

# **Ukraine's Strategy for Building Relations with the Population of Crimea and Donbass. Lessons Learnt from Georgia for Ukraine**

**Стратегия Украины по построению  
отношений с населением Крыма и Донбасса.  
Опыт Грузии как урок для Украины**

**Maryna Vorotnyuk**, Ph.D., Senior Research Fellow of Odessa Branch of the National Institute for Strategic Studies (Ukraine)

**Воротнюк Марина**, к.полит.н., старший научный сотрудник Одесского филиала Национального института стратегических исследований (Украина)

**Mariia Zolkina**, Analyst at Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation (Ukraine)

**Мария Золкина**, аналитик Фонда “Демократические инициативы имени Илька Кучерива” (Украина)

**Medea Turashvili**, Senior Advisor to the Public Defender on Human Rights Issues in Conflict Affected regions (Georgia)

**Медеа Турашвили**, старший советник народного защитника по вопросам прав человека в пострадавших от конфликтов регионах (Грузия)

PREFACE.....	5
INTRODUCTION.....	6

## MARYNA VOROTNYUK

UKRAINE'S POLICY TOWARDS THE OCCUPIED TERRITORY OF CRIMEA.....	8
ANNEXATION OF CRIMEA: GENERAL CONTEXT .....	8
CRIMEA AFTER ANNEXATION .....	9
<i>Russian strategy on integration of Crimea .....</i>	9
<i>Ukrainian citizens after annexation of Crimea .....</i>	10
STRATEGY OF UKRAINE REGARDING THE OCCUPIED TERRITORY OF CRIMEA .....	12
<i>Blockade as the cornerstone of Ukrainian policy .....</i>	12
<i>Practical aspects of Ukrainian policy: legislative and institutional changes.....</i>	13
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS .....	14

## MARIIA ZOLKINA

FORMATION OF UKRAINIAN POLICY REGARDING DONBASS: PROBLEMS AND PROSPECTS OF INCLUSIVE DIALOGUE .....	16
GENERAL CONTEXT .....	16
FAVORABLE FACTORS FOR ESTABLISHING PUBLIC DIALOG WITH REGION .....	16
<i>Vision of political future of region .....</i>	17
<i>Attitude toward state structure of Ukraine.....</i>	17
<i>Attitude toward compromises for the sake of peaceful settling.....</i>	17

### POTENTIAL OBSTACLES FOR SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF POLICY

OF COMMUNICATION WITH REGION: WHAT SHOULD BE MENTIONED "CAUTIOUSLY" .....	18
<i>Perception of Russia's role in the conflict .....</i>	18
<i>Foreign policy orientations: European and Euro-Atlantic integration against Eurasian vector .....</i>	19
DIALOGUE IN DONBASS AND WITH DONBASS: KEY PROBLEMS AND CHALLENGES .....	20
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS.....	21

## MEDEA TURASHVILI

GEORGIA' CONFLICT RESOLUTION ENDEAVOURS AND LESSONS LEARNED .....	24
INTRODUCTION.....	24
GOVERNMENT STRATEGIES AND APPROACHES .....	24
<i>Shevardnadze's Era .....</i>	25
<i>Post Rose Revolution Period.....</i>	25
<i>Post 2008- war Policies .....</i>	26
LESSONS LEARNED FROM GEORGIAN CONFLICTS AND RECOMMENDATIONS TO THE UKRAINIAN GOVERNMENT .....	27
<i>Specific Recommendations .....</i>	28
GENERAL CONCLUSIONS.....	29

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	32
ВВЕДЕНИЕ .....	33

## ВОРОТНЮК МАРИНА

ПОЛИТИКА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ КРЫМА .....	35
АННЕКСИЯ КРЫМА: ОБЩИЙ КОНТЕКСТ .....	35
КРЫМ ПОСЛЕ АННЕКСИИ .....	36
<i>Российская стратегия интегрирования Крыма.....</i>	36
<i>Положение граждан Украины в Крыму после аннексии.....</i>	38

СТРАТЕГИЯ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ КРЫМА .....	39
Блокада как основной элемент украинской политики относительно	
оккупированной территории Крыма .....	39
Практические аспекты украинской политики относительно Крыма: законодательные и институциональные	
изменения .....	41
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	42

## МАРИЯ ЗОЛКИНА

### ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ДОНБАССА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНКЛЮЗИВНОГО ДИАЛОГА .....

ОБЩИЙ КОНТЕКСТ .....	44
БЛАГОПРИЯТНЫЕ ФАКТОРЫ ДЛЯ НАЛАЖИВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО	
ДИАЛОГА С РЕГИОНОМ.....	45
Видение политического будущего региона .....	45
Отношение к государственному устройству Украины .....	45
Отношение к компромиссам ради достижения мира .....	46
ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ УСПЕШНОЙ ПОЛИТИКИ ОБЩЕНИЯ С РЕГИОНОМ:	
О ЧЕМ НУЖНО ГОВОРИТЬ «ОСТОРОЖНО» .....	47
Восприятие роли России в конфликте.....	47
ДИАЛОГ НА ДОНБАССЕ И С ДОНБАССОМ: КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ .....	49
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	50

## МЕДЕА ТУРАШВИЛИ

### ПОПЫТКИ РЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В ГРУЗИИ И ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ.....

ВСТУПЛЕНИЕ.....	53
СТРАТЕГИИ И ПОДХОДЫ ПРАВИТЕЛЬСТВ .....	54
Эпоха Шеварднадзе .....	54
Период после Революции роз.....	54
Политика после войны 2008 года .....	55
УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ ИЗ КОНФЛИКТОВ В ГРУЗИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ	
ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ.....	57
Конкретные рекомендации .....	58
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ.....	59

## PREFACE

Already for more than a year, the international community's agenda has been dominated by the issue of settling the conflict between Ukraine and Russia. For the first time since World War II, one state has annexed part of the territory of another state. For the first time the newly created term, "hybrid war" has entered the international relations discourse. For the first time the world faces the large-scale use of misleading terms, and cynical falsification of facts.

The situation is dramatic in Ukraine because of the necessity to solve all threats in a comprehensive way: there are few examples in world history (if any), in which a state has, on the one hand, been forced to confront foreign aggression, and on the other hand, has had to carry out reforms. The range of challenges faced by Ukraine is quite broad including: strengthening of the defense sector, settlement of internally displaced persons, inclusive dialogue, fighting against corruption, stabilization of the financial and economic situation and many more.

The aim of the project Ukraine – Out of the Crisis through Dialogue, which was initiated by the Centre for Cultural Relations – Caucasian House (Georgia) and the Institute of World Policy (Ukraine), is the facilitation of solving the complex cluster of abovementioned challenges. The objectives of the initiative are ambitious: a study of Georgia's reforms experience (most importantly, to analyze the mistakes made on this path, in order to prevent their repetition in Ukraine) and the creation of conditions for the restoration of Russian-Ukrainian dialogue, by means of carrying out mutual meetings of experts from both countries.

Caucasian House has been actively working in the field of peace building in the Caucasus for 20 years, carrying out international and regional peace conferences. In turn, the majority of research carried out by the Institute of World Policy is dedicated to the problems of regional security. Its analytical centre is well-known for its large-scale educational campaign to explain the essence of Georgian reforms to Ukrainians.

From September 2014, in the framework of the project Ukraine – out of the Crisis through Dialogue three working visits of Ukrainian experts and journalists to Georgia were organized, in order to study the positive and negative aspects of Georgian reforms. In addition, three round tables were held, with the participation of experts from Ukraine, Georgia, Russia, and EU countries. As a result, participants of the project prepared several analytical materials. The document which was jointly prepared by Ukrainian and Georgian experts is aimed at helping the Ukrainian government and civil society to formulate policy in regard to the populations of occupied territories.

*This publication was funded by the FCO/DFID/MOD Conflict Pool through the British Embassy in Ukraine as part of the project Ukraine - out of the Crisis through Dialogue. The views expressed in this publication are those of the authors and may not coincide with the official position of the UK Government.*

## INTRODUCTION

In 2014 the European security architecture was shaken by unprecedented redrawing of political map, when Russia annexed Crimea and supported separatism in eastern Ukraine. These events came to epitomize new Russian revisionist approach to the world order. It was year 2008, though, which was already a precursor to the current developments, when a 5-day Russian-Georgian war over South Ossetia served as a sobering reminder that offensive is still an instrument to handle disputes in Europe.

Traditionally, Georgia and Ukraine found themselves to be two companions in misfortune – both were post-Soviet states with heavy Soviet legacies, troublesome relations with Russia that tried to hold them in leash, ambiguous prospects of their European and Euro-Atlantic aspirations, and painful reformation agendas. As of lately, since 2014, one cannot escape drawing another parallel between the two states – the problem of break-away regions, Georgian Abkhazia and South Ossetia, and Ukrainian Crimea and Donbass.

This paper is a collective endeavor of Georgian and Ukrainian authors to look at the annexation of Crimea and ongoing conflict in Donbass and Ukrainian strategy to cope with them through the lenses of Georgian experience and strategy towards occupied regions. The original ambition of this policy paper was to shed a light on the history of Abkhazia and South Ossetian conflicts and to make a much-needed analysis on the way Ukraine can capitalize on the Georgian experience.

In light of the annexation of Crimea by Russia and the subsequent conflict in Ukrainian Donbass, this paper seems to be a timely endeavor to draw the parallels between the paths conflicts in Georgia took since early 1990s and the final destinations Georgian government's responses brought them to, and the ways Ukrainian authorities are tackling the problems of secessionist regions now.

Georgia is the most often-cited success story in Ukrainian public discourse of groundbreaking reforms in the field of police, judiciary and fight with corruption. It is hard to deny, though, that in 20 years Georgian policy towards occupied regions had its ups and downs and so far Georgian authorities have fallen short of making any meaningful shift in the relations with the break-away regions. This is not to say that this is solely Georgian government who is to lay responsibility on. There are other factors such as Russian direct support to the unrecognized Abkhazia and South Ossetian authorities and their creeping annexation by Russia, interests of regional elites and ethnic animosities, as well unfavorable international environment that undermine the prospects of conflict resolution.

One of the differences between two cases is the present stance of the Russian-Georgian and Russian-Ukrainian relations. Recently Georgia has undertaken the efforts to normalize its relations with Russia. While diplomatic relations are still absent since 2008, the bilateral, special envoys format and multilateral Geneva format serve the grounds for Georgian-Russian dialogue. Very important for keeping the dialogue on track, still, the negotiations didn't bring tangible results and the extent of the progress still remains to be seen. In its turn, the Ukrainian-Russian relations were never worse and the efficiency of Ukrainian strategy towards the occupied regions is sure to be undermined by an open protracted armed conflict with Russia's implicit involvement.

Moreover, the status of the unrecognized entities differ which makes any parallels quite relative. Abkhazia and South Ossetia proclaimed themselves independent and Russia recognized them after 2008, thought the development on-ground indicated their gradual incorporation by Russia. Crimea, which was annexed by Russia to become another subject of federation, is a different case here. As for the so-called Donetsk and Luhansk people's republics, Russia continues to maintain their viability in order to have Russian say on Ukraine's future by keeping part of Ukrainian territory unstable.

Though each of the cases is unique per se and the authors are quite conscious of the unavoidable limitations of any generalizations concerning Georgian and Ukrainian cases, it is remarkable that the initial responses of Ukrainian government has been falling along the same logic and on many terms Ukrainian policy-makers are trapped with the same problems. Now, since more than 20 years when the problem of the secessionist territories in Georgia emerged, there are enough of lessons learnt by Georgia to be capitalized on by Ukrainian government before the non-return point in its relations with secessionist entities has not been (arguably) passed.

Thus, the authors confine themselves to presenting this paper as an attempt of laying the first brick in the foundation of further academic and expert discussions on the subject.

The main arguments of the paper proceed as follows. Firstly, there is an outline of the Georgian experience of dealing with occupied territories of Abkhazia and South Ossetia. Secondly, the paper looks at the present state of Crimean issue and Ukrainian strategy on Crimea. The last part of the paper turns to the Donbass case analyzing the perspectives of reintegration and reconciliation in eastern Ukraine.

In the first part of the paper, on Ukraine's policy towards the occupied territory of Crimea, Maryna Vorotnyuk outlines the general context of annexation of Crimea by Russia. She then provides the analysis of Russian policy to integrate Crimea and points to the fact that Crimea under the international isolation becomes a "grey zone" with massive violations of human rights. Then the author analyses Ukrainian strategy regarding occupied territory of Crimea and gives the reasons why fundamentals of Ukrainian strategy on Crimea are far from complete and effective.

The next part of the paper covers Ukrainian policy towards Donbass where the issue of communication with local population is of outmost importance, according to Maria Zolkina. She focuses on defining key problems and challenges in the realm of public opinion in Donbass that have to be addressed by Ukrainian authorities. The author suggests the factors conducive to an effective dialogue and potential obstacles to communication with the population of Donbass.

In the last part of the paper, focusing on Georgia's conflict resolution endeavours, Medea Turashvili argues that Georgian conflicts, like the problem of secessionist regions in Ukraine, have two dimensions: local dimension of Georgian-Abkhaz and Georgian-South Ossetian disputes, and international dimension of Georgian-Russian and Russian-Western controversies. She outlines policies and approaches that different Georgian governments have employed to reach out to the populations living in breakaway regions and provides some lessons learnt that can be relevant for Ukrainian experts and policymakers.

The common conclusions of the authors attempt to bridge both countries' experiences showing what Ukraine can take from Georgian experience of dealing with occupied territories. Most importantly, this final part provides recommendations on what Ukrainian decision-makers and civil society can undertake in order to deal with the break-away territories.

# MARYNA VOROTNYUK

Ph.D., senior research fellow of Odessa Branch of the National Institute for Strategic Studies (Ukraine)

## UKRAINE'S POLICY TOWARDS THE OCCUPIED TERRITORY OF CRIMEA

### ANNEXATION OF CRIMEA: GENERAL CONTEXT

The secession of Crimea from Ukraine and its annexation by Russia in March 2014 became one of the most fundamental challenges to international order, a litmus test of Russian revisionism, a demonstration of Russia's assertiveness in confronting the West and a test of its "red lines". Russia occupied Crimea against the background of a state vacuum in Ukraine and the disorientation of the new Ukrainian leadership of the post-Maidan period – following events at the end of 2013 – beginning of 2014 that were perceived by a significant part of the Crimean population as a state coup aimed at the creation of a Ukrainian ultra-nationalistic project.

