, закріплені в мінських домовленостях, лідери «ДНР» і «ЛНР» можуть використати формально надані їм автономні права для закріплення існуючого зв'язку з Москвою – наприклад, шляхом легалізації незаконних збройних формувань під виглядом народної міліції чи поставок зброї з Росії під виглядом транскордонного співробітництва.¹⁷

Зрештою, політична реінтеграція окупованих територій Донбасу створить небезпечний прецедент задоволення інтересів агресора. Користуючись ним, Москва може розвинути досягнуті успіхи та спрямувати свої зусилля на підбурення появи осередків сепаратиз-

¹⁵ Фракції «Самопоміч» та Радикальної партії Олега Ляшка, а також частина фракції «Батьківщина», зокрема, не підтримали президентський проект змін до Конституції, який передає необхідність визначення особливостей самоврядування де-факто окупованих територій Донбасу – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3277. Усі три фракції також виступили проти закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», прийнятого 16 січня (хоча офіційних результатів голосування досі немає, оскільки закон приймали з вимкнутою системою голосування).

¹⁶ Лише 25% українців підтримують надання Донбасу більшої автономії від Києва, тоді як 50% виступають за збереження існуючого статус-кво. Такими є дані опитування Фонду «Демініціативи» та Центру Разумкова, проведеного в липні цього року.

¹⁷ Обидва положення містяться у тексті закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який повинен бути імплементований щодо непідконтрольних Києву територій після проведення там демократичних і чесних виборів – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

му в інших регіонах України. Таке поширення практик сепаратизму створить очевидні небезпеки для національної безпеки і територіальної цілісності України та загрожуватиме їй перетворенням на неспроможну державу (failed state).

⚠ **Ризики.** Ключовим ризиком, що стоятиме на заваді успішній імплементації цього сценарію в життя, буде її залежність від доброї волі керівництва «ДНР» і «ЛНР», а також Росії. Ні проведення демократичних виборів на окупованих територіях, ні розширення прав органів місцевого самоврядування не буде втілено в життя без згоди лідерів сепаратистів та їхніх керівників у Москві. В найближчій перспективі така добра воля видається ілюзією, внаслідок чого політична реінтеграція цих територій до складу України обернеться одностороннім наданням нових прав окупованим територіям без отримання реальних важелів впливу на процеси, що відбуватимуться там.

Економічний вимір

⊕ **Плюси.** Ключові плюси четвертої альтернативи політики щодо окупованих територій Донбасу де-факто перетинаються з тими перевагами, які було виявлено у випадку попереднього сценарію. Вони стосуються передусім задоволення інтересів окремих власників великого капіталу, що мають активи на окупованих територіях, та пов'язаного з цим збільшенням бази оподаткування. Водночас цей сценарій передбачатиме повнішу реалізацію цієї переваги, зважаючи на доповнення економічної співпраці елементами політичної. Аналогічно можна очікувати й часткового дотримання соціально-економічних прав жителів окупованих територій, які, втім, так само будуть обмежені діями окупаційної влади.

⊖ **Мінуси.** Негативні наслідки вибору вказаної альтернативи також нагадуватимуть уже описані вище мінуси третього сценарію, однак будуть більш вираженими. Розглядуваний сценарій призведе до збільшення навантаження на державний бюджет України, що може мати наслідком розбалансування бюджетної та податкової системи.

Відновлення економічних і політичних зв'язків з окремими територіями Донбасу в умовах їх окупації не дасть змоги Києву відновити контроль над економічним життям цих регіонів у рамках чинного

законодавства України. Більше того, Росія як країна-агресор отримує ще більше важелів для того, аби зі свого боку налагодити контроль над економічним потенціалом України. Українська влада, в свою чергу, не зможе зупинити процеси економічного і політичного відособлення окупованих регіонів країни.

Очевидним негативним наслідком цього сценарію стане легалізація положення, в якому платники податків всієї країни фінансуватимуть забезпечення життєдіяльності проросійських органів місцевого самоврядування та місцевої влади за рахунок погіршення якості власного життя та підживлюватимуть військовий потенціал сепаратистських «республік».

