

УДК 323. 01

І. О. КРЕСІНА,
доктор політичних наук

СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕОКУПАЦІЇ

Деокупацію визначено як комплекс заходів, який передбачає не лише встановлення контролю над усією територією країни, а й інтеграцію мешканців окупованих територій в українське суспільство. Відновлення контролю містить три складових: військову (миротворча операція, відновлення фізичної присутності органів державної влади), адміністративну (відбудова управлінської вертикалі) та економічну (відновлення інфраструктури та впровадження нової моделі розвитку). Показано, що реінтеграція соціуму передбачає відродження демократичних інститутів, активізацію діяльності українських політичних партій та розвиток громадянського суспільства.

Ключові слова: державне управління, вибори, деокупація, миротворча операція, відбудова, місцеве самоврядування.

Кресина И. А. Составляющие государственной политики деокупации

Деокупация определена как комплекс мероприятий, предусматривающий не только установление контроля над всей территорией страны, но и интеграцию жителей оккупированных территорий в украинское общество. Восстановление контроля содержит три составляющих: военную (миротворческая операция, восстановление физического присутствия органов государственной власти), административную (восстановление управленческой вертикали) и экономическую (восстановление инфраструктуры и внедрение новой модели развития). Показано, что реинтеграция социума предполагает возрождение демократических институтов, активизацию деятельности украинских политических партий и развитие гражданского общества.

Ключевые слова: государственное управление, выборы, деокупация, миротворческая операция, восстановление, местное самоуправление.

Kresina I. O. Components of the state policy of de-occupation

De-occupation is defined as a complex of measures that involves not only the control over the territory of the country, but also the integration inhabitants of the occupied territories into Ukrainian society. Restoration of control consists of three components: military (peacekeeping operation, restoration of the physical presence of state authorities), administrative (reinstatement of administrative verticals) and economic (restoration of infrastructure and introduction of a new model of development). Reintegration of society involves the revival of democratic institutions, functioning of Ukrainian political parties and the development of civil society.

Key words: state administration, elections, de-occupation, peacekeeping operation, reconstruction, local self-government.

У 2014 р. у зоні окупації опинилися найбільш густонаселені райони Луганщини та Донеччини, де проживали 3,5–4 млн осіб, тобто близько полови-

ни населення Донбасу. Сьогодні визначити реальну кількість мешканців на окупованих територіях складно. Виходячи з кількості переселенців (в Україні понад 1,5 млн осіб, скільки в Росії – невідомо), населення ОРДЛО становить 2–2,5 млн осіб, тобто приблизно стільки, як у Львівській або Одеській області. Маючи негативну демографічну динаміку, кількість жителів на окупованих територіях потроху зростає завдяки поверненню переселенців, яке почалося після деескалації бойових дій на Донбасі. Як свідчать дослідження, назад на окуповані території людей виштовхують страх втратити покинуте майно й неможливість влаштуватися на новому місці.

Станом на жовтень 2017 р. щонайменше 1,6 млн громадян України, що становить 4 % загальної кількості населення, стали вимушеними переселенцями з 2014 р., понад 3,8 млн людей потребують гуманітарної допомоги внаслідок російської збройної агресії й окупації¹.

У 2017 р. соціопитування, проведене у всіх областях, окрім окупованих територій, засвідчило: українці переконані у тому, що найбільш ефективними способами встановлення миру на Донбасі є міжнародний тиск на Росію, аби вона відмовилася від втручання у конфлікт на Донбасі (38 %), та успішна відбудова нормального життя на підконтрольній території Донбасу (28 %)². Порівняно з 2016 р. скоротилася підтримка пропозиції надати більше прав нині невідконтрольним територіям. Більшість населення підтримує пропозицію законодавчо визнати невідконтрольні території Донецької та Луганської областей окупованими: 55 % – «за», 22 % – «проти», а майже чверть опитаних не визначилися стосовно цього питання.

