



Нова Україна
інститут стратегічних досліджень

«Париж-2».
Об урегулировании конфликта на Донбассе
(к новому раунду переговоров в формате «Нормандской четверки»)

1. Результаты переговоров «Париж-1» и текущая ситуация

После Минска-2 заседание в формате Нормандской четверки (2 октября 2015 года, Париж) было необходимо для закрепления обязательств.

Сами переговоры на высоком уровне подтверждали заинтересованность сторон. В качестве новой переговорной позиции рассматривался «план Мореля» (*«Элементы для временного закона о местных выборах в некоторых районах Донецкой и Луганской областей»*). Ключевые позиции плана – прекращение огня, проведение выборов в местные органы власти на территории т.н. ДЛНР на основе специального закона о местных выборах, специальный статус территорий, восстановление контроля на границе после выборов. Сам план неоднократно критиковался и оспаривался, прежде всего, украинской стороной. Тем не менее, по итогам парижской встрече было заявлено о достижении компромисса и готовности сторон обеспечить устойчивый мир, опираясь на рамочные документы Минских переговоров.

Несмотря на то, что сепаратисты т.н. ДЛНР отказались от проведения местных выборов осенью 2015 года, переговорный процесс в рамках минской группы после Парижской встречи в Нормандском формате не обеспечил практической реализации задекларированного в Париже компромисса.

По существу, *позиции участников конфликта на Донбассе остались неизменными.*

Сепаратисты т.н. ДЛНР регулярно нарушают режим прекращения огня. Продолжается наращивание военного потенциала вооруженных сил

сепаратистов. Укрепляются институты государственности сепаратистских республик. После небольшой паузы вновь началась подготовка к выборам в местные органы власти на основе т.н. «республиканского законодательства».

РФ сохраняет присутствие вооруженных сил и силовых структур на территории т.н. ДЛНР, обеспечивает поставку вооружения сепаратистам, оказывает финансовую и гуманитарную помощь сепаратистским республикам. Украина-российская граница (более 400 км) находится под непосредственным контролем российских вооруженных сил и сепаратистов и недоступна для Украины и ОБСЕ. Продолжается активная информационная и пропагандистская поддержка сепаратистских правительств в российских СМИ. На внешнеполитическом уровне РФ отстаивает интересы сепаратистов и фактически стимулирует отделение т.н. ДЛНР или, как минимум, превращение их в субъектов федерализации / конфедерализации Украины, помогает сепаратистам в развитии государственных институтов.

Украина реализует политику военной и экономической блокады сепаратистских республик, обеспечивает контроль по линии размежевания, ведет оборонительную политику, отстаивает выполнение ключевых пунктов Минских соглашений: прекращение огня, восстановление контроля на границе как решающие условия последующих шагов по демилитаризации региона и проведения местных выборов на основе действующего украинского законодательства.

Таким образом, к концу 2015 года ситуация на Востоке Украины зашла в тупик. Конфликт приобрел черты неустойчиво-замороженного.

На Донбассе все очевиднее проявляется экономическая и гуманитарная катастрофа. Экономика территорий, подконтрольных сепаратистам, все больше превращается в «серую зону».

Продление санкций со стороны США и ЕС (июнь 2016 г.) в отношении РФ по сути стало новым временным ориентиром для нового раунда переговоров и поиска возможного выхода из возникшего тупика. Очевидна необходимость новых переговорных позиций, которые бы учитывали новую ситуацию и вместе с тем обеспечивали бы переход от неустойчивого перемирия к устойчивому миру и мирному развитию.

Угрозы и риски текущей ситуации:

- угроза новой эскалации вооруженного конфликта сохраняется. Концентрация вооруженных сил РФ возле границы с Украиной позволяет РФ резко усилить потенциал и возможности вооруженных сил т.н. ДЛНР и имеющегося там российского военного контингента. В случае эскалации конфликт может распространиться и на другие регионы Украины. Возникает риск резкого ухудшения отношений по линиям РФ-США, РФ-ЕС, РФ-НАТО,

возможны новые точки конфликтов (Черноморский регион – Турция, Балтия – Литва, Латвия);

- угроза «торговой войны» РФ и ЕС, в частности – энергетической блокады Европы и встречных финансовых и прочих санкций;

- угроза новой «холодной войны», которая способна катализировать кризисные процессы как в европейской внутренней, так и в российской внутренней политике;

- угроза обострения социально-экономического кризиса в Украине в связи с возможным давлением и новыми санкциями со стороны РФ (проблема государственного долга, текущий торговый режим, корпоративные долги и пр.).