Ⓢ **Ризики.** Головним ризиком впровадження цього сценарію, що впливає із зазначених вище недоліків, може стати втрата економічної самостійності України. Економічно потужніша Росія, натомість, отримає можливість здобути повний контроль за економічним життям України.

Фінансування розвитку «ДНР» і «ЛНР» з кишень українських платників податків і загальне зниження рівня життя, пов'язані з реалізацією цього сценарію, в свою чергу, значно підвищать рівень соціального невдоволення та загрожуватимуть масовими соціальними заворушеннями та протестами проти дій влади. У цьому разі їх масштаби можуть бути загрозливими для виживання правлячої урядової коаліції.

Гуманітарний вимір (права людини)

⊕ **Плюси.** Сильна сторона цього сценарію полягає в тому, що він створює умови для кращого забезпечення прав та свобод людей на окупованих територіях як через покращення стандартів життя, так і завдяки існуванню потенційної можливості використовувати правові механізми захисту прав людини з боку української держави.

⊖ **Мінуси.** Водночас усі можливі переваги перекреслює слабка сторона сценарію – він є абсолютно нереалістичним з огляду на політичну обстановку,¹⁸ від якої залежить забезпечення прав та свобод

¹⁸ Домовленості в Мінську узаконюють російську окупацію – євродепутат («Українська правда», 12 лютого 2015 р.) – <http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/12/7058387/>

людини як правових норм і стандартів. Якщо проведення інтеграції спирається на дотримання демократичних стандартів, а не на правила незаконних збройних формувань, тоді обов'язковою умовою є запровадження чесних виборів, відновлення свободи слова та ЗМІ, захист свободи об'єднань тощо. Усе це призведе до повної втрати влади лідерів «ДНР» і «ЛНР», які цього просто не допустять.

Загалом ця стратегія можлива тільки за умови чесного двостороннього руху на інтеграцію на обраних Україною демократичних стандартах, що у зв'язку із авторитарним характером режиму Росії видається просто неможливим. Тому основний ризик цього сценарію полягає в тому, що Росія використовуватиме його винятково для розширення можливості ведення «м'якої» війни проти України та заради встановлення контролю над політикою Києва.

Ⓢ **Ризики.** Україна намагатиметься виконувати свої зобов'язання щодо захисту прав та свобод людини на цих територіях без реальної інституційної спроможності робити це на місці, а Росія тим часом використовуватиме процес інтеграції для «м'якої» окупації всієї території України через фальсифікування місцевих виборів, просування російської пропаганди тощо, що призведе до погіршення забезпечення прав та свобод людини в Україні в цілому.

Зовнішньополітичний вимір

⊕ **Плюси.** Основною сильною стороною такого варіанту державної політики із зовнішньополітичної точки зору можна вважати виконання Україною других мінських домовленостей – навіть якщо це відбуватиметься в односторонньому порядку і не буде компенсовано симетричними кроками з боку Росії та самопроголошених формувань. У комплексі це призведе до збереження зони відносного політичного та дипломатичного комфорту для західних партнерів України та орієнтації на «знайому» систему координат для ведення перемовин, а також збереження можливостей здійснювати міжнародний тиск на Росію, апелюючи до необхідності виконання нею мінських домовленостей.

⊖ **Мінуси.** Слабкими сторонами такого сценарію буде поступове звуження спектру можливостей для притягнення Росії до відпові-

дальності як держави-агресора. Другим значущим мінусом буде відмова України та Заходу, зокрема ЄС і його країн-членів та США, від ідеї повернення Криму «в обмін» на припинення воєнних дій на Донеччині і Луганщині. Третій важливий мінус можна сформулювати як поступове послаблення санкцій і тиску на Росію з боку міжнародної спільноти внаслідок переходу до політичної фази врегулювання конфлікту і створення адміністративного та функціонального підґрунтя для його реалізації.