Деокупація – це комплекс заходів, який передбачає не лише встановлення контролю над усією територією країни, а й інтеграцію мешканців окупованих територій в українське суспільство. Що стосується першого завдання, то воно має три складових: військову, адміністративну та економічну. Військова передбачає відновлення контролю за державним кордоном і фізичну присутність органів державної влади (насамперед силових, що гарантують безпеку) на звільнених від окупації територіях. Очевидно, що на сьогодні реалізація силової операції на Донбасі та в Криму видається нереальною. Менше п'ятої частини громадян вважають за необхідне проводити силову операцію заради повернення окупованих територій Донбасу, тоді як 70 % громадян готові на компромісний варіант³. Згідно з підрахунками начальника Генштабу ЗСУ В. Муженка, наступальна операція на Донбасі може тривати понад 10 днів, а втрати становити близько 3 тис. бійців убитими й ще 7–9 тис. пораненими.

Проміжним варіантом є миротворча операція на Сході України. Розбіжності у позиціях України і Росії щодо такого кроку полягають у: 1) чисельності контингенту. На думку української влади, миротворча місія має складатися з 7–11 тис. осіб, а Росія наполягає на максимальній кількості в 1,5 тис.; 2) персонального складу. Київ наполягає на відсутності російських солдатів у складі місії, участь яких обстоюється Москвою. Очевидно, що якщо до складу миротворчої місії входитимуть російські військові, то це дискредитує саму її ідею, перетворить її з інструмента миротворчості на механізм легітимації збройних сил РФ. Небажаною для Києва є також участь миротворців із країн СНД; 3) мандата. За версією Києва, яку підтримують і міжнародні партнери, насамперед Вашингтон, миротворці повинні розміщуватися, у тому числі, на

державному кордоні України і мати вільний доступ на усю територію, тоді як Москва погоджується лише на лінію розмежування і узгодження доступу з керівництвом так званих ДНР і ЛНР. Більше того, згода останніх потрібна для початку місії, хоча до останнього часу вони заявляли про її неприпустимість.

Загалом громадяни (понад 60 %) підтримують ідею введення на Донбас міжнародного миротворчого контингенту і лише 20 % опитаних виступають проти⁴. Однак при прийнятті остаточного рішення слід брати до уваги такі недоліки такого кроку.

1. Процедурні. РФ є постійним членом Ради Безпеки ООН, а також членом ОБСЄ, що автоматично означає її значний вплив (а у випадку ООН навіть накладення права вето) на будь-які миротворчі ініціативи цих організацій. У будь-якому разі в Москві є набагато більше можливостей «протиснути» найбільш вигідний для неї формат миротворчої місії, ніж у Києва.

У свою чергу, Верховна Рада України повинна буде надати офіційну згоду на перебування іноземних військових збройних формувань на території України, докладно регламентувати порядок застосування зброї бійцями контингенту, а також порядок розгляду можливих фактів неправомірного застосування сили. Найявніші протилежних думок у парламенті, навіть щодо визнання РФ агресором, дає підстави прогнозувати запеклі дискусії з цих питань.

2. Тривалість підготовки і значні фінансові витрати. До введення миротворчої місії ситуацію має докладно вивчити спеціальна комісія ООН, на підставі чого фахівцями буде прийнято рішення про чисельність місії, озброєння контингенту, порядок ротаций, порядок застосування зброї та низку інших важливих деталей. За попередніми підрахунками, місія на Донбасі має складатися з 25 тис. військових, утримання яких становить понад 1 млрд доларів на рік.

3. Необхідність виконання Україною Мінських домовленостей, ефективність і доцільність дотримання яких на даному етапі викликає серйозні сумніви. Політична частина Мінських угод передбачає закріплення у Конституції України особливого статусу окупованих територій. Крім того, мають бути проведені вибори, які в умовах відсутності осередків українських політичних партій на території ОРДЛО призведуть до легітимації політичного режиму сепаратистів. Тобто Мінським угодам вдалося лише частково зменшити протистояння, яке з активної, наступальної фази перейшло у пасивні спорадичні обстріли території України. А реалізація їх політичної частини, як засвідчила спроба закріплення особливого статусу ОРДЛО у Конституції в 2015 р., викликає спротив українського суспільства й політикуму.

4. Негативний досвід аналогічних миротворчих операцій, що радше сприяють заморожуванню конфлікту, ніж його вирішенню. Україні не вдається відновити територіальну цілісність. Насправді проблема розв'язується повним припиненням вогню, виведенням усіх іноземних і незаконних військових угруповань, встановленням Україною контролю над своїми кордонами, чого можна досягти і без введення миротворчої місії.