Список можно продолжить. По объективным причинам в эскалации конфликта в Украине не заинтересован сейчас Запад; вместе с тем, эскалация может привести к кризисным процессам в самой России (экономическое положение, рост социального недовольства, подготовка к думским выборам-2016).

Очевидна общая необходимость в новом раунде продуктивных переговоров по условной формуле «Париж-2» (Нормандский формат плюс продолжение Минского процесса).

Новый раунд переговоров по формуле «Париж-2» должен выработать новые пути выхода из тупика в разрешении донбасского конфликта. Украина негласно получила от западных партнеров «добро» на принципиальную позицию в переговорах с РФ при формальном соблюдении договоренностей Минск-2.

Переговоры и консультации в ходе прошедшей Мюнхенской конференции по безопасности могут стать первым шагом к «Парижу-2».

2. «Париж-2»: цели и задачи.

Поскольку сохраняется опасность эскалации конфликта на востоке Украины и перерастания его в полномасштабную войну, главная цель нового раунда переговоров – выработка новой политической формулы разрешения конфликта. Эта формула вряд ли устроит все заинтересованные стороны, но они должны продемонстрировать стремление к компромиссу.

Компромисс, в котором каждая из сторон должна быть готова к разумным уступкам, - главное условие продуктивных договоренностей и перехода от мерцающего состояния «перемирия» к устойчивому миру, снятие рисков новой «холодной войны» на континенте, создание условий для широкого прагматичного экономического сотрудничества.

РФ будет заинтересована использовать новый переговорный раунд как возможность укрепить свои позиции в Европе, легитимизировать право на Крым и на геополитическое доминирование в т.н. «пост-советском пространстве», отодвинуть НАТО на Запад, создавая «буферную зону» и зону исключительных экономических и политических интересов. Поэтому РФ будет делать все возможное, чтобы Украина оставалась в зоне интересов РФ. В качестве рычага давления и влияния на развитие украинского проекта в нужных для РФ рамках в «тело» украинского государства будут внедряться марионеточные правительства т.н. ДЛНР.

Таким образом, цена, которую на данный момент готова заплатить РФ за Донбасс по сути минимальна – формальный уход с Донбасса, с сохранением влияния и контроля за процессами на востоке Украины.

При этом сохраняется возможность вновь начать военный конфликт. С этой целью в Белгородской области обустриваются 2 крупные военные базы в непосредственной близости от границы, усиливается имеющаяся военная инфраструктура в Ростовской области.

С другой стороны, плохая экономическая ситуация в РФ вынуждает ее руководство сворачивать неэффективные проекты, в частности «Новороссию». Понижение цены на углеводороды, экономические санкции также оказывают негативный эффект. Существенные имиджевые потери от обнародования фактов о коррупции руководства РФ, результатов общественного расследования причин смерти А.Литвиненко в Британии. В дальнейшем – расследования военного конфликта в Южной Осетии 2008 г., возобновление расследования авиакатастрофы под Смоленском, обнародование результатов

расследования катастрофы рейса МН17 малазийских авиалиний. Руководство РФ оказывается в политической изоляции и должно быть заинтересовано в снятии напряжения в отношениях с ЕС.

Для Украины недопустимо признание т.н. ДЛНР – ни в качестве новых «автономных республик», ни тем более – в качестве новых государств. В правящей политической коалиции в Верховной Раде Украины и в команде Президента Украины доминируют настроения «заморозить конфликт». Считается, что сложившаяся ситуация неопределенности играет на руку именно Украине, которая выглядит жертвой агрессии. Этому способствует и история с аннексией Крыма. Главное – не давать войне продвигаться вглубь территории, ограничить ее существующей линией. И тактика «затягивания» переговоров выглядит как самая эффективная в этих условиях.

Вместе с тем, тактика «затягивания» и попытка «заморозить» конфликт несет в себе риски новых социальных потрясений на Донбассе. Рост протестных настроений среди населения т.н. ДЛНР, постепенное скатывание руководства т.н. ДЛНР к военному диктату и репрессиям в отношении населения подконтрольных территорий, гуманитарная и экономическая катастрофа в регионе - все это может привести к новым конфликтам и новым жертвам среди мирного населения. Не исключены и внутренние конфликты в среде сепаратистов, что, учитывая уровень милитаризации региона и наличие многочисленных вооруженных сил, может привести к неуправляемым вооруженным столкновениям, что с неизбежностью вынудит РФ к новому вмешательству, хаотизации процессов, превращению конфликта в «молекулярную войну» с малопредсказуемыми последствиями. В итоге, проигравшими и пострадавшими окажутся все стороны.

