



**Нова Україна**  
інститут стратегічних досліджень

**БЮЛЕТЕНЬ  
ІНСТИТУТУ  
СТРАТЕГІЧНИХ  
ДОСЛІДЖЕНЬ  
«НОВА УКРАЇНА»**

2014 #2

Контакти Інституту:

01034, Україна, Київ, вул. Ірининська, 5/24, т.: (067) 4081454

e-mail: [info@newukraineinstitute.org](mailto:info@newukraineinstitute.org)

<http://newukraineinstitute.org>

# Мир та розвиток на Донбасі: сценарії, плани, стратегії

Схід і Південь України (і особливо Донбас), який став полем для гри в «реставрацію», ще недавно був індустріальним «серцем» колишнього СРСР. Саме в 20 столітті ця частина сучасної України перетворилася на один з найуспішніших (якщо не найуспішніший) із завершених радянських проєктів.

Схід і Південь політично прокинулися, але специфічно – жорстко, агресивно, егоїстично, за підтримки підготовлених провокаторів і співорганізаторів, з бек-граундом чеченських воєн і понтами «російського офіцера».

У цьому соціокультурному та політекономічному конфлікті, як в Армагеддоні, співіснування неможливо. І перемога неможлива. Можливий компроміс заради еволюції. Болісний. Свідомий. Мета якого – відновити довіру і бажання всіх узяти участь у формуванні спільного майбутнього.

Що робити? Домовлятися – покровоко, по-питально, по-проблемно. І як можна швидше.

І ще. Потрібно постійно діюча Національна Асамблея – на громадських засадах, орган-діалог, де виробляють спільну точку зору і нові національні політики – профспілки, студентське самоврядування, цивільний актив, місцеве самоврядування, підприємницькі об'єднання... Цей діалог потрібен не менше, якщо не більше, ніж нова Конституція. Тому що по суті це і є конституційний процес – нове конституювання суспільства-нації.

**Андрій ЄРМОЛАЄВ,**  
директор інституту



## ЗМІСТ

<b>«МИР ТА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК НА ДОНБАСІ» (антикризовий план для Донбасу).....</b>	<b>5</b>
<i>СПЕЦІАЛЬНА ПАРЛАМЕНТСЬКО-УРЯДОВА КОМІСІЯ З ПИТАНЬ ПОСТКОНФЛІКТНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ.....</i>	<i>6</i>
<i>ФОРМУВАННЯ ВЛАДИ – МОДЕЛЬ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ.....</i>	<i>7</i>
<i>ЗАХОДИ З ВІДНОВЛЕННЯ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ ТА НАЛАГОДЖЕННЯ МИРНОГО ЖИТТЯ.....</i>	<i>8</i>
<i>ЗАХОДИ ЩОДО ЕКОНОМІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ДОНБАСУ. ....</i>	<i>8</i>
<i>ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ МЕШКАНЦІВ РЕГІОНУ ТА ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ. ....</i>	<i>10</i>
<i>КУЛЬТУРНО-ГУМАНІТАРНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ СОЦІАЛЬНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ. ....</i>	<i>10</i>
<i>СТВОРЕННЯ ДОПОМІЖНИХ ІНСТИТУТІВ ДЛЯ ПРИСКОРЕННЯ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНУ. ....</i>	<i>11</i>
<b>ВИЗНАЧАЛЬНІ ЧИННИКИ ТА МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ ПОСТКОНФЛІКТНОЇ СИТУАЦІЇ НА СХОДІ УКРАЇНИ.....</b>	<b>13</b>
<b>1. ВИЗНАЧАЛЬНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ ПІСЛЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ.....</b>	<b>14</b>
1.1. Недостатня лояльність населення до проєкту Україна.....	14
1.2. Невизначеність політичних еліт, криза влади.....	17
1.3. Викривлена структура економіки регіону.....	18
1.4. Неоднозначні міжнародні аспекти впливу.....	20
1.5. Підвищення значення інституту громадської думки та позитивні зміни соціального фону після відновлення конституційного ладу в Донбасі.....	22
<b>2. МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ.....</b>	<b>23</b>
2.1. Відновлення контролю та державних інститутів на Сході України.....	23
2.2. Автономізація частини Донбасу на правах окремого утворення із широкими повноваженнями (Східно-Українська Автономна Республіка, Республіка Донбас).....	25
2.3. Повне відокремлення частини Донбасу на правах самопроголошеної суверенної держави «Республіка Донбас» або приєднання частини Сходу України до РФ на правах окремого федерального суб'єкта чи частини Ростовської області Південного Федерального округу.....	27
2.4. Збереження статусу-кво на невизначений час, «палестинізація» або «невизначена територія».....	28
<b>СЦЕНАРІЇ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ: ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ.....</b>	<b>29</b>
<b>РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ У 2014 РОЦІ: СЦЕНАРНЕ СТРАТЕГУВАННЯ.....</b>	<b>30</b>
<b>I. СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>32</b>
1.1. Базовий сценарій (автократичний): консервативна стабілізація.....	32
1.2. Оптимістичний сценарій: майже утопічний.....	33
1.3. Песимістичний сценарій: криза триває.....	34
<b>II. ЧОТИРИ ВИМІРИ ІНТЕГРАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ.....</b>	<b>35</b>
<b>ДОДАТОК 1. ДОКЛАДНА ХАРАКТЕРИСТИКА БАЗОВОГО СЦЕНАРІЮ.....</b>	<b>38</b>
<b>ДОДАТОК 2. ДОКЛАДНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОПТИМІСТИЧНОГО СЦЕНАРІЮ.....</b>	<b>40</b>
<b>ДОДАТОК 3. ДОКЛАДНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПЕСИМІСТИЧНОГО СЦЕНАРІЮ.....</b>	<b>42</b>



## «МИР ТА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК НА ДОНБАСІ» (антикризовий план для Донбасу)

Постконфліктне врегулювання на Донбасі за сценарієм, що включає відновлення Донецької та Луганської областей у складі унітарної держави, може мати успіх за умови проведення активної, цілеспрямованої державної політики. Така державна політика має формуватися відповідною інституцією, бути формалізована у вигляді оперативно-стратегічного плану, який буде послідовно впроваджуватися на практиці.

### Авторський колектив:

Єрмолаєв А., Денисенко С., Ємець В., Лупацій В., Маркєєва О., Поляков Л., Потапенко В., Романова В., Таран С., Щербина В.







## СПЕЦІАЛЬНА ПАРЛАМЕНТСЬКО-УРЯДОВА КОМІСІЯ З ПИТАНЬ ПОСТКОНФЛІКТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ.

**Єдиним центром має стати Спеціальна парламентсько-урядова комісія у питаннях постконфліктного врегулювання Донецької та Луганської областей** (далі – Комісія).

Місія парламентсько-урядової комісії – ініціювати процес розробки **Державної програми реабілітації та соціально-економічного відродження Донбасу**.

У рамках парламентсько-урядової комісії будуть організовані 3-5 постійно діючих спеціальних робочих груп, які будуть працювати під керівництвом 2-х співголів (представника Кабінету Міністрів та представника Верховної Ради).

Очолювати Комісію має спеціально призначений Віце-прем'єр-міністр. До участі у роботі Комісії мають бути запрошені народні депутати, зокрема, голови комітетів Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування, ЖКГ і регіональної політики, державного будівництва та місцевого самоврядування, промислової та інвестиційної політики та інших. Вони запрошуватимуться на засідання у разі розгляду питань, що стосуватимуться їх компетенції.

Окрім профільних міністрів (їх заступників), керівників інших центральних органів виконавчої влади, підприємств до складу Комісії повинні входити і представники керівництва Донецької, Луганської та низки суміжних областей, фінансисти, промисловці, підприємці, представники церков.

Апаратне забезпечення роботи Комісії здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України. Особлива увага юридичному супроводженню процесу, забезпеченню фінансування, антикорупційному контролю.

Внесення змін до законодавства має відбуватися оперативним, розглядатися у парламенті як невідкладні (підготовка відповідних подань Президента України має бути належно налагоджена).

### **Серед першочергових завдань Комісії:**

1. Здійснення моніторингу поточного стану територій, що знаходяться під контролем влади та створення **«мапи проблем»** – стан місцевих органів влади, систем життєзабезпечення, критичної інфраструктури, житлового фонду, об'єктів соціальної інфраструктури, техногенної безпеки, криміногенної, епідеміологічної обстановки тощо. Формування списків постраждалих громадян та визначення обсягів необхідної адресної допомоги.

2. Визначення кадрового резерву, який можна використати для комплектації регіональних та місцевих органів управління, правоохоронних органів, місцевої міліції. Здійснення необхідних призначень, виділення коштів на першочергові потреби. Відновлення органів місцевої влади на умовах консенсусу – керівники мають сприйматися населенням та одночасно бути налаштованими на співпрацю з центральною владою.

3. Створення відповідної *Державної програми із залученням міжнародної допомоги* («План мирного відновлення Донбасу»).

4. Створення державних проектів у різних галузях – дороги, транспорт, містобудування, охорона здоров'я тощо.

5. Прийняття *Міжрегіональної програми підтримки Донбасу* – залучення до процесу відновлення Донбасу потенціалу регіонів України.

6. Залучення *міжнародної фінансової, технічної та гуманітарної допомоги* (Світовий Банк, МВФ, ЄБРР, ООН, ОБСЄ, ОЕСР, ЄС, РЄ, програми Агентства допомоги США, Міжнародний комітет Червоного Хреста (регіональна делегація), Міжнародна організація Червоного Хреста (Національний комітет).

7. У зв'язку із збереженням воєнних ризиків актуальними залишаються проблеми передислокації підприємств ОПК вглиб території України; передислокація воєнних частин до Східного кордону та посилення оборонних позицій; інженерне облаштування кордону. Відмова від територіального принципу формування прикордонних військ та підрозділів ЗСУ.

**ФОРМУВАННЯ ВЛАДИ – МОДЕЛЬ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ.**

1. Реалізація **комбінованої моделі управління** у регіоні. Перехід до зонального принципу при формуванні **моделі управління перехідного періоду** в Донецькій та Луганській областях. Зокрема, виділення трьох зон:

- **вільні райони та міста**, які не потрапили в зону бойових дій та в яких були проведені президентські вибори і які знаходяться під управлінням ОДА та місцевих органів самоврядування;

- **блоковані райони та міста** (в зоні контролю незаконних збройних угруповань, які діють під егідою або у союзі ДНР-ЛНР та звільнені в ході АТО від незаконних збройних угруповань), які передаються під управління тимчасових адміністрацій територій, що постраждала від надзвичайної ситуації регіонального рівня;

- **райони та міста, які частково контролюються представниками української влади та підрозділами, які здійснюють АТО.**

2. Визначення «розблокованих» територій і окремих територіальних громад (міста, міські агломерації, селища,) як зони, що постраждала від надзвичайної ситуації соціального походження. Спеціальний статус встановлюється рішенням Кабінету Міністрів України на основі наявної нормативно-правової бази та висновків спеціальних експертних комісій (наприклад міські агломерації Слов'янськ-Краматорськ, Лисичанськ-Сіверськ-Донецьк, окремі міста – Горлівка, Дружківка, Костянтинівка).

3. Реалізація комплексу заходів та процедур, які спрямовані на відновлення повноцінної діяльності правоохоронних органів на розблокованих територіях (СБУ, Прокуратура, міліція, суди).

4. КМУ визначає правовий режим територій, що постраждали від надзвичайної ситуації соціального походження, укладає договори на проведення робіт з іншими державами, міжнародними організаціями.

5. КМУ визначає всю господарську міжнародну діяльність на територіях, що постраждали від надзвичайної ситуації соціального походження.

6. **Координацію робіт на цих територіях здійснює центральний орган виконавчої влади**, що реалізує державну політику у сфері управління зоною, що постраждала від надзвичайної ситуації соціального походження – Адміністрація території, що постраждала від надзвичайної ситуації регіонального рівня.

7. Фінансування робіт для подолання наслідків надзвичайної ситуації здійснюється за рахунок Державного бюджету України, а також інших фінансових надходжень. Регламентація господарської діяльності, зокрема тимчасове звільненні від податків та принципів зовнішньоекономічної діяльності території, що постраждала від надзвичайної ситуації соціального походження національного або регіонального рівня.

8. Кабінет Міністрів України забезпечує населення необхідною інформацією про стан території.

9. КМУ визначає види господарської діяльності, заборонені у зонах що постраждала від надзвичайної ситуації соціального походження.

10. Контроль за додержанням правового режиму в зонах, що постраждала від надзвичайної ситуації здійснюється уповноваженими.

11. Доцільно КМ підготувати та внести до ВР законопроект «Про тимчасовий режим зон надзвичайних ситуацій».

**Перевибори місцевих органів влади**

Рішення про проведення дострокових перевиборів може бути прийняте лише після того, як буде досягнуто стабілізації ситуації, забезпечено ліквідацію вуличного бандитизму, відновлено діяльність системи правоохоронних органів на території області та окремих населених пунктів.

Принципово, щоб дострокові перевибори були проведені у два етапи:



- на першому етапі перевибори органів місцевого самоврядування на рівні окремих територіальних громад (місто, село, селище міського типу);
- на другому етапі перевибори органів місцевого самоврядування на рівні регіону (Донецька та Луганська область).

### **ЗАХОДИ З ВІДНОВЛЕННЯ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ ТА НАЛАГОДЖЕННЯ МИРНОГО ЖИТТЯ.**

1. Проведення заходів щодо розмінування території, усунення загроз для життя і здоров'я населення, зокрема обеззараження місцевості, що постраждала від надзвичайних ситуацій техногенного походження, що виникли в результаті бойових зіткнень.

2. Моніторинг умов життя і діяльності населення, визначення загроз від хімічного забруднення, випромінювання, наявності токсичних відходів, що утворилися в результаті бойових зіткнень. Утилізація токсичних відходів, забезпечення їх надійного зберігання.

3. Виявлення незахованих тіл, місць поховань. Реєстрація невпізнаних трупів, облік та ідентифікація. Організація належного поховання загиблих.

4. Вжиття поетапних заходів із роззброєння населення: від добровільної здачі зброї, до її викупу за винагороду; організація реєстрації мисливської та травматичної зброї.

5. Організація розслідування воєнних та кримінальних злочинів, переслідування осіб, що здійснили такі злочини. Прийняття заяв у постраждалих, фіксація доказів. Можливість відшкодування шкоди постраждалим, повернення викрадених (експропрійованих) речей, об'єктів нерухомості, бізнесу власникам. Подолання криміногенних ризиків, налагодження роботи місцевої міліції – мережі дільничних, патрульно-постової служби.

6. Вжиття заходів із покращення епідеміологічної ситуації: відновлення каналізаційних колекторів та ємностей; очисних споруд. Відновлення режиму водо-, газо- та енергопостачання, роботи каналізації, вивезення побутового сміття. Прибирання в житлових будинках та прибудинкових територіях.

7. Облаштування тимчасових пунктів медичної допомоги (на базі мобільних госпіталів ДСНС та МО). Вжиття заходів з відновлення стаціонарних медпунктів, закладів охорони здоров'я (МОЗ).

8. Відновлення виплати пенсій та соціальної допомоги; адресної допомоги особам, що залишились без майна. Організація постачання продуктів, гуманітарної допомоги.

9. Організація роботи комунального транспорту.