The self-proclaimed authorities of Crimea declared their insubordination to Kyiv and the establishment of an independent republic as a result of protests in Crimea against the ousting of the government in Kyiv in February 2014, followed by the seizure of Crimean government and parliament buildings with the backing of Russian security services and regular army units without insignia. On March 16, 2014, they held a referendum where, allegedly 97% of voters voted in favor of the separation of Crimea from Ukraine.<sup>1</sup> On March 18, 2014, the Russian Federation and authorities of this self-proclaimed republic signed a treaty on the accession of Crimea into Russia. The law "On admitting the Republic of Crimea to the Russian Federation and establishing of the new constituent entities of the Republic of Crimea and the city of federal status Sevastopol within the Russian Federation" was subsequently issued on March 23, 2014.

From March 2014 until the end of the year, Crimea has lived through a so-called transitional period where the Ukrainian legal regime was gradually replaced with Russian legislation, and Russian citizenship was granted on a large scale. In September 2014 elections were held to the State Council and representative bodies of municipalities in Crimea. All political and social processes became subjected to the main goal of the peninsula's integration into Russia.

March's referendum and all consequent changes in the peninsula's political and legal status were declared as illegitimate by Ukraine and the international community. Crimea's occupation by Russia was termed a violation of Ukraine's sovereignty, the Treaty of friendship, cooperation and partnership between Ukraine and the Russia of 1997, the rules of international law, and the Charter of the United Nations. Following the March 2014 developments, the UN General Assembly by an overwhelming majority adopted there solution "Territorial integrity of Ukraine" condemning the annexation of Crimea by Russia (100 votes "for", 11 – "against", including Russia).

The international community views Crimea's occupation through the lens of international humanitarian law, recognizing Russia as an occupying state and laying all respective obligations regarding the legal regime of occupation on it.<sup>2</sup> Russia does not recognize itself as an occupying party and refers to its own legislation as the only legal regime there.

Crimea's occupation entailed tectonic shifts in relations between Russia and the West, the imposition of sanctions on Russia, and a new phase of global confrontation very much like the Cold War epoch. Crimean authorities found themselves in international isolation, cut off from the world economy and communications, and under international sanctions on financial operations, investments, exports and imports of goods and services, and technologies. Crimea was exposed to an international transport blockade: the International Civil Aviation Organization (ICAO) and European Organization for the Safety of Air Navigation declared the exclusive rights of Ukraine to serve airspace above the territory of the peninsula. Since July 2014, the Ukrainian Ministry of Infrastructure officially closed the Crimean ports of Eupatoria, Kerch, Sevastopol, Feodosia and Yalta for international navigation. Russian passports issued in Crimea, including foreign passports, are not recognized by Ukraine and the international community drawing Crimean residents without Ukrainian passports into total isolation.

The demographic and social situation in the peninsula considerably altered after Crimea's occupation. According to the last census of the Ukrainian population from 2001, the population of Crimea was about 2 million 20 thousand people with 59% ethnic Russians, 24% Ukrainians and 12% Crimean Tatars.<sup>3</sup> With pressure being put on the "pro-Ukrainian" population (in most cases – Ukrainians and Crimean Tatars) many of them have had to leave Crimea. This has led to the well-grounded accusations that Crimea's authorities are carrying out a deliberate policy of "cleansing" the peninsula of elements disloyal to the Russian government. In the case of Crimean Tatars who had been forcibly deported to Central Asia in 1944 and were allowed to return to Crimea only after the break-up of the Soviet Union, this ethnic group refers to the actions of the Crimean authorities as an attempt at anew deportation.

In addition to violations of basic rights and freedoms by local authorities as a main reason for people fleeing Crimea, relo-

<sup>1</sup> There is international consensus in regard to recognition of the results of this referendum as illegitimate and the cited data as unreliable, due to its execution in conditions of Russian military intervention, contrary to Ukrainian legislation, norms of international law and with gross procedural violations. Apart from Russia, the results of the referendum were recognized by only a few states (Afghanistan, Venezuela, Cuba, Nicaragua, North Korea, and Syria).

<sup>2</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.35 // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea114web.pdf>.

<sup>3</sup> Перегляд результатів Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Державний комітет статистики України (The results of all-Ukrainian census in 2001. State committee of statistics of Ukraine) // [http://2001.ukrcensus.gov.ua/regions/reg\\_crym/](http://2001.ukrcensus.gov.ua/regions/reg_crym/).

cation from the peninsula is also related to such factors as an unwillingness to send children to schools under the new system of education, refusal of men of military age to serve in the Russian army, and the impossibility of professional occupation and job placement under the new conditions.<sup>4</sup> As of January 2015, the official number of internally displaced persons (IDPs) from Crimea reached approximately 20 thousand people. This only includes registered IDPs, and there are grounds to believe that most IDPs relocate to mainland Ukraine without registration.<sup>5</sup>

In addition to losing 4.3% of its territory, Ukraine has incurred other direct material losses such as seaports in Crimea; Ukrainian enterprises which were nationalized, including large industrial enterprises, touristic objects, etc.; and the Black Sea continental shelf that was crucial to reducing dependence on Russian natural gas. In spite of the Ukrainian authorities' rhetoric that they do not recognize changes taking place in Crimea and are working on a de-occupation strategy, the primary task their attention is compelled to is finishing the war in Donbass and coping with the deepening economic crisis. The solution of the Crimean problem is pictured as an objective delayed in time, where the main element would be to demonstrate the attractiveness of a Ukrainian 'model' under conditions of EU integration.<sup>6</sup>

## CRIMEA AFTER ANNEXATION

### *Russian strategy on integration of Crimea*

Despite the claims of Crimean authorities promising economic prospects for Crimea, it's a subsidized region which is resource-dependent on Ukraine. This coupled with negative economic developments due to the international isolation of the peninsula, doesn't make Crimea's integration into Russia an easy task. In August 2014 the Federal Target Programme entitled "Social-economic development of the Republic of Crimea and Sevastopol until 2020" was approved with a view of the integration of the so called Crimean federal district into the economic space of Russia. According to experts, in spite of the significantly bigger financing proposed (approximately 19 billion dollars), which is more than Ukraine was providing to Crimea, the program can't overcome Crimea's status as an occupied territory and thus its lack of foreign investments. So it is based on the model where the allocation of finances for regional development is strictly centralized and that implies "pulling the peninsula into an autarchic model of development".<sup>7</sup>

The free economic zone established in the territory of Crimea and Sevastopol is portrayed as a cornerstone of future economic growth in the region. In November 2014, the State Duma of the Russian Federation approved a package of relevant draft laws that reduce income tax, make payments to social funds, and introduce customs duties, etc. In addition, large-scale infrastructural projects were announced to reduce the peninsula's dependence on mainland Ukraine and create better communications with Russia (a bridge and electrical line through the Kerch strait, new power plants, projects of water supply and desalination of sea water, etc.).

De-facto incorporation of Crimea into Russia implied that all current political, social and economic developments in Russian society were put on Crimean soil. Major problems aroused because of the restriction of NGO's activities and freedom of speech, and a wide interpretation of extremism within the framework of Russian anti-extremism legislation. The legal regime established in Crimea shows evidence of the creation of a "grey zone", where many norms are invented or modified especially for the Crimean case, and some specific practices completely contradict the Russian legal field violating even Russian legislation. Crimean Human rights activists have singled out Russian laws on extremism and separatism, toughening of penalties for dual citizenship, and laws of the State Council of Crimea legalizing the self-defence paramilitary formations as exerting a negative influence on human rights in Crimea.<sup>8</sup> The Ukrainian law "On a free economic zone in the Crimea" is also on the list of discriminative measures.

One of the first large-scale actions of Russian authorities in Crimea was "passportization" of all persons residing in Crimea. Ukraine and international institutions labelled this as a problem of "forcing citizenship". According to the law "On admitting the Republic of Crimea to RF...", all persons permanently residing in the territory of Crimea automatically received Russian citizenship, regardless of whether they applied for Russian passports or not. The procedure for retaining Ukrainian citizenship was complicated – during a one month period Ukrainian citizens could file an application to Crimean authorities stating their wish to keep Ukrainian citizenship. According to the Federal Migration Service's data, about 3.5 thousand residents of Crimea expressed willingness and managed to retain Ukrainian citizenship.<sup>9</sup> A significant portion of the pro-Ukrainian population did not file such an application because of a reluctance to start any communication with the illegitimate authorities.

<sup>4</sup> International Protection Considerations related to developments in Ukraine – Update II. UNHCR. January 2015. – P.7 // <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1231/UKR%20Int%20Prot%20Cons%20UPDATE%20II.pdf>.

<sup>5</sup> Internal Displacement Statistics in Ukraine. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees // <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1231-internally-displaced-people>.

<sup>6</sup> У Порошенка назвали дві стратегії з поверненням Донбасу та Криму (Two strategies of bringing back Donbass and Crimea were named at Poroshenko's [administration]). 01.01.2015 // <http://www.unian.ua/politics/1028431-u-poroshenka-nazvali-dvi-strategiji-z-povernennya-donbasu-ta-krimu.html>.

<sup>7</sup> Жалило Я., Юрченко Е. За что боролись? Стратегия ассимиляции Крыма (Zhalylo Y., Yurchenko E. What was the goal of the fight? Strategy of assimilation of Crimea). 19.09.2014 // <http://ru.krymr.com/content/article/26594910.html>.

<sup>8</sup> Правозащитники назвали законы Украины и РФ, нарушающие права крымчан (Human rights defenders named the laws of Ukraine and RF violating Crimeans' rights). January 12, 2015. // <http://investigator.org.ua/news/146404/>.

<sup>9</sup> ФМС: выдача паспортов РФ жителям Крыма завершена полностью (FMS [Federal migration service]: issuance of Russian passports to Crimean residents is complete). December 19, 2014 // [http://ria.ru/crimea\\_today/20141219/1039147488.html](http://ria.ru/crimea_today/20141219/1039147488.html).

The number of departments of the Federal Migration Service (FMS), which have been accepting applications for retaining Ukrainian citizenship was limited (only 4), and there were no clear instructions on procedure. Crimeans living abroad faced obstacles in filing applications at Russian consulates and embassies. At the same time, the procedure for applying for Russian citizenship was supported by 190 offices in Crimea and by Russian diplomatic missions abroad; it was also possible to send applications by mail.<sup>10</sup>

People who would like to keep Ukrainian citizenship and officially refuse to apply for Russian citizenship face the most serious obstacles in their application for a residence permit or a temporary stay permit. In November 2014, the Russian government set a quota of temporary stay permits for foreign citizens or persons without citizenship in 2015. For Crimea and Sevastopol that quota constitutes only 1900 permits which is insufficient for the number of people willing to keep Ukrainian citizenship and receive a temporary stay permit or permanent residence permit.<sup>11</sup> According to another source, the quota allegedly doesn't apply to people who retained Ukrainian citizenship but only to citizens of third countries, but FMS bodies didn't provide clear information.<sup>12</sup>

According to data from Russian migration services (different in various sources), as of December 2014, from 1.56 to 1.7 million people received Russian passports, which allegedly constitute from 97% to 99% of the Crimean population.<sup>13</sup> Taking into consideration that the population of Crimea is more than 2 million, these figures are overstated. According to a statement of the head of the migration service, issuance of passports was carried out in an organized way, the number of offices receiving applications was increased, mobile groups for visiting the homes of disabled people, orphanages, medical facilities, and large enterprises were created in order to file applications for passport in a centralized way. By Victory Day on May 9, passports were handed over to all veterans of the Great Patriotic War. Ceremonies were conducted handing passports to schoolchildren and school graduates.<sup>14</sup>

The ambiguous status of the so-called Crimean self-defense forces that have functioned as a militia defending public order is yet more proof of the "grey" zone existing in Crimea. Human Rights Watch states that though they are obliged to coordinate their activities with police, in reality this structure acts independently and regularly commits illegal acts.<sup>15</sup> In fact, Crimean self-defense forces were given a free hand to commit illegal acts: their members are involved in mass abductions, beatings, and seizures of properties. All reports from the main human rights missions mention the Crimean authorities evading investigation of illegal acts committed by militiamen and even direct concealment of their actions. Submission of a draft law to the State Duma on the exemption of militiamen from criminal and administrative liability, recognizing their actions as being "committed in a situation of absolute necessity" (including future actions until January 1, 2015) was an alarming symptom. In spite of the fact that the State Duma rejected this draft law, the status and competences of the militias are still not defined even from the point of view of Russian legislation.

### *Ukrainian citizens after annexation of Crimea*

All international human rights organizations point out the worsening situation in the human rights realm in Crimea.<sup>16</sup> Russian leadership insists on the exclusive jurisdiction of the Russian state on the territory of Crimea and the inexpediency of any international human rights mission being present on the peninsula. As a result, neither the OSCE Special monitoring mission to Ukraine, nor the UN human rights monitoring mission in Ukraine, as well as any other specialized mechanisms are permanently present in Crimea.

The Crimean field mission on human rights is the only permanently acting mission in Crimea as of now. It comprises of Russian and Ukrainian human rights defenders and carries out monitoring of the situation concerning observance of international humanitarian law and human rights in the territory of Crimea. Apart from the Crimean field mission, structures such as a contact group founded by relatives of victims of offenses in Crimea, and the committee of protection of Crimean Tatars' legal rights are engaged in some aspects of human rights activities.

Russian human rights instruments are not effective in Crimea because of current political and social realities in Russia. Since 2014, the institution of Russian Commissioner in human rights started operating in Crimea. Her report about the observance of human rights in Crimea during the period from August to December 2014 concludes that "on the whole, guarantees

<sup>10</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P. 31. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea114web.pdf>.

<sup>11</sup> Report on the human rights situation in Ukraine. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 15 December 2014. –P.17. // [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR\\_eighth\\_report\\_on\\_Ukraine.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_eighth_report_on_Ukraine.pdf).

<sup>12</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.33. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea114web.pdf>

<sup>13</sup> ФМС: выдача паспортов РФ жителям Крыма завершена полностью. (FMS [Federal migration service]: issuance of Russian passports to Crimean residents is complete). December 19, 2014 // [http://ria.ru/crimea\\_today/20141219/1039147488.html](http://ria.ru/crimea_today/20141219/1039147488.html); Более 97% крымчан получили российские паспорта (More than 97% Crimeans received Russian passports). September 18, 2014 // <http://rusnovosti.ru/posts/341720>.

<sup>14</sup> Константин Ромодановский: «Двери не закроем». «Российская газета» (Konstantin Romodanovskiy. "We will not close the door". "Russian newspaper"). June 11, 2014. // [http://www.fms.gov.ru/press/publications/news\\_detail.php?ID=94926](http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=94926).

<sup>15</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.20-21. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea114web.pdf>.