5. Інтернаціоналізація конфлікту. Зазвичай міжнародні актори схильні користуватися універсальними моделями, не вникаючи в особливості конкретного збройного конфлікту, тому влада воюючої країни змушена йти на непопулярні серед місцевого населення кроки, ослаблюючи довіру громадян до органів державної влади та ставлячи під сумнів їх легітимність. В умовах нинішньої

гібридної війни суперник може скористатися цим прорахунком для дестабілізації ситуації в державі.

Адміністративна складова передбачає відбудову управлінської вертикалі, однак не зовсім зрозуміло, який принцип буде покладено в її основу. Традиційно Київ покладається на здобуття лояльності місцевих чиновників та політичної еліти, більшість яких зберегли свої посади в обмін на відмову від радикальних антиукраїнських позицій на користь більш поміркованих. Так, органи місцевої ради в Добропіллі, Дружківці, Слов'янську, Рубіжному та низці інших населених пунктів очолюють особи, внесені до бази «Миротворця». Що ж стосується одіозного экс-мера Слов'янська Н. Штепи, затриманої влітку 2014 р. за обвинуваченнями у сепаратизмі, то її нещодавно випустили із СІЗО під домашній арешт, що також не демонструє готовності керівництва держави слідувати принципу невідворотності покарання за антиукраїнську діяльність.

До того ж сьогодні не ведеться робота з підтримки проукраїнських сил і місцевих лідерів навіть у прилеглих до зони проведення АТО територіях, тоді як Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» передбачає проведення місцевих виборів після їх звільнення. Їх результатом стане легітимація проросійських, сепаратистських налаштованих політичних сил через відсутність проукраїнських альтернатив, які матимуть у своєму розпорядженні «народну міліцію», даватимуть згоду на призначення керівників місцевої прокуратури і судів і з якими Кабінет Міністрів України буде змушений укладати угоди.

Вирішити завдання з підготовки кадрового резерву для управління деокупованими територіями могло б Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, створене 20 квітня 2016 р. шляхом злиття Державного агентства України з питань відновлення Донбасу та Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя для оперативного реагування на проблеми та загрози, що зумовлені проведенням антитерористичної операції на територіях Донецької та Луганської областей, а також тимчасовою окупацією територій України. На нього також покладено обов'язок формувати та реалізовувати державну політику в сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України. На сайті Міністерства відсутня інформація про громадську раду, яка могла б сприяти виконанню завдання щодо формування кадрового резерву з переселенців з активною громадянською позицією, готових очолити органи публічної влади у разі звільнення території.

Економічна складова є одночасно і проблемою, і шансом. За попередніми підрахунками, відновлення Донбасу обійдеться Україні від 1,5 млрд до 50 млрд доларів, при цьому значну частку видатків готові взяти на себе західні партнери. Так, протягом 2015–2016 рр. на відновлення Донбасу вдалося залучити 1,5 млрд доларів донорських коштів, а з 2018 р. ЄС розгорне на Сході програму розвитку вартістю 600 млн євро.

Проблема полягає в низькому рівні економічної активності місцевого населення, яке звикло до патерналізму і не має відповідної кваліфікації для роботи з сучасними технологіями. Встановлення влади так званих ДНР і ЛНР змусило

значну частку підприємливих громадян покинути територію, що ускладнює відродження місцевого малого і середнього бізнесу після деокупації.

Шанс полягає у можливості здійснення реструктуризації економіки регіону, який уже тривалий час є дотаційним і відсталим технологічно. Завдяки міжнародній участі у відбудові окупованих територій можна закласти нову промислову основу для відродження регіону, залучаючи західні інвестиції та технології. Прозорість і відкритість процедур сприятимуть ослабленню впливу місцевих олігархів, лояльність яких до Києва все ще викликає сумніви. Більше того, якщо Україні вдасться у стислі терміни значно покращити соціально-економічні умови мешканців цих територій, це буде найвагомим аргументом на користь підпорядкування Києву, сприйняття демократичних національних цінностей та стане запобіжником виникнення протестних і сепаратистських настроїв у майбутньому.