10. Ремонт житлових приміщень, що постраждали в результаті надзвичайної ситуації.

11. Відновлення та забезпечення безперебійного енерго-, газо- та водопостачання техногенно-небезпечних об'єктів.

12. Проведення заходів підготовки до опалювального сезону, утеплення, розгорнення альтернативних джерел тепlopостачання та створення резервних пунктів для обігріву населення на випадок надзвичайної ситуації.

13. Організація постійного моніторингу стану техногенно-небезпечних об'єктів – шахт, кар'єрів, електростанцій, водоканалів, газо- та водопроводів, каналізації, техногенно-небезпечних підприємств з метою виявлення рівня пошкоджень в результаті бойових зіткнень та визначення обсягів робіт для локалізації та усунення техногенних загроз. Встановлення режиму охорони та постійного контролю техногенно-небезпечних об'єктів.

### **ЗАХОДИ ЩОДО ЕКОНОМІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ДОНБАСУ.**

#### **Крупний бізнес та інфраструктура:**

1. Відновлення пошкодженої інфраструктури: доріг, залізничної інфраструктури, електро- та водо-мереж за рахунок коштів державного бюджету та залученої фінансової допомоги від західних партнерів, Міжнародних фінансових організацій (Світовий Банк, ЄБРР, ін.)





2. Спільно із профільними асоціаціями розроблення державних програм реабілітації базових галузей промисловості Донецької та Луганської областей (металургія, вугільна промисловість, енергетика, хімічна промисловість, машинобудування).
3. Організація конференції донорів та створення спеціальних фондів фінансової допомоги за участю західних партнерів та Міжнародних фінансових організацій з метою реалізації програм реабілітації промисловості та підтримки реалізації проектів реконструкції та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей.
4. Створення із залученням міжнародних організацій Регіонального банку реконструкції та розвитку.
5. Формування державних замовлень на виконання інфраструктурних проектів з метою збільшення внутрішнього попиту на вітчизняну продукцію (металопродукція, будматеріали, машинобудування).
6. Визначення пріоритетним повернення ПДВ підприємствам-експортерам регіону для забезпечення підприємств оборотними коштами, необхідними для підтримання операційного циклу в умовах обмеженого доступу до кредитних ресурсів.
7. Забезпечення ліквідації фактичної кредиторської заборгованості з боку держави та державних підприємств перед підприємствами регіону, зокрема у сфері енергогенерації та ЖКГ.
8. Допомога у реструктуризації кредитних зобов'язань підприємств Донецької та Луганської областей. У тому числі, за погодженням із представниками фінансових установ запровадження тимчасової відстрочки (до 3 місяців) кредитних платежів («старі» кредити) підприємствами регіону перед комерційними банками України з наданням точкового цільового рефінансування банкам з боку НБУ;
9. Створення Державної агенції страхування експортно-імпортних операцій. В першу чергу, щодо страхування воєнних, політичних, інфраструктурних ризиків.
10. Спрощення адміністративних процедур, пов'язаних зі сплатою податкових платежів та проходженням митного контролю при ввезенні та вивезенні товарів.
11. Створення умов для збільшення інвестицій вітчизняними підприємствами у відновлення та реконструкцію об'єктів інфраструктури регіону. В тому числі, застосування пришвидшеного методу амортизації; надання права енергопостачальним та енергогенеруючим підприємствам використовувати інвестиційну надбавку до тарифу на електроенергію.

### **Середній та малий бізнес:**

1. Реалізація заходів, спрямованих на максимальну дерегуляцію та лібералізацію адміністративних процедур, що регулюють діяльність малого та середнього бізнесу – податкові, митні, дозвільні процедури, інші процедури державного нагляду. Ці заходи можуть бути впроваджені як пілотний проект з "регуляторної гільйотини". У разі успішної реалізації цей досвід може бути впроваджений на території усієї України.
2. Запровадження податкових канікул для підприємств малого та середнього бізнесу, на термін до 6 місяців.
3. Запровадження тимчасового мораторію на перевірки бізнесу (до 1 року), що функціонує у сферах, які не несуть загрози здоров'ю та життю людини;
4. Запровадження тимчасової відстрочки (до 6 місяців) кредитних платежів підприємствами регіону перед комерційними банками України з наданням точкового цільового рефінансування банкам з боку НБУ;
5. Максимальне спрощення умов відкриття бізнесу та створення спеціального фонду фінансової підтримки малих та середніх підприємств, в т.ч. за участю західних партнерів та МФО (надання грантів/пільгових кредитів).



### Фінансово-банківський сектор:

1. Надання рефінансування НБУ для банків, що страждають від погіршення платіжної дисципліни на Донбасі;
2. Розширення переліку інструментів, під які видається рефінансування з боку НБУ. Включення до цього переліку боргових зобов'язань (облігацій) корпоративних емітентів з високим кредитним рейтингом з донецької та луганської областей. Передусім, експортно-орієнтованих підприємств.
3. Запровадження кредитних канікул для фізичних та юридичних осіб (тимчасова відстрочка платежів з обслуговування кредитів), зареєстрованих у зоні АТО, за умови отримання рефінансування банків з боку НБУ.

### ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ Мешканців РЕГІОНУ ТА ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ.

1. Забезпечення потреб найбільш вразливих соціальних груп (інвалідів, людей похилого віку, дітей, позбавлених батьківської опіки) за рахунок створення спеціальної патронатної служби у Донецькій та Луганській областях, в місцях найбільшої концентрації постраждалих та вимушених переселенців.
2. Забезпечення безперебійної роботи служб екстреної медичної допомоги у зонах надзвичайної ситуації соціального походження. В тому числі, за рахунок надання охорони бригадам медичної допомоги, в разі необхідності.
3. Забезпечення умов для навчання дітей у зонах надзвичайної ситуації соціального походження. В тому числі, організація підвозу дітей до працюючих шкіл, гарантії можливості проходження ЗНО для випускників, забезпечення підручниками, виділення державних дотацій на шкільне харчування.
4. Створення умов для соціальної адаптації постраждалих та вимушених переселенців. Зокрема, виділення тимчасових помешкань, організація їх побуту та харчування. Створення державного реєстру вимушених переселенців.
5. Реалізація міжрегіональної програми допомоги переміщення населення із зон бойових дій на постійне місце проживання в інші регіони України. Максимальне спрощення для вимушених переселенців процедур реєстрації в органах державної влади, гарантії доступу до соціальних послуг, закладів освіти та охорони здоров'я. Надання одноразової грошової допомоги, сприяння у працевлаштуванні через державні центри зайнятості.
6. Запровадження тимчасового мораторію на підвищення комунальних платежів для найменш соціально захищеного населення регіонів. Повноцінне фінансування виплат системи адресної допомоги, а також надання субсидії на оплату житлово-комунальних послуг.
7. Надання тимчасових канікул щодо сплати податку на доходи фізичних осіб для сімей, скрупний рівень доходів яких не перевищує певну суму або помешкання яких зазнали помірної шкоди від проведення військових дій.
8. Відновлення пошкоджених житлових помешкань або надання нових за рахунок держави.

### КУЛЬТУРНО-ГУМАНІТАРНА СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ СОЦІАЛЬНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ.

Стабілізація гуманітарного середовища потребуватиме комплексної зміни діючих ідеологічних концептів інтерпретації подій в інформаційному просторі України в цілому, а також **окремої програми соціокультурної реабілітації населення регіону, де проводиться АТО.** Зокрема, доцільно звернути увагу на наступні проблеми та можливі шляхи їх вирішення:

1. **Створення єдиного центру координації інформаційної політики**, який буде займатися аналізом інформаційних процесів, організацією медіа-супроводу процесу реалізації програми стабілізації (президентська ініціатива щодо спеціального мовлення для Донбасу).



2. **Система соціальних комунікацій у регіоні.** Змістовна реструктуризація інформаційного поля у регіоні потребує створення **постійно діючої системи соціальних комунікацій** у регіоні. Зокрема необхідно:

А) Створити **механізм 3-х сторонніх консультацій** у регіоні (влада (уряд, ОДА, мери) + бізнес + громадські організації) щодо політики модернізації та розвитку Донбасу;

Б) **Організувати спеціальний місячний марафон – «Діалог щодо майбутнього Донбасу».**

- Пілотний проект здійснюється за підтримки провідних ЗМІ одночасно на двох рівнях: центральному та регіональному;

- До організації діалогу залучається консорціум аналітичних центрів та низка брендівих ведучих-модераторів із Києва та Донбасу.

*Аудиторії та тематика діалогу:*

- Діалог з мерами міст та представниками органів місцевого самоврядування;
- Майбутнє Донбасу очима молоді;
- Діалог з представниками науки та освіти;
- Культура та розвиток регіону;
- Малий та середній бізнес;
- Державний контроль за природними та інфраструктурними монополіями.

3. За рахунок цільової інформаційно-пропагандистської кампанії нейтралізація негативних та агресивних образів регіональної ідентичності, **формування нової регіональної ідентичності** Донбасу, позитивної само ідентифікації населення, яке не підтримує терористів. Подолання відчуження та культурної ізоляції мешканців східних регіонів від населення України шляхом організації дискусій в національних та регіональних ЗМІ, на яких представники інтелігенції, церкви, експертного середовища спільно з політиками розвиватимуть тему необхідності відмови від «мови війни» та формування «мови миру», вводитимуть концепт громадянського конфлікту замість концепту громадянської війни.

4. Залучення неполітизованих фахових середовищ східних регіонів до суспільно-політичної дискусії щодо стабілізації ситуації шляхом **організації низки форумів** фахових професійних спільнот (за участю місцевих та запрошених з інших регіонів вчених, медиків, інженерів, викладачів), на яких вони обговорюватимуть фахові питання (проблеми промисловості, освіти) та виступатимуть з оцінками ситуації в регіоні.

5. Створення спеціальної інформаційно-культурної програми у центральних та місцевих ЗМІ, яка була б присвяченою демонстрації **зацікавленості держави у долі тимчасових та постійних переселенців**, висвітленню і обговоренню проблем цієї категорії населення та шляхів їх вирішення.

6. Зняття гостроти навколо статусу російської мови та забезпечення соціокультурних прав мешканців східних регіонів. Поряд із політико-правовими рішеннями, запуск держаної **програми розвитку українського варіанту російської мови (проект кодифікації «київської версії» сучасної російської мови в Україні, та позиціонування її як частини культурної спадщини України)**. Підтримка культурного продукту, виробленого українцями російською мовою.

7. Забезпечення культурних потреб мешканців східних регіонів за рахунок поживлення культурного життя регіону: організації концертної діяльності, театральних фестивалів, літературно-художніх конкурсів, виставкової діяльності.

#### **СТВОРЕННЯ ДОПОМІЖНИХ ІНСТИТУТІВ ДЛЯ ПРИСКОРЕННЯ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ РЕГІОНУ.**

1. **Державний Фонд реконструкції Донбасу** (спеціальний рахунок в рамках Державного фонду підтримки регіонального розвитку).

Завдання Фонду – акумуляція фінансових ресурсів, які будуть спрямовані на підтримку проектів розвитку.



**2. Агентство регіонального розвитку в Донецькій та Луганській області.**

Завдання Агентства – організація конкурсної оцінки та відбору проектів, які мають якісне техніко-економічне обґрунтування та відповідають пріоритетам Державної програми реабілітації Донбасу.

**3. Рада мерів Донецької та Луганській областей.**

Завдання Ради – створення постійно діючого механізму залучення представників місцевого самоврядування до розробки та реалізації Програми реабілітації Донбасу, розробки та реалізації програм розвитку ключових міст та агломерацій в Донецькій та Луганській областях. Основу Ради мають скласти мери міст обласного значення (в Донецькій області 28, в Луганській — 14 міст обласного значення).

**4. Громадська Рада з питань суспільної безпеки та боротьби з корупцією.**

Забезпечення безпеки та боротьба з корупцією – два ключових фактори, які символізують та визначають довіру до влади. Залучення громадських активістів не лише до оцінки результатів, але й до розробки заходів по забезпеченню громадської безпеки та боротьби з корупцією є критично важливим інструментом стабілізації.

**5. Громадська Рада з питань примирення та розвитку суспільної довіри.**

Місія Громадської Ради – майданчик для організації суспільного діалогу з питань примирення, мирного співіснування та гуманітарного розвитку. Пріоритетом має стати організація якісного та постійно діючого суспільного діалогу з питань примирення у найбільших містах Донецької та Луганської області.



## ВИЗНАЧАЛЬНІ ЧИННИКИ ТА МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ ПОСТКОНФЛІКТНОЇ СИТУАЦІЇ НА СХОДІ УКРАЇНИ

*Авторський колектив:*

Єрмолаєв А., Денисенко С., Ємець В., Левцун О., Лупацій В., Маркеєва О., Поляков Л., Потапенко В., Романова В., Таран С., Щербина В.

Якнайскоріше врегулювання збройного конфлікту на Сході України та забезпечення стабільного розвитку регіону є необхідними умовами успішного руху України у напрямку європейської інтеграції. При цьому повернення до мирного нормального життя можливе лише за умови успішного завершення антитерористичної операції, припинення активних військових дій та ліквідації передумов продовження підпільного опору, де сусідня країна відіграє і, вочевидь, продовжуватиме відігравати деструктивну роль. Окрім цього, у регіоні є ціла низка складних питань, успіх або невдача у вирішенні яких визначатимуть можливі варіанти розвитку після завершення збройної фази конфлікту.

На початок липня безпекова ситуація у регіонах на Сході України залишається і, напевне, залишиться на певний час фрагментованою, неоднорідною з окремими латентними вогнищами збройного спротиву або диверсійних акцій. Незважаючи на те, що підтримка сепаратистів населенням регіону помітно знижується, використання військової сили спричиняє незадоволення певної частини населення, особливо про-російськи налаштованого. На цій основі у регіоні формуються окремі соціальні групи, які є носіями культурного укладу війни і орієнтовані на остаточне вирішення конфлікту шляхом збройної боротьби.

Відтак, стабілізація ситуації та врегулювання конфлікту на Сході потребуватимуть напруженої роботи у напрямку формування таких ціннісних і нормативних уявлень населення, які зроблять наміри та практичні заходи діючої влади легітимними та необхідними у свідомості переважної більшості населення. Зокрема, це стосується використання військової сили проти терористів, встановлення конституційного правопорядку правоохоронними структурами, а також заходи гуманітарного та відновлювального характеру лояльними до Києва органами місцевого самоврядування.

Створення нової соціально-політичної ситуації з чітким баченням позитивних перспектив подальшого соціально-економічного розвитку регіону та різних верств населення є єдиною запорукою стабілізації.

**Аналітична доповідь складається з двох розділів, які виокремлюють визначальні чинники та пропонують можливі сценарії розвитку ситуації після врегулювання збройного конфлікту на Сході України.** Так, до визначальних чинників розвитку конфлікту на Сході України віднесено такі:

- недостатня лояльність населення до проекту Україна;
- невизначеність політичних еліт, криза влади (обмежений вплив центральної влади та неясні перспективи його зміцнення);
- викривлена структура економіки регіону;
- неоднозначні міжнародні аспекти впливу;





- підвищення значення інституту громадської думки та позитивні зміни соціального фону після відновлення конституційного ладу на Донбасі.