<sup>16</sup> Information is summarized on the basis of statements and official reports of the Crimean field mission on human rights, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR UN) based on the work of the UN human rights monitoring mission in Ukraine, the Special Monitoring Mission of the OSCE (SMM OSCE), Human Rights Watch, Amnesty International present on the websites of these organizations.

of the realization of human rights and freedoms in the Republic are ensured". It identifies the "burden of the transitional period" necessary for integration of a new federal entity into the system of state institutions of the Russian Federation as the main problem. The report indicates some objective processes e.g. dismissal of state employees because of the abolition of Ukrainian institutions, complications in re-registration of civil society organizations and commercial enterprises, real-estate properties of citizens, assets of legal entities, and lands. However, the main feature of this report is its apologetic tone in regard to all changes taking place in Crimea regarding them as a positive development, with recognition of some problems but justifying them as related to complexities of the "transitional period", and "collisions in implementation of laws".<sup>17</sup>

There are valuable insights into the human rights situation in the peninsula in reports of some members of the Russian Presidential Council for Human Rights, which are nevertheless not present in a common report of the Council because of contradictions between its members regarding the assessment of change in Crimea's status. One such report claims that, according to the authors' estimates, only 50-60% of the Crimean population voted in favour of accession to Russia in the referendum, and turnout was around 30-50%. It expresses the opinion that Crimean residents considered the referendum not so much as a possibility for free expression in favour of accession to Russia, but as a vote for the elimination of a "corrupt regime and gang rule of Donetsk puppets". The period of one month designated by the Crimean authorities to file applications for retaining Ukrainian citizenship was insufficient for most citizens, and there was a lack of information about the future status of "non-citizens" of Russia in Crimea. Not only employees of state or municipal services but also the employees of all budgetary spheres found themselves under pressure to renounce Ukrainian citizenship and apply for Russian citizenship. Owners of agricultural land shares were forced to accept Russian citizenship because of limitations on land ownership provided by Russian legislation.<sup>18</sup>

As mentioned above, the way Russian citizenship is imposed remains a major legal deadlock. Human Rights Watch notes in its report that Crimean residents who retained Ukrainian citizenship turned into foreigners in their homeland. It is often problematic to get residence permits. People without Russian citizenship are no longer able to occupy state and municipal positions, and men of military age became liable for military service.<sup>19</sup>

There is large-scale persecution of those representatives of the population who are against Russian occupation, in particular, Crimean Tatars, ethnic Ukrainians, as well as members of religious communities – Islam, the Ukrainian Orthodox Church of Kyiv Patriarchate, and the Greek-Catholic and Roman Catholic churches. Killings and forcible abductions of citizens who have been openly expressing their pro-Ukrainian views, unjustified mass detentions and use of violent methods by law-enforcement structures and Crimean "militia" have become common.

There are widely reported cases of restrictions of freedom of speech, in particular, obstacles in registration and re-registration of Ukrainian media outlets and journalists' accreditation, and censorship on social networks. Broadcasting of Ukrainian channels has been terminated. Within the framework of Russian anti-extremist legislation terms such as "annexation" and "occupation" in regard to Crimea are cause for detention of journalists and other citizens. Crimean journalists, including those from the Crimean Tatar's channel ATR resort to self-censorship in order to stay on TV.<sup>20</sup>

In spite of the official status of the Russian, Ukrainian and Crimean Tatar languages in Crimea, usage of Ukrainian and Crimean Tatar is substantially limited, including in the educational sphere. A decree issued in November 2014 significantly restricted freedom of assembly. Cases of exerting pressure on civil society organizations are widespread, in particular, on the "Crimea" foundation, thus, impeding the work of the Mejlis of Crimean Tatars. The number of non-governmental and civil society organizations in Crimea decreased because of complexities in registration and re-registration. All religious denominations except the Orthodox Church of the Moscow Patriarchate are under pressure – there are reported cases of arson attacks on mosques, persecutions for allegedly extremist materials, clergymen's interrogation by the Federal Security Service (FSB) of Russia and the seizure of property of the Ukrainian Orthodox Church (Kyiv Patriarchate).

It is an alarming symptom that the freedom of movement of ordinary citizens in Crimea is restricted and certain opposition leaders have faced an entry ban to Crimea, e.g. the national leader of Crimean Tatars Mustafa Jemilev, head of Mejlis Refat Chubarov and others. The establishment of an actual border between Crimea and mainland Ukraine, and the implementation of non-transparent practices in border crossing impedes the freedom of movement of Ukrainian citizens. Cases of political prisoners, citizens of Ukraine such as Oleg Sentsov and others who are kept under arrest in the territory of Russia under charges of extremism resonate as they were automatically, without their consent, recognized as Russian citizens by Russian authorities.

Many cases of violations of social-economic rights have been reported. State property of Ukraine such as infrastructure and defence, public health, educational, and tourism facilities have been nationalized and private property, usually of commercial purpose, has been expropriated.

Crimean Tatars whose rights are systematically violated are the most vulnerable group in Crimea. Headed by Mejlis they

<sup>17</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Крым о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Крым (Annual report of Commissioner on human rights in the Republic of Crimea on observance of human rights in the Republic of Crimea). January 19, 2015 // <http://ombudsman.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/292664.htm>.

<sup>18</sup> Проблемы жителей Крыма (Problems of Crimean residents). April 21, 2014 // [http://old.president-sovet.ru/structure/gruppa\\_po\\_migratsionnoy\\_politike/materialy/problemy\\_zhitelyey\\_kryma.php](http://old.president-sovet.ru/structure/gruppa_po_migratsionnoy_politike/materialy/problemy_zhitelyey_kryma.php).

<sup>19</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014 // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>.

<sup>20</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.26. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>.

are the most organized opposition to the Crimean authorities and therefore, are the target of the most intensive repression. In particular, cases of abductions, property searches, violations of freedom of speech, freedom of assembly, discrimination on religious basis, and absence of fair legal proceedings against Crimean Tatar activists are reported on a regular basis. Publicly Crimean authorities express their full support for Crimean Tatars, but in reality they regularly resort to “persuasion and repressions”, as noted by Amnesty International.<sup>21</sup>

## STRATEGY OF UKRAINE REGARDING THE OCCUPIED TERRITORY OF CRIMEA *Blockade as the cornerstone of Ukrainian policy*

The annexation of Crimea by Russia occurred in a very turbulent period of political life in Ukraine and took the dis-oriented authorities off-guard as they were occupied mainly with the post-Maidan reset of all institutions. Later, with the increasingly tough problem of separatism in Donetsk and Ukraine’s endangered statehood, the Crimean issue receded into the background. Crimea because of its physical “autonomousness” from mainland Ukraine and its de-facto status as a part of Russia – not recognized by Ukraine but requiring a time-consuming solution – is not such a lethal bleeding wound for Ukraine as Donbass and, thus, not a top priority of the current policy of Ukraine.

Measures taken by the Ukrainian government with respect to overcoming the consequences of occupation might hardly called a holistic approach. On the one hand, the Ukrainian leadership admits that the Crimean issue does not have a quick geopolitical solution, and, according to Prime Minister Arseniy Yatsenyuk, it is not the present generation but “children and grandchildren” who are likely to deal with this problem.<sup>22</sup> On the other hand, there is an understanding of the potential protracted character of the problem, but no attempts to develop a long-term approach, something like a strategy of reintegration of Crimea, as well as to promptly resolve problems of Ukrainian citizens and legal entities in the territory of Crimea as well as IDPs coming from Crimea to mainland Ukraine. Although the Law “On guaranteeing rights and freedoms of citizens and on the legal regime on the temporarily occupied territory of Ukraine” indicates that “Ukraine is committed to maintain and support economic, financial, political, social, informational, cultural and other relations with the citizens of Ukraine residing on the temporarily occupied territory”,<sup>23</sup> these relations are reduced mainly to monitoring activities, registering after effects of transformations taking place in Crimea.

Two major groups of approaches with respect to Crimean reintegration could be singled out in the Ukrainian expert discourse. The first group includes approaches associated with the total isolation and blockade of the peninsula. For example, the reputable NGO “Maidan of foreign affairs” presented the “Strategy of regaining Crimea” which argues for an economic war against the authorities of Crimea, a total blockade of transport communications between Crimea and mainland Ukraine which will result in a decrease in the quality of life and an increase in social unrest.<sup>24</sup>

This strategy advocating isolation of the peninsula assumes that the population of Crimea which is loyal to the Ukrainian government is ready and capable to bear all hardships for the sake of the final goal – the reunion of Crimea with Ukraine. “The Ukrainian state should help and support only loyal citizens of Crimea and only on territories controlled by Ukraine”, the argument goes.<sup>25</sup> In future it is envisaged to maintain limited transport communication with Crimea when adequate inspection of transport vehicles can be ensured. Also it is proposed to establish Crimean Tatar national-territorial autonomy as a pilot project in mainland Ukraine with the view of its further expansion onto the peninsula after de-occupation; as well as Crimean authorities in Ukraine (a government and consultative body with formal rights over the Crimean parliament), and a central body of executive power which would be provisionally titled the Agency or Ministry of reintegration affairs.<sup>26</sup>

The second approach, which might be tentatively called as “engagement” or “keeping within the outreach” is exemplified by the project of de-occupation strategy for Crimea prepared by the working group of Mejlis of Crimean Tatar people and the Department for issues of the Autonomous Republic of Crimea and city of Sevastopol of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine to be presented for public discussion. This project envisages that “Ukraine should concentrate on issues of ensuring free relations between the populations of Crimea and mainland Ukraine, namely: development of economic relations; ensuring freedom of movement; creation of instruments for human rights protection in Crimea; ensuring free circulation and exchange of information; guaranteeing rights of Crimean residents to receive education and medical care in Ukraine; and maintaining close cultural relations”.<sup>27</sup> Proponents of this approach criticize the current administration for

<sup>21</sup> Harassment and violence against Crimean Tatars by state and non-state actors. Amnesty International public statement. 23 May 2014 .Index EUR 50/023/2014 // <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR50/023/2014/en/edd134b0-0ccf-4a14-b6b1-8a0da13a42da/eur500232014en.html>.

<sup>22</sup> Яценюк: быстрого ответа на Крым нет – его точно вернут «наши дети или внуки» (Yatsenyuk: There is no quick solution for Crimea – it is sure to be brought back “by our children and grandchildren”). December 30, 2014 // <http://www.unian.net/politics/1027932-yatsenyuk-byistrogo-otveta-na-kryim-nest-ego-tochno-vernut-nashi-detи-ili-vnuki.html>.

<sup>23</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасовоокупованій території України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 26, ст.892) (Law of Ukraine “On ensuring the rights and freedoms of citizens and legal regime at the temporarily occupied territory of Ukraine”)(Records of Verkhovna Rada, 2014, No 26, p.892) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

<sup>24</sup> Стратегія повернення Криму (Crimea Regain Strategy) // <http://crimea.mfaua.org/strategy>.

<sup>25</sup> «Майдан иностранных дел» представил «Стратегию возвращения Крыма» (“Maidan of foreign affairs” presented Crimea regain strategy). December 9, 2014 // <http://mfaua.org/2014/12/09/majdan-zakordonix-sprav-predstaviv-strategiyu-povernennya-krimu/?lang=ru>.

<sup>26</sup> Богдан Яременко: «Крым вернется, когда украинские солдаты вернутся в свои казармы» (Bohdan Yaremchenko: “Crimea will come back when Ukrainian soldiers return to their barracks”). January 7, 2015 // <http://ru.krymr.com/content/article/26781572.html>.

<sup>27</sup> Кырымлы А.О. Крым: реалии и перспективы государственной политики Украины (Kyrymlы A.O. Crimea: realities and perspectives of state policies of Ukraine). January 22, 2015 // <http://ru.krymr.com/content/article/26807962.html>.

ignoring problems of Crimean residents as shown by the transport blockade of the peninsula which impacts ordinary citizens and ties between relatives; maintaining the negative stereotype of all Crimean residents as “traitors”; and ignoring the needs of Crimean Tatars.

In general, the main scenario in play now is that of the blockade. Due to geographical reasons the peninsula is extremely dependent on mainland Ukraine, and Kyiv considers this an important tool for exerting pressure. About 80% of water resources come to Crimea from Ukraine through the North-Crimean channel. The same amount of electricity consumption in Crimea is ensured by import of electricity from the mainland. In 2014, Ukraine cancelled water supply, and later supply of electricity explaining it as a response to the Crimean side exceeding limits on consumption. Since the beginning of 2015, Ukraine resumed electricity supplies to Crimea within the framework of a contract concluded between “Ukrinterenergo” and “Inter RAO” signed for a period of one year. This agreement caused a mixed reaction from the Ukrainian public due to the price of electricity above the market price. It was considered a bargain in exchange for Russian coal deliveries to Ukraine when it fell short of its own energy resources.

In the end of December 2014, the Ukrainian leadership took a decision to cancel transport communication with Crimea by closing railway and bus services. “There is no blockade of Crimea, there are measures which ensure the protection of Ukraine from diversionary groups” – President Petro Poroshenko said substantiating this measure.<sup>28</sup> Quite predictably, this decision stimulated the rise of illegal passenger traffic between Crimea and the mainland. Public discussion about the consequences of this measure is lacking.

In spite of the prevalence of the idea of an economic blockade of the peninsula in Ukrainian political and economic establishments, economic ties between Ukraine and Crimea have not been completely severed – an often-invoked area of criticism of the Ukrainian authorities. According to data from the State Fiscal Service of Ukraine, since the adoption of the law on a free economic zone “Crimea” (from September 27 till December 2014) 1862 Ukrainian enterprises exported goods to Crimea amounting to 22 million 933 thousand dollars.<sup>29</sup> It might be taken for granted that the volumes of “shady” economic schemes are more significant because of the peninsula’s dependence on Ukrainian suppliers of food and other goods, and opportunities for businesses to go underground under conditions of legal collapse in Crimea.

#### *Practical aspects of Ukrainian policy: legislative and institutional changes*

At present institutional and legislative fundamentals of the Ukrainian strategy on Crimea are far from complete and effective. According to the Law of Ukraine “On guaranteeing rights and freedoms of citizens and on the legal regime on the temporarily occupied territory of Ukraine”, the temporarily occupied territory of Crimea is an inalienable part of Ukraine which is under the jurisdiction of the Ukrainian Constitution and its laws. In fact, Ukraine can do nothing but recognize the special legal regime temporarily in effect there. Alas, the Ukrainian leadership avoids developing a specific policy aimed at maintaining relations with Ukrainian citizens in Crimea and de-facto recognizes changes in peninsula as such which have legal consequences.