❗ **Ризики.** Зовнішньополітичні ризики впровадження сценарію з використанням окремих елементів Мінських домовленостей полягатимуть, по-перше, у здійсненні тиску на українську сторону з боку міжнародних партнерів з метою стимуляції України до виконання «перших кроків» щодо початку імплементації «Мінську-2», навіть якщо це відбуватиметься в односторонньому порядку. По-друге, ризиком буде збереження можливостей для воєнного, політичного, економічного та ідеологічного шантажу України та західних держав з боку Росії. Третім важливим аспектом буде ризик того, що Україну припинять розглядати як самостійного актора міжнародної політики. Цей ризик набирає особливої ваги з огляду на сам факт визначення цього сценарію мінським форматом і досягнутими в його рамках домовленостями.

ВИСНОВКИ

Державна політика України щодо непідконтрольних їй районів Луганської і Донецької областей має ґрунтуватися на чіткому визначенні основних цілей та інтересів України, а також спроможності державних інститутів та владних еліт послідовно реалізовувати курс на досягнення визначених цілей – як у сфері внутрішньої політики, так і на міжнародній арені. Ця визначеність має бути фундаментальним орієнтиром при формулюванні порядку денного політики в аспекті взаємодії з окупованими територіями, а також своєрідною межею допустимих політичних компромісів під час ведення переговорів із західними партнерами на тему врегулювання конфлікту з Російською Федерацією.

У довгостроковій перспективі інтереси української держави, полягають у відновленні повного контролю над окупованими територіями та відшкодуванні збитків, завданих проросійськими сепаратистами та російськими військами, з боку держави-агресора. Однак досягнення цієї мети неможливе без виконання кількох ключових передумов: повного припинення бойових дій, виведення іноземних збройних формувань з непідконтрольної Києву території та відновлення контролю Києва за україно-російським кордоном. На цей момент виконання цих умов де-факто неможливе, адже суперечить інтересам офіційної Москви, тоді як ні Україна, ні країни Заходу поки не здатні змусити Кремль змінити свою поведінку на Донбасі.

У зв'язку з цим Україна в коротко- та середньостроковій перспективі повинна прагнути досягти більш реалістичних цілей у взаємодії з окупованими територіями. На нашу думку, такі цілі мають спиратися на два ключові міркування. З одного боку, Україна не може допустити використання власного економічного потенціалу з боку «ДНР»/«ЛНР» і Росії заради ведення війни проти себе. На практиці це означатиме перекидання тягаря з фінансування та забезпечення окупованих територій на офіційну Москву. У цьому разі українська держава має у своєму розпорядженні певні економічні важелі впливу. На їх наявність вказують регулярні вимоги з боку Росії та самопроголошених формувань підтримувати життєдіяльність окупованих територій захищеними статтями українського бюджету.



Економічна взаємодія з непідконтрольними територіями лишається одним із основних «козирів» України в переговорному процесі і спробах вплинути на позицію іншої сторони конфлікту.

З іншого боку, в інтересах Києва підтримувати певний рівень зв'язку з власними громадянами, які проживають на території «ДНР» і «ЛНР», не маючи змоги виїхати звідти. Це, свою чергу, передбачає регулярне забезпечення найбільш нужденних гуманітарною допомогою, а також надання можливості всім громадянам з окупованих регіонів отримувати необхідні їм товари та послуги на підконтрольній Україні території. Зусилля на обох фронтах необхідні не лише для збереження символічного зв'язку українських громадян із власною державою, а і – в довгостроковій перспективі – з метою створення сприятливого ґрунту для реінтеграції окупованих територій до складу України після відновлення контролю над ними.