### **Можливі сценарії розвитку ситуації після врегулювання збройного конфлікту на Сході України:**

- 1) Відновлення контролю центральної влади та діяльності державних інститутів на Сході України.
- 2) Автономізація частини Донбасу на правах окремого утворення із широкими повноваженнями у складі України (Східно-Українська Автономна Республіка, Республіка Донбас).
- 3) Повне відокремлення частини Донбасу на правах самопроголошеної суверенної держави «Республіка Донбас». Приєднання частини Сходу України до РФ на правах окремого федерального суб'єкта чи частини Ростовської області Південного Федерального округу.
- 4) Збереження статус-кво на невизначений час, «палестинізація» або «невизначеність території».

### **1. ВИЗНАЧАЛЬНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ ПІСЛЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ**

Врегулювання збройного конфлікту на Сході України та вірогідне встановлення формального контролю центральної влади над ситуацією в регіоні не гарантує однозначної нормалізації ситуації. Попри зростання впливу чинників нормалізації ситуації в результаті подолання збройного спротиву сепаратистів і встановлення жорсткого контролю над україно-російським кордоном, існують реальні загрози розвитку негативних сценаріїв.

Перепонами для позитивного розвитку пост-конфліктної ситуації в регіоні, вочевидь, ще довгий час залишатимуться інспіровані з-за кордону та підтримувані колишніми кримінальними («хазяями») Донбасу тероризм, партизанська війна, диверсії та саботаж. Існує реальна загроза територіальній цілісності України через «палестинізацію» або «ольстеризацію» східних регіонів, а в разі прямого військового втручання з боку Російської Федерації – гіпотетично можливі «абхазько-придністровський» або «кримський» варіанти.

#### **Основними чинниками, що провокують можливий негативний розвиток постконфліктної ситуації, є:**

- недостатня лояльність населення до проекту Україна – несприйняття значною частиною мешканців регіону українських владних інститутів, європейського вектору розвитку; пострадянська «закапсульованість» населення та відсутність позитивного образу майбутнього регіону в рамках єдиного проекту Україна та люмпенізація;
- викривлена структура економіки регіону;
- невизначеність регіональних політичних еліт та часткова втрата довіри населення, що призвело до кризи місцевої влади;
- негативні міжнародні аспекти, що характеризуються наявністю різновекторних впливів на ситуацію з боку суб'єктів на міжнародному рівні – відносини між РФ та ЄС, відносини між Україною та ЄС, вплив США та НАТО, а також вплив Росії, що підтримує пострадянські та сепаратистські настрої для збереження нестабільності регіону та України.

Водночас, є підстави відзначити наявність нових позитивних тенденцій (внутрішніх та зовнішніх), які після врегулювання збройного конфлікту мають потенціал позитивного впливу на розвиток постконфліктної ситуації. Під позитивним розвитком мається на увазі насамперед відновлення контролю центральної влади та діяльності державних інститутів на Сході України.

#### **1.1. Недостатня лояльність населення до проекту Україна.**

Загалом слід констатувати, що значна частина мешканців територій Луганської і Донецької областей не ідентифікує себе у етнічному сенсі ані українцями, ані росіянами, вважають себе окремішнім народом – жителями Донбасу, при цьому повною мірою зберігаючи менталітет «радянської людини».



Це відбулося внаслідок десятиріч маніпулювання свідомістю громадян з боку політичних очільників регіону, свідомій консервації комуністичних і соціалістичних традицій, його інформаційній та культурній ізоляції. Метою цього було полегшення керування регіоном, зокрема експлуатації трудових і природних ресурсів з боку місцевих еліт, що влаштувало Київ, зацікавлений у стабільності регіону. Шахтарські протести стали звичним способом шантажування центральної влади з боку осіб, що здійснювали політичний та соціальний контроль регіону протягом десятиріч.

Особливість місцевих еліт – поступове зрощення комуністично-партійних функціонерів та директорів шахт з верхівкою криміналітету та створення кримінально-олігархічних кланів. Ними була здійснена приватизація ресурсів та перерозподіл на користь клану Ахметова внаслідок низки кримінальних війн. Політичне життя було приватизовано Партією Регіонів, основною метою якої був захист бізнес-інтересів основних олігархічних кланів.

Кримінальний спосіб заволодіння активами, отримання прибутку, необхідність легалізуватися та розвивати бізнес закордоном обумовили залежність низки осіб від спецслужб Росії, що забезпечило кооперацію з потужними російськими бізнесовими та кримінальними кланами, участь у прибуткових схемах, відмивання коштів. Правоохоронні органи виконували обслуговуючу функцію, знаходились на утриманні. Кадрові призначення погоджувалися з реальними власниками Донбасу, керівництво було залежним від них.

Особливість регіону обумовила збереження кримінальної культури, високий рівень злочинності (за показниками кількості зареєстрованих злочинів Луганська і Донецька області традиційно займали, відповідно, другу та третю позиції після АР Крим). Кожен четвертий житель цих регіонів має судимість.

Донбаські еліти свідомо культивували тип соціально пасивного, відданого хазяїну, залежного громадянина-підданого. Населення при цьому розглядалося як ресурс для експлуатації. Соціальні та культурні потреби задовольнялися у межах необхідного, для забезпечення основних життєвих потреб, щоб не викликати незадоволення. Права людини, що виходили за рамки потреб виживання – свобода слова, право на справедливий суд – загалом ігнорувалися. Правозахисна та незалежна журналістська діяльність на Донбасі були справою небезпечною, аж до втрати життя (справа О.Александрова).

Як наслідок, соціальна поведінка середньостатистичного жителя Донбасу є пасивною, тяжіє до патерналістського сприйняття держави та власників / керівництва підприємств.

Життєвий уклад має простий алгоритм: ходити на роботу, отримувати заробітну плату; не виказувати незадоволення, не протестувати; робити те, що накажуть. У побуті укорінено несприйняття тих, хто «занадто розумний» чи «багато чого хоче».

Закапсульований у донбаських реаліях регіон культурно й ментально залишився на периферії України у віртуальному пострадянському просторі. Традиційна російськомовність, відсутність мотивації вивчення української мови, укоріненість у радянському історичному міфі при неефективній культурній політиці також не сприяли інтеграції Донбасу в Україну.

На сьогоднішній день на Сході України спостерігається процес втрати змісту конфлікту для більшості населення, втома від бойових дій та пошук будь-якого виходу, що призведе до припинення вогню. Така ситуація впливає на настрої по всій Україні, особливо на південному сході, що обумовлює **формування двох актуальних тенденцій, які мають призвести до перемир'я:**

- (1) інтенсифікація АТО,
- (2) припинення вогню та переговори із повстанцями.

Успіх окупації та анексії Російською Федерацією Криму, пропагандистські картинки у російських ЗМІ щодо кардинального покращення життя громадян (підвищення пенсій, зарплат) обумовили очікування у населення переходу Донбасу під контроль Росії за такою самою схемою. Проект федералізації (створення автономії) та наступне відокремлення від України також сприймалося як цілком реалістичний сценарій.

Неможливість розвиватися у безпечних, прозорих умовах обумовило повзучу міграцію



найбільш активного населення з регіону – представників малого та середнього бізнесу, інтелігенції, що могли реалізуватися поза межами регіону, закордоном. Збройний конфлікт, проведення АТО суттєво посилює цю тенденцію. Натомість легкий доступ до зброї, анархія, безкарність призвели до збільшення частки люмпенізованого прошарку міського населення. Озброєні маргінали отримали можливість збагачуватися за рахунок інших громадян, диктувати свої умови. Саме такий «пролетаріат» був рушієм більшовицької революції 1917 року і могильщиком інтелігенції, продуктивних сил тодішньої Росії.

Окрему проблему складає стан інформаційної політики на Донбасі, зокрема медіасфери, що не надає змоги ефективно формувати позитивний образ проекту України:

- звичка населення до перегляду російських та російськомовних каналів робить важким вплив з боку україномовних центральних каналів;
- незадоволення відключенням російського інформаційного та культурного продукту (який є часто вищим за якістю) веде до відчуття насильства та обмеження соціокультурних прав російськомовного населення;
- дискредитація загальнонаціональних засобів масової інформації, які не позиціонують себе як такі, що представляють інтереси населення Донбасу, випадки свідомого або несвідомого викривлення інформації, використання некоректної з точки зору населення лексики («ватники», «колоради») як загальноприйнятої призводить до відчуження населення щодо змісту інформаційних повідомлень, які ними транслюються;
- відсутність місцевих авторитетних медіа-фігур, що створює картину домінування «київського медіа-класу», що знижує рівень довіри до державних ЗМІ;
- наявність можливості перегляду російських телеканалів та використання інтернету населенням веде до відсутності монопольного впливу на характер сприйняття подій населенням;
- залучення до військових підрозділів не місцевих жителів, а представників центральної та західної України, наявність існуючого протягом довгих років соціокультурного відчуження в галузі історичної пам'яті, мови та ідентичності створює передумови сприйняття АТО як процесу окупації з чужою щодо життєвих інтересів населення метою.

#### Висновки:

1. При створенні планів постконфліктного розвитку Сходу України слід враховувати, що **більшість жителів Донбасу не пов'язують своє майбутнє з реалізацією спільного проекту розвитку демократичної, європейської України**. Вирішення проблем очікується з боку Росії, В.Путіна особисто. Це є результатом зубожіння, тривалої антиукраїнської пропаганди, укорінення «донбаської» ідентичності та радянських міфів. Політика РФ в Донбасі, спрямована на автономізацію регіону, відповідає, в цілому, очікуванням значної частини населення.

2. Зберігатиметься значна кількість осіб, потенційно готових продовжити збройний спротив за сприятливих умов; загроза посилюється наявністю значної кількості зброї у населення. Прошарок озброєних люмпенів, що не визнають жодних моральних норм чи обмежень, слід розглядати як ворожий українському проекту.

3. З «ідейними» послідовниками донецького сепаратизму, навіть озброєними, можна налагодити діалог, здійснити спроби каналізувати збройний конфлікт у політичне русло – дати можливість політичного самовизначення окремих регіональних рухів, за умови відмови від збройного вирішення проблеми.

4. Реалізація економічних проектів, у тому числі розвитку малого й середнього бізнесу, буде стримуватися якістю населення. У соціально-економічному сенсі воно переважно пасивне, низько кваліфіковане, не схильне до навчання, підвищення чи зміни кваліфікації. Переважають традиціоналістські, утриманські настрої, криміногенна поведінка. Робота у шахті чи копанці залишається найбільш прийнятним, зрозумілим способом заробляння. Зрозумілими, звично комфортними залишаються і напівфеодальні правовідносини «робітник-хазяїн». Спроби змінити такий життєвий уклад наражатимуться на насторожене ставлення, несприйняття.



5. Формується ситуація втоми від бойових дій, певної апатії та готовності до прийняття будь-якого успішного сценарію, що приведе до мирного врегулювання.

## 1.2. Невизначеність політичних еліт, криза влади

Очільники, хазяї Донецької та Луганської областей з початку кризи (до його переходу у збройний конфлікт) не заявили свою проукраїнську державницьку позицію. Це було обумовлено високим рівнем залежності від старих кланових зв'язків із В.Януковичем та його сімейним і бізнесовим оточенням, а також від російських олігархічних кіл, наближених до В.Путіна (В.Новинський).

З огляду на це, перехідний уряд О.Турчинова був обмежений у виборі «гравців» – стабілізація Донбасу залежала від реальних власників промисловості регіону. Уряд зайняв пасивно-вичікувальну позицію. Не були здійснені зміни керівників, призначених В.Януковичем та «сім'єю». Реальне керівництво територіями не здійснювалося.

З часу призначення С.Тарута практично не зустрічався з обласними депутатами, не працював у приміщенні облради. Спілкування з апаратом здійснювалося через помічників.

Практично не велася робота з населенням – не було зроблено жодних спроб повернути на свій бік проукраїнських жителів Донецької та Луганської областей, задіяти їх потенціал. Не було спроб роз'яснити позицію центральної влади, поточний політичний момент для решти населення. Натомість міфи про те, що у Києві прийшла до влади фашистська хунта, що Донбас годує Україну, що бандерівці прийдуть мститися місцевому населенню, лише зміцнювалися.

Комунальна преса «Муніципальна газета» м. Донецька була одним із провідників антиукраїнської пропаганди, що влаштовувало керівників області та міста.

Не вживалися заходи для упередження сепаратистських заколотів, захоплення приміщень місцевих органів державної влади. Не були покарані організатори та саботажники з числа міліціонерів. С.Тарута займав вичікувальну позицію, Р.Ахметов – латентно просепаратистську, А.Єфремов – відверто просепаратистську. Мітинги ДНР охоронялися донецькою міліцією, за наказом керівництва ПР. Вбивства та побиття симпатиків України по-суті заохочувались. Лояльне, свідоме населення було зражене, залякане.

Бізнесово-політичні клани не бачать для себе можливостей без суттєвих втрат брати участь у проекті розвитку демократичної, європейської України. Будуть втрачені можливості отримання преференцій за рахунок бюджету, ухилення від сплати податків. Гра за прозорими правилами суттєво вплине на конкурентне середовище. Посилюється загроза рейдерських дій з боку кланів, що підтримали цілісність України (Коломойський). Є загроза притягнення до відповідальності за фінансування контрреволюційних та сепаратистських акцій, злочинів минулих років.

Окрім того, донецько-луганські клани пов'язані бізнес-інтересами з РФ, часто підконтрольні їх спецслужбам, тому не можуть займати проукраїнську позицію.

Не було здійснено переформатування правоохоронних органів, не контролювався процес створення загонів самооборони.

Правоохоронні органи регіону протягом десяти років чи більше забезпечували потреби кланів щодо експлуатації ресурсів. На віддачу, керівники правоохоронних органів «кришували» легальні та кримінальні бізнеси, а також отримували доплату та лояльність. Кадрові призначення на всіх рівнях та ланках погоджувалися з реальними власниками регіону, як правило були платними. Корупція в міліції стала системною.

Тому керівники правоохоронних органів, зокрема міліції, мали серйозні підстави очікувати розслідування своєї діяльності, репресій. Впевненість у тому, що вони будуть потрібні олігархам-хазяям регіону, що купували їх послуги, рентопошукові мотиви обумовили зраду України. Рядовий склад також після деякого коливання підтримав сепаратистів, оскільки була задекларована підтримка більшістю населення Донбасу проекту федералізації за результатами «референдуму».



**Висновки:**

1. **Політична верхівка Донецької і Луганської областей не скористалася можливостями не допустити сепаратистських сценаріїв у своїх регіонах. Натомість, конфліктний потенціал був використаний для спроб диктувати умови Києву.** Коли конфлікт вийшов з-під контролю і став переростати у громадянську війну, час на врегулювання було упущено – лояльні та активні громадяни були залякані; Янукович і Росія змогли реалізувати свої сценарії з опором на найманців, люмпенів та дезорієнтованих громадян.

2. Немає жодних підстав бути впевненими у державницькій позиції бізнесово-політичних кланів Донецької та Луганської областей, керівної верхівки правоохоронних органів. Вони виявляють залежність від Росії; їх самозбереження пов'язане з самостійним, проросійським проектом розвитку Донбасу. Пряма військова агресія, очевидно буде підтримана політиками, нинішніми лідерами ДНР, ЛНР та «Новоросії».