As a response to Crimea’s occupation some specialized bodies were created such as the Department of the Autonomous Republic of Crimea and city of Sevastopol at the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the State Service on Crimean and Sevastopol affairs. While the former deals with coordination of activities of executive bodies handling the consequences of occupation, the latter is a central body of executive power focusing on resolution of practical problems of Ukrainian citizens and legal entities owing to the occupation of Crimea. A separate department on temporarily occupied territory and social adaptation was established in the Presidential Administration. Activities of the Presidential Representative in the Autonomous Republic of Crimea based in Kherson are still in progress. Nevertheless, these newly established structures have faced some difficulties from the onset of their activities: for example, as of January 2015 a head of the State Service has not yet been appointed. All of them are insufficiently supported in terms of finances and personnel in order to be recognized as effective.

Ukrainian legislation adopted for clarifying the status of Crimea and the legal status of Ukrainian citizens with Crimean residence is also far from perfect. In August 2014, the Law “On a free economic zone in the Crimea” was adopted. According to human rights activists, this law contradicts the provisions of the Ukrainian Constitution on equal rights and freedoms of citizens, freedom of movement, and actually discriminates on the basis of place of residence. Human rights activists draw attention to the fact that the term “Free economic zone” which is usually interpreted as a preferential mechanism for attracting investment, is questionable with respect to Crimea and “will result in disapproval and misunderstanding of Ukraine’s position” in the context of international sanctions against Crimea.<sup>30</sup> The law itself was openly lobbied for, and adopted in the interests of large Ukrainian business that become exempt from paying taxes in the territory of the free economic zone.

In addition, in November 2014 a discriminatory decree was adopted by the Board of the National Bank of Ukraine “On

<sup>28</sup> Никакой блокады Крыма нет, есть защита от диверсантов – Порошенко (There is no any blockade of Crimea, there is defense from diversionists – Poroshenko). December 29, 2014 // [http://news.liga.net/news/politics/4572027-nikakoy\\_blokady\\_kryma\\_net\\_est\\_zashchita\\_ot\\_diversantov\\_poroshenko.htm](http://news.liga.net/news/politics/4572027-nikakoy_blokady_kryma_net_est_zashchita_ot_diversantov_poroshenko.htm).

<sup>29</sup> Крым без украинских продуктов: жизнь после переходного периода (Crimea without Ukrainian goods: life after transitional period). January 16, 2015 // <http://investigator.org.ua/articles/146699>.

<sup>30</sup> Громадські організації закликають Президента накласти вето на закон про створення вільної економічної зони Криму (Civil society organizations call on President to put veto on law about creation of free economic zone in Crimea). August 22, 2014// <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1408689920>.

the application of certain rules of currency legislation during the regime of temporary occupation in the free economic zone of “Crimea” which introduced certain limitations on the rights of people registered in Crimea. This decree limited people residing in Crimea in their access to bank services: credit and mortgages, currency exchange, using bank accounts, etc. Ukrainian citizens registered in Crimea were actually stigmatized as “non-residents”.

Ukrainian authorities point out some moderate success in addressing the problems of internally displaced persons from Crimea, for example, in providing for students’ transfer from Crimean universities to mainland Ukrainian ones, medical care, organizing the all-Ukrainian convention of internally displaced persons. However, the situation with re-registration of place of residence for IDPs from Crimea remains dire (according to standard procedure they must have property on the mainland to be re-registered), as well as getting access to financial services and social aid. To get a Ukrainian pension, Ukrainian citizens with Crimean registration have to undergo a complicated procedure. They have to provide confirmation that they are not receiving pensions as citizens of Russia while Crimean authorities are reluctant to issue any such documents. Besides this, certain grave violations were committed by the Ukrainian Border Guard Service where the freedom of movement for Ukrainian citizens during crossing of the administrative border with Crimea was illegally restricted, e.g. officials demanded documents be shown confirming necessity and purposes of the travel, a requirement prohibited in Ukrainian legislation.

The situation didn’t get any better after some controversial statements by Ukrainian officials, for example, President Petro Poroshenko that a “totally different approach will be taken” towards Crimean residents who received Russian citizenship.<sup>31</sup> This runs counter to previous statements that acquisition of Russian citizenship cannot be penalized. The Law on occupied territory states that imposition of Russian citizenship on Ukrainian citizens is illegal and Ukrainian citizens should not bear responsibility for receiving Russian passports. Such citizens are perceived as a disloyal group of the population. In fact, Ukrainian authorities not only shy away from protecting the rights of Crimeans in Crimea, but force them to prove their loyalty even after their relocation to mainland Ukraine. This goes along with the policy of the Crimean authorities on the expulsion of the pro-Ukrainian population from Crimea.

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

1. The occupation of Crimea by Russia was overshadowed by other urgent Ukrainian state policy priorities. While there is not much space for manoeuvring to change the existing situation, Ukraine, nevertheless, should not remain aloof from the problems of the occupied territory, transferring responsibility for the situation in the peninsula on Russia as an occupying state. A humanitarian component should become an important guideline of Ukrainian policy towards Crimea. It is true that Kyiv refuses to recognize the annexation of Crimea as a legal fact, but at the same time Ukrainian policy is focused exclusively on the Crimean authorities as a main referent in Crimea and has completely lost sight of society and the problems of citizens.

2. In order to be effective, the strategy on Crimea should be a strategy of “engagement” or “inclusion” in the long-term perspective. Policies of collective punishment of the Crimean population will not yield the expected results, but instead will only weaken the positions of pro-Ukrainian groups of the population. Therefore, punitive action should be limited to so called “smart” sanctions against specific members of the Crimean authorities, implemented together by Ukraine and the international community. The only possible way to generate pro-Ukrainian sentiment in Crimea is to implement policy that allows Ukrainian citizens in Crimea to maintain relations with the mainland and proves the determination of the Ukrainian authorities in keeping contacts with them. A total blockade may have a boomerang effect – whereby, instead of using economic dependence on Ukraine as a tool of exerting pressure on Crimean authorities Ukraine is contributing towards Crimea tying itself closer to Russia and intensifying its attempts to becoming totally self-reliant.

3. It can be reliably stated that the economic situation on the peninsula will deteriorate as a result of the crisis situation in Russia due to international sanctions and its need to subsidize Crimea, as well as a direct consequence of an international blockade imposed on the peninsula. The free economic zone established in Crimea by the Russian federal authorities in an attempt to attract investments will not mitigate the negative effect of economic sanctions against Crimea. The situation will be exacerbated by the criminalization of power, leading to a merger of authorities and organized crime, deepening the “grey zone” with an incomprehensible legal regime distinct even from the Russian one. Treatment of Crimean residents, even the ones who received Russian passports indicate that in many regards they are “second-rate citizens” of Russia, according to many human rights defenders. Thus, much depends now on the Ukrainian ability to qualitatively advance in its implementation of reforms within the framework of the Ukraine-EU Association Agreement, including the introduction of a visa-free regime with the EU. In this case, there will be grounds to speak about the establishment of some model of state that is attractive in its neighbourhood, including for residents of Crimea.

4. The strategy of Ukraine should be recognized by the international community as one that corresponds to international law and is built upon principles of moral superiority in comparison with the methods of the occupying state. Non-selective sanctions, assumption of collective responsibility of all Ukrainian citizens residing in the territory of Crimea for the occupation by Russia and a requirement to prove one’s loyalty to the Ukrainian project against the background of widespread negative attitudes towards Crimean residents who received Russian passports, and ignoring the social needs of Ukrainian citizens in Crimea, whether because of their assumed “collaborationism” or a lack of resources due to the resolution of the conflict in Donbass – these measures in the long-term perspective will prove their ineffectiveness.

<sup>31</sup> Порошенко пообіцяв вирішити проблеми переселенців з Криму (Poroshenko promised to solve the problems of IDPs from Crimea). December 29, 2014. // [http://ukr.lb.ua/news/2014/12/29/290960\\_poroshenko\\_poobitsyav\\_virishiti.html](http://ukr.lb.ua/news/2014/12/29/290960_poroshenko_poobitsyav_virishiti.html).

In light of the above-mentioned tendencies, Ukrainian state policy should be based on a complex of measures aimed at reforming the vertical of power on the basis of rule of law and human rights protection. This is main the prerequisite of how Ukraine can adapt to existing security threats, maintain territorial integrity, as well as develop an effective strategy towards the occupied territory of Crimea.

– It is important to maintain specialized bodies established for addressing issues connected with the occupation of Crimea and the social adaptation of displaced persons (State Service for Crimean and Sevastopol affairs and others), and to consider the feasibility of the establishment of a separate body (like the Bureau of reintegration of Moldova and the State Ministry for Reconciliation and Civic Equality of Georgia) and not only interdepartmental structures dealing with issues of IDPs and reintegration.

– To develop inclusive legislation for the protection of the rights of national minorities, in particular, Crimean Tatars, taking into account existing flaws in legislation in the field of national minorities; ensure their participation in public life according to international standards in the sphere of human rights, adopt legislation, which confirms status of Crimean Tatars as indigenous people of Ukraine. Alongside positive changes, such as the establishment of the institution of the Governmental Commissioner for ethno-national policy in June 2014, a separate program for the protection of the rights of Crimean Tatars should be adopted, in particular, for the development of their culture and language, and a support of cultural organizations. A national strategy in the field of human rights protection should be developed, taking into account the results of consultations with international experts. The process of drafting a new Constitution should include consultations with representatives of civil society.

– To press for access for specialized human rights mechanisms of the UN, OSCE, Council of Europe, monitoring missions on human rights, to the territory of Crimea in addition to diplomatic activities to settle the conflict in Donbass and putting pressure on Russia as an aggressor state. The creation of self-organized grassroots structures for protecting rights should become the basis of human rights protection in Crimea, taking into account their insufficient numbers and restrictions of access to mechanisms of human rights protection. At a time when organizations engaged in protection of IDPs' rights have already sprang up in Ukraine, Crimea itself visibly lacks structures in the field of human rights.

– To ensure the implementation of the law “On human rights and freedoms of internally displaced persons”, establish a coordinating body for addressing problems of displaced persons, facilitating the registration procedure, protecting their economic rights, coordinating actions of state authorities and volunteers, cooperation with donors etc. It is vital to execute programs of financial aid to IDPs, both as one-time allocations to the most vulnerable representatives of IDPs and programs of long-term aid.

## MARIIA ZOLKINA

Analyst at Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation

### FORMATION OF UKRAINIAN POLICY REGARDING DONBASS: PROBLEMS AND PROSPECTS OF INCLUSIVE DIALOG

#### GENERAL CONTEXT

Conflict which started in spring 2014 on the territory of Donetsk and Luhansk regions (“oblasts”) in reality becomes a core for hybrid war against Ukraine which is taking place now. This conflict was transformed during 2014 from hidden hybrid war and separatist tendencies to open invasion of Russian regular army. This invasion is still in active phase. Definition of current stage of conflict as active phase is determined, first of all, by lacking of conditions for political dialog between Russian and Ukrainian sides, which are necessary for reaching a long-time compromise between them as real players in conflict. Besides, scenario for further unfolding of this conflict is considered as realistic because of a) fragility of only scheme for its possible settling according to Minsk agreement; b) imbalance inherent to this agreement (particularly, in regard to concessions each side ought to do for this compromise); c) continuation of military operations, first of all, with the purpose of expansion of zone not under Ukrainian control (capture of Debaltsevo, advance on Mariupol direction, etc.). As a result of this, a lot of initiatives (political and economical) could not be fully implemented, because current stage of conflict can't be named final. Nevertheless, even in conditions of continued war it is necessary to develop comprehensive state policy in regard to Donbass. In general this policy should include strategic vision of problems' solution, which aroused during and as a result of conflict. It will form a basis for developing specific plans for implementation of this vision. It should be noted that division of state policy into two dimensions would be appropriate during the formation of strategy in regard to Donbass as a territory of conflict: policy with regard to citizens and policy with regard to territory. Implementation of second component is connected to administrative, political and economical settling of situation and can't be valid until cessation of military operations and final stage of conflict resolution while first component – policy in respect of citizens – should be developed and implemented as soon as possible.

Absence of comprehensive policy of Ukraine regarding Donbass as a problematic region is one of the main problems of Ukrainian state approach to counter foreign aggression and its consequences.

Problem of communication with population of Donbass as a territory of conflict has a fundamental significance as in short-term prospect as well as in long-term. Well-balanced strategy of relations of Ukrainian governmental and non-governmental structures with population which suffered from military aggression, will create conditions for social rehabilitation of population, its inclusion in social and political processes in Ukraine, translation of citizens' requests, needs and problems to the actors which are taking decisions in the sphere of policy shaping. Comprehensive understanding of public sentiments, reflection of social-economic and political reality in social consciousness will give opportunity to state and non-governmental actors (Ukrainian and international organizations, donor structures) to form adequate approach toward dialog with population of region and reasonable forecasts regarding reaction of population on various practices within the frameworks of conflict resolution. Communication with population by this time, in spite of continuation of war, might be considered as cessation of social and political estrangement which could become a part of post-conflict situation in future.

Based on above mentioned, and also considering a format of this analytical material, it can be concluded that definition of key problems, emphases and challenges regarding public moods of Donbass residents is a main problem and these problems and challenges should be included in strategy of Ukrainian policy with respect of Donbass. Given part of our work is dedicated to the analysis of this problem. It is analyzed with consideration of two prospects: factors which potentially may facilitate to effective public dialog in Donbass, and factors which, on the contrary, lie in the field of “painful” issues and therefore, may act as obstacles during the implementation of policy of communication with region. Taking into consideration inability of Ukrainian governmental and non-governmental actors to carry out their activities on the part of Donbass territory (which is controlled by self-proclaimed entities “DPR” and “LPR”), problem analyze is performed, first of all, with regard to those mechanisms and opportunities which are available for implementation on the territory controlled by Ukraine. However this implementation can be expanded on the occupied part of Donbass in case of restoration of Ukrainian jurisdiction on this territory.

#### FAVORABLE FACTORS FOR ESTABLISHING PUBLIC DIALOG WITH REGION

Undoubtedly whole picture of public opinion in Donbass can't be limited with several thematic blocks, however in light of existing conflict and necessity of communicational maneuvering between interests and needs of population, on the one hand, and intergovernmental negotiations for solving a conflict, on the other hand, it is appropriate to fix on several key tendencies. These tendencies are chosen according to their special importance for understanding issues which should be paid attention during formation of general line of communication and state policy regarding region.

## *Vision of political future of region*

In spite of myth about massive support of Donbass separation idea from Ukraine among broad groups of region's population, separatist sentiments were not dominant in public opinion of Donetsk and Luhansk oblasts though they were present. Thus, in March 2014, in light of Crimea annexation, and beginning of unfolding separatist scenario in Donbass, idea of region's breakup with Ukraine and its accession to another state was supported by 18% of Donbass population, while 57% were against and 25.5% were undecided<sup>32</sup>. Idea of breakup with Ukraine and establishment of independent state in Donbass had even less support among local population: 52% were against such scenario, while 17% supported and 32% couldn't clearly express their opinion<sup>33</sup>.