Кожен із проаналізованих у цій роботі основних сценаріїв взаємодії з окупованими територіями здатен тієї чи іншою мірою сприяти задоволенню коротко-, середньо- чи довгострокових інтересів країни. Водночас застосування кожного з них обмежено зовнішніми обставинами, які здатні послаблювати чи повністю нівелювати позитивні сторони запропонованих сценаріїв, оголяючи, натомість, їх вади. В поточних умовах триваючих бойових дій середньої інтенсивності та нездатності офіційного Києва впливати на поведінку підконтрольних Москві незаконних збройних формувань найбільш доцільним, на нашу думку, є застосування другого сценарію (часткова ізоляція-1), який поєднуватиме повну економічну ізоляцію окупованих районів зі створенням вузлових точок обміну вздовж лінії фронту на підконтрольній Україні території.

Такий сценарій, по-перше, максимально відповідатиме озвученому інтересу української держави з перекладання відповідальності за економічну підтримку окупованих територій на плечі Москви. З іншого боку, в його межах можна гарантувати достатній рівень підтримки українських громадян, що проживають на окупованих територіях. В межах цієї альтернативи Україна може докласти зусиль для налагодження поставок гуманітарної допомоги під егідою міжнародних організацій, зокрема Міжнародного комітету Червоного Хреста, та з обов'язковими позначками її приналежності до україн-

ської держави. Крім того, облаштування вузлових точок дасть змогу українським громадянам отримувати товари та послуги безпосередньо на лінії розмежування. Водночас обмеження щодо використання та обміну цих коштів і продуктів лише на підконтрольній Україні території здатне нівелювати ризики щодо їх нецільового використання незаконними збройними формуваннями чи їх потрапляння не до кінцевих адресатів, визначених офіційним Києвом.

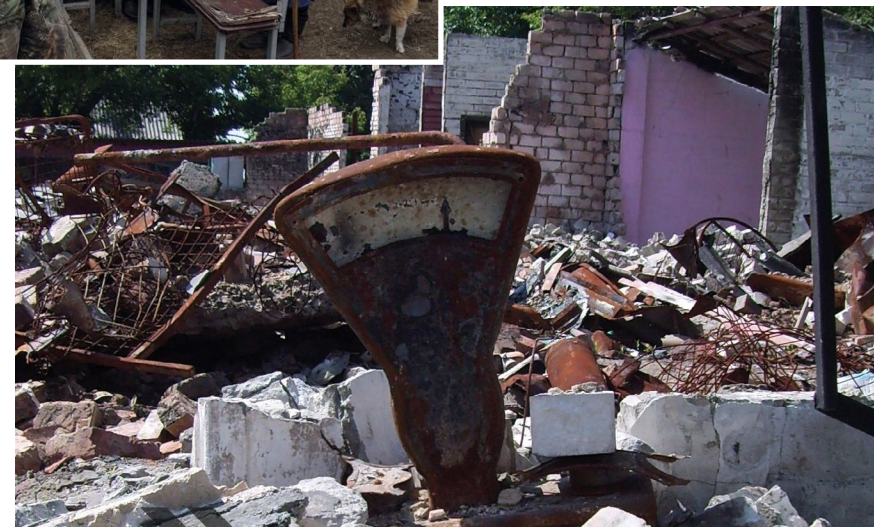
Очевидно, що розвиток події як на лінії фронту, так і в переговорних кабінетах здатен накласти свої відбитки на ефективність реалізації тієї чи іншої політики. Одним із можливих сценаріїв розгортання подій на Донбасі є ескалація конфлікту з боку «ДНР»/«ЛНР» та Росії. В таких умовах вузлові точки обміну можуть втратити свою значимість унаслідок зміщення лінії зіткнення та погіршення безпекової ситуації. За таких умов доцільним видається перехід до першої альтернативи політики (повна ізоляція), що у разі загострення воєнного конфлікту здатна краще убезпечити підконтрольній Україні території від небезпек наступу сепаратистських і російських формувань. Відносна стабілізація та повернення до попереднього етапу, відповідно, створить передумови для відновлення дії попереднього сценарію політики.