**1.3. Викривлена структура економіки регіону**

Донбас є одним з найбільш розвинутих промислових регіонів України, в якому створюється п'ята частина ВВП країни, та має значний ресурсний і експортний потенціал. Однак для економіки регіону характерні чинники, які здійснюють негативний вплив не тільки на регіон, а й на країну в цілому, та створюють виклики в контексті реформаторського та євроінтеграційного порядку денного.

Економіка Донбасу (Донецької та Луганської області) має досить високі показники концентрації промислового виробництва, зокрема у таких сферах, як виробництво та поставки е/е, газу, пари (20,8% від загальноукраїнського показника у 2013 р.); виробництво металу та виробів з нього (43,8%); добувної промисловості (32,4%); хімічної промисловості (28,8%); машинобудування (22,8%).

Для економіки Донбасу притаманний високий рівень концентрації капіталів в рамках декількох фінансово-промислових груп. Відзначимо, що у рейтингу Forbes Україна, який був зіставлений у 2013 р., перші три позиції займають підприємства з Донбасу, зокрема, «Метінвест», «ДТЕК» та Індустріальний Союз Донбасу. Перші два є основою найпотужнішої в Україні фінансово-промислової групи Р.Ахметова СКМ, яка за результатами 2012 р. забезпечила виробництво 7% ВВП країни. На СКМ припадає більше 45% (за 4М2014) видобутку вугілля в Україні, більше 50% у виробництві залізорудної сировини та сталі в Україні. На підприємствах «ДТЕК» сконцентровано приблизно 63% всіх потужностей теплових електростанцій країни (2013 р.). Висока концентрація активів в одних руках дає можливість для отримання переваг, притаманних монопольній / олігопольній ринковим системам, та додаткових важелів для тиску на державу з метою отримання певних преференцій.

Крупні підприємства базових галузей, що входять до фінансово-промислових груп, є основою економіки регіону, що проявляється у їх забезпеченні зайнятості, наповнення бюджетів, у створенні попиту для суміжних галузей, у тому числі для малого та середнього бізнесу. Тому виробничі показники великих підприємств мають вплив на соціально-економічну ситуацію в регіоні, тоді як роль малих та середніх підприємств в регіоні є менш важливою, ніж у середньому по Україні. Наприклад, в Донецькій області частка великих підприємств у обсягах реалізації продуктів і послуг сягає 53,2% проти 41,9% по Україні, а середніх і малих – 46,8% проти 58,1% по Україні (2013 р.).

**Обмежена диверсифікація експорту**, що призводить до високої волатильності експортних надходжень та залежності економіки регіону від змін кон'юнктури та протекціоністських заходів на основних ринках збуту. Донецька і Луганська області мають значний експортний потенціал, на них припадає близько 25,1% або \$ 15,9 млрд. (2013 р.) експортної виручки України від торгівлі товарами. Основними ринками збуту залишаються країни СНД (в основному РФ). Останнім часом роль російського ринку як ринку збуту поступово знижувалася. Так, питома вага РФ в експорті Луганської області у 2012р. становила 43%, у 2013 р. – вже 35,4%. У Донецькій області – 22% та 19,7% відповідно. Водночас питома вага ринків ЄС поступово зростає, однак





не може поки що компенсувати скорочення російського ринку (частка країн ЄС у експорті областей становила близько 25% у 2013г.). У загальному експорті регіону спостерігається значна частка товарів з невисоким рівнем переробки та доданої вартості (продукція добувної промисловості, металопродукція – більше 60% загального експорту регіону), ціни на які на світових ринках характеризуються значною волатильністю. В той самий час для експорту продукції з високим рівнем доданої вартості характерна висока залежність від одного ринку збуту (низька географічна диверсифікація). Так, питома вага машинобудівної продукції у експорті Луганської області становить 22%, Донецької – трохи більше 10% (2013р). При цьому основним ринком збуту для машинобудування залишається РФ. Поставки окремих галузей машинобудування на російський ринок становлять до 70-80% усього обсягу експорту цих галузей (наприклад, вагонобудівної і трубної промисловості). Ці галузі зараз відчувають найбільш суттєвий спад через загострення російсько-українського конфлікту.

**Висока енергозалежність економіки регіону.** Регіон – лідер зі споживання енергоресурсів, тут виробляється близько 16% валового доданого продукту в Україні, а споживається понад 25% енергоресурсів (в т.ч. у промисловості, житловому секторі, будівництві, секторі послуг, сільському господарстві). Високий рівень енергоспоживання обумовлений структурою промислового виробництва (переважають енергоємні галузі) та значною питоною вагою застарілих енерговитратних технологій, високим рівнем фізичного та морального зношення основних виробничих фондів промислових підприємств. Основні споживачі енергоресурсів в регіоні – промисловість (металургійна, добувна, виробництво неметалевих мінеральних виробів, хімічна промисловість) та житловий сектор. Висока енергоємність продукції промислових підприємств негативно впливає на конкурентоспроможність продукції. За останні п'ять років ефективність використання енергоресурсів у металургійній галузі поступово збільшувалася (у зв'язку з модернізацією доменного виробництва), однак вона досі суттєво відстає від європейських показників.

**Підприємства регіону глибоко залучені в систему виробничої кооперації з підприємствами з інших регіонів.** Через наростання військового конфлікту на Сході країни збільшилися ризики порушення міжобласних галузевих зв'язків та перебоїв у роботі базових галузей регіону, зокрема ГМК, машинобудування, ін. Наприклад, у Донецькій і Луганській областях зосереджені в основному підприємства, що займаються виробництвом сталі, при цьому основна сировинна залізородна база зосереджена у Дніпропетровській області (Кривий Ріг). Відтак, виробничі показники підприємств регіону мають безпосередній вплив на ділову активність в інших регіонах.

**Залежність від прямих бюджетних дотацій та преференцій.** Незважаючи на значний вклад регіону у ВВП країни, існує значний дисбаланс на рівні відрахувань до державного бюджету та отриманні бюджетних асигнувань. При цьому низька ефективність приватного корпоративного та державного секторів обумовлюють постійну потребу у фінансовій підтримці з центрального бюджету. У 2013р. внесок Донецької та Луганської областей у доходну частину бюджету становив 14,6 млрд. грн. або 4,3% доходів держбюджету. Разом з тим витрати держбюджету на ці дві області становили близько 52 млрд. грн. або 13% усіх витрат. Найбільш дотаційною є вугільна промисловість. Відповідно до заяв Прем'єр-міністра А.Яценюка, бюджетні дотації державних вугільних підприємств Луганської та Донецької областей у 2014 р. становитимуть 34 млрд. грн. (з урахуванням покриття збитків шахт і виплати зарплати шахтарям).

#### Висновки:

1. **Для економіки Донбасу характерним є високий рівень монополізації та зрощення з державним сектором,** що призводить до викривлення функціонування ринків продукції на місцевому та національному рівнях, створення бар'єрів для іноземних стратегічних інвестицій, використання неринкових механізмів перехресного субсидування при формуванні тарифів на послуги державних монополій. **При цьому великі підприємства роблять значний внесок у формування ділової активності та соціальних показників в регіоні, що надає їм політичні важелі у вирішенні власних питань.**



2. Економіка регіону є особливо вразливою до зовнішньої кон'юнктури (економічної та політичної), оскільки динаміка промислового виробництва регіону визначається експортними показниками базових галузей. Через обмежену диверсифікацію ринків збуту та товарної структури російський фактор досі має значний вплив на соціально-економічний стан в регіоні.

3. Висока енергозалежність економіки регіону є фактором ризику для нього, оскільки виробничі показники та конкурентоспроможність продукції є дуже чутливими до зростання цін на енергоресурси.

#### 1.4. Неоднозначні міжнародні аспекти впливу

Неоднозначність міжнародних аспектів впливу обумовлена складністю геополітичної та гео-економічної ситуацій на Сході України, які утворюють багатогранну структуру взаємозв'язків, серед яких можна визначити:

- підтримку Росією пострадянського руху на Сході, що не визнає легітимності України;
- визнання з боку ЄС та США легітимності та територіальної цілісності України та проведення АТО на Сході як адекватного інструменту контролю за суверенною територією;
- підтримку ЄС та РФ торгових добросусідських відносин і непопулярність санкцій проти Росії;
- підтримку з боку США, Великобританії та інших країн співдружності економічних санкцій проти Росії, яку вони визнають агресором на сході України;
- підтримку Польщею та Литвою центральної влади України та проведення АТО на Сході.

У результаті конфлікту на Сході України проявилися конфлікт між геополітичними та гео-економічними інтересами країн ЄС. З одного боку, вони політично підтримують підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС і засуджують дії РФ. З іншого боку, країни ЄС, що відчують потенційну загрозу з боку Росії, за виключенням Польщі та Литви, не готові до економічних санкцій та виступають як економічні союзники Росії всупереч своїм військово-політичним союзникам із США та Великобританії.

Схід України, особливо Донбас, розвивався в контексті пострадянського простору під домінуючим впливом Росії, фактично поза контекстом проекту України, що обумовило:

- інформаційну й ментальну залежність від Росії, інфікування свідомості штучними страхами («бандерівці», «Правий сектор»);
- відчуження від України; несприйняття Революції гідності, перехідного уряду;
- вороже сприйняття українських збройних формувань, ідентифікацію їх як загарбників та агресорів;
- підтримку спроб створення сепаратистських квазідержав (ДНР, ЛНР, Новоросія) аж до приєднання до РФ, під впливом анексії Криму.

Існує висока вірогідність того, що російська сторона продовжуватиме стратегію «замороженого конфлікту» шляхом постачання зброї та найманців у регіони конфлікту. Не виключена організація диверсій на об'єктах критичної інфраструктури та проведення інших видів підривної діяльності.

#### Це обумовлено політичними та економічними інтересами РФ:

**Політичні цілі** – зрив європейської та євроатлантичної інтеграції України (ЄС, НАТО); створення умов для неможливості успішного демократичного розвитку; уповільнення економічного зростання; ресурсне послаблення. Ця мета досягається за рахунок створення постійної точки «тлючого конфлікту», що унеможливить мирний розвиток держави. Території, контрольовані сепаратистами використовуватимуться як плацдарм для поширення нестабільності на всю територію України. Необхідність нарощувати військову присутність на Донбасі; відбудовувати зруйновані об'єкти інфраструктури, житловий фонд тощо потребуватиме значних коштів. Партизанські дії, диверсії та теракти з імовірними жертвами забезпечать постійну напругу в



суспільстві. Бажаною метою для агресора є досягнення у східних регіонах стану **гуманітарної катастрофи**, що стане приводом для більш інтенсивного втручання у внутрішні справи нашої держави і слугуватиме аргументом для дискредитації України на міжнародній арені. Настання зимових холодів, руйнування об'єктів життєзабезпечення посилюватимуть імовірність досягнення мети агресії.

Іноземна фінансова допомога в таких умовах може виявитися неефективною, економічні проекти – провальними. Поступово Україна втрачатиме репутацію та підтримку з боку ЄС, США та міжнародних фінансових інституцій. Остаточна ціль – зміна політичного керівництва через непопулярність, банкрутство. Далі – відновлення російського контролю через маріонеткових політиків, фрагментація і руйнування України як незалежної держави.

Не виключено застосування **військової сили** для досягнення стратегічних цілей.

Це може виявитися у діях з дестабілізації кордону; підтримки сепаратистів зброєю, військовою технікою; здійснення заходів радіорозвідки, перехоплення на каналах зв'язку; підтримка з повітря, постачання найманців, здійснення диверсій та провокацій військовими, перевдягнутими в українську військову форму.

Імовірною залишається військова агресія «гібридними» заходами, як-от: введення на територію України військового контингенту без розпізнавальних знаків («самооборони»), під емблемами «Армії ДНР» (сценарій захоплення Криму); російських миротворців (гуманітарна катастрофа, рятування російськомовних громадян - сценарій Південної Осетії); російських рятувальників (техногенна аварія з можливими негативними наслідками для населення РФ). Можлива також пряма військова агресія під будь-яким приводом, внаслідок спланованої провокації.

Тактика вже апробована на теренах СНД: заняття території, встановлення контролю за підтримки місцевої влади та правоохоронців, проведення («виборів»), імплементація результату референдуму про незалежність Донбасу, визнання новоутвореної держави. Скасування дозволу Ради Федерації на введення військ в Україну є оманливим кроком. Такі рішення є технічними і приймаються / відмінюються в оперативному режимі.

Можливим є подальше роздмухування «казацького» руху за відновлення території Войска Донського за рахунок територій Донбасу аж до створення окремого казацького уряду у складі відповідних діячів з РФ та України; формулювання територіальних претензій.

**Економічні цілі.** Росія зацікавлена у збереженні повного економічного контролю за промисловим потенціалом регіону. У 2-й половині 1990-х років та особливо після 2010 року значна частина промислового потенціалу Донбасу перейшла у власність російських олігархів та фінансово-промислових груп: В.Новинського (наближений до В.Путіна), В.Нусенкіса, І.Зюзіна, Д.Жванії, «Внешнекономбанк», «Трансмашхолдинг», «Атоменергомаш», «ТНК-Брітіш Петролеум». Нині Росія контролює значну частину металургійних підприємств, підприємств нафтопереробки, машинобудування, серед яких є підприємства стратегічного значення.

Необхідно розглянути можливі міжнародні дії, які мають невисоку ймовірність на теперішній час щодо ситуації на сході України:

- введення миротворчих військ з мандатом ООН;
- введення російських миротворчих військ під «парасолькою» ОДКБ з причини гуманітарної або техногенної катастрофи, що загрожує території та громадянам РФ;
- фактичне визнання з боку ЄС, США та РФ керівництва ДНР та ЛНР або інших квазідержавних угруповань на Сході України, що мають збройні сили, як суб'єктів переговорів про припинення вогню.

Ці дії або їх відсутність вплинуть на ситуацію на Сході України, які можуть бути вирішені за сценаріями, представленими у другому розділі.

#### Висновки:

1. **Міжнародні впливи на конфлікт на Сході України є різновекторними, що відображає конфлікт геополітичних та геоekonomічних інтересів країн ЄС та США.** Країни ЄС, що відчу-



вають потенційну загрозу з боку РФ, за виключенням Польщі та Литви, не готові до серйозних економічних санкцій проти РФ та виступають її економічними союзниками, перебуваючи одночасно в статусі політичних та військових союзників США, які, в свою чергу, жорстко виступають на боці України проти Росії у конфлікті на Сході.

2. **Росія продовжуватиме заходи з дестабілізації України** і використовуватиме конфлікт на Сході України для досягнення цієї мети. Вживатимуться всі заходи для збереження Донбасу як «гарячої точки» на території України, включно з воєнними діями.

3. **РФ зацікавлена у територіальному поділі України**, що покладе початок процесу фрагментації, створенні автономної чи незалежної республіки на її східних теренах. Конфлікт по лінії Росія – Україна каналізується у видимість конфлікту по лінії «Незалежний Донбас» – Україна.

4. **Керівництво РФ може докласти зусиль до інтенсифікації участі політ-економічних еліт Донбасу у реалізації російських сценаріїв.**

5. З'являється **невисока ймовірність введення військ з мандатами ООН або ОДКБ чи інших структур** та можливого визнання псевдодержавних утворень, які мають збройні сили, як суб'єктів переговорів щодо припинення вогню.