Учитывая всю совокупность условий и предпосылок, представляется обоснованным и оправданным следующий сценарий, который может быть предложен Украиной как новая переговорная позиция в формате «Париж-2».

Возможные составляющие:

- **формулирование новых пунктов по конституционной реформе (понятие «автономная область»).** Признание новых образований в качестве «автономных областей» с широкими полномочиями региональных органов самоуправления – при условии отказа сепаратистов

от республиканского статуса, без преференций в вопросах внешней политики и безопасности. Решение вопроса о статусе русского языка;

- выборы в областные органы самоуправления на основе украинского законодательства при условии прекращения российского военного присутствия, остановки огня и восстановления контроля на границе.

Существует возможность сдвинуть процесс с «мертвой точки», для этого в Париже должно быть определено **меню проблем и пути их решения.**

- 1. Ресистематизация.** Не меняя содержательно Минск-2, необходимо принять в развитие минского процесса документ, четко систематизирующий выполнение соглашений, содержащий график мероприятий. Третьей стороной документа, его гарантом, может выступить ОБСЕ. Необходимо добиться решения о расширении присутствия ОБСЕ в Украине, не только наблюдательной миссии, но и полицейской (сіврол). Это позволит Украине снять с себя обвинения в нежелании выполнять Минск-2, а России определиться в роли – «посредник» или «сторона конфликта».
- 2. Документ должен содержать положения о параметрах разведения воюющих сторон, о де-интернационализации конфликта** (граждане других государств, не участвующие в миссии ОБСЕ, должны покинуть территорию конфликта), об организации **совместного патрулирования украинско-российской границы со стороны Украины.** В этом могут быть задействованы погранслужба¹, служащие в подразделениях т.н. ДЛНР (временно, до момента прекращения конфликта), и гражданская полиция ОБСЕ.
- 3. Украина признает возможность существования в ее составе автономных областей, на приемлемых для Украины условиях.** На территориях вне новых автономных областей создается новая область, часть районов бывших Луганской и Донецкой областей могут войти в состав Харьковской, Запорожской и Днепропетровской областей. Эти изменения должны найти отражение в Конституции и законодательстве.

¹ Охрана границы – часть суверенитета. Эта функция не может быть передана автономным органам власти.

Проходят выборы в органы местного самоуправления (весна 2016 г.) и в региональные советы новых автономных областей (лето 2016 г.), демонтируются «республиканские» органы власти. Украина обеспечивает возможность новому составу самоуправления областей принимать участие в программах восстановления территорий, пострадавших от военных действий. Открывается «окно» возможностей для «встраивания» новых областных автономий в законодательное поле на выгодных для Украины условиях. Важно начать процесс подготовки к выборам и формирования нового руководства областных органов власти.

4. Преодоление последствий войны, обеспечение мирного развития и реформирования Украины.

С украинской стороны – создание бюджетного фонда в объеме средств, поступающих от предприятий, находящихся на территории автономных областей, организация полноценной деятельности Агентства по восстановлению Донбасса, финансирование государственных компаний, задействованных в программах восстановления.

Со стороны международных партнеров – реализация проектов по грантовой поддержке возрождения Донбасса и преодоления последствий войны в Украине, а также механизмы реализации т.н. «плана Маршалла для Украины».

Целесообразно в качестве «ядра партнеров» позиционировать страны-подписанты Будапештского меморандума 1995 г., которые по достижению мира в Украине обеспечивают свои гарантии экономической поддержкой и помощью в обеспечению экономического «безопасного развития».

В частности, предлагается инициировать создание **Международного Фонда возрождения Донбасса и Украины** (безвозвратная финансовая помощь, страны-подписанты Будапештского меморандума), в котором, как вариант, может быть учтен и долг Украины перед РФ (долг 2013 г.).

Кроме того, целесообразно создание и **Международного инвестиционного фонда**, который мог бы консолидировать компании стран-гарантов, а также других стран и межгосударственных союзов

(ЕС) привлеченные при поддержке национальных правительств к инвестированию в украинскую экономику в рамках новых программ реформ и модернизации экономики Украины.