Public sentiments are in dynamics. Highest level of support of separatism was registered in May 2014 (45% of Donbass population supported breakup with Ukraine and accession to another state). Partly it can be explained by political tensions in society, which were provoked by so called referendum of 11 May. Results of this referendum were not recognized even by Russian Federation. It should be noted that with holding pseudo-referendum, political part of separatist scenario was carried out – pseudo argumentation created about wide-spreading of separatist sentiments among population of Donbass. But this surge had not become a trend: at the end of September portion of separatism supporters dropped from 45% (in May) to 22%, while opponents already made up 48% (34% in May).

Moreover, analysis of attitude of population to specific scenarios of Donbass political future showed: residents of region see its future exactly in Ukraine but with broader autonomy from central government (42%)<sup>34</sup>.

Researches carried out in Slavyansk and Kramatorsk which had been under control of separatists and then taken back under control of Ukraine, are adding to the picture: residents of these cities also see future of Donetsk and Luhansk oblasts as a part of Ukraine but under the conditions of more authorities for the region – in Slavyansk: 47%, in Kramatorsk – 44% supported such stance. Moreover, in Slavyansk, which became stronghold of separatism activities in Donbass in the spring of 2014, level of acceptance of future of Donbass in Ukraine on existing conditions, i.e. without broad autonomy, was significantly higher than average in Donbass. For example, retaining of status-quo of Donbass as a part of Ukraine was supported by 29% of residents in Slavyansk (in Kramatorsk – 25%)<sup>35</sup>, which is 4 times higher than average level in Donbass (7%).

So, first tendency which is important for general understanding of situation in region – is absence of real, dominant support for breakup from Ukraine among the population of Donbass. That part of population (about one third) which is supporting such scenario, until now is a minority, and extrapolation of its views on a whole Donbass is not justified.

## *Attitude toward state structure of Ukraine*

Orientation of Donbass population's part on broader administrative powers for region is reflected in the attitude of region's residents to the forms of Ukraine state structure. Thus, in September 2014 highest level of support for federative form of state structure was registered exactly in Donbass (39% of local residents). Retaining of unitary state model but with some level of decentralization and broadening of regions' authorities was supported by 30% in Donbass. 7% of region's residents supported existing unitary form of state structure<sup>36</sup>.

### **What should be state structure of Ukraine? (September 2014)**

	Western	Central	Southern	Eastern	Donbass
Unitary – regions should have the same authorities as now	25,4	30,3	34,1	27,7	6,6
Unitary, some decentralization should be carried out and broaden region's authorities	64,3	47,6	46,9	40,4	30,0
Federative	1,4	3,2	6,2	16,2	38,7
Undecided	8,9	18,9	12,8	15,7	24,6

So we see that broadening of regions' authorities is key demand not only of Donbass residents but a whole Ukraine – i.e. decentralization of state model is in interests of all regions, and public opinion in Donbass is not different per se but rather in form of realization of decentralization process. Vision of political future of region as a part of Ukraine but with higher level of autonomy confirms it. Taking into consideration the low level of local population's awareness about political and administrative aspects of decentralization itself, a scenario it is quite possible that under term of "federalization" population means those mechanisms which will form a basis for announced reform of decentralization of state management.

## *Attitude toward compromises for the sake of peaceful settling*

Unfolding of conflict directly on the territory of Donbass couldn't not influence on public opinion in the region about the cost of peace and possible compromises. As a result exactly in Donbass it is expressed in highest level an acceptance of any compromises: 55% of local residents in autumn 2014 were consent with the idea of "peace at any cost". Additional 24%

<sup>32</sup> Чи властиві українцям настрої сепаратизму? – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/charatizm.htm>

<sup>33</sup> I the same place

<sup>34</sup> Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vkbpfkbpdk.htm>

<sup>35</sup> Общественно-земельное освобожденных районов. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

<sup>36</sup> Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vkbpfkbpdk.htm>

were thinking that serious compromises should be accepted but not all. In general with drawing near to a zone of antiterrorist operation readiness of citizens for serious and even any compromises is increasing.

**Currently negotiations are underway about ways of peaceful settling of conflict. How do you think, is it worth for the sake of peace to accept a compromises with Russia and leaders of self-proclaimed Donetsk and Luhansk republic?**

	Western	Central	Southern	Eastern	Donbass
Peace – at any cost, any compromise should be accepted	10,7	17,4	30,8	40,0	55,3
For the sake of peace it is worth to accept serious compromises but not all	22,4	20,5	28,0	22,9	24,0
Some compromises may be accepted but not serious concessions	34,8	28,1	18,5	16,8	14,4
Any kind of compromise is unacceptable, even if war is continues	23,4	17,2	13,3	15,5	5,1
Difficult to answer	8,6	16,8	9,5	4,8	1,2

At the same time it is representative to analyze above mentioned research of public opinion in Slavyansk and Kramatorsk. Thus, for residents of Slavyansk achievement of peace is a priority – it is supported by 63% of town population which is in correlation with average Donbass tendencies. However, in neighboring Kramatorsk which had been under the control of self-proclaimed leaders during the same period as Slavyansk, cost of peace is significantly different. Thus, only 22% residents of Kramatorsk are consent with any possible agreements for the sake of peace, but the same number of residents thinks that in reality peace in Donbass can be achieved only by force when one of the side of conflict win<sup>37</sup>.

**How do you think, should Ukrainian government accept compromises with self-proclaimed leadership of “DPR” and “LPR” for the sake of peace in Donbass? (December 2014)**

	Slavyansk	Kramatorsk	United massive
1 – For the sake of peace any compromises should be accepted	63,1	21,8	42,7
2 – For the sake of peace it is worth to accept serious compromises but not all	16,5	34,6	25,1
3 – In reality peace in Donbass can be achieved only by force – when one of the sides win	8,8	21,8	15,3
4 – Difficult to answer	11,6	21,8	16,8

So, in given context highest readiness to the compromises in Donbass is a key factor in comparison with other regions of Ukraine, however, scope and limits of possible concessions are viewed differently even in Donbass itself.

**POTENTIAL OBSTACLES FOR SUCCESSFUL IMPLEMENTATION OF POLICY  
OF COMMUNICATION WITH REGION: WHAT SHOULD BE MENTIONED “CAUTIOUSLY”**

Along with factors which may help to the successful launching of political and public dialog with population of Donbass, attention should be paid to factors-“irritants”: themes which in public conscience are perceived differently than in other regions of Ukraine and in Ukraine as a whole. Such issues should be taken into consideration during development of reintegration strategy and social rehabilitation of population.

*Perception of Russia’s role in the conflict*

Attitude toward Russia’s role in the given conflict among residents of different regions is different. During formation of political and informational messages to residents of Donetsk and Luhansk oblasts it should be taken into consideration that at the end of September 2014 only one fifth part (19%) of the population was consent with statement that between Russia and Ukraine war was continued. Donbass at that moment was the only macro region of the country where majority (56%) had not been perceiving definition of Russia-Ukraine relations as war. In all other regions majority of local population had been thinking that war between two countries is a reality. Residents of South (Nikolaev, Kherson, Odessa regions) were consent with it – 74% and also residents of East (Dnepropetrovsk, Kharkov, Zaporozhia regions) – 55%<sup>38</sup>.

In liberated cities of Donbass (Slavyansk and Kramatorsk) in December 2014 picture of perception of Russia’s role already was different than above mentioned sentiments averaged in Donbass. For example, residents of Slavyansk were almost

<sup>37</sup> Общественно-ненавистнические районы. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

<sup>38</sup> Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vkbpkpdk.htm>

equally divided on those who recognize Russia as a conflict side (33%), deny this (35%) and can't formulate their position on this issue (32%). At the same time picture of public moods in Kramatorsk was different: majority of population thinks that Russia is a part of conflict (49.5%) while this was denied only by 26% of residents. Moreover, local population in Kramatorsk is considering role of Russia, first of all, as a supplier of weapons for "DPR" and "LPR" (57.5%) and participation of Russian regular army in conflict on the side of pseudo-republics (42%)<sup>39</sup>.

#### *Foreign policy orientations: European and Euro-Atlantic integration against Eurasian vector*

Post-revolutionary year in Ukraine was marked with several fundamental changes in public consciousness of Ukrainians. One of the most serious changes – alternation of foreign policy priorities of society. If in 2014 division was existing of society's interests into integration in European Union and Customs Union (in strict alternative form of "or-or" choice in favor of EU was dominating from 2011), in 2014 support for integration in Customs Union had significantly dropped and reached historical minimum.

#### **What should be the course of integration for Ukraine? (dynamics)<sup>40</sup>**

	October 2011	February 2012	December 2012	May 2013	March 2014	May 2014
Joining to EU	43,7	38,6	42,4	41,7	45,3	50,5
Joining to Customs Union	30,5	29,7	32,1	31,0	21,6	21,4
Non-alignment with EU or CU	9,3	11,7	10,5	13,5	19,6	17,4
Difficult to answer	16,4	20,0	15,0	13,7	13,4	10,6

At the end of 2014 portion of those for whom joining of Ukraine to EU is a priority reached 57%, while number of Eurasian integration's supporters dropped to 16% in Ukraine as a whole<sup>41</sup>.

#### **How do you think, joining to which Union is a priority for Ukraine?**

	December 2013	December 2014
To European Union	46,4	57,3
To Customs Union	35,7	16,3
Difficult to answer	17,8	26,5

Increasing of support for European vector was registered as in whole Ukraine, as well as among different regions, including southern and eastern regions, which previously were traditionally supporting Eurasian vector of integration. However, in Donbass majority of local population remains as supporter of Customs Union.

#### **What should be the course of integration for Ukraine? (dynamics)<sup>42</sup>**

	West	Centre	South	East	Donbass
Joining to EU	87,7	64,0	28,0	30,5	13,1
Joining to CU	1,0	6,9	25,1	29,5	67,8
Non-alignment with EU or CU	4,8	18,1	28,4	32,2	8,1
Difficult to answer	6,5	11,0	18,5	7,8	10,9

Attitude of population toward membership of Ukraine in NATO undergoes even more fundamental transformation. Thus, during 2014 support for entry of Ukraine into NATO was permanently increasing and proportion of supporters and opponents of NATO in 2014 has cardinally changed in favor of supporters. If in the spring of 2014 referendum was held in Ukraine regarding joining of NATO, it would produce unambiguously positive result (participation of population would be at 62.5%).

<sup>39</sup> Общественно-ненеоосвобожденныхрайонов. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

<sup>40</sup> Зовнішньополітичні орієнтації населення України: регіональний, віковий, електоральний розподіл та динаміка. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/hrvpkgkkprkpgkprkk.htm>

<sup>41</sup> Громадська думка: підсумки 2014 року – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/gromadska-roku.htm>

<sup>42</sup> Зовнішньополітичні орієнтації населення України: регіональний, віковий, електоральний розподіл та динаміка. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/hrvpkgkkprkpgkprkk.htm>

**If you take part in referendum regarding joining of NATO, how would you vote? <sup>43</sup>**

	November-2005	December-2007	December-2009	June-2010	April-2012	June-2014 <sup>1</sup>	October-2014
Vote for	20.7	31.8	21.0	24.7	14,8	45,4	44.1
Vote against	58.6	52.8	59.7	67.7	61,8	36,4	35.2
Difficult to answer	20.7	15.4	19.3	7.6	23,4	18,1	20.7

At the same time, qualitative attitude toward idea of NATO membership also changed: Ukrainians began to see in Alliance, first of all, guarantee of security. If in 2012 only 13% called NATO as a source of such guarantees, in September 2014 – 44% of Ukraine residents. In parallel number of those who previously saw guarantee of security in neutral status of Ukraine (2012 – 42%, September 2014 – 22%) and in military alliance with Russian and other states of CIS, sharply decreased (26% and 15%, respectively).

Specific character of Donbass in this regard is a negative attitude to NATO, existing so far, however, even here number of supporters of NATO as a guarantee of Ukraine's security appeared unprecedented high for this region – 17% (January 2015).

#### DIALOGUE IN DONBASS AND WITH DONBASS: KEY PROBLEMS AND CHALLENGES

Regardless of that when exactly and on which political and legal conditions formation of long-time (and not short-time) format of conflict resolution begins, issue of social, humanitarian and social-political rehabilitation of region's population is already very actual. Taking into consideration this fact, several issues should be emphasized on which it is necessary to be focused during development of comprehensive strategy of communication with population of region.

First of all, it is extremely important to define real problems and fears, having practical and objective basis, which are disturbing local population, and apply maximal efforts for their resolution. This means that, in the first place on territories of Donbass, controlled by Ukraine, a work for studying of priority of problems should be performed, from the point of view of local population, also studying obvious and hidden fears of residents. Understanding of what are main problems and needs of residents of turbulent region will be a reference point for government during formation of short-time and long-time policy regarding Donbass. Above mentioned research in Slavyansk and Kramatorsk, for example, showed that main efforts of local authorities should be directed toward resolution of practical social-economical problems: repair of destroyed or damaged dwellings, supplying population with work and medicines, providing them with heating. Such "rating" of most actual problems of liberated areas of Donetsk and Luhansk oblasts may be used as indication to what issues should not be ignored on local and regional level. These results also show that in almost post-conflict conditions, problems of arrangement of normal life are becoming priority, replacing political and ideological issues from public consciousness. In such a situation, orientation of population on social-economic and administrative measures for restoration of order in cities can be positive factor. Moreover, fears of population are not also connected with ephemeral categories but to ordinary problems of citizens, living in conditions of war. Thus, population of these two cities fears of resumption of military operations on these territories, nonpayment of salaries and job losses<sup>44</sup>. This proves groundlessness of those theses which are actively circulated in public discourse by Russia, about possibility of Russian language suppression or danger of NATO as the main problems, disturbing locals in Donbas.

Restoration of functional processes in the region on political, social-economic and administrative levels should be tightly connected to the policy of public dialog in Donbass. It should be noted that level of effectiveness of central authorities, as well as local, will be one of the significant factors, which are influencing perception and moods of local population in this critical situation.