6. **Нарощування економічного співробітництва України з країнами Заходу, передусім ЄС, стане мотивом регіональних еліт до участі у стабілізації ситуації.** Донорська допомога, можливість відкриття кредитних ліній для корпоративного сектору з регіону та спрощення доступу на ринки ЄС прискорить вихід регіональної економіки з кризи, стане стимулом для соціальної стабілізації.

### **1.5. Підвищення значення інституту громадської думки та позитивні зміни соціального фону після відновлення конституційного ладу в Донбасі**

*На територіях Донбасу, які контролювалися сепаратистами, фактично була встановлена диктатура агресивної меншості, яка виключала можливість вільної дискусії щодо шляхів розвитку регіону. Представники ДНР-ЛНР узурпували право говорити від імені всього населення Донбасу. Влада здійснювалася само-призначеними «президентами» та «урядами», тоді як територіальні громади, окремі громадяни були усунуті від процесу прийняття рішень.*

*Як свідчать результати соціологічних досліджень, з самого початку збройного конфлікту, серед населення Донбасу домінувала точка зору, що регіон має залишатися невід'ємною частиною України. Ідею відокремлення регіону та створення суверенної республіки в Донецькій і Луганській областях підтримувала лише незначна кількість жителів. Більшість тих, хто прагнув жити в єдиній країні та не хотів ескалації збройного конфлікту, виявилися в ролі заручників і були позбавлені можливості заявити про свою думку з огляду на ризик для життя.*

*Чимало патріотично налаштованих громадян Донбасу не змирилися із сваволею сепаратистів і разом із збройними силами України розпочали боротьбу за відновлення конституційного ладу в регіоні. Приклад жителів інших південно-східних областей, які не підтримали сепаратистів, також сприяв зміцненню позицій патріотичних сил Донбасу.*

*Зростання рівня злочинності, зупинка підприємств та загальне погіршення умов життя населення підірвали авторитет сепаратистів, остаточно дискредитували ідею створення суверенної «Новоросії». Відсутність реальних кроків з боку Росії, які б свідчили про бажання і готовність прийняти Донбас у свій склад, стала причиною кризи довіри до керівників Російської Федерації. На теперішній час головним запитом з боку населення регіону є запит на мир і встановлення правового порядку.*

**Відновлення конституційного ладу на всій території Донбасу має означати:** забезпечення особистої безпеки громадян, налагодження систем життєзабезпечення та повноцінного адміністративного управління, відновлення роботи підприємств і ЖКГ, своєчасну виплату зарплат, пенсій, початок надання допомоги тим, хто постраждав під час збройного протистояння. Сам по собі перехід до миру стане підставою для якісних змін громадської думки, конструктивним зрушенням на користь єдиної держави, правового порядку та демократичних цінностей.





**Дуже важливо, аби громадян Донбасу активно долучилися до роботи місцевих і регіональних органів влади, до процесу ухвалення рішень, важливих для територіальних громад.** Ухвалення рішень має відбуватися максимально прозоро, із урахуванням громадської думки, передбачати різноманітні форми обговорення (громадські слухання та конференції, місцеві плебісцити, опитування громадян тощо). До реалізації проектів соціального і гуманітарного характеру (наприклад, допомога біженцям) слід активно залучати громадські організації.

**Важливо, аби до відновлення громадсько-політичних процесів на Донбасі змогли долучитися здорові сили суспільства, які бачать перспективу відродження регіону в контексті загальноукраїнського розвитку.** Зрештою це має забезпечити позитивні зрушення громадської думки Донбасу, зміцнити позиції патріотичних сил та центральних органів влади.

#### Висновки:

1. **Через встановлення військової диктатури сепаратистів на Донбасі був припинений легітимний політичний процес;** громадяни, партії, територіальні громади були виключені із публічного обговорення та ухвалення важливих рішень.

2. **З початку політичного конфлікту серед населення Донбасу домінувало негативне ставлення до ідеї відокремлення регіону.** На тлі погіршення умов життя, зростання злочинності та загострення економічної кризи підтримка сепаратизму неухильно скорочується.

3. Відновлення конституційного ладу на території Донбасу, налагодження систем життєзабезпечення населення безумовно сприятиме розширенню соціальної бази центральної влади та патріотичних сил.

4. Перехід до миру надає можливість заявити про свою позицію тим, хто убачає перспективу відродження регіону в контексті загальноукраїнського розвитку.

5. **Відродження публічної політики, легітимного політичного процесу на Донбасі забезпечать якісні зміни громадської думки та її значимість.** Громадяни мають активно долучитися до ухвалення рішень. Цьому сприятиме застосування різноманітних форм погоджувальної демократії: громадські слухання і конференції, місцеві плебісцити, опитування громадян тощо.

## 2. МОЖЛИВІ СЦЕНАРІЇ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ

**Слід розглядати декілька імовірних сценаріїв врегулювання конфлікту на Сході України:**

1) Відновлення контролю центральної влади та діяльності державних інститутів на Сході України (**нормалізація** ситуації);

2) **Автономізація** частини Донбасу на правах окремого утворення з широкими повноваженнями;

3) **Відокремлення** частини Донбасу на правах самопроголошеної суверенної держави; варіант – приєднання частини Сходу України до РФ на правах окремого федерального суб'єкта чи частини Ростовської області Південного Федерального округу;

4) «**Невизначеність** території».

### 2.1. Відновлення контролю та державних інститутів на Сході України

**Такий сценарій можливий за умов:**

- успішного завершення АТО (знищення та капітуляції інсургентів та найманців),
- активного впливу центральної влади на процес відновлення території, створення національного проекту з відновлення Донбасу, залучення міжнародної допомоги;
- повноцінного закриття сухопутного кордону з РФ, визначення морського кордону в Азовському морі та взяття його під контроль;
- поступового відновлення у повному обсязі керованості Донецької та Луганської областей новопризначеними «губернаторами»;





- повноцінного залучення лояльної частини еліт та населення у проект відновлення областей;
- примирення населення, роззброєння, встановлення правопорядку.

**У політичному сенсі:** зберігаються постмайданні тренди; політична спрямованість на євроінтеграцію, участь в українському проекті, подолання корупції, демократизація, поступова зміна еліт.

Досягнення цих завдань є можливим за умови застосування воєнних засобів, залучення значних коштів. Можливим є введення режиму воєнного стану на окремих територіях та населених пунктах, проведення активних воєнних дій, організація антипартизанської, антидиверсійної діяльності.

Вплив на управління областями українських та російських кланів має бути мінімізований.

На територіях воєнного стану діятимуть тимчасові адміністрації, військові комендатури аж до нормалізації ситуації. Децентралізація влади, вирішення значної частини фінансових питань за рахунок місцевих бюджетів стимулюватиме розвиток регіону і прискорить його відновлення.

Відбудова населених пунктів, об'єктів комунального господарства, інфраструктури, відновлення роботи підприємств, повернення біженців потребуватиме залучення значних коштів, затвердження цільової державної програми (ще краще – Національної програми відновлення Донбасу із залученням міжнародної допомоги). Першочергова мета – допомога людям, населенню; вторинна мета – відновлення промислового потенціалу.

На умовах консенсусу має бути вирішена проблема місцевих влад: вони мають бути сприйняті населенням та водночас співпрацювати з центральною владою. Центральна влада повинна не тільки контролювати процеси, але й широко залучати місцеве населення до проектів відбудови краю.

Необхідність розслідування воєнних та кримінальних злочинів, переслідування осіб, що здійснили такі злочини. Можливість відшкодування збитків постраждалим, повернення викрадених (експропрійованих) речей, об'єктів нерухомості, бізнесу власникам. Зберігатимуться високі криміногенні ризики внаслідок відсутності повноцінної міліції / поліції (більшість звільнена за порушення присяги).

Населенню має бути запропоновано визначитися з громадянством та країною перебування. Особам, що відчувають себе частиною «російського світу», мають бути створені належні умови для переселення. Можуть бути укладені відповідні договори. Сам по собі факт переговорів з цих питань може змістити акцент на дії російської сторони з реального захисту та облаштування переселенців.

### **Позитивні наслідки.**

Відновлення статус-кво дозволить у перспективі:

- 1) проводити єдину зовнішню та внутрішню державну політику, здійснювати необхідні економічні та безпекові реформи, протидіяти корупції;
- 2) подолати «закапсульованість» регіону, здійснювати його поступову інтеграцію в простір «українського проекту»;
- 3) у сфері безпеки: вирішувати питання передислокації та переорієнтації підприємств ОПК вглиб території України; здійснювати завдання воєнного будівництва – передислокації військових підрозділів до східного кордону; насичення системи оборони.

### **Ризики:**

1. *Сценарій не вирішує конфлікт, а ліквідує його.* Наслідками може бути значна кількість жертв серед мирного населення; збереження конфліктного потенціалу (нелояльність постраждалих та незгодних громадян); саботаж з боку правоохоронців, посадових осіб; партизанська війна в тилу з високою вірогідністю диверсій та терактів. Можливість «експорту нестабільності» в інші регіони держави.



2. Успіх проекту повністю залежатиме від активного впливу центральної влади на процеси відновлення регіону, подолання корупції, бюрократизму, байдужості; наполегливого проведення національної політики; залучення міжнародної допомоги та інвестицій.

3. Військові дії негативно позначаться на економіці регіону; може бути зруйнована частина підприємств, критично збільшиться безробіття, загроза зuboжіння населення та гуманітарна катастрофа.

4. Утримання та відновлення областей відбуватиметься переважно за рахунок Державного бюджету України. В умовах економічної скрути, транзитного стану державної і місцевих влад, процвітання корупції та загострення криміногенної ситуації це буде проблематичним та може викликати соціальний вибух.

5. Політекономічні еліти (клани) за нинішніх умов не можуть бути повністю лояльними Києву внаслідок зв'язків із колишньою владою та РФ. Відновлення їхнього впливу в регіоні потягне за собою повернення до старих кримінальних схем, корумпування центральної влади та новий конфлікт. Спроба мінімізувати вплив на життя області, «видавити» з влади також викличе конфлікт.

6. Репутаційні втрати влади: несприйняття іншою частиною України – обвинувачення у співпраці з колишніми сепаратистами, гальмування реформ на Сході, створення «заповідника» колишніх регіоналів, «тітушок» тощо.

#### **Висновок:**

Варіант нормалізації обстановки у регіоні є тривалим у часі, забезпечується за рахунок значних воєнних зусиль, людських втрат; є коштовним. Успіх сценарію забезпечується лише у разі активної та послідовної політики центральної влади, переформатування місцевої влади, залучення до «українського проекту» населення. Значною мірою зберігатиметься дія конфліктогенних чинників.

## **2.2. Автономізація частини Донбасу на правах окремого утворення із широкими повноваженнями (Східно-Українська Автономна Республіка, Республіка Донбас)**

**Сценарій відповідатиме планам федералізації та дозволить мінімізувати вплив деяких конфліктогенних чинників.** Йдеться про широку автономію у питаннях визначення форм самоврядування, формування бюджету, створення місцевої міліції, мовної (російська мова), освітньої та культурної політики, організації охорони здоров'я. Усі ці питання можуть успішно вирішуватись у рамках автономії при збереженні цілісності державного кордону.

Для збереження керованістю процесом автономізації слід розігрувати сценарій територіальної автономії «Східно-Українська Автономна Республіка», або «республіка Донбас», зі столицею у Донецьку через об'єднання частини Донецької та Луганської областей.

#### **Умови такого сценарію:**

Він є можливим у результаті жорстких домовленостей – автономізація в обмін на мир (за прикладом Ізраїльсько-Палестинського протистояння).

Прикордонні війська, правоохоронні органи (у питаннях юрисдикції України), підрозділи ЗСУ не можуть комплектуватися за територіальним принципом, що потребуватиме значних витрат.

Реалізація такого сценарію потребуватиме внесення змін до Конституції України та прийняття спеціальних законів, низки підзаконних актів. Перехідний період може бути тривалим.

#### **Позитивні наслідки:**

- Врахування інтересів політекономічних еліт та значної частини населення, можливість залучення їх до державного будівництва та відновлення територій; перенесення вирішення низки економічних та соціальних проблем на місцевий рівень; можливість



залучення російського капіталу для відбудови регіону. Відновлення корупційних схем позначатиметься на місцевому бюджеті. Суспільний негатив (у разі економічних та соціальних негараздів) спрямовуватиметься у бік місцевої влади.

- Збережеться можливість центральної влади впливати на керівництво автономії через залучення до управління державою (представництво в органах влади), участі у загальнодержавних економічних проектах.
- Успішний економічний розвиток України може позитивно вплинути на подальший розвиток регіону як частини українського проекту та послаблення автономістських тенденцій.
- Біженці та частина бізнесу можуть повернутися та відновитися у правах.

Існує низка **проблемних питань та ризиків**, що можуть звести нанівець цей сценарій та нанести шкоду інтересам України:

- межі території та кількість автономних утворень. Можливою є зміна адміністративних кордонів областей України, оскільки не всі території Донецької та Луганської областей готові прийняти такий сценарій.

Населення Червоноармійського, Добропільського, Олександрівського, Великоновосілківського районів Донецької області самостійно обрало керівників районних адміністрацій, які були призначені в.о. Президента. Ці райони залишаються лояльними центральній владі і висловили на місцевих референдумах позицію щодо приєднання до Дніпропетровської області. Вірогідним є приєднання частини території Луганської області до Харківської області.

Межі території повинні вирішуватися на референдумах, але у пост-воєнних умовах, в умовах вірогідності насильства, їх ефективність є сумнівною. Тому межі автономії можна визначити по факту контролю за територією очільників самопроголошених республік.

- можливим є створення двох / трьох автономій – в межах нинішніх територій, підконтрольних ДНР, ЛНР, а також зони Маріуполя чи Лисичанська. Але це обумовить їх нестабільність, некерованість, збільшить кількість інструментів для впливу на Україну з боку РФ;

- проблеми у визначенні сторони / сторін у питанні проведення переговорів з автономізацією; відсутність єдності серед сепаратистів;

- можливість проводити власну митну політику може загрожувати економічним інтересам України та сприяти контрабанді;

- спроби проводити власну зовнішню політику, що суперечитиме національним інтересам України щодо євроінтеграції;

- запуск процесів автономізації Закарпаття та Галичини;

- гальмування антикорупційних, правоохоронних реформ;

- збереження сепаратистських настроїв, культурна ізоляція регіону, російські культурні та політичні впливи;

- відновлення впливу старих олігархічних та кримінальних кланів, представництво у центральних органах влади – можливість впливати на політику України;

- питання розгортання Збройних Сил України на Сході, передислокація та переорієнтація підприємств ОПК буде гальмуватися владою автономії;

- питання наполягання керівництва автономії та РФ щодо встановлення економічного режиму Митного Союзу, що призведе до створення внутрішньої митного кордону.

- значні репутаційні втрати центральної влади, Президента України – сценарій сприймається як часткова капітуляція прихильниками унітарної держави, право-центристами, націоналістами.

#### **Висновок:**

Сценарій автономізації Донбасу є тривалим у часі, менш витратним для державного бюджету, потребуватиме активної участі місцевих еліт. Забезпечує консервацію дореволю-



ційного політичного укладу (аж до участі частини «сім'ї» В.Януковича у економічному освоєнні регіону), збереження впливу РФ, низки проросійських політиків. Є ризики створення перепон для демократичного, ринкового розвитку України через спробу входження до Митного Союзу, що призведе до формування внутрішнього митного кордону. Територія автономії продовжуватиме використовуватися для підривної діяльності російських спецслужб, чому сприятиме слабкість державного кордону, прозорість адміністративного кордону між автономією та рештою території України.