З іншого боку, потенціал застосування третьої та четвертої альтернатив у короткостроковій перспективі дуже обмежений. Вибір третьої опції (часткова ізоляція-2) буде виправданим лише в разі виконання лідерами сепаратистів та їхніми керівниками в Москві політичних умов Мінської угоди, зокрема проведення демократичних виборів на своїй території. В таких умовах Україна зможе отримати власне політичне представництво у місцевих органах влади окупованих територій. Лише в таких умовах, на нашу думку, логічно вести мову про відновлення певних економічних зв'язків із окупованими територіями. Втім, вірогідність того, що лідери «ДНР» і «ЛНР» зможуть провести демократичні вибори на власних територіях, практично відсутня, а отже і вигода від вибору цього сценарію в найближчому майбутньому близька до нуля.

Зрештою, четвертий сценарій (м'яка реінтеграція) навряд чи доцільно застосовувати до повного відновлення контролю України над окупованими територіями. В іншому разі він обернеться легітимі-

зацією сепаратистських «республік» і буде використаний Москвою для встановлення контролю над іншими регіонами України та українською державою в цілому. Відповідно, об'єктивні причини вибору цієї опції можуть виникнути лише в довгостроковій перспективі під впливом чинників, на які Україна наразі має вкрай обмежений вплив.

На завершення варто зауважити, що жоден із запропонованих сценаріїв навряд чи можна реалізувати у чистому вигляді. Більше того, зважаючи на мінливі зовнішні обставини, українському керівництву доцільно розглядати можливість використання окремих елементів різних сценаріїв одночасно. Водночас таке змішування має базуватись на чіткому визначенні загальної парадигми політики щодо окупованих територій і тих завдань, яких ця політика повинна досягти. Крім того, зважаючи на де-факто накладені на Україну міжнародні обмеження в її поведінці щодо окупованих територій, обов'язковою умовою впровадження будь-якої політики в життя має бути раціональне та своєчасне обґрунтування її необхідності перед іноземними партнерами України. Це дозволить уникнути непорозуміння та охолодження стосунків з усіма учасниками міжнародного переговорного процесу щодо врегулювання конфлікту на Донбасі.

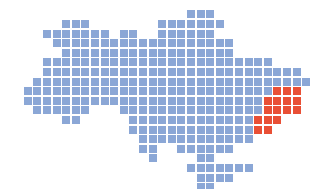


Додаток 2. СТИСЛИЙ ЗМІСТ ЧОТИРЬОХ АЛЬТЕРНАТИВ ПОЛІТИКИ ЩОДО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ

1. ПОВНА ІЗОЛЯЦІЯ

Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Внутрішньо-політичний	<p>економія матеріальних і кадрових ресурсів</p> <p>зниження ймовірності терактів і диверсій</p> <p>послаблення спроможності «ДНР» і «ЛНР» вести бойові дії</p>	<p>погіршення ставлення жителів окупованих територій до української держави</p> <p>погіршення ставлення жителів прифронтових територій до української держави</p> <p>імовірність ескалації конфлікту з боку Москви</p>	<p>посилення контрабанди та інших корупційних практик</p>
 Економічний	<p>економія витрат держбюджету (6,5-11%)</p> <p>відтермінування додаткових бюджетних витрат</p> <p>неможливість використання економічного потенціалу України для ведення війни проти неї</p> <p>неспроможність очікувань кращого життя за рахунок країни-агресора</p> <p>стимули підприємств для пошуку нових ринків</p> <p>стимули для підприємств для здійснення модернізації</p>	<p>тимчасові збитки для єдиного економічного комплексу</p> <p>втрати сировинних постачальників державними підприємствами</p> <p>зменшення податкової бази та надходжень до бюджету</p> <p>збільшення дефіциту державного бюджету</p> <p>тимчасове скорочення кількості робочих місць у країні</p> <p>невиконання соціально-економічних гарантій перед частиною громадян країни</p>	<p>тимчасове погіршення соціального становища частини населення</p> <p>посилення контрабанди та інших корупційних практик</p>