Secondly, it is necessary to consider non-homogeneity of Donbass which is not a monolithic ideological and political environment. During forming of strategy of communication with region, importance of differentiated approach to Donetsk and Luhansk oblasts should be taken into consideration. These regions have common tendencies in public sentiments, but for deep working in the direction of inclusive public dialog, existing intraregional differences should not be neglected. For example, northern part of Luhansk oblast, close to border with Kharkov oblast, traditionally demonstrates clear pro-Ukrainian orientation and separatist ideas are not widespread in this part of the oblast. It is evident that political discussions with population of these districts will be different than in those districts where support for separatism was not prevalent but sufficient for carrying out, for example, pseudo-referendum. Analysis of survey performed in Slavyansk and Kramatorsk also shows that even in these neighboring towns public opinion can be different. For example, for Kramatorsk more pro-Ukrainian sentiments, understanding of direct involvement of Russia in the conflict, readiness not for any compromises but only for some of them, and also lower level of satisfaction are typical. However, Slavyansk where pro-Russian moods are more clearly expressed, and population sees among main culprits of events, taking place in Donbass, not only current and previous governments of Ukraine, but also "Maidan" and US (in Kramatorsk Russia is on third place after acting authorities and regime of Yanukovich), has more active civil society. This social activity as of today has clear orientation on strengthening of local society and suppression of separatist tendencies.

<sup>43</sup> Dynamics on the basis of national surveys carried out by Fund of "Democratic initiatives of Ilka Kucheriva".

<sup>44</sup> Общественно-ненаправленные в освобожденных районах. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

For choosing adequate keys to channels of effective inclusive dialog with region, such researches of public opinion in different cities and settlements of Donbass are necessary.

In the third place, problem of political representation of region's population is very actual. Confidence of local population in certain levels of authorities for developing intraregional and national dialog regarding Donbass is one of the most important components for implementation of truly inclusive public dialog. For now it can be stated that some kind of vacuum arose in Donbass regarding political representation and confidence in certain actors which have pretensions of being representatives of local population and their interests, legitimately or not. Thus, attendance on early parliamentary election in Donbass was lowest throughout whole Ukraine: in Donetsk oblast – 32.4%, in Luhansk oblast – 32.87%. Local administration in Donbass in 2014 appeared practically incapable: part of local councils openly supported separatists, another part de-facto went into liquidation, for example, regional council of Luhansk. Pseudo-republics were not able to convince Donbass population, including those living on territories under control of separatists that self-proclaimed authorities are legitimate. For confirmation of these theses let's turn to our example of Slavyansk and Kramatorsk. Thus, about half of population of these cities did not take part in elections of parliament of VIII convocation. First three reasons for refusal of participation in elections: opinion that these elections mean nothing for local population, and also absence of parties and candidates for whom local residents would like to vote. Considering low attendance in the elections, it means that neither new coalitional parties nor "old" favorites of Donbass (former "Party of Regions" whose representatives created new political force – "Opposition block") did not receive support from population of those cities. So, communities of both Slavyansk and Kramatorsk do not have real representatives in new parliament. Based on general picture of low attendance in Ukrainian controlled parts of Donetsk and Luhansk oblasts, we can say that such conclusion and such tendency are valid for majority of Donbass districts where elections were held.

In spite of fact that population of Slavyansk and Kramatorsk are provided with basic infrastructural possibilities and supplying of cities with necessary goods is restored, in both cities majority of community is not satisfied by performance of local authorities. However, pseudo-elections in "DPR" (November 2, 2014) is not considered as legitimate by population of Slavyansk and Kramatorsk. As a result, neither central authorities nor local and especially pseudo-elections in self-proclaimed republic, do not represent real interests and political preferences of local population, as they are thinking.

I.e. formation of basis for public dialog and its launching should be performed in difficult conditions when thesis on non-confidence and dissatisfaction with all institutions and authorities may be valid for critically vast territory of Donetsk and Luhansk oblasts.

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Thus, considering continuation of conflict in Donbass, absence of guarantees on cessation of military operations and transition to political settlement, objective of formation of communication strategy with region is seen as comprehensive and multilevel one. Social rehabilitation of region is one of the most important components for transition to new, post-conflict reality, and has a long-term significance. For implementation of this objective, most optimal approach to the development of policy in respect to region is a format of public and political dialog as enlarged model of public dialog, with the help of attraction of stakeholders of international, national, regional and local levels to the solution of wide range of social problems, with the purpose of consolidating of region as such and its reintegration in political and social fabric of Ukraine.

During formation of foundations of such communication policy with region, key factor is a deep understanding of most widespread main trends in public consciousness of local communities, as well as specific opinions, perceptions, markers of attitude to certain issues. Reflection of public sentiments in Donbass will be a reference point for informational component of policy as well as for its administrative and executive components. Taking into consideration above mentioned problems and challenges for implementation, it is possible to formulate such recommendations for the policy of public dialog with region:

- Establish and launch scheme of interaction and collaboration between main subjects of restoration process for vital functions in Donbass: local authorities and local communities (primarily, local active non-governmental organizations and activists), as well as central authorities. Core for such format of collaboration should be partnership between local authorities and local civil society activists. Exactly in this field – local and regional collaboration of governmental and non-governmental sectors – should be developed main ideas, initiatives, which will be translated to central authorities as consolidated stance, elaborated in regard to specific issues "on the spot". Such logic of decision-making is fully corresponding to the aspirations of local population to obtain broader powers for region (this aspiration is shared by residents of other regions too). This logic is also corresponding to the general process of decentralization which is named as one of the priority of reforms. Thus, several objectives will be achieved, main of which is an active involvement of local communities in the process of decision-making, estimation of situation and formation of an agenda for communities, districts, oblast. Launching of such mechanism is not necessarily envisages changes in Ukraine legislation and institutionalization of such format of collaboration. In this case most important factor is a matter of interaction and not a form. So, it is not necessary to create new package of legal regulation of such cooperation. For achieving of working status of such scheme on voluntary and non-institutional basis, influence of such stakeholders as all-Ukrainian non-governmental organizations and international organizations (including donors, international humanitarian organizations, EU, structures of UN, etc.) should be used. These actors are able to play a role of a "third" side, which, first of all, have influence and practice of cooperation with central authorities and can report their stance to them;

secondly, they have confidence from international actors; in third place, donors and international organizations themselves need unbiased estimates of situation in Donbass. They include activities in the region in a list of their priorities and therefore will be interested in speeding up of collaboration, results of which can be used for practical implementation, including by these international organizations.

- Development of national and regional programs of reconciliation. Projects of integration not only on regional but also on national level are necessary, first of all, because Donbass population needs public dialog not in a closed regional space, but involvement and reintegration in social and political space of Ukraine as a whole. Moreover, national format will allow to the part of Donbass population not only make sure that theses about oppression on language or regional basis are baseless, but also to see changes which occurred in public sentiments of population of other regions, first of all – other southern and eastern oblasts, which until 2014 shared similar stances as residents of Donbass. Programs of reconciliation are important but until now they were not launched on systematic basis neither by government's side, nor by civil society, however latter has greater success in this direction. Nevertheless, majority of population (56%) does not know anything about certain programs aimed at reunification of Ukraine, and highest proportion of those who have no information on such initiatives – among residents of Donbass (74%), Prichernomorie, Nijnee Podneprovie (65%) and Slobozhanshina(62%)<sup>45</sup>. At the same time, in all regions of Ukraine opinion is prevalent that such programs are necessary. In Donbass itself 63% of population recognizes necessity of such programs which is less than values only for Centre, Volyn and Galichina. Most effective platform for developing of such programs will be civil society sector in cooperation with international organizations. Governmental sector up to now did not develop programs of consolidation and reconciliation while necessity of implementation of such programs is already actual. Civil society is more mobile, flexible and effective, which makes it potentially more promising source of ideas and format of such programs. State system can't abstain for participation in the process therefore this system should become a part of this process and in future – main co-coordinator. Efficiency, quality and quick retrieval of resources will become main requirements to non-governmental organizations, so it is appropriate to unite efforts of various non-governmental organizations and analytical centers.

- Provide informational policy on the territory of Donbass. One of the main problems in the context of hybrid war is a lag and delay of Ukrainian activities in the issues of informational policy, lack of systems countering Russian propaganda and what is most important – providing of region's population with full and reliable information. Thus, 51% of Slavyansk residents are saying that one of the main sources of information for them are relatives, friends, and acquaintances. In Kramatorsk 40% of residents are getting information in such a way. At the same time, if 67% of Slavyansk residents note that in their city system of information distribution among population does exist, only 22% of residents in neighboring Kramatorsk confirm this. I.e. problem of information distribution may not be existed only on occupied territories. This problem should be solved not only on national level but on local level too. Local media in conditions of lacking of confidence in governmental structures may potentially enjoy more trust and interest from side of local population.

- Creating conditions for democratic renewal of local political elites. In conditions of general distrust and dissatisfaction of population with authorities as such, it is extremely important to form conditions for renewal of local and regional political class. Particularly in the context of future local elections throughout Ukraine in autumn 2015. For Donbass it is an opportunity, first of all, to "reload" local councils and legitimately filter those who discredit themselves by provoking separatist movement or in some other way. However it is not reasonable to put hopes only on rationality of local electorate and that voters will have detailed understanding of all candidates' political history, especially in conditions of conflict continuation. However if new local councils are filled with discredited representatives of old regime and "fifth column", practically all efforts to restore dialog with local communities are doomed to fail, considering tendency for decentralization of governmental system. Exactly because of this risk opinions expressed among expert community that it is not appropriate to hold elections in Donbass in 2015 because of turbulent situation and involvement of local officials in separatist movement. But despite of relevance of these notes, strategically it will be wrong to exclude Donbass from all-Ukrainian political process, and this will become obstacle for developing broad public dialog in region. One of the possible ways for solving of problem of "political reloading" is a usage of potential of civil society, volunteers, certain activists who can be named as candidates during local elections or support such candidates in problematic districts. Because local candidates will enjoy highest level of confidence, experienced representatives of civil society, non-governmental organizations, having authority among local population, could become promising participants in election process. In such conditions it will be appropriate to put an issue about changes in election legislation which allow to non-governmental organizations to nominate their candidates in elections. On local level and especially for Donbass as of today, it could become key factor for renewal of local political class. To date 16% of Slavyansk residents know specific non-governmental organizations which are working in this city and additional 33.5% have some, even vague, information about them. In Kramatorsk those values are 15% and 27%, respectively. In other regions and cities of Donbass social organizations as well as in whole Ukraine, assumed responsibility for significant part of problems and are engaged in their solution on local level – either together with local authorities or instead of them. Thus, there is a possibility of transition of civil society's representatives to political class, if not everywhere but in some places. If favorable conditions are not created in legislation (creation of such conditions is important because population has information about representatives of civil society and official nominating of them or support from their side to specific candidates could become some reference point for voters), problem can be partially solved by supporting local civil activists from the

<sup>45</sup> Що об'єднує та роз'єднує українців – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/sho-obednue-ta-rozednue-ukrainciv.htm>

side of all-Ukrainian organizations, first of all, by helping to elaborate correct election campaign, and develop communication with local population.

Thus, in conditions of continued conflict, necessity of inclusive broad public dialog is not leveled but, on the contrary, is becoming more and more actual. Involvement of main subjects of restoration of region's vital functions in this dialog should ensure systems of stimulating of decision-making with consideration of local public opinion. However this does not mean that all decisions should correspond to the requests of public opinion but understanding of how local residents think about situation will allow formulating adequate messages to them, and their involvement in the process of decision-making will help to solve problem of absence of trust between power institutions and local population. Social rehabilitation of region, at least, where it is possible to organize, should start as far as possible, because format of inclusive public dialog is one of the most important components in the process of region's reintegration. Its successful implementation on the territories controlled by Ukraine will help to develop public dialog with population on territories and districts which are not yet under control of central government.

# MEDEA TURASHVILI

Senior Advisor to the Public Defender on Human Rights Issues in Conflict Affected regions

## GEORGIA' CONFLICT RESOLUTION ENDEAVOURS AND LESSONS LEARNED INTRODUCTION

The early days of Georgia's independence were accompanied by ethnic tensions, nationalistic policies, political repressions, economic collapse and devastating armed conflicts. It took a while to stabilize the situation, and even then, the country inherited two conflict zones in the form of the two self-declared states of Abkhazia (formally the autonomous republic of Abkhazia) and South Ossetia (formally the autonomous oblast of South Ossetia) that together constitute nearly 20 per cent of the country's territory.

Two important components should be explained and taken into consideration when discussing Georgian conflict resolution policies and the application of Georgia's experience in other conflict settings.

Firstly, the wars in South Ossetia and Abkhazia in 1991 and 1992-1993 respectively, were the combination and culmination of distrust between the leadership of the central government and autonomous regions, the inexperience of the Georgian government in handling crises, and non-existent democratic institutions.

By the time of the Soviet demise, the nationalist movement had gained momentum and officially came to power in 1990. Radicalism and the uncompromising stand of the national movement we redirected not only towards the Georgian Communist Party and the Soviet Union but towards ethnic minorities living in the country, which played a key role in the escalation of conflicts. They considered the fact that ethnic Georgians did not constitute an absolute majority of the population in all parts of the country<sup>46</sup> a major threat to Georgia's independence and development, thus they defined Georgian statehood as an exclusively Georgian community.<sup>47</sup> On the other hand, ethnic minorities in Abkhazia and South Ossetia perceived that Georgian discourse on statehood excluded their ethnic communities; hence only their independence would guarantee their ethnic survival.<sup>48</sup> As ethnic minorities mobilized in response to Georgian nationalism, Georgian nationalists further radicalized.

Secondly, the role of Russia cannot be underestimated. Participation of Russian "volunteers" largely defined the loss of the war by the Georgian armed forces in Abkhazia. The ceasefire brokered by Russian mediation in 1994, envisaged the deployment of Commonwealth of Independent States (CIS) Peacekeeping Forces, which were filled with only Russian troops, some of which had fought alongside the Abkhazians during the war.<sup>49</sup> For years, Russia was a "mediator" between Georgians and Abkhazians and between Georgians and Ossetians, but negotiations yielded no results with regard to security guarantees, socio-economic rehabilitation, return of Internally Displaced Persons (IDPs), and the status of the breakaway regions. Russia retained its military bases in Georgia, including in Abkhazia, distributed Russian passports to the population of breakaway regions, provided financial support to the de facto authorities there, trained the Abkhaz and South Ossetian militaries and eventually, declared them "independents states". Thus, one can argue that Russia played an important role in sustaining the status quo of frozen conflicts, and retaining the leverage of its potential to escalate the situation, as was the case in 2008.

In short, the conflicts in Georgia had two important dimensions: a local, ethno-political dimension and an international dimension, in terms of the negative role of Russia. Arguably, the 2008 Georgian-Russian war did not really change these tracks; it merely elevated the degree of Russian influence and involvement in the Georgian conflicts which in turn, overshadowed their ethnic component.