Компании-участники Международного инвестиционного фонда должны получить максимальные преференции правительства.

Следует отметить, что Украина должна сформулировать качественно новые претензии, касающиеся экономических потерь вследствие аннексии Крыма и войны на Донбассе. Разрушены экономические связи, госбюджет отягощен военными расходами, страна платит высокую социальную цену – выплаты раненым, погибшим, ухудшение благосостояния граждан.

5. **Борьба с коррупцией может быть использована как инструмент установления порядка в Украине и автономиях.** Это открывает возможности для инвестиций в фонды восстановления Донбасса и развития Украины, возможность получить другие преференции от ЕС, в частности безвизовый режим.

6. **Необходимо также создавать предпосылки/условия для осуществления полноценного контроля за ситуацией на Донбассе по достижению устойчивого мира** (граница, правоохранительная и судебная сфер, прокуратура, представительство государственной исполнительной власти).

Риски проекта

- возможны попытки РФ на этапе политических и конституционных изменений в Украине вернуться к требованию о федерализации Украины;
- риск системного политического кризиса в самой Украины («кризис власти»), что может сделать невозможным реализацию проекта, приведет к обвальная избирательной кампании (парламент, президент), катализирует процессы децентрализации в стране;
- провокации новых конфликтов по линии соприкосновения с целью дискредитировать достигнутый компромисс. В этом могут быть заинтересованы прежде всего те, кто связан с «военным бизнесом», и кому угрожают обвинения в совершенных военных преступлениях (со всех сторон конфликта);

- миграция преступников и вооруженных людей по всей территории страны, протестные настроения, критическое обострение криминогенной ситуации, вооруженные стычки могут создать в Украине необходимый социальный фон для формирования новых политизированных сепаратистских настроений;
- нерешенные проблемы идентификации тяжелой военной техники могут тоже стать катализатором провокационных, диверсионных действий со стороны «партий войны» как со стороны РФ, так и со стороны Украины;
- сложная проблема – перераспределенная собственность в т.н. ЛДНР (промышленные активы, торговая инфраструктура, перераспределенный бизнес). Угроза реституции является существенным консервативным фактором, прежде всего – для сепаратистских кругов, незаинтересованных в восстановлении единого правового и экономического национального пространства;
- не исключена и новая информационно-политическая кампания со стороны РФ, направленная на стимулирование и укрепление новых «про-российских» сил в украинской политике, особенно учитывая риск возможных досрочных избирательных кампаний (Верховная Рада Украины).

Таким образом, Украина должна приложить усилия к созданию собственного плана по обеспечению устойчивого мирного развития. Его важнейшие условия:

- широкий политический компромисс по вопросу войны и мира, создание во власти широкой «коалиции мира»;
- достижение широкого социального консенсуса по вопросу национального мира и согласия, поддержка обществом идей нового переустройства и реинтеграции Донбасса;
- формирование новой «идеологии мира», реализация **национального проекта «Территория толерантности и социальной реинтеграции»** (проект прилагается);
- широкий национальный диалог по вопросу нового обустройства Украины (Форумы местных громад, площадки «социального диалога»);

- социальная адаптация воинов, прошедших службу в ВСУ, создание программ по дополнительной занятости за счет государственного финансирования и инвестирования (как вариант – «трудовые армии» в сфере строительства, восстановления разрушенной и создания новой инфраструктуры, обновление структуры и состава правоохранительных органов с привлечением кадров, прошедших службу в ВСУ в 2014-2016 гг.).

Новый национальный план должен быть привлекательным для той части бизнесово-политических групп, которые сохраняют влияние в Донбассе и заинтересованы в его реинтеграции и сохранении единства Украины.

ПРОЕКТ

ДОНБАСС:

ТЕРРИТОРИЯ ТОЛЕРАНТНОСТИ И СОЦИАЛЬНОЙ РЕИНТЕГРАЦИИ

I. Замысел проекта

Конфликт на Донбассе перешел в стадию «неустойчивого равновесия». В этих условиях все риски возобновления боевых действий сохраняются. Однако договоренности «Минск-2» расширили пространство вариантов событий. Возросла международная поддержка Украины, Россия воспринимается как страна-агрессор, усиливаются политические и экономические санкции.