Автономізація створює небезпечний прецедент та небезпеку відділення у окреме державне утворення або приєднання до РФ за Кримським сценарієм. Мінімізація ризиків фрагментації держави потребуватиме нової регіоналістики (переформатування регіонів, адміністративно-територіальної реформи).

### **2.3. Повне відокремлення частини Донбасу на правах самопроголошеної суверенної держави «Республіка Донбас» або приєднання частини Сходу України до РФ на правах окремого федерального суб'єкта чи частини Ростовської області Південного Федерального округу**

**Радикальний, але вірогідний сценарій, що дозволяє «відсікти» проблемний регіон, але при цьому територіальні, економічні та політичні втрати розглядатимуться як плата за успішний розвиток проекту «європейська Україна».**

Проект може бути наслідком переговорів між Україною і радикальною частиною сепаратистів за умови консенсусу політекономічних еліт (умови – збереження їх бізнесу, сфер впливу) та підтримки більшості населення.

Очільники держави будуть піддані різкій критиці за територіальні втрати та безглузді жертви. Для мінімізації наслідків необхідно скоротити до мінімуму можливі **втрати територій та стратегічних об'єктів, розташованих на них**. Для цього вже найближчим часом необхідно здійснити адміністративно-територіальну реформу, розподіливши райони, що контролюються центральною владою, між Дніпропетровською та Харківською областю (та / або створивши окремі округи: Маріуполь, Лисичанськ).

Активні, свідомі громадяни, що перемістилися в інші регіони навряд чи повернуться назад. Частина біженців може повернутися додому. Слід всіляко сприяти закріпленню соціально активних громадян, патріотів, підприємців у нових місцях проживання.

Реалізація такого сценарію можлива за умови широкого консенсусу політичних еліт України та усвідомлення населенням необхідності врегулювання конфлікту на таких умовах задля мирного розвитку України.

Розподільна лінія між державами має стати державним кордоном із відповідним режимом. Процеси делімітації та демаркації кордонів, створення пунктів пропуску мають бути проведені у найкоротші строки. Лінія оборони має бути переміщена відповідним чином, вздовж кордону. Саме цей кордон можна буде умовно вважати **новим українсько-російським кордоном**.

Збережеться активний вплив Російської Федерації. Промисловість нової держави буде переорієнтовано на ринки Росії, країн Середньої Азії, використано для створення замкнених циклів в ОПК. Для зменшення ризиків РФ керуватиме РСД через маріонеткові уряди. Кордон між ними буде, очевидно, прозорий.

На території нової держави збережеться існуючий клановий уклад управління з високим впливом криміналітету, корупцією. Не виключена «білорусизація» держави. Економічно залежне, апатичне населення не братиме активної участі у політичному житті.

Територія Республіки Донбас стане привабливою для кримінального бізнесу і може стати «перевалочною базою» для всіх кримінальних трафіків, базою відмивання коштів тощо (приклад Придністров'я). Можлива переорієнтація частини корупційних схем на джерела російського бюджету; відповідна переорієнтація контрабандних потоків – втрати нестимуть у більшій мірі місцевий бюджет та бюджет РФ.





Нове державне утворення із населенням у 4-6 мільйонів осіб із досвідом бойових дій проти української армії та внутрішніх військ має мобілізаційний потенціал для майбутніх збройних конфліктів і виконання «над-мети» – створення «Новоросії».

Фінансова система України та нової держави мають бути роз'єднані. Мають бути створені можливості для контролю з боку України за об'єктами постачання та транзиту електроенергії, газу, вуглеводнів. Потрібен тривалий перехідний період для створення відповідних механізмів контролю за стратегічними об'єктами.

Україна буде змушена врегульовувати питання виплат коштів з Пенсійного фонду для громадян нової держави, можливо через участь в утворенні нового фонду, укладення відповідних угод. Більша частина соціальних питань буде покладена на уряд нової держави.

#### **Ризики:**

- Нова держава не сприйматиметься населенням України як дружня, і навпаки. Тривалий час зберігатиметься напруга, відчуження. Економічні зв'язки значною мірою будуть розірвані. Буде втрачена значна частина промислового потенціалу (металургія, хімічна промисловість, ОПК)
- Є високі репутаційні ризики для керівництва України – рішення сприйматиметься як поразка.
- Міжнародні фінансові організації (Світовий Банк, МВФ) можуть переглянути програми співпраці з Україною. Внаслідок падіння доходів бюджету, експорту товарів та послуг зросте потреба у зовнішніх запозиченнях.
- Територія нової держави повністю контролюватиметься РФ та її спецслужбами, використовуватиметься як плацдарм для підривної роботи, експорту криміналу та нестабільності.
- Конфлікти між Україною та Росією будуть каналізовані у конфлікт між Україною та новою державою, що суттєво розширюватиме поле маневру для Росії.

**Стосовно можливого приєднання частини Сходу України до РФ на правах окремого федерального суб'єкта чи частини Ростовської області Південного Федерального округу,** то цей варіант сценарію відокремлення на сьогодні не вигідний РФ, оскільки тягне за собою величезні витрати як економічні, так і політичні (укорінена репутація країни-агресора). З іншого боку, такий варіант надає можливість повного контролю за промисловим потенціалом, внутрішньополітичні вигоди.

Цей сценарій може актуалізуватися у разі загрози втрати Росією контролю над Республікою Східний Донбас, що можливо у разі посилення «українізації», демократизації, спроб повернутись до складу України, створення інших ризиків для стабільності РФ.

#### **Висновок:**

На сьогодні цей варіант сценарію відокремлення не реалістичний, але імовірний за певних умов.

#### **2.4. Збереження статусу-кво на невизначений час, «палестинізація» або «невизначена територія»**

**Умовна «палестинізація» регіону.** Конфлікт не врегульовується ані мирними, ані військовими діями. Немає визначеного лідерства, немає визначених територій, чітких ліній фронту, кордон залишається напівпрозорим. Зберігається військовий паритет – немає переможців. На невизначеній території не діють закони, поширюється злочинність, насильство. Економіка контрабанди та чорного ринку. Руїнація систем життєзабезпечення, висока імовірність техногенних аварій.





**Основна мета** - нерозповсюдження конфлікту (розподільні лінії). Україна намагається локалізувати вогнища шляхом створення демілітаризованої зони навколо конгломерату цих територій і пунктів. Триває перманентна міграція біженців. Розвивається прифронтова інфраструктура (розгортаються шпиталі, склади, фільтраційні пункти та табори) Створюється воєнний плацдарм для впливу на самопроголошені республіки. Територія по-суті є буферним анклавом. Варіанти: певні території можуть мати суб'єктність та управління.

**Такий сценарій може влаштувати РФ**, оскільки палестинізація території однозначно відволікатиме кошти центрального бюджету на подолання наслідків тліючого конфлікту. Паритетна ситуація є нетривкою і керованою в напрямку загострення.

#### **Ризики:**

- Перманентна міська війна в індустріалізованому та багатонаселеному регіоні матиме тяжкі наслідки, зокрема жертви серед мирного населення.
- Неминучою є гуманітарна катастрофа, високі ризики техногенних катастроф. Створюється «культурний простір війни» – населення України та регіону починає сприймати війну як звичний стан.
- Неминучі репутаційні втрати для керівництва держави. Неврегульованість ситуації, постійні людські та економічні втрати сприймається як виклик.
- Розвиток України гальмується, усі воєнні ризики зберігаються.

#### **СЦЕНАРІЙ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ: ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ**

**Таким чином, аналіз ймовірних варіантів вирішення пост-конфліктної ситуації на Сході України показав, що існує декілька сценаріїв:**

1. Відновлення контролю та державних інститутів на Сході України;
2. Автономізація частини Донбасу на правах окремого утворення із широкими повноваженнями (Східно-Українська Автономна Республіка або Республіка Донбас);
3. Повне відокремлення частини Донбасу на правах самопроголошеної суверенної держави «Республіка Донбас» або приєднання частини Сходу України до РФ на правах окремого федерального суб'єкта або частини Ростовської області;
4. Збереження статус-кво на невизначений час, або «палестинізація» конфлікту, «невизначена територія».

**Перший та третій сценарії, які передбачають повний військовий та державний контроль з боку або України або Росії над Донбасом, є малоімовірними в короткотерміновій перспективі** (з огляду на малоімовірність припинення теперішнього втручання РФ у першому випадку або здійснення прямого зовнішнього військового втручання з боку РФ – у другому).

**Найбільш вірогідними є комбінація першого і другого сценаріїв з окремими елементами четвертого сценарію.** Зокрема, четвертий сценарій є неприємним, але вірогідним у разі неспроможності центральної влади забезпечити довгострокову стабільність у регіоні. Це створює постійну загрозу для України, підтримує економічне, моральне, військове, політичне навантаження, мобілізує громадян проти центрального уряду, дестабілізує ситуацію в країні. На жаль, така «палестинізація» конфліктів є характерною для деяких військово-, політично-, ідеологічно- та економічно- потужних країн, таких як Ізраїль (Палестина) і Великобританія (Ольстер), та може тривати десятиріччями.



## РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ У 2014 РОЦІ: СЦЕНАРНЕ СТРАТЕГУВАННЯ

*Авторський колектив:*

Єрмолаєв А., Ємець В., Клименко І., Лупацій В., Романова В., Таран С.





Підготовка та проведення виборів Президента України 25 травня 2014 року віддзеркалили глибокі трансформації в українському суспільстві, зокрема запит громадян щодо політики примирення та оновлення країни. Водночас вибори відбулися у контексті нових викликів і загроз, що постали перед Україною у зв'язку з переростанням кризи у фазу організованого збройного конфлікту.

З метою зриву революційних процесів 2013-2014 рр. Росія використала конфлікт між олігархічними елітами старого режиму і новою владою та анексувала АР Крим, проводить заохочувальну кампанію підтримки сепаратистських заворушень на Сході і Півдні України. Сумнівні з правової точки зору сепаратистські референдуми проголосили створення народних республік на Донбасі в травні 2014 р. та сприяли розгортанню т. зв. «неконвенціональної» війни на українській території. Помилки українського керівництва на тлі інституційної слабкості української державності провокують квазілегітимні спроби посилення тиску на Україну з боку Росії (та міжнародних гравців – з подачі Росії) у питаннях федералізації, гуманітарних та миротворчих акцій тощо.

Ухвалення міжнародними організаціями (МВФ, Світовим банком), урядами країн-партнерів (зокрема, США, Японії), а також Європейським Союзом нових програм співробітництва з українською владою наприкінці березня-квітня 2014 р. відвернули загрозу дефолту та забезпечили макрофінансову стабільність у короткостроковому періоді. Проте довгострокова стабілізація грошового і валютного ринку, відновлення довіри до суверенних боргів України з боку іноземних інвесторів у кінцевому підсумку залежатимуть від терміну та умов розв'язання кризи.

Послаблення національної валюти, зростання вартості товарів критичного імпорту (газу, нафти, машин і обладнання) негативно впливатимуть на показники інфляції в 2014 році та показники зростання ВВП, що вимагатиме серйозних зусиль щодо контролю макроекономічної ситуації. Водночас ескалація конфлікту на Сході та Півдні країни у 2014 році провокуватиме прискорення падіння виробництва у промисловості із одночасним підвищенням соціальних трансфертів, що підриватиме хиткий баланс у системі державних фінансів.

Потреба у проведенні швидких і болісних структурних та інституційних реформ наштовхуватиметься на жорсткий супротив. Ця обставина зумовлюватиме зростання непевності та непередбачуваності у середньостроковій перспективі, що, у свою чергу, чинитиме зворотний негативний вплив на реалізацію задекларованих новою владою актуальних програмних орієнтирів у короткостроковій перспективі.

Виходячи із зазначених чинників, ми вважаємо, що сценарні умови розвитку соціально-економічної ситуації в Україні формуватимуть чотири групи факторів (окремо та у взаємодії один з одним). Загалом від цих факторів залежатиме успіх або поразка нової владної команди у поточному політичному циклі й у кінцевому підсумку - перспектива відвернення загрози розпаду української держави.

**По-перше, динаміка (локалізація або ескалація) збройного конфлікту на Сході країни** вже тепер обумовлює, можливо, ще не зовсім очевидні зміни політико-економічного та соціального ландшафту України. Процеси, активовані в результаті конфлікту, пронизують усі сфери життя суспільства та породжують «тектонічні зсуви», що поряд з дією інших чинників визначатимуть нові контури української державності. Закономірно, що різні динамічні сценарії розгортання конфлікту - за масштабами соціального, гуманітарного та економічного «розлому», часовими та просторовими межами тощо - чинитимуть перехресний вплив на прояви інших факторів.

**По-друге, динаміка політико-економічних процесів характеризує рівень суб'єктності** чинної української влади та у кінцевому підсумку визначатиме результат, з яким українська держава підійде до наступного етапу – постконфлітного відновлення сталого економічного розвитку. Політико-економічна складова сценарію умовно поділяється на два компоненти – власне політичний діалог і реформи. Від того, чи відбуватиметься політична консолідація у загальнодержавному та регіональному вимірі (політична криза / діалог / співробітництво), чи будуть запроваджені глибокі інституційні та структурні реформи (втрата керованості /



економічний колапс / перезавантаження / стабілізація), залежатиме спроможність влади адекватно відповідати на виклики та загрози існуванню української державності. По факту проведення або імітація / бойкот реформ (як це було у попередньому політичному циклі) підсилуватиме або послаблюватиме фактор співпраці Україна–Захід, посилюватиме чи нейтралізуватиме спроби розв'язання збройного конфлікту й формуватиме сильну або слабку переговорну позицію у стосунках з Росією. Разом з тим, перехід політичної кризи у нову фазу – від ейфорії та консолідації до розбрату, інтриг і протистояння – блокуватиме реформи й посилюватиме позиції незацікавлених у реформах груп впливу.

**По-третє, взаємовідносини з Російською Федерацією** є невід'ємною умовою стабілізації ситуації та повернення України на шлях розвитку у середньо- та довгостроковому періоді. «Фактор Росії» створює цілий спектр можливих сценарних рішень – від фіксації конфлікту на теперішніх позиціях з поступовою реінтеграцією конфліктних територій аж до провокування ескалації кризи державності та розпаду країни на декілька частин.

**По-четверте, співробітництво по лінії «Україна - Захід» є визначальним чинником макро-економічної стабільності та передумовою посткризового відновлення країни у середньостроковій перспективі.** Разом з тим, програми співробітництва й макрофінансової підтримки міжнародних фінансових інституцій та урядів ЄС і США, які були розроблені, в основному, ще до початку конфліктів на Півдні та Сході, з одного боку, не враховували факту наявності анексованих і охоплених збройним заколотом територій, а з іншого – спиралися на спроможність законодавчої та виконавчої гілок влади проводити глибокі структурні та інституційні реформи. Закономірно, що кардинальні зміни базових умов співробітництва створюють небезпечні ризики припинення надходження фінансової допомоги з перспективою порушення хиткої стабільності в Україні.