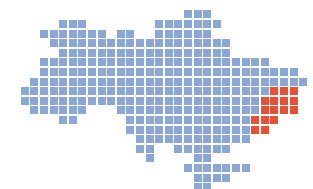
Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Гуманітарний	<p>встановлення правової визначеності щодо забезпечення прав людини</p> <p>відновлення належного правопорядку на суміжних територіях</p>	<p>офіційне позбавлення захисту частини громадян країни</p> <p>розрив особистих комунікацій між людьми з різних боків лінії розмежування</p>	<p>погіршення ставлення до держави з приводу її відмови від захисту прав частини своїх громадян</p>
 Зовнішньо-політичний	<p>посилення міжнародної суб'єктності України</p> <p>створення підґрунтя для зміни формату ведення переговорів</p>	<p>ускладненні підтримки України на рівні міжнародних організацій</p>	<p>активізація противників ідеї подальшого тиску на Росію</p> <p>створення вакууму міжнародної підтримки України</p>



2. ЧАСТКОВА ІЗОЛЯЦІЯ-1



Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Внутрішньо-політичний	<p>впорядкування політики щодо окупованих територій</p> <p>зростання підтримки жителів окупованих територій до української влади</p>	<p>послаблення соціальної напруги в «ДНР» і «ЛНР»</p> <p>часткове зниження підтримки української влади в інших регіонах</p>	<p>непотрапляння виплат до рук адресатів</p> <p>маніпуляції щодо джерела виплат з боку керівництва «ДНР» і «ЛНР»</p>
 Економічний	<p>збереження безпосереднього контакту держави зі своїми громадянами</p> <p>витрачання коштів з окупованих регіонів на підконтрольній Києву території</p> <p>збільшення обсягу безготівкових розрахунків на споживчому ринку</p> <p>часткове зниження інфляції</p> <p>відтермінування додаткових бюджетних витрат</p> <p>неможливість використання економічного потенціалу України для ведення війни проти неї</p>	<p>додаткові витрати на облаштування «обмінних вузлів»</p> <p>додаткові витрати на забезпечення потоку внутрішньо переміщених осіб</p> <p>часткове неприйняття громадянами з окупованих територій</p>	<p>посилення контрабанди та інших корупційних практик</p>

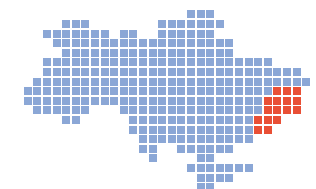
Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Гуманітарний	<p>збереження певних каналів комунікації між державою і людьми</p> <p>часткове виконання державою обов'язків щодо громадян з окупованих територій</p> <p>відновлення належного правопорядку на суміжних територіях</p>	<p>стимули щодо пошуку «вигідних схем»</p> <p>відсутність зв'язку між відкритістю влади до громадян з окупованих територій та їхньою лояльністю до держави</p> <p>неможливість України контролювати дотримання прав людини на непідконтрольних територіях</p>	<p>негативний вплив на правовий режим в Україні громадян з окупованої території</p> <p>звинувачення людей з окупованих територій у споживацтві</p>
 Зовнішньо-політичний	<p>мінімізація загрози звинувачень України з боку її міжнародних партнерів</p> <p>впорядкування гуманітарних проектів міжнародних фондів і програм</p> <p>формування умов, за яких міжнародна спільнота буде готова взяти на себе частину відповідальності</p>	<p>тимчасове зменшення міжнародної підтримки України</p> <p>спроби Росії перекласти відповідальність за утримання окупованих територій на Україну</p>	<p>ескалація бойових дій</p>