Украина на сегодня из всего пространства возможных вариантов оперирует единственной тактикой – при формальном выполнении минских договоренностей введена блокада оккупированных (неподконтрольных) территорий. Это не способствует прекращению конфликта. Пропускная система не прекратила поток контрабанды (в том числе оружия) в Украину. Напротив, это вызвало недовольство граждан, оставшихся в оккупации, которые не разорвали связей с Украиной и в силу этого вынуждены выстаивать очереди в пунктах пропуска. Блокада также создала условия для вовлечения в коррупцию военных АТО, процветание контрабандных схем. Как правило, блокада является необходимым условием «замораживания» и отсечения территории конфликта, что может на многие годы отрезать часть Донбасса от Украины и поставить под вопрос ее территориальную целостность.

Поэтому, исходя из национальных интересов Украины, целей развития государства, необходимо создать предпосылки для стабилизации и дальнейшей реинтеграции проблемных территорий. Реализация проекта «Донбасс: территория толерантности и социальной реинтеграции» позволит достичь этих целей мирным путем.

Содержание проекта – усиление влияния государства и общества в «мирных», общественно чувствительных сферах (образование, здравоохранение, социальное обеспечение), восстановление социальных связей с Украиной, постепенное вытеснение искусственного ментального пространства «русского мира». Это потребует проведения целенаправленной государственной политики, создания институтов и высокого уровня координации. Выбор такой тактики позволит купировать агрессию, преодолеть стереотипы, поддерживающие состояние конфликта, а в перспективе – создать возможность удержания Донбасса в пространстве «украинского проекта».

Следует отметить, что активной частью общества – волонтерскими, благотворительными организациями – уже выработаны и реализуются на практике инициативы, позволяющие сделать вывод, что такой проект нужен и возможен. С обеих сторон по различным вопросам контактируют представители медиа, религиозных общин, вынужденно – военные (обмен военнопленными, обмен телами убитых и др.). А главное – и в Украине, и на территориях, охваченных конфликтом, существует социальный запрос на мирный диалог и налаживание сотрудничества (см. Приложение 1).

II. Политические предпосылки

1. Для реализации проекта необходимо принятие политического решения в рамках Минского процесса, на уровне Трехсторонней контактной группы, при участии ОБСЕ. Должно быть достигнуто принципиальное согласие сторон о реализации проекта, решены вопросы открытия «зеленых коридоров» и определения зон коммуникации.

2. Необходимо вести диалог с руководством ДЛНР. Они должны осознать, что это дает им шанс на политическое и физическое выживание и право на собственную «игру» даже в том случае, если Кремль окончательно прекратит проект ДЛНР. Украинская сторона тем самым создаст условия для возвращения этих территорий в украинское политическое и юридическое поле,

продемонстрирует, прежде всего, населению Донбасса, добрую волю к миру и заботе о собственных гражданах.

3. **Внутриполитический аспект:** общество в Украине должно быть подготовлено к формированию консенсуса по вопросу реинтеграции территорий в условиях, когда конфликт практически не исчерпан. Диалог с руководством оккупированных территорий и гражданами, проживающими на них, должен быть легитимизирован в глазах общества, исходя из целей достижения мира и территориальной целостности страны.

4. **Проект должен иметь статус «национального проекта»**, подкрепленный институционально, с необходимым бюджетированием (централизованным или ведомственным). Должна быть кардинально повышена эффективность как координаторов этой политики: Государственного агентства по вопросам восстановления Донбасса, Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства а также Комитета Верховной Рады Украины по вопросам государственного строительства, региональной политики и местного самоуправления. Реализация проекта потребует взаимодействия с министерствами: социальной политики; образования и науки; здравоохранения; юстиции; внутренних дел, а также областными администрациями, общественными организациями и инициативами.

4. **Идеология проекта** – создать пространство толерантности и внимания к своим гражданам, где основным субъектом является собственно человек, с его потребностями и проблемами; где государство является механизмом обеспечения потребностей и решения проблем. Это и есть территория «украинского мира», с человеческими ценностями, в противовес «русскому миру», где человек является винтиком, обеспечивающим величие государства и его верхушки. Хотя «Украинский мир» не описан, не является частью украинской государственной идеологии, его возможно внедрить практически – в рамках предложенного проекта, что позволит отвоевать души и умы собственных граждан, вытеснив на задворки «русский мир».