## I. СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

### 1.1. Базовий сценарій (автократичний): консервативна стабілізація

**Драйвером сценарію** є припущення щодо **спроможності політичних еліт України до хиткого (консервативного) політичного компромісу на основі консенсусу щодо територіальної цілісності України.** Досягнення політичного компромісу можливе за умов «заморожування» теперішнього рівня політико-економічної консолідації еліт («угода олігархів»). Питання про дострокові перевибори до парламенту та проведення конституційної реформи вирішується також на засадах консенсусу, умови якого враховуватимуть позиції та інтереси учасників. Розв'язання збройного конфлікту поступово переводиться у політичну площину.

**«Консервативна стабілізація» дозволяє у середньостроковому періоді:**

- зупинити ескалацію конфлікту, його територіальне розширення та переростання у повномасштабну громадянську війну,
- попередити перехід конфлікту у стадію «професіоналізації» сепаратистських угруповань,
- перейти від конфронтації опонуючих сторін до національного діалогу та примирення.

**Ризик сценарію – поразка у збройному протистоянні** внаслідок інституційної слабкості силових структур (брак військового спорядження, непрофесійність, нескоординованість проведення антитерористичної операції). Сценарні умови не виключають, що Росія буде більш досконало використовувати слабкість «реактивної» політики України та загалом, відмовившись від тактики блиц-операції, перейде до середньострокового управління конфліктом, зокрема застосує тактику **розвалу внутрішнього політичного консенсусу.**

За умови реалізації базового сценарію можна очікувати запровадження «коротких» реформ, тобто відносно простих і швидких рішень у сферах, що мають широкий політико-економічний консенсус: дерегуляція підприємницької діяльності, запровадження окремих елементів адміністративної та бюджетної реформ. Змістовне наповнення консенсусної про-





грами реформ залежатиме також від спроможності влади «запакувати реформаторський пакет», зв'язавши в єдине ціле загальнонаціональні вигоди і відповідні поступки політичних еліт. Очікуємо, що партнери США та ЄС підтримають політичний консенсус навіть за умов відтермінування радикальних економічних реформ.

**Принципи консервативної стабілізації** – широка підтримка, наявність фінансових компенсаторів (міжнародна допомога), мінімальний негативний вплив на центри формування прибутків учасників «консервативного консенсусу».

**Ризиком сценарію є підміна національних інтересів корпоративними** (модерний авторитаризм), розпад парламентської коаліції, нова політична криза.

Економічна ситуація залишатиметься під контролем. Проте стратегування економічного прориву, що спиратиметься на системні реформи та політичну конкуренцію, відкладатиметься до 2015 р., який буде перехідним. Відновлення економічного зростання може бути перенесено на 2017 р. Ця обставина може стимулювати негативне ставлення громадськості, що має завищенні очікування щодо повного перезавантаження політико-економічної системи в Україні. Ризиком сценарію є нова соціально-політична криза – новий Майдан.

Вірогідність реалізації сценарію «консервативної стабілізації» у 2014 р. – 65%, у 2015-2016 рр. – 70% (див. Додаток 1).

## 1.2. Оптимістичний сценарій: майже утопічний

**Драйвером сценарію є кардинальне зближення позицій і потреб України та західних партнерів**, особливо з Європейського Союзу та США. Базовим припущенням сценарію є запровадження широкої програми західної допомоги з орієнтацією на перспективу інтеграції України у спільний економічний простір ЄС. Європейський цивілізаційний вибір України наповнюється конкретними пропозиціями у сфері секторального співробітництва (космічна галузь, літако- та машинобудування, енергетика тощо) і реалізації великих інвестиційних проєктів. «План для України» стає одним з ключових компонентів внутрішньополітичної консолідації. Для всіх зацікавлених учасників політичного консенсусу відкривається перспектива (та з'являється мотивація) для участі у вирішенні конфлікту політичними засобами. Парламентські вибори переносяться на період після ухвалення нової редакції Конституції.

У партнерстві із США та країнами-членами НАТО Україні вдається локалізувати збройне протистояння на Донбасі.

**Ризик сценарію: ескаляція (відкритого або гібридного) збройного конфлікту, ініційованого Росією**, в результаті якого українська влада втратить контроль над ситуацією.

**Сценарій спирається на наявність чіткого суспільного запиту щодо кардинальних змін та на політичну волю нової влади** відносно реалізації програми реформ, насамперед, запровадження конституційної реформи, антикорупційну політику та децентралізацію. Програма реформ матиме системний та комплексний характер, тобто влада виявить спроможність паралельно і скоординовано реалізувати стратегію розвитку у сферах політики, економіки та регіонального розвитку.

Економічна ситуація поліпшуватиметься на хвилі економічних реформ і позитивних інвестиційних очікувань. Можемо прогнозувати зростання рівня ефективності державного керування економічними процесами внаслідок запровадження погодженого із західними партнерами «пакету інституційних реформ», що гарантуватиме інтереси західних партнерів у царині захисту прав власності та інвестицій. Водночас можуть зростати ризики несприйняття «західного консенсусу» й провокування до його розпаду.

Збройний конфлікт на Сході переходить у мирну фазу постконфліктної відбудови. На уражених конфліктом територіях запроваджується спеціальний економічний режим. Проведення місцевих виборів дозволить сформувати легітимні органи влади, а також відкриє шлях до широкого національного діалогу з усіх питань подальшого національного та регіонального порядку денного.



На базі політичної консолідації поліпшуються перспективи для політичного вирішення конфлікту на Сході, зупинки деіндустріалізації Донбасу та до економічної реінтеграції цих територій у середньостроковій перспективі. Не можемо виключати перспективи втрати Україною частини території на Донбасі у довгостроковому періоді. Проте успішне втілення миротворчої політики сприятиме вирішенню конфлікту на засадах консенсусу та діалогу.

Вірогідність реалізації оптимістичного сценарію у 2014 р. – 5%, у 2015-2016 рр. – 10% (див. Додаток 2).

### 1.3. Песимістичний сценарій: криза триває...

**Драйвером сценарію є консервація (з ризиками ескалації) громадянського конфлікту на Сході.** Сценарні припущення передбачають, що невдалі спроби українських силових підрозділів локалізувати конфлікт призводять до того, що конфлікт «консервується». Це означає, що зона конфлікту перетворюється на зону постійних збройних сутичок без помітних переваг опонуючих сторін; відбувається конфронтація цивільних учасників, поповнення за їхній рахунок лав бойовиків із наступною професіоналізацією участі у протистоянні. Для активних учасників конфлікт стає джерелом отримання доходів та / або виживання (грабежі, торгівля людьми, зброєю, наркотиками, контрабанда, непідконтрольна центральним і місцевим органам влади економічна діяльність, як правило примітивна та пов'язана з видобутком природних копалин тощо). Територія, непідконтрольна центру, швидко деградує й втрачає індустріальний потенціал. Високим є ризик гуманітарної катастрофи та запровадження зовнішнього керування зоною конфлікту.

#### **Головні ризики сценарію:**

- **втрата Україною державності,**
- **перманентні політична та економічна кризи.**

Одночасно з консервацією конфлікту відбуватиметься інституалізація суспільного, економічного та політичного «розламу» по лінії фронту з формуванням паралельних економічних систем на території, що перебуває під контролем центральної влади, а також на непідконтрольних центру територіях.

Політичний діалог налагодити не вдається, відбувається ескалація політичної кризи. Поляризація суспільних настроїв у країні призводить до зростання сепаратистських настроїв у всіх регіонах України; різко зростають ризики втрати державності в результаті процесу хаотичного розпаду держави. Втрачається шанс розв'язати конфлікт політичними засобами, триватиме «війна до перемоги» або до вичерпання сил конфлікуючих сторін.

Збройне протистояння «відтягуватиме» на себе всі наявні ресурси держави – організаційні, адміністративні, фінансові. Економічна система держави поступово мілітаризуватиметься; можемо прогнозувати зростання ризиків запровадження мобілізаційного режиму функціонування країни. Обмеженість фінансових ресурсів, навіть в умовах збереження підтримки України з боку іноземних донорів, буде обумовлювати необхідність переорієнтації основних витрат держави на забезпечення соціальних витрат та підтримання боєздатності української армії.

З високою ймовірністю слід очікувати відмови від реалізації порядку денного реформ. Зростають ризики фрагментації економіки Сходу за рахунок «розшарування» підприємств регіону: великі підприємства (підпорядковані «олігархам») зможуть зберегти свої виробничі показники й потужності, тоді як інші зазнають значного негативного впливу та змушені будуть значно зменшити обсяги виробництва / призупинити діяльність. Відбуватиметься втеча бізнесу і капіталів з регіону, перенесення виробничих потужностей у інші регіони та країни.

Вірогідність реалізації песимістичного сценарію у 2014 р. – 30%, у 2015-2016 рр. – 20% (див. Додаток 3).

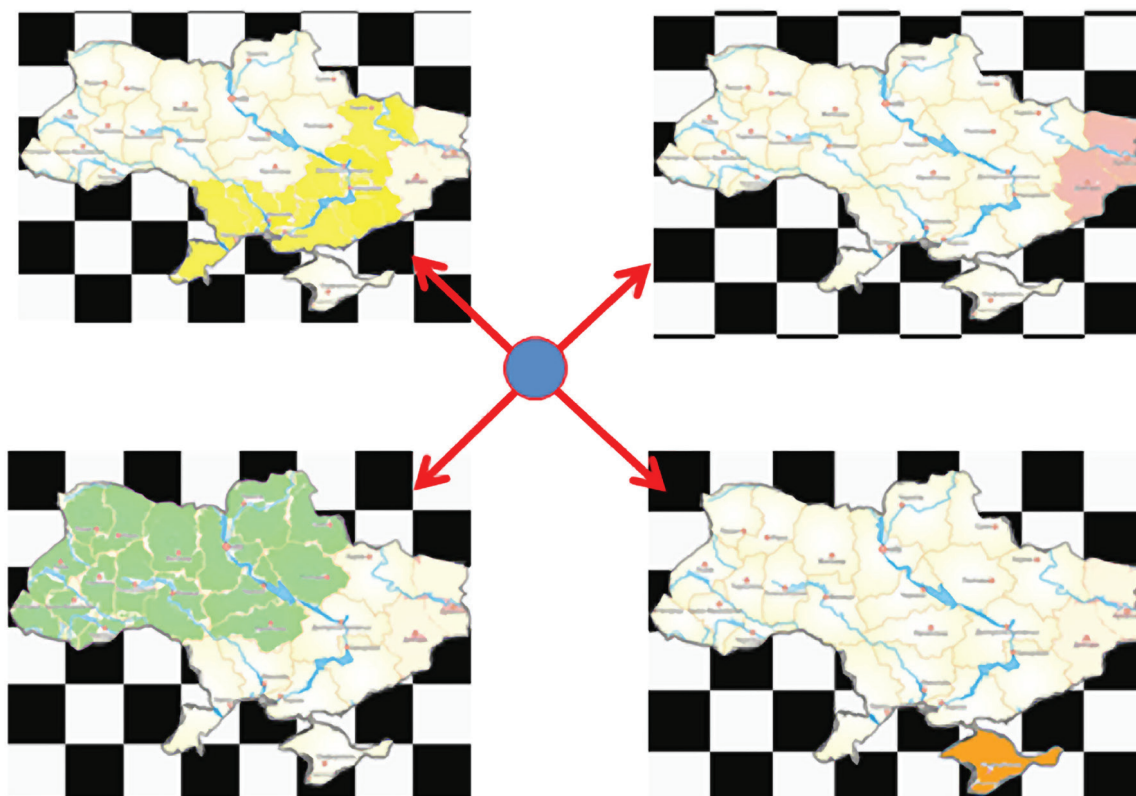
\*\*\*\*



Подальше функціонування та розвиток країни буде значною мірою залежати від дій Президента України та уряду, при тому, що фактор сепаратизму на Сході залишатиметься критичним чинником. Фактор проведення реформ постає визначальним саме з точки зору спроможності до суб'єктності у діях української влади, а також до поступового формування сильної економічно та політично суверенної держави (навіть за сценарію часткової втрати територій). Дія фактору реформ наразі значною мірою залежить від взаємодії України з ЄС, а також із США та міжнародними організаціями. Крім того, слід враховувати, що фактори, які впливають на функціонування та розвиток країни, можуть бути переважно екзогенного або переважно ендегенного характеру, а також змішані – такі, що можуть змінювати свій характер залежно від конфігурації інших взаємодіючих чинників.

Представлені прогностичні припущення до сценаріїв дають можливість виокремити та проаналізувати ключові базові умови й можливості, виклики та загрози в контексті визначення найбільш оптимального шляху стратегування розвитку України. До аналізу сценарних припущень були залучені найбільш вагомні фактори економічного, соціального та політичного характеру з точки зору їхнього впливу на функціонування та розвиток країни в цілому. Крім того, була здійснена спроба оцінити вірогідність реалізації кожного зі сценарних блоків з урахуванням внеску окремих факторів. Така вірогідність оцінювалась у відсотках за умови прийняття сукупності сценарних умов за 100%.

## II. ЧОТИРИ ВИМІРИ ІНТЕГРАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ



**Управлінська криза та неієздатність державних інституцій – базовий виклик для України.** Ключовий недолік державної системи, яку ми успадкували від режиму В.Януковича, – це жорстка, але пасивна вертикаль, яка працює за принципом «що не дозволено, те забороне-



но», «ініціатива карається». У розпорядженні реформаторів опинилася **система державного управління, яка нездатна працювати у багатозадачному режимі та адекватно реагувати на виклики, як мінімум у трьох сферах**: безпека й забезпечення територіальної цілісності, суспільна консолідація та громадянський мир, вихід на траєкторію економічного зростання і розвитку.

Стратегія реформ та рекомендації міжнародних консультантів мають один суттєвий недолік. Антикризисні заходи будуються на основі стандартної та лінійної логіки: **«спочатку владнаємо конфлікт у східних областях України, а потім почнемо системні реформи»**. Ця формула стала аксіомою не лише для українських реформаторів, але і для наших західних партнерів, які підтримують курс на реформи в Україні. Канцлер ФРН Ангела Меркель вважає, що для проведення запланованих реформ в Україні необхідне повне припинення вогню: «Ми всі хочемо, щоб там припинилася стрілянина. Тільки після цього новий Президент України зможе зосередитися на проведенні необхідних реформ».

Однак, чи може Україна дозволити собі відкладати початок реформ до моменту повного врегулювання ситуації у Донбасі? Розвиток системної кризи, яку переживає Україна, актуалізує іншу постановку питання – **доки ми не станемо на шлях реформ та перебудови системи державного управління, ми не зможемо локалізувати конфлікт на сході, завершити АТО, подолати розкол у суспільстві та домогтися стабільності і громадянського миру**.