Щоб скористатися таким шансом, необхідно створити належні умови для використання коштів, що будуть спрямовуватися на відбудову. Однак успіхи у даному напрямі відсутні. Так, у 2016 р. бюджети Луганщини й Донеччини отримали на відновлення 3,8 млрд грн, з яких була використана лише п'ята частина. При цьому з 1032 започаткованих проєктів завершеними виявилися лише 2, у процесі виконання – 471, а щодо 559 триває пошук виконавця. Отже, неефективне використання фінансів є однією з найсерйозніших проблем у політиці повернення Донбасу. Якщо ж до деокупації не вдасться суттєво покращити систему розподілу фінансів, то звільнені території, залишені без інструментів економічного зростання, стануть потужним джерелом соціальної і політичної дестабілізації у рамках усієї країни.

Одним із можливих варіантів економічного відродження регіону може стати запровадження вільних економічних зон, де інвестори та підприємці отримують сприятливі умови для будівництва промислових об'єктів, створення нових робочих місць.

Реінтеграція соціуму також є складним завданням. Насамперед з огляду на еволюцію українського суспільства починаючи з 2014 р. Насамперед йдеться про успішну дерусифікацію публічного простору, проявами якої стало запровадження мовних квот та політика декомунізації, що проводиться з 2015 р. Не менш важливими є відродження демократичних інститутів, активізація діяльності українських політичних партій, розвиток громадянського суспільства.

Зазначимо, що, незважаючи на певні труднощі із перетином лінії розмежування та торговельну блокаду, Державна прикордонна служба України реєструє постійне зростання динаміки переміщень осіб з окупованих територій Донбасу. Порівняно з 2015 р. у 2016 р. через контрольні-пропускні пункти на Донбасі пройшли на понад 4 млн осіб більше – 7,915 млн осіб. А лише за 6 місяців 2017 р. через лінію розмежування в зоні АТО пройшли 5,2 млн осіб. Іншими словами, можна говорити про певну інтенсифікацію зв'язків між мешканцями ОРДЛО та Україною, що полегшить реінтеграцію територій.

23 травня 2017 р., на третьому році війни, Міністерство інформаційної політики нарешті презентувало Стратегію інформаційної деокупації та реінтеграції Донбасу⁵. Прикметно, що, хоча одним із завдань Стратегії вказується «формування стійкого переконання серед громадян України, які проживають у Донецькій та Луганській областях, що конфлікт, який відбувається в Україні

з початку 2014 р., – це гібридна війна, що ведеться Росією проти України», у документі вживається не термін «окуповані», а «підконтрольні та непідконтрольні частини Донецької та Луганської областей», у мешканців яких на рівні свідомості повинні бути створені передумови для «сприйняття процесу реінтеграції непідконтрольної території області в Україну». Для досягнення цієї мети на шести сторінках Стратегії, розрахованої на період до 2020 р., розглянуто три ключових напрями: інституційний, інструментальний, смисловий. При цьому один із смислів полягає в такому: «Жителі Донецької та Луганської областей були введені в оману та стали заручниками політиків з Російської Федерації, які розв'язали конфлікт в Україні, переслідуючи власні геополітичні цілі». При тому, що значна кількість громадян України вважають, що мешканці окупованих територій повинні нести відповідальність за свою пасивність і бездіяльність, яка проявляється у протесті проти зняття обмеження на соціальні і пенсійні виплати громадянам України, що проживають на непідконтрольній території (42 %)⁶. А думки щодо спрощення перетину лінії розмежування та полегшення режиму отримання перепусток поділилися майже навпіл: 38 % пропозицію підтримують і 40 % – ні, причому з чітким регіональним поділом: підтримує більшість на Сході (52 %) і Півдні (48 %) і ставиться негативно на Заході (51 %) та Центрі (46 %). Також громадяни здебільшого підтримують рішення РНБО України про блокаду торгівлі з «ДНР» і «ЛНР»: «за» – 47 % опитаних, проти – 37 %⁷.