Ш. Концепция проекта

Принятие соответствующих решений и принятие мер, направленных на решение первоочередных проблем и обеспечение потребностей жителей оккупированных и прилегающих к зоне конфликта территорий:

1. В социальной сфере (для населения прилегающих к зоне конфликта территорий):

- Создание новых рабочих мест; использование общественных работ для восстановления транспортной и жилищной инфраструктуры. В рамках борьбы с безработицей целесообразно активно использовать общественные работы. (Пособие по безработице выплачивать при условии участия в общественных работах).

- Обеспечение социальным жильем граждан, лишившихся жилья в результате боевых действий, содействие переселению в другие области Украины.

- Гарантировать определенный перечень (минимум) медицинских услуг, которые являются реально бесплатными для граждан.

- Информационная и культурная политика в Донбассе должна строиться с учетом особенностей массового сознания местных жителей. В частности, это касается политики декоммунизации – переименования населенных пунктов и улиц, демонтаж памятников и знаков советской эпохи должен осуществляться только после общественных слушаний, опроса населения или местных плебисцитов.

- Необходимо создать условия, чтобы гражданская самоинициатива и самоорганизация стали частью политического процесса на местах. Для этих целей должны быть востребованы технологии «совещательной демократии» – гражданские конференции, гражданские жюри, подача петиций (законотворческая инициатива), участие представителей громады в принятии решений, местные плебисциты и т.п.

2. В сфере обустройства вынужденных переселенцев:

- Создание экономических стимулов, способствующих тому, чтобы работодатели брали на работу вынужденных переселенцев. (В первую очередь – содействие приему на работу в государственные учреждения и предприятия).

- Обеспечение переселенцев социальным жильем, в т.ч. - строительство специальных поселений (городков) с модульными домами минимальной площади.

- Учет жилья, которое не используется и не имеет собственников, прежде всего - в сельской местности и депрессивных районах. Создание механизмов для передачи такого жилья в государственную собственность, а в дальнейшем - нуждающимся. (Подобная практика уже существует).

- Содействие переезда в сельскую местность, обеспечение переселенцев необходимым для обустройства - предоставление земельных участков, жилья, инвентаря, беспроцентных ссуд и тому подобное.

- Предоставление возможности студентам высших учебных заведений Восточного Донбасса продолжить обучение по аналогичной или иной специальности в других учебных заведениях за счет бюджета (в государственных учебных заведениях).

Важно не допустить, чтобы следующая волна переселенцев была стихийной.

3. Налаживание диалога с населением неподконтрольных территорий:

- Отказ от политики и риторики блокады неподконтрольных территорий, переход к политике социальной реинтеграции населения;

- Упрощение процедуры пересечения линии разграничения украинских войск и боевиков ДНР-ЛНР гражданами Украины, увеличение числа пропускных пунктов, в том числе «зеленых коридоров»;

- Выплата пенсий и социальной помощи жителям Восточного Донбасса (которые имеют на это право), независимо от наличия статуса вынужденного переселенца.

- Предоставление социальной помощи по безработице жителям Восточного Донбасса при участии безработных в общественных работах (на подконтрольной территории).

- Создание правовых и экономических стимулов, способствующих трудоустройству жителей Восточного Донбасса на подконтрольной территории, прежде всего - в государственных учреждениях и предприятиях.

- Предоставление возможности жителям Восточного Донбасса получать медицинские услуги в государственных медицинских заведениях на подконтрольной территории, независимо от места их регистрации или реального проживания.

- Содействие выпускникам средних школ Восточного Донбасса в своевременной сдаче ЗНО, получению аттестатов украинского образца,

поступлению и бесплатному обучению в высших учебных заведениях на подконтрольной территории. Последнее обстоятельство будет сдерживать трудовую миграцию в Россию.

Реализация программы потребует **обустройства соответствующей инфраструктуры** в т.н. «*зонах коммуникации*». Это охраняемые территории, где размещаются:

- пункты оказания консультативной и юридической помощи гражданам (в том числе в вопросах переселения, получения паспорта, документов актов гражданского состояния и т.п.);
- центры оказания административных услуг (в том числе для целей предпринимательства);
- нотариальные конторы для оформления сделок;
- медицинские пункты для обследования и оказания медицинской помощи независимо от места проживания;
- банковские пункты/банкоматы;
- рынки и магазины с «социальными» ценами;
- «волонтерские» и благотворительные проекты, пункты распределения гуманитарной помощи;
- Общежития / гостиницы / пункты временного проживания.