Bearing these dimensions in mind, Georgian conflict resolution policies have always been designed in a way to address the Abkhazian and South Ossetian populations on the one hand, and to deal with Russian interference on the other.

This paper, however, will only address the Georgian policy of engagement with Abkhazia and South Ossetia, outline the approaches of various Georgian governments to reach out to the populations living on the territories beyond its control and provide some lessons learned for the conflict in Ukraine.

## GOVERNMENT STRATEGIES AND APPROACHES

For more than 25 years now, various Georgian governments have employed various strategies to resolve the conflicts. This section will review three phases of policy making: the first, the policy of the Georgian government after the end of the armed conflicts in the 1990s, which coincides with the presidency of Eduard Shevardnadze (1995-2002); the second, the policy after the Rose revolution which ascended Mikheil Saakashvili to power (2003-2008) and the third, the policies formulated after the Georgian-Russian war in 2008, including the approaches of the current government.

<sup>46</sup> According to the 1989 census, the total population of the Abkhazian Autonomous Republic was comprised of 45.7 per cent ethnic Georgians, 17.8 per cent ethnic Abkhazians and the rest of the population were Russians, Greeks, Armenians, etc. while the total population of the South Ossetian Autonomous Oblast (region) comprised of 66 per cent Ossetians and 29 per cent Georgians.

<sup>47</sup> Kaufmann, Stuart J. (2001) Modern Hatreds: The Symbolic Politics of Ethnic War. Ithaca, NY: Cornell University Press

<sup>48</sup> Demetrou, Spyros, (2003) Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State, State Failure, Collapse and Reconstruction, ed. Milliken, Jennifer (Bodmin: Blackwell Publishing).

<sup>49</sup> The Russian 245th Airborne Regiment was employed during the war, which later became part of the CIS Peacekeeping Forces (CISPKF). McKinlay, J. and Sharov, S., "Peacekeeping Operations in Georgia" in Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping, MacKinlay, J. and Cross, P. (eds.), (2003) New York: United Nations University Press.

### *Shevardnadze's Era*

President Shevardnadze inherited a country devastated and exhausted by war, which had nothing to offer to the remaining population in Abkhazia and South Ossetia. According to some assessments, the “Georgian president’s objective was to gain time until Georgia was strong enough to restore control by force or until it had secured an external source of support willing to do so”.<sup>50</sup> So, his approach can be characterized as a “non-policy” approach or wait and see strategy.

But, the lack of government policies and programs was accompanied by extensive track 2 and track 1.5 diplomacy, and dialogue projects supported and facilitated by international organizations and donors. The dialogue projects created an important platform where civil society representatives were able to develop joint confidence building projects, analysts and experts provided comprehensive situation analysis and provided policy recommendations to politicians and international actors, while politicians from both sides of the conflict were able to meet each other in informal settings, establish cordial relations and discuss some sensitive political issues. One of the most outstanding platforms called the ‘Schlaining process’ between Abkhazian and Georgian representatives took place between 1996 and 2007.<sup>51</sup>

Limited government actions and regulations also prompted the resumption of people to people contacts, and links which had been disrupted by the conflicts. Spontaneous and unregulated trade and economic cooperation started to flourish on the Georgian-South Ossetian division line. Ergneti Market<sup>52</sup> allowed Georgians and Ossetians to engage in mutually beneficial trade, re-build trust and in a way, become inter-dependent in generating income. Pursuing the traditional division of labour, Georgians would sell their vegetables and fruits to South Ossetians, who in turn would export them to Russia, due to their better access to the market of their northern neighbour.<sup>53</sup> Furthermore, there were direct transportation links between Tbilisi and Tskhinvali (South Ossetia), as well as Tbilisi and Sukhumi (Abkhazia).

However, Abkhazians always bitterly remember the CIS-mandated economic blockade introduced soon after the end of the war in 1993, which aimed at pushing them towards a negotiated solution. The blockade meant imposing restrictions on trade and free movement of people and goods by Russia and CIS countries. However, the blockade turned out to be ineffective, firstly because together with the war, it consolidated the population around the independence cause, and further aggravated the hostile attitude towards Georgians; And secondly, it soon became clear that Russia was not really implementing the blockade. As of 2003, Russia had already distributed Russian passports, which brought eligibility for benefits available for Russian citizens. Later, in 2006, Russian officials began referring to the leaders in both Tskhinvali and Sukhumi as presidents and filling their governing structures with its own former security officers.<sup>54</sup>

### *Post Rose Revolution Period*

Georgia’s Rose Revolution of 2003, which brought President Mikheil Saakashvili to power, also brought more active policy making with regard to the conflicts, but this was marred by inconsistency and contradictions.

Upon assumption of power, President Saakashvili made clear that he intended to peacefully restore Georgia’s territorial integrity. His government opted for soft power strategies, including new conflict resolution proposals, active engagement with Abkhazian and South Ossetian officials, humanitarian actions for residents of breakaway regions, etc.

More specifically, Tbilisi offered unilateral social, economic and cultural projects to benefit South Ossetians, including an Ossetian language TV station, pensions, railway communications and humanitarian aid. On 26 May 2004, in an Independence Day speech, Saakashvili addressed the people of Abkhazia and South Ossetia in their native languages and urged their separatist leaders to launch peace talks. Georgian officials would travel to Tskhinvali to deliver pledges and carry out peace talks with de facto leaders. Furthermore, in the summer of 2004, Georgia unilaterally pledged to support the return of ethnic Ossetians displaced during the 1990- 1991 conflict. Upon the decision of the President 350,000 Georgian Lari (around \$190,000) was allocated to assist 25 Ossetian families to return to their pre-war homes.<sup>55</sup>

Meanwhile, track 1 and track 2 diplomacy meetings were actively held, which helped Tbilisi and the de facto authorities to build confidence. Civil society cooperation was at its peak and included various fields like human rights, media, displacement issues, arts and culture, trainings and educational activities, entrepreneurship and agriculture etc.

But, soon it became clear that the Georgian government was becoming increasingly impatient to see the end results of its efforts. Their rhetoric started to become more militaristic and hostile towards the breakaway regions. Militaristic discourse caused a sense of fear among Abkhaz and Ossetians, pushing them to defensive positions during the negotiations. Local skirmishes in South Ossetia in 2004 and in Abkhazia (Kodory valley) in 2006 further pushed the parties apart.

<sup>50</sup> Lynch, Dov (2006) Why Georgia Matters, Chaillot Papers no 86, Paris: International Security Studies.

<sup>51</sup> led by British NGO Conciliation Resources and German Berghof Center for Constructive Conflict Management.

<sup>52</sup> Ergneti is a village located on the administrative boundary between South Ossetia and the rest of Georgia, where the market popped up. For more details see:

<sup>53</sup> Around this time, Russia introduced a visa regime for Georgian citizens, excluding residents of Abkhazia and South Ossetia from the new rule.

<sup>54</sup> International Crisis Group, South Ossetia: The Burden of Recognition, 7 June 2010.

<sup>55</sup> International Crisis Group, Georgia: Avoiding War in South Ossetia, 26 November 2004.

Soon, the Georgian government also lost interest in public diplomacy formats and refused to take part in such meetings. They argued it was mere talking and a waste of time, without any tangible results. Furthermore, Tbilisi started to argue that international actors were trying to legitimize and strengthen separatist tendencies with the involvements of de facto authorities in confidence building projects funded by Western organizations.<sup>56</sup> Tbilisi became increasingly resistant to recommendations and suggestions from civil society actors involved in the conflict transformation process.

Besides this, Georgian elites started to think that the main barrier to the resolution of the problem was smuggling and illegal trade, which was sustaining and benefitting the de facto regime in South Ossetia. If that source were to be shut off, Tbilisi believed Tskhinvali would be unable to control the population. With this in mind, the Ministry of Interior of Georgia initiated a major anti-smuggling operation to close Ergneti Market.

Furthermore, attempting to change the status quo peacefully, Tbilisi promoted a new player in the South Ossetian context and established an alternative Temporary Administration of South Ossetia, led by ethnic Ossetian Dmitry Sanakoev. His administration was mostly responsible for those Georgian communities which Tbilisi controlled in South Ossetia. To strengthen Sanakoev's position and win the hearts and minds of ethnic Ossetians, Saakashvili's government invested heavily in the infrastructural and socio-economic development of those villages. Cinemas, sports centres and a concert hall were built; several banks opened branches; a national pharmacy chain offered drugs at much lower prices than in Tskhinvali; residential areas were made available for those who chose to change sides and move to Georgian controlled territories. The strategy was to demonstrate to South Ossetians that Tbilisi administered territories were progressing and developing fast, and to convince them that peaceful coexistence within a unified Georgia is the preferable option for Ossetians.

However, in retrospect, the strategy did not work. Sanakoev's administration did not gain legitimacy among South Ossetians, who perceived Saakashvili's humanitarian aid as a bribe, and the policy as an attempt to divide the Ossetian nation. The Georgian government failed to engage with South Ossetian communities which it did not control and address their security needs and grievances. The failure of this project indicates that the centre needs to engage with the population living beyond its effective control.

#### *Post 2008- war Policies*

The Georgian-Russian war in 2008 was a heavy blow for all past conflict resolution efforts. One of the most negative consequences of the war was Russia's recognition of Abkhazia and South Ossetia and its policy of creeping annexation of these territories. It started with unilateral borderization (erecting fencing and barbed-wire) between Georgian controlled territories on the one hand and South Ossetia and Abkhazia on the other, which physically isolated communities from each other, divided families, disrupted trade links, etc.

In these circumstances, the Georgian government unveiled yet another strategy of engagement with communities living in the occupied territories. In 2010, it introduced the State Strategy on Occupied Territories: Engagement through Cooperation, as well as the Action Plan for Engagement. Unlike previous policies, the new strategy focused more on long term engagement, re-establishment of people-to-people contacts and restoration of trust between the conflict divided communities.

Abkhazian and South Ossetian de facto authorities immediately dismissed the new policy, arguing that it was a form of "soft bribery". However, one might argue that consistency and operational neutrality has ensured some success in the policy.

The goal of the strategy was to promote interaction among the divided populations of Georgia, currently separated by occupation lines and to ensure that residents of Abkhazia and South Ossetia enjoy the rights and privileges available to every citizen of Georgia. To achieve this objective, the Action Plan envisages four priority areas of engagement: Humanitarian, human, social and economic.<sup>57</sup>

The Humanitarian and human dimensions include several components, such as the delivery of medicine for treatment of tuberculosis, diabetes and immunization vaccines, delivery of medical equipment and emergency medical ambulances, etc. Furthermore, agricultural equipment was also delivered. In addition, the State Referral Program envisages free medical treatment for residents of Abkhazia and South Ossetia in Georgian hospitals. The possession of an Abkhazian or Ossetian passport issued by the de-facto authorities is sufficient for residents to receive medical services. Although, any documents issued by the de-facto authorities are illegal, the Government of Georgia does not establish artificial barriers and enables patients to receive state funding for medical purposes. According to the Ministry of Labour, Health and Social Affairs of Georgia 259 patients from Abkhazia and 323 patients from South Ossetia received free medical treatment in Georgian hospitals in 2014 with a total expense of up to GEL 5 million (\$2,3 million).

<sup>56</sup> Iskra Kirova, Public Diplomacy and Conflict ResolutionL Russia, Georgia and The EU in Abkhazia and South Ossetia, USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, Paper 7, 2012.

<sup>57</sup> See State Strategy and Action Plan at: <http://www.smr.gov.ge/docs/doc204.pdf> and <http://www.smr.gov.ge/docs/doc214.pdf>

As for access to higher education, students from occupied regions, as well as from conflict affected communities around Abkhazia and South Ossetia are eligible to receive a tuition waiver for higher education on Georgian controlled territories. According to the Georgia's Ministry of Education and Science a total of 83 students from Abkhazia and 102 from South Ossetia received state funding to pursue higher education in 2014. Furthermore, the ministry carries out a training program for school teachers from the occupied regions, with the task of assisting high school students prepare for university entrance exams.

Given that Abkhazia and South Ossetia are Georgian territories under Russian occupation, the dividing boundary between these regions and the rest of Georgia is considered illegal (otherwise, called the Occupation line). Although, Russian/Abkhazian/South Ossetian border units are stationed there to monitor crossing and treat it as a "state border", Georgian authorities impose no restrictions on the movement of people and goods across these lines. Georgian police posts are stationed at crossing points, but only to ensure the security and safety of citizens.

Russian and de facto authorities however, regularly detain local residents for alleged "illegal crossing of the state border", violating their freedom of movement. In January-September 2014, according to Russian FSB border guards stationed on the Abkhazian frontier, 3500 local residents were detained, the vast majority of whom are most likely those residents of occupied regions who travel to Georgian controlled territories. As for the South Ossetian de facto Security Services(still called the KGB), they reported that 493 people were detained including 249 South Ossetian residents, 140 Georgians, 75 Russian citizens and 29 citizens of other countries.<sup>58</sup> Detainees include minors and the elderly, as well as those who travel for health purposes.

In order to contribute to the de-isolation of residents of the occupied regions, the Georgian government also introduced a status neutral identity and travel documents in 2011. The aim of these documents was firstly to counter the use of Russian passports by Abkhazians and South Ossetians, and secondly, to substitute Georgian passports with neutral documents, in order provide all the benefits available to Georgian citizens. The Georgian government hoped that residents of occupied regions would be more interested in taking status neutral documents rather than Georgian passports.

12 countries, including the U.S., Japan, the Czech Republic, Romania, Hungary, Latvia, Lithuania and Estonia have already accepted the new status neutral travel documents for the issuing of visas. Since 2011, a total of 27 status neutral documents have been issued,<sup>59</sup> which shows that these documents brought no breakthrough. However, if these documents get endorsed by more countries, the number of those wishing to receive status neutral documents might also increase.

In addition, the new Georgian government, which came to power in 2012, actively advocates for the engagement of international organizations in the occupied territories. They expressed readiness to share the benefits of Georgia's on-going integration with the European Union to the people living in the occupied territories; particularly the new opportunities arising from the EU-Georgia Association Agreement, DCFTA and Visa Liberalization processes. However, tangible results still remain to be seen.

Various international humanitarian and development organizations continue to work on humanitarian issues and confidence building projects. For instance, the funding of the Sokhumi AIDS Center (in Abkhazia) is made possible by the assistance of the Global Fund; the European Commission funds reconstruction, relief, and rehabilitation works in Abkhazia and South Ossetia through the OSCE and UNHCR. Educational and capacity building projects are carried out to bridge the divide between Georgian, Abkhazian and South Ossetian youth, human rights activists etc. Council of Europe funded projects aim at improving the skills of English language teachers, supporting the preservation of cultural heritage, promoting human rights education, etc.