Деокупація – це комплекс заходів, який передбачає не лише встановлення контролю над усією територією країни, а й інтеграцію мешканців окупованих територій в українське суспільство. Відновлення контролю містить три складових: військову, адміністративну та економічну. Військовий аспект передбачає відновлення контролю за державним кордоном і фізичну присутність органів державної влади (насамперед силових, що гарантують безпеку) на звільнених від окупації територіях. Компромісним варіантом є введення миротворчої операції на Донбасі, основною перевагою якою є припинення збройного протистояння. Водночас слід мати на увазі такі недоліки цього кроку, як: процедурні (ймовірність блокування цієї ініціативи РФ у міжнародних організаціях); значні часові, людські і матеріальні ресурси, необхідні для її планування та реалізації; неминучість виконання Україною Мінських домовленостей, що мають неоднозначну оцінку серед громадян; необхідність враховувати інтереси міжнародних партнерів.

Адміністративна складова передбачає відбудову управлінської вертикалі, що вимагає формування кадрового резерву з проукраїнськи налаштованих чиновників, здатних реалізовувати політику Києва, активізацію боротьби з корупцією, що є однією з основних перешкод на шляху ефективного використання коштів, що виділятимуться державою та міжнародним співтовариством на відбудову окупованих територій.

Економічний аспект деокупації передбачає як значні фінансові витрати для України на відновлення зруйнованої інфраструктури, покращення соціально-економічної ситуації, так і можливість розвитку нової економічної моделі регіону, що уже тривалий час є дотаційним, відсталим технологічно та характеризується низьким рівнем економічної активності мешканців.

Важливими складовими реінтеграції соціуму є відродження демократичних інститутів, активізація діяльності українських політичних партій, розвиток громадянського суспільства.

1. *Сльченко* в ООН: вимушеними переселенцями стали 4 % населення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2330017-elcenko-v-oon-vimusenimi-pereselencami-stali-4-naselenna-ukraini.html> (дата звернення: 01.10.2017). 2. *Громадська думка* стосовно невідконтрольного Донбасу: що змінилось? URL: <http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-stosovno-nepidkontrolnogo-donbasu-shcho-zminilos-3>. Там само. 4. Там само. 5. *Стратегія* інформаційної деокупації та реінтеграції Донбасу. URL: <http://mir.gov.ua/files/documents/strat0517.pdf>. 6. *Громадська думка* стосовно невідконтрольного Донбасу: що змінилось? URL: <http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-stosovno-nepidkontrolnogo-donbasu-shcho-zminilos-7>. 7. *Кожен* другий житель України і 75% жителів окупованої території Донбасу вірять в можливість встановлення миру на сході країни. URL: <http://peace.org.ua/uk/kozhen-drugiy-zhitel-ukraini-i-75-zhiteliv/> (дата звернення: 01.10.2017).

Kresina I. O. Components of the state policy of de-occupation

De-occupation is defined as a complex of measures that involves not only the control over the territory of the country, but also the integration inhabitants of the occupied territories into Ukrainian society. Restoration of control consists of three components: military, administrative and economic.

The military aspect involves the restoration of control over the state border and the physical presence of state authorities (primarily, security forces) in the territories liberated from occupation. A peacekeeping operation in the Donbas is a compromise, its main advantage is the cessation of armed confrontation. At the same time its negative implications are: procedural (the probability of blocking this initiative of the Russian Federation in international organizations); significant time, human and material resources necessary for its planning and implementation; the inevitability of Ukraine's implementation of the Minsk Agreements, which aren't approved by the majority of citizens; the need to take into account the interests of international partners.

The administrative component involves the rebuilding of a management vertical, which requires the creation of a personnel reserve from pro-Ukrainian-minded officials capable of implementing the Kyiv policy and the intensification of the fight against corruption, which is one of the main obstacles to the effective use of funds allocated by the state and the international community for the reconstruction of the occupied territories.

The economic aspect of de-occupation involves significant financial costs for Ukraine for the restoration of the destroyed infrastructure, the improvement of the socio-economic situation, and the possibility of developing a new economic model of the region, which for a long time is subsidized, backward in technological terms and characterized by a low level of economic activity of the inhabitants.

Important components of the reintegration of society are the revival of democratic institutions, the activation of the activities of Ukrainian political parties, and the development of civil society.

Key words: *de-occupation, state administration, peacekeeping operation, reconstruction, local self-government, elections.*