Важной является **кадровая политика, подготовка персонала** для работы в зонах коммуникации, прежде всего – психологическая. Ресурсная поддержка. Персонал может работать либо по контракту, либо «вахтовым» методом, откомандированные предприятиями и учреждениями.

Программа требует **максимального вовлечения общественных организаций**, в том числе Ассоциации местного самоуправления, Общественного совета по восстановлению Донбасса и других, а также использованию возможностей местного самоуправления. Важно также организовать работу с лояльно настроенными общественными организациями (благотворительного и гуманитарного профиля), действующими в неподконтрольной зоне.

Эффективной с точки зрения кадрового, организационного и ресурсного обеспечения представляется идея «*патронирования*» районов Донецкой и Луганской областей областными советами Украины (по началу – на прилегающих к зоне конфликта территориях, а в дальнейшем – на всех территориях Донбасса).

Социальный запрос на мирный диалог и налаживание сотрудничества на Донбассе

(анализ инициатив и социологических исследований)

1. Обращают на себя внимание успешные прецеденты локальных диалоговых инициатив между сторонами, представляющими обе стороны конфликта на Донбассе.

Первые локальные диалоговые инициативы имели место в населенных пунктах, расположенных в непосредственной близости от территории конфликта. Например, за несколько дней до Общеукраинского круглого стола национального единства, который прошел в Николаеве 21 мая 2014 года, была начата серия диалоговых встреч между сторонами, представляющими обе стороны конфликта на Донбассе. Так, среди участников были представители Самообороны, Правого сектора, Анти-Майдана, партии «Русский блок», священнослужители УПЦ Московского и Киевского патриархата, представители мест властей, и ОБСЕ.

В 2014-2015 гг. подобные диалоги были проведены в Харькове и в ряде других городов Восточной Украины.

Диалоги в медийном формате немногочисленны.

Основной, если не единственной, медийной диалоговой инициативой между сторонами, представляющими обе стороны конфликта на Донбассе, является проект 17го телеканала по выстраиванию диалога между проукраинскими общественными активистами и представителями ДНР/ЛНР (в режиме телемоста). В сентябре 2015 года известный украинский журналист Андрей Куликов (ICTV) принял непосредственное участие в проекте телемостов с временно оккупированных территорий Донбасса. Это вызвало широкий общественный резонанс. В то же время это стало подтверждением принципиальной возможности подобного диалога при участии медиа- и информационных ресурсов.

Таким образом, диалоговые инициативы доказали свою целесообразность. В то же время они не стали частью продуманной государственной политики. Зачастую они носят бессистемный и реактивный (а не про-активный) характер. Подобные инициативы поддерживаются, в первую очередь, благотворительными взносами гражданского общества, международными грантами либо реализовываются при непосредственном участии соответствующих международных организаций (Европейский форум по международному посредничеству и диалога «Медиатёр», международная организация «Интерпис» и т.д.).

Очевидным является запрос на координацию и направление диалоговых инициатив между сторонами, представляющими обе стороны конфликта на Донбассе, в конструктивное русло.

Для этого необходима политическая воля, а также программное/проектное обеспечение, что и предполагает проект «Донбасс: территория толерантности и социальной реинтеграции».

2. О социальном запросе на реализацию проекта «Донбасс: территория толерантности и социальной реинтеграции» свидетельствуют данные соцопросов.

Согласно данным социологического исследования Фонда «Демократические инициативы», проведенного в октябре 2015 года², проблемы, которые жители Донбасса (*на подконтрольных Украине территориях*) считают наиболее важными в своих населенных пунктах, носят социально-экономический характер.

Так, в Донецкой области основными проблемами были названы «рост цен (79%), высокие коммунальные тарифы (76%), низкий уровень зарплат и пенсий (73%), создание новых рабочих мест (65%), ремонт и улучшение инфраструктуры (43%)».

В Луганской области подобная картина: «высокие коммунальные тарифы (75%), низкий уровень зарплат и пенсий (69%), создание новых рабочих мест (63%), ремонт и улучшение инфраструктуры (дорог, мостов, тепловых, газовых и электросетей) (54%), рост цен (47%), налаживание и улучшение медицинского обслуживания (47%)».