**Падіння режиму Януковича та агресія з боку Росії в Криму і на Донбасі накладає нові обмеження для реалізації уніфікованої моделі реформ в масштабах України. Де-факто, уряд має справу з корозією та розмиванням єдиного економічного та соціо-культурного простору України. Зокрема:**

1) **Навіть відмова Росії від політики дестабілізації України, не гарантує швидкого подолання розколу у суспільстві та стабілізації у Донецькій і Луганській областях. Україні буде потрібен не один місяць для припинення збройного протистояння, відновлення владних інститутів та запровадження політики реінтеграції та примирення у Донецькій і Луганській області.**

2) **Харківська та Одеська область зупинились за крок від збройного протистояння. Створення стійкої основи, яка дозволить забезпечити громадський діалог, суспільний баланс та громадянський мир – залишається ключовим завданням у середньостроковій перспективі.**

3) **Жителі областей центральної та західної України, які висловили безумовну підтримку «революції гідності» очікують на реальні кроки, спрямовані на перезавантаження системи державної влади та місцевого самоврядування (боротьба з корупцією, реформа місцевого самоврядування, підтримка реального сектору економіки).**

Відповідно, антикризова стратегія Президента та уряду прямо залежить від готовності, а також здатності **реалізувати інтегральну стратегію розвитку, яка реалізується по формулі «сеансу одночасної гри»:**

1) На Донбасі – забезпечення безпеки і проведення політики примирення, що передбачає припинення збройного протистояння та дій незаконних збройних загонів. **Формування реанімаційного плану на перехідний період**, який передбачає поновлення діяльності владних інституцій та органів правопорядку, пошук шляхів та формули примирення на рівні регіону і окремих територіальних громад.

2) Для «буферних» та сусідніх з Донецьким регіоном областей (Харківська, Одеська, Дніпропетровська, Запорізька та Херсонська) – проведення інтенсивного громадського діалогу, який спрямований на **оновлення стратегій регіонального розвитку**, а також формування регіональних програм соціо-культурної інтеграції в єдиний культурний та інформаційний простір України.

3) Для областей центрального та західного регіону України. **План дій щодо комплексного економічного і гуманітарного розвитку макрорегіонів**, розвиток та використання потенціалу міжрегіональної кооперації, нарощування агро-промислового та експортного потенціалу,





діалог між урядом і представниками місцевого самоврядування щодо залучення інвестицій та формування нових точок зростання.

**Таким чином, уряд повинен запровадити інтегральну політику, яка буде спрямована на подолання диференціації регіонів і забезпечення процесу реінтеграції та розвитку єдиного економічного і соціо-культурного простору.**

**Формула інтегральної політики – це «сеанс одночасної гри» на рівні трьох-чотирьох макрозон:**

1) Прискорення реформ і підтримка ініціатив територіальних громад та областей (в першу чергу, у центральних і західних областях), не очікуючи стабілізації на Донбасі;

2) Довіра до влади і відновлення економічного зростання в «буферних» областях;

3) «Безпека та поновлення влади на Донбасі»;

4) План заходів щодо міжнародно-правового невизнання приєднання Криму до Росії, захисту майнових прав та інтересів держави Україна у зв'язку із тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя внаслідок збройної агресії Російської Федерації, захист прав українських громадян і кримськотатарського народу на окупованих територіях.

## ДОДАТОК 1. ДОКЛАДНА ХАРАКТЕРИСТИКА БАЗОВОГО СЦЕНАРІЮ

Політико-економічний контекст	Вікно можливостей	Сценарні припущення			Вірогідність реалізації сценарного фактору	
		Макросередовище	Внутрішній ринок	Соціальні та гуманітарні аспекти	2014 р.	2015-2016 рр.
Локалізація конфлікту в межах частини Донецької та Луганської областей	Початок реформи збройних сил і правоохоронних органів	Продовження спаду промислового виробництва, збереження нестабільної ситуації у державних фінансах, необхідність у програмах підтримки заходів з адаптації грошової системи до роботи в умовах значних втрат (промислових та фінансових активів)	Початок адаптації внутрішнього ринку до нових умов функціонування економіки (зростання цін на енергоносії, комунальні послуги, транспорт тощо), пошук та компенсація втрачених активів, ринків збуту та постачальників, вірогідні перебої у експорті/імпорті продукції, збільшення кількості банкрутств, зменшення ділової активності; виникнення нових підприємств, швидкий розвиток сектору послуг і підприємств, орієнтованих на ринки західних країн	Збереження напруженої ситуації у соціальній сфері, скорочення реальних соціальних трансфертів, зростання безробіття, зростання вартості життя (фактор енергоносіїв)	55%	60%
«Охолодження» революційної ейфорії та послаблення політичної консолідації в органах державної влади; пошук нових форм політичного компромісу; проведення парламентських виборів та формування нової пропрезидентської більшості	Початок поступових і повільних інституційних реформ (політична система, система судочинства, митниці та ін.); сектора державних монополій (Держзалізниця, житлово-комунальне господарство, НАК Нафтогаз); проведення часткових секторальних реформ (енергетика, сільське господарство та ін.)	Відмова від проведення швидких та болісних реформ ускладнить бюрократичну ситуацію та стабілізацію у сфері державних фінансів; вірогідним є підвищення інфляції, податкового навантаження на бізнес, вартості записи, стагнації інвестиційної активності	На внутрішньому ринку зберігається нестабільна ситуація, характерна для транзитних етапів розвитку, коли процеси на різних ринках ідуть з різною швидкістю та глибиною; залишатиметься актуальною загроза повної зупинки реформ в окремих секторах через конфлікти політичних та бізнесових інтересів (корупція, лобізм тощо); після набирання критичної маси реформ у ключових секторах - енергетичному, агропромисловому, та вирішенні інституційних проблем щодо захисту прав приватної власності ситуація на внутрішньому ринку поступово стабілізуватиметься	Зростання безробіття в результаті поглиблення структурних реформ та адаптування суб'єктів господарювання до втрати території; ризик загострення проблем у секторі соціальних послуг - охорона здоров'я, освіти тощо		



Політико-економічний контекст	Вікно можливостей	Сценарні припущення			Вірогідність реалізації сценарного фактору	
		Макросередовище	Внутрішній ринок	Соціальні та гуманітарні аспекти	2014 р.	2015-2016 рр.
Початок складних та повільних переговорів з РФ, збереження статус-кво по питанню анексії Криму та захоплених територій Донецької і Луганської областей	Нейтралізація російського впливу на території, охоплені збройним протистоянням, припинення постачання зброї та бойовиків з території Росії	Збереження напружених торгово-економічних відносин з Росією; негативний вплив фактору Росії на інвестиційний клімат в Україні, що буде створювати ризики для макроекономічної стабільності у державі	Зберігатимуться тенденції до згортання кооперативних зв'язків із підприємствами РФ, зокрема низька вірогідність поновлення співпраці у повному обсязі у військово-промислому комплексі, актуальність переорієнтації українського машинобудування на ринки інших країн буде посилюватися; існує загроза виходу з ринку російських банків	Зберігатиметься напруження у захоплених регіонах: орієнтовані на проживання в РФ (або, навпаки, в Україні) громадяни, втрачаючи віру у швидку нормалізацію життя та внаслідок криміналізації захоплених населених пунктів будуть прагнути покинути місця проживання	2014 р.	2015-2016 рр.
Посилення фінансової та економічної взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями та країнами-донорами	Ухвалення Програми з імплементації Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, забезпечення фінансової підтримки інституційних та структурних реформ	Адекватне реагування на ризики та загрози макроекономічній стабільності, посилення кредитоспроможності української держави, повернення на світові ринки капіталів	Підвищення спроможності до стратегування сталого економічного розвитку, формування середньострокових програм розвитку та наявність фінансового підґрунтя для їхньої реалізації	Збереження обмежених можливостей для поліпшення соціального забезпечення за рахунок бюджетних трансфертів		

## ДОДАТОК 2. ДОКЛАДНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОПТИМІСТИЧНОГО СЦЕНАРІЮ

Політико-економічний контекст	Вікно можливостей	Сценарій припущення			Вірогідність реалізації сценарного фактору	
		Макросередовище	Внутрішній ринок	Соціальні та гуманітарні аспекти	2014 р.	2015-2016 рр.
Деескалація конфлікту (шляхом діалогу з переговороздатними лідерами сепаратистів) та/або звільнення захоплених територій від бойовиків і терористів в результаті успішної антитерористичної операції	Ініціація переговорного процесу з дорозгороспроможними лідерами східних та південних регіонів про умови мирного врегулювання конфлікту; форсоване проведення реформ збройних сил та суттєве підвищення боєздатності силових підрозділів; інституалізація статусу територій, втягнутих у збройних конфлікт	Вивільнення фінансового ресурсу, залученого у військові операції, відновлення макроекономічної стабільності у довгостроковому періоді	Нормалізація ринкової ситуації на конфліктних територіях; відновлення промислового виробництва та інших форм бізнесової діяльності, відновлення пошкодженої інфраструктури тощо; запровадження спеціальних програм розвитку для депресивних регіонів; поширення реформ на конфліктні території; збереження високих ризиків щодо глибокого занепаду та маргіналізації найбільш постраждалих (через руйнацію і розграбування) територій	Соціальні та гуманітарні аспекти	15%	25%
Політична консолідація всіх проукраїнських сил; посилення суб'єктності української політики, інтенсифікація політичного процесу та проведення виборів до ВР і ухвалення нової редакції Конституції	Ефективна робота Верховної Ради; швидке ухвалення законодавчих актів, спрямованих на підтримання макроекономічної стабільності, забезпечення територіальної цілісності держави, енергетичного суверенітету, демонтажу старої корумпованої системи державного управління, лібералізація ділового середовища з метою заохочення створення нових підприємств тощо.	Послідовна реалізація інституційних та структурних реформ; стабілізація макроекономічної ситуації	Необхідність адаптації суб'єктів господарювання до роботи в умовах жорстких обмежень - фінансових, бюджетних, енергетичних. Зростання конкуренції на внутрішньому ринку (за рахунок демонаполізації бізнесової діяльності та полегшеного доступу іноземних виробників до внутрішнього ринку)	Необхідність запровадження спеціальних програм підтримки для вразливих верств населення внаслідок різкого підвищення цін на енергоносії, закриття /перепрофілювання збанкрутілих підприємств, відселення людей зі зруйнованих внаслідок конфлікту населених пунктів тощо.		





Політико-економічний контекст	Вікно можливостей	Сценарні припущення			Вірогідність реалізації сценарного фактору	
		Макросередовище	Внутрішній ринок	Соціальні та гуманітарні аспекти	2014 р.	2015-2016 рр.
Поступове відновлення та нормалізація міждержавних стосунків з РФ	«Перезавантаження» політико-економічних стосунків з Росією; збереження значного ступеню недовіри у двосторонніх стосунках; прагматизація та економізація секторальної кооперації	Нейтралізація російського фактору на макрофінансову сферу, поступове звільнення від боргової залежності та урегулювання боргових питань у двосторонніх стосунках	Узгодження ринкових (прийнятних для України) цін на енергоносії; закриття чи перепрофілювання надлишкових виробничих потужностей, орієнтованих виключно на ринки РФ та неконтурентоспроможних на ринках третіх країн	Необхідність мінімізувати наслідки перетворення стосунків з РФ		
Проведення політичного курсу на глибшу інтеграцію з ЄС, стратегування вступу до ЄС у середньостроковій перспективі	Ухвалення Програми економічних, соціальних та політичних реформ, орієнтованих на вступ до ЄС (та можливо, до НАТО)	Відновлення зростання ВВП, стійка макрофінансова стабільність, зняття відсоткових ставок та полегшення доступу до кредитних ресурсів, збільшення обсягу прямих іноземних інвестицій, підвищення стійкості банківського сектору (на тлі скорочення кількості банків)	Сплеск ділової активності у секторах послуг та тих, що засновані на конкурентних перевагах держави (наприклад, в АПК); створення нових підприємств з використанням ресурсів іноземних інвесторів, перенесення в Україну виробничих потужностей з третіх країн, поширення ринкових засад функціонування у інфраструктурні сектори	Збереження соціальної напруги у регіонах, де проживають громадяни, що не змогли адаптуватися до ринкових умов; необхідність запровадження адресних соціальних (гуманітарних, культурних, освітніх тощо) програм, що сприятимуть адаптації таких людей до нових умов		

## ДОДАТОК 3. ДОКЛАДНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПЕСИМІСТИЧНОГО СЦЕНАРІЮ

Політико-економічний контекст	Вікно можливостей	Сценарні припущення			Вірогідність реалізації сценарного фактору	
		Макросередовище	Внутрішній ринок	Соціальні та гуманітарні аспекти	2014 р.	2015-2016 рр.
Розширення території конфлікту (Харківська, Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Одеська обл.) та вглиб (на рівень малих населених пунктів); параліч роботи органів державної влади України на захоплених територіях, падіння ефективності місцевої влади на охоплених бойовими діями територіях	Зупинення основних структурних та інституційних реформ; поступова трансформація мирної економіки в економіку мобілізаційну; супинення реформ у збройних силах, правоохоронній та судовій системах	Наростання обсягу збитків в результаті втрати території (промислових активів, фінансових, людських, природних ресурсів), втрата платоспроможності державних органів влади та бізнесу, розрив комунікацій (транспортних, фінансових, енергетичних) з окремими територіями, дезорганізація економічного середовища	Дестабілізація внутрішнього ринку, різке зростання обсягів контрабанди та чорного ринку, встановлення контролю криміналітету на захоплених територіях та ризик «експорту» криміналу на «мирні території», виникнення дефіциту (в результаті падіння імпорту, руйнування комунікацій та транспортних мереж тощо)	Наростання загрози гуманітарної катастрофи на захоплених бойовими територіях; зростання безробіття, активізація міграційних процесів (еміграція населення в Європу та РФ)	30%	10%
Поглиблення політичного протистояння, парламентська та урядова криза	Блокування конституційного процесу, загроза втрати керованості економікою, неможливість ухвалити закони, що сприятимуть економічному відновленню тощо	Дестабілізація на фінансовому ринку, втрата контролю над інфляційними процесами, різке загострення ситуації у банківському секторі	Втрата контролю над ринковими процесами, посилення компетенції стійкого реагування ринків на нові виклики, підвищення волатильності на ринках	Розчурвання населення у діеспроможності влади, загроза нового Майдану		



Політико-економічний контекст	Вікно можливостей	Сценарні припущення			Вірогідність реалізації сценарного фактору	
		Макросередовище	Внутрішній ринок	Соціальні та гуманітарні аспекти	2014 р.	2015-2016 рр.
Налагодження взаємовідносин з Росією ціною зачі економічного суверенітету України	Проведення політики в інтересах Росії: федералізація, відновлення корупційних схем в заохплених регіонах та окремих секторах (енергетика, вугледобування тощо)	Паралельне функціонування економік на захоплених і «мирних» територіях, ескалация фінансових, бюджетних та торгових ризиків	Продовження скорочення обсягів торгівлі з РФ, пришвидшена інтеграція захоплених бойовиками територій у внутрішній ринок РФ	Поляризація суспільних настроїв у країні, зростання сепаратистських настроїв у всіх регіонах України, різке зростання ризиків розколу країни		
Ускладнення взаємовідносин з міжнародними фінансовими організаціями та країнами-партнерами	Провал виконання програми співпраці між Україною та МВФ, зупинка фінансування від країн-донорів	Глибока девальвация гривні, дестабілізація грошового ринку, загроза дефолта по державним зобов'язанням, зростання обсягів відпливу капіталів, торгова криза у банківському та фінансовому секторах	Різне падіння інвестицій, дефіцит валюти, скорочення обсягів поставок товарів критичного імпорту, енергетична криза	Падіння доходів населення, перебої у виплатах соціальної допомоги, загроза масового безробіття		