3. ЧАСТКОВА ІЗОЛЯЦІЯ-2



Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Внутрішньо-політичний	<p>зростання підтримки жителів окупованих територій до української влади</p> <p>часткове заміщення воєнного протистояння економічною співпрацею</p>	<p>посилення протиріч у середині парламентської коаліції</p> <p>збільшення ймовірності терактів і диверсій</p> <p>підживлення економічної бази «ДНР» і «ЛНР»</p> <p>зменшення підтримки української влади в деяких регіонах</p>	<p>опір відновленню економічних контактів з боку радикальних груп з обох сторін</p>
 Економічний	<p>часткове задоволення окремих власників великого капіталу</p> <p>часткове дотримання соціально-економічних прав жителів окупованих територій</p>	<p>збільшення навантаження на державний бюджет</p> <p>потреба в секвестрі бюджету для згортання низки соціальних програм</p> <p>падіння якості життя населення</p> <p>можливість використання економічного потенціалу України для ведення війни проти неї</p>	<p>неможливість встановити повний контроль над економічним життям регіону в рамках чинного законодавства України</p> <p>посилення контролю з боку Росії за економічним життям України</p> <p>посилення соціального невдоволення громадян</p>

Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Гуманітарний	<p>підвищення рівня забезпечення прав людей на окупованих територіях</p>	<p>поступова легалізація окупаційних режимів «ДНР» і «ЛНР»</p> <p>відсутність реальних механізмів захисту прав людини на окупованих територіях</p> <p>зменшення витрат Росії на утримання окупованих територій</p>	<p>поширення незаконних практик «ДНР» і «ЛНР» на іншу територію України</p>
 Зовнішньо-політичний	<p>виконання Україною взятих на себе зобов'язань</p>	<p>втрата міжнародної забарвленості конфлікту на Донбасі</p> <p>можливість для західних держав дистанціюватися від вирішення конфлікту</p> <p>послаблення санкцій щодо Росії</p> <p>зменшення ймовірності нових засобів тиску і впливу на Росію</p>	<p>звуження кола аргументів щодо подальшого санкційного тиску на Росію</p> <p>консервація існуючого порядку відносин з окупованими територіями</p> <p>мінімізація шансів на перегляд формату і змісту переговорів</p>



4. М'ЯКА РЕІНТЕГРАЦІЯ

Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Внутрішньо-політичний	<p>послаблення інтенсивності бойових дій</p> <p>можливість виникнення інструментів для стимулювання розколу в лавах сепаратистів</p>	<p>загроза повного розпаду коаліції</p> <p>значне падіння підтримки української влади в суспільстві</p> <p>легітимація «ДНР» і «ЛНР» з боку української держави</p> <p>загроза виникнення осередків сепаратизму в інших регіонах</p>	<p>реалізація сценарію залежить від доброї волі керівництва Росії</p>
 Економічний	<p>повне задоволення окремих власників великого капіталу</p> <p>часткове дотримання соціально-економічних прав жителів окупованих територій</p>	<p>розбалансування бюджетної та податкової систем</p> <p>неможливість відновити контроль над економічним життям окупованих регіонів</p> <p>неможливість зупинити процеси економічного відособлення окупованих регіонів</p> <p>фінансування органів «ДНР» і «ЛНР» усім українським суспільством</p>	<p>втрата економічної самостійності України</p> <p>повний контроль над економічним життям України з боку Росії</p> <p>посилення соціального невдоволення громадян</p> <p>посилення антиурядових виступів</p>

Параметри	+ Плюси	- Мінуси	! Ризики
 Гуманітарний	<p>створення умов для кращого забезпечення прав людини на окупованих територіях</p>	<p>неможливість реалізувати сценарій в односторонньому порядку</p>	<p>неможливість забезпечити права людини на окупованих територіях без інституційної спроможності</p>
 Зовнішньо-політичний	<p>виконання Україною мінських домовленостей</p>	<p>звуження спектру можливостей для притягнення Росії до відповідальності</p> <p>відмова від ідеї повернення Криму на міжнародній арені</p> <p>послаблення санкцій і тиску на Росію з боку міжнародної спільноти</p>	<p>тиск на українську сторону з боку міжнародних партнерів з метою виконання «Мінську-2»</p> <p>збереження можливостей для тиску на Україну з боку Росії</p> <p>втрата міжнародної суб'єктності України</p>