Показательно, что в Донецкой области только 6% полагают, что названные проблемы в их городах (селах) успешно решаются, и еще 50% – что «кое-что делается, но недостаточно». В Луганской области ситуация еще хуже: лишь 0,6% ответили, что проблемы решаются успешно, и еще 25% – что «кое-что делается».

При этом среди наиболее успешно решаемых проблем – ремонт и улучшение инфраструктуры (21% в Донецкой и 5% в Луганской областях) и благоустройство города (поселка, села) – 10% в Донецкой области и 4% – в Луганской.

По мнению граждан, среди первоочередных затрат бюджета абсолютным приоритетом должно стать стимулирование развития экономики (72% в Донецкой области и 90% в Луганской); далее по значимости – ремонт и улучшение инфраструктуры (40% в Донецкой области и 54% в Луганской), повышение социальных выплат (50% в Донецкой области и 31% в Луганской), улучшение медицинского обслуживания (35% и 41%).

3. О потенциальной готовности жителей всех подконтрольных Украине территорий принимать посильное участие в реинтеграционных проектах говорят данные социологического исследования, проведенного в рамках проекта «Започаткування національного діалогу в Україні».³ Опрос был проведен Фондом «Демократические инициативы имени Илька Кучерива» совместно с социологической службой “Ukrainian Sociology Service” с 25 декабря 2014 г. по 15 января 2015 г. по заказу Международного центра перспективных исследований в 11 исторических регионах Украины. Всего было опрошено 4413 респондентов.

- 57% опрошенных считают актуальным проведение государственной политики примирения украинцев. Более того, большинство жителей Донбасса уверены в необходимости реализации политики примирения, которая могла бы объединить все регионы Украины. При этом подавляющее большинство людей не знает о наличии

² <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/press-ress2015.htm>

Опрос жителей Донецкой и Луганской областей (на подконтрольных Украине территориях) был проведен с 3 по 12 октября 2015 года Фондом «Демократические инициативы» имени Илька Кучерива и фирмой Ukrainian Sociology Service. Всего было опрошено 1000 респондентов (по 500 в каждой области) по выборке, репрезентативной по показателям возраста, пола, избирательным округам Донецкой и Луганской областей. Погрешность выборки в пределах 3,5%. Исследование было осуществлено в рамках проекта при финансовой поддержке Посольства Великой Британии в Украине.

³ http://www.icps.com.ua/assets/uploads/files/nd_opinion_poll_1_part_ua.pdf

Результаты общенационального социологического опроса, проведенного в рамках проекта «Започаткування національного діалогу в Україні».

каких-либо программ, направленных на объединение Украины (56% - по Украине в целом; 74% - на Донбассе).

- Большинство опрошенных считает, что украинцев может помирить украинская власть (33%) и СМИ (25%), в то время как 24% населения надеется, что украинцы помирятся сами.
- Согласно данным соцопроса, население всех регионов считает одним из наиболее эффективных механизмов примирения улучшение социально-экономического положения в стране (34%).
- Лишь 2% опрошенных считает, что «Украина никогда не была едина и объединить ее невозможно».

4. Волонтеры и гражданские организации могут стать активными субъектами реализации проекта «Донбасс: территория толерантности и социальной реинтеграции».

В пользу этого свидетельствует их уже имеющийся опыт помощи временно перемещённым лицам, гражданскому населению военным на территории конфликта на Донбассе. В качестве примера можно привести волонтерское движение «Вернись живым», движение «Донбасс SOS», «Всеукраинскую организацию по правам вынужденных переселенцев», благотворительную организацию «Украинский дом». Волонтеры оказывают помощь людям в зоне военных действий на Востоке. Они организуют снабжение гражданских и военных продуктами, медикаментами, одеждой и предметами первой необходимости. Волонтерские организации помогают с оказанием медицинской и психологической реабилитации. Они решают вопросы, связанные с логистикой (вплоть до предоставления транспорта), трудоустройством и получением документации, необходимой для переездов, лечения и т.д.

По данным Фонда "Демократические инициативы" имени Илька Кучерива Ирина, за последние 3 года в Украине объем благотворительной помощи увеличился вдвое. Также увеличилось количество людей, которые делают благотворительные денежные взносы - теперь это 41% населения. Примечательно, что лидеры среди регионов - Западная Украина и освобожденные территории Донбасса. При этом западные области главный объем помощи направляют на нужды армии, жители восточных областей - переселенцам и пострадавшим от боевых действий.