## LESSONS LEARNED FROM GEORGIAN CONFLICTS AND RECOMMENDATIONS TO THE UKRAINIAN GOVERNMENT

One might wonder about the Georgian motivation behind its attempts to reach out to the Abkhazian and South Ossetian populations and try to reintegrate occupied territories. The main objective of Georgian persistence is to ensure that their small, young and fragile Statehood survives in the midst of geopolitical turbulences. Georgian society is unable to reconcile with the separation of Abkhazia and South Ossetia, because Abkhazians and South Ossetians are not the largest, territorially-concentrated ethnic groups in Georgia. There are more Armenians and Azeris who have densely settled in the southern regions of Javakheti and Kvemo Kartli. As a Georgian analyst notes<sup>60</sup> "if the Georgian state were to accept the legitimacy of Abkhazia's secession on ethnic grounds, the precedent might lead to further disintegration, jeopardizing the viability of the

<sup>58</sup> В 2014 году в Южной Осетии зарегистрировано 493 факта нарушения госграницы – КГБ, ИА "Рес"<http://cominf.org/node/1166504080>;

<sup>59</sup> Assessing Human Rights Protection in Eastern European Disputed and Conflict Entities, The International Federation for Human Rights (FIDH), 2014; <http://www.fidh.org/Document/ASSESSING-HUMAN-RIGHTS-PROTECTION-IN-EASTERN-EUROPEAN-DISPUTED-AND-CONFLICT-ENTITIES>

Georgian state”.<sup>60</sup> Georgia’s aim is survival; survival as a state within its internationally recognized borders. In this respect, any Russian decision or policy supporting Abkhazian and South Ossetian statehood is considered not only as interference in Georgia’s internal affairs and the violation of its sovereignty but as an attempt to destroy Georgian statehood.<sup>61</sup>

Arguably, Georgia’s central government has adopted various approaches and policies to reach out to the population of its breakaway territories; however, Georgia’s outreach has not always been consistent and has often been out of its control due to Russian involvement. Georgia opted for quick solutions, while a long-term process of rebuilding trust, coupled with non-politicized practical and incremental steps might have worked better. In this sense, an important lesson learned from Georgia’s past conflict resolution endeavours in terms of engaging Abkhazians and South Ossetians is to commit oneself to a long term, consistent and tireless effort of confidence building between communities divided by armed confrontation.

In addition, Georgia’s experience also showed that nationalistic and militaristic rhetoric, coupled with muscle flexing and isolation of breakaway entities is counterproductive. Firstly, because it hardens the conflict lines and consolidates the population around their grievances and secondly, because, there will be an alternative source of military and economic support from Russia. It is also clear that neither Georgia nor Ukraine in fact, have sufficient financial or military resources to compete with Russian money and armaments channelled to breakaway regions. However, both Georgia and Ukraine should capitalize on those sectors in which they have a comparative advantage.

In Georgia’s case, it became evident that its health care system and cheaper goods and commodities have a competitive advantage over those in Russia. The Georgian health care system attracted people from Abkhazia and South Ossetia because of its better service, cheaper price, lack of corruption and greater professionalism. Meanwhile, Abkhazians and South Ossetians continue to engage in cross-boundary trade of goods and commodities (although punishable by Russian and de facto authorities), because they are cheaper in Georgia. The European Integration process might open up more opportunities for the populations of the breakaway regions in terms of access to better quality education, travelling etc.

Georgia’s experience also showed that direct contacts with the leadership of de facto governments, and the intellectual or other influential elites are also an important element of confidence building. Informal meetings which allow the discussion of problems and grievances in a friendly, non-political environment often prove to be more productive and result oriented. Central governments should not refuse to carry out talks with de facto regimes, which are de facto in control of and responsible for the populations living in occupied territories.

Naturally, Ukraine’s experience in Eastern Ukraine and Crimea is different from that of Abkhazia and South Ossetia: the military confrontation is over in Georgia, while Russia has not yet officially annexed Abkhazia or South Ossetia. But, taking the specificities into consideration, Kiev can formulate an approach that will allow the populations of Eastern Ukraine and Crimea to receive the benefits available to Ukrainian citizens. Besides this, the central government should be more accessible for citizens living in conflict affected regions in order to promote the sense of belongingness and integrity.

#### *Specific Recommendations:*

- The Ukrainian central government should reach out to the residents of the Eastern Ukraine and engage in dialogue with citizens, with an aim to address local grievances and needs on the ground;
- The Ukrainian government should address the grievances of those populations, protect human rights and provide humanitarian aid to conflicted regions;
- The Central government should communicate various humanitarian, economic and social issues with the populations of Eastern Ukraine, assuring that the Central government stays engaged in solving acute problems.
- The Ukrainian government should elaborate and inform the population of Easter Ukraine on how it plans deal with conflict affected regions after the end of the military actions.

<sup>60</sup> GhiaNodia, “Georgian Perspectives in the Question of Sovereignty: The Georgia-Abkhazia Peace Process” ACCORD, Conciliation Resources, 1999.

<sup>61</sup> Medea Turashvili, Georgia’s Sovereignty and Territorial Integrity: Is It Negotiable? in “What Kind of Sovereignty? Examining Alternative Governance Methods in the South Caucasus”, 8th Workshop of the Study Group Regional Stability in the South Caucasus, Ernst M. Felberbauer, Frederic Labarre (Eds.), Vienna, February 2014.

## GENERAL CONCLUSIONS

Russia's violation of Ukraine's territorial integrity through its annexation of Crimea marked the first stage of Russia's aggression against Ukraine. This includes the separation of Crimea and the occupation of parts of Donetsk and Luhansk oblasts. Despite the substantial differences between the Crimea problem, and the occupied territories of Donbass, the issue of re-integration, and the formation of a comprehensive approach to reestablishing Ukraine's sovereignty over these regions, remains urgent in both cases. The specific character of the Crimean situation is that the annexed peninsula has become an object of integration efforts on behalf of the Russian Federation. This means the practical extension to Crimea of not only juridical, but also actual practices and standards typical for the political, economic, public and legal realities of Russian society. Taking into consideration the non-recognition of Crimea's secession from Ukraine by the international community, as well as the introduction of sanctions and restrictions on Crimea as an administrative part of Russia and on its residents, the de-facto political and legal environment in Crimea is becoming a 'grey zone', or in other words an artificially-created legal space that acts beyond its recognized and agreed upon traditions, norms, and standards, i.e. the actual absence of efficient legal mechanisms. In this context, human rights' protection might be considered a crucial problem around which a strategy for the re-integration of the annexed peninsula should be developed.

An analysis of the main approaches to finding a solution to the Crimea problem, which dominates the discourse among political experts, allows us to draw several conclusions regarding policy choices as they relate to Crimea. One such conclusion favors a policy of inclusion (involvement), rather than a blockade policy. Strategically, the long-term prospects of implementing a policy of inclusion in Crimea are considered to be more productive and effective. This reasoning is achieved from the basic principle of differentiation between Crimea as a territorial-administrative unit, and the community of citizens turned out to be a part of annexed territory. Second dimension – orientation of citizens, their problems, needs and mood – is designated as priority. An involvement and openness approach (with regard to informational exchange, residents' movement, economical opportunities for citizens, human rights protections, support of internal Crimean migrants in mainland Ukraine) could create the preconditions for changing public opinion and mood. Without this, there is a very low probability that the successful re-integration of Crimea can be achieved.

The human rights of Crimean residents are a priority and is a crucial issue. This fact is proven by the significant deterioration of the human rights situation after the annexation (facts of persecution for political, ideological and religious reasons, restrictions of freedom of speech, meetings and cultural and ethnic identity). On the other hand, it is proven by Ukraine and the international community's lack of effective instruments for overcoming the problem of persecutions, and the restriction of civil and political rights in Crimea.

An analysis of situation revealed that Ukrainian policy regarding Crimea is fragmented and unsystematic, and therefore, there is an urgent need to develop and fully implement a long-term strategy that aims to reestablish Ukrainian jurisdiction in Crimea, on the basis of involvement, and not isolation. Ordinary residents of Crimea will become the main target group, and will become the chief beneficiaries in implementing such an approach. The formation of an institutional mechanism for development, and the implementation of re-integration policy is the most important element and factor in the development of this strategy, and those state bodies should be provided with the respective authority. This includes the development of a legislation base, particularly in the field of human rights protection; as well as the creation of a set of international instruments in the form of missions and other kinds of activity undertaken by international organizations in the sphere of human rights protection in Crimea. This would be done with the purpose of filling the capability deficits of Ukraine's authorities, who are not able to directly execute this part of their state responsibilities before citizens on the occupied territories.

The problem of developing a strategy regarding the Donetsk and Luhansk oblasts, which have become an arena of open Russian aggression, is complicated by the unfinished character of the conflict, and the less predictable nature of the situation both militarily and politically. However, despite the preservation of the conflict situation's dynamics in Donbass, the formation of a comprehensive approach to solving the re-integration and social rehabilitation problems of not only the occupied territories, but also the territories under Ukrainian control, is becoming a priority. In this context, and based on the basic assumption that the re-integration approach should be nominally divided on policy with respect to territory and on policy with respect to the citizens, a conclusion can be formulated about utmost importance of element of communication with population of region, as from the point of view of short-term expediency, as well as from the point of view of long-term aspirations to stabilize situation and restore Ukrainian control over whole territory of Donbass. Public mood and expectations have therefore appeared as key factors for understanding of how and with consideration of which factors should be formed basis for inclusive dialogue as complex instrument for social re-integration of region's population in political and social environment of Ukraine.

*Thus, an analysis of the main tendencies in the sphere of the public mood among residents of Donbass, suggests the following conclusions:*

Firstly, effective communication with the residents of region on the liberated territories, is an integral part of a policy of inclusive public dialogue. Secondly, the formation of messages within the framework of such communication should be based on those factors which can facilitate the arrangement of public dialogue, or, on the contrary, put obstacles in the way of this. The most important factors/tendencies in the public mood in Donbass which might have a positive influence on carrying out this dialogue are the absence of broad, popular support for the idea of separation, the vision of the political future of Donbass within Ukraine by the majority of the region's population, and also a readiness to accept compromises as form of the conflict's settling. Thirdly, Russia's role in the conflict and the foreign policy orientation of the local population may become the most sensible aspects in light of public demands for ending this conflict. However, it does not mean the total removal of these issues from re-integration discourse – it only indicates on necessity to pay more attention to these issues during the current stage of the conflict, with the purpose to avoid the manipulation of information and the refusal of reasonable discussion.

Among the main challenges and problems hindering the formation of inclusive dialogue are the following:

- The in homogeneity of Donbass, the absence of an ideological or political paradigm, which is common for the whole region, intra-regional differences which create the necessity for the deep and qualitative study of public opinion – not only in the region as a whole, but in various parts of it. This will allow us to focus dialogue on districts that have differences in public opinion between each other, and on those aspects which reflect the specificities of local communities;
- The determination of real fears, apprehensions, and the needs of the local population. This will allow for the rationalization of dialogue, as well as the practical activities of all actors participating in solving the problems of restoring normal life in the liberated territories of Donbass;
- Deficit of the political representation of interests in the Donbass communities, dissatisfaction with the policy of authorities, the low level of confidence in the central authorities, and placing most of the responsibility on them for the events transpiring in the region.

Based on the abovementioned analysis of the prospects of the inclusive dialogue format usage for the social re-integration of the residents in the liberated territories of Donbass (with the possibility of the extension of this practice in the occupied districts), it is possible to formulate the following recommendations in the implementation of inclusive dialogue. First, it is necessary to create and implement schemes of interaction between all key actors involved in the process of the restoration of the vital functions in Donbass. The most important factor is the coordination and cooperation between local authorities and self-administration, local public organizations and individual activists, as well as with the central authorities. The consolidation of various levels of power, as well as the representatives of the governmental and non-government sectors, will allow for the comprehensive understanding of the situation, and the formation of a policy regarding Donbass. Secondly, it is of the utmost necessity to develop programs of reconciliation on a national level, as well as on an intra-regional level. Thirdly, the development of informational policy in the liberated territories, and informing the population with regard to actual events and problems, is not only a necessary condition of inclusive dialogue, but also a part of the informational security of the country as a whole. Fourthly, in overcoming the abovementioned challenge in the form of the deficit of the representation of local communities and their interests, it is necessary to create conditions for democratic and qualitative renovation of local political elites, particularly, by the nomination of authoritative civil society activists via the local elections of 2015. Thus, by partially considering Georgia's experience in the formation of policy regarding Abkhazia and South Ossetia, taking into consideration the particularities of the Ukrainian situation in connection with the annexation of Crimea and the occupation of part of Donbass, and the differences between those two consequences of Russian aggression, it might be concluded that a strategy based on involvement logic, will be the most appropriate and potentially more effective in the long-term. Involvement should first of all be applied to the local communities and citizens and not to the territory. The logic of openness for citizens in the case of Crimea is considered an inseparable part and condition for the re-integration of Crimea from the strategic point of view. The logic of openness and inclusion in Donbass requires communication with the region on principles of broad political and public dialogue developed with the consideration of the needs and sentiments of the local population. Based on the abovementioned analysis, it is possible to formulate the following recommendations for the efficient development of strategy with regard to Crimea and Donbass:

- The active study of local and regional sentiment, the problems, needs of the population in target territories; the formulation of messages directly to the population – on only in form of informational messages but – in the first place – on forms of proposals, formats, decisions, state policies; orientation on dialogue with population and analysis of risks and consequences of decisions in the point of view of human rights protection in given territories;
- Involve a maximum number of important actors in the format of dialogue from different spheres and levels;
- Establish legislation and an institutional system of coordinates for the development of re-integration policy, first of all, in the case of the Autonomous Republic of Crimea;
- Formulate a comprehensive approach to solving the problem of the interaction with Crimea, as well as with Donbass. This approach should include various directions of state policy, but based on the logic of involvement and dialogue.

Analyzing the similarities between Georgian and Ukrainian experiences regarding the occupied territories, it might be noted that during the initial stages of the conflicts, the state response to problem of separatist territories in the conditions of armed conflict was determined by common logic. The focus on retaining the sovereign national project is becoming main contents of policy which, along with positive consolidation of society around national idea, is accompanied by nationalistic sentiments, militarization and other negative political-public events. This leads to the domination of discourse and actions aimed at the blockade of separatist territories and “punishment” for separatism, but this punishment actually has taken a collective form. The policy of Georgia, as it was analyzed, undergoes such a transformation, from the total blockade of separatist territories and the absence of a clear strategy to understanding of protracted character of conflict and development of long-term strategy for “involvement” and arrangement of contacts with population on occupied territories.

Although it is possible to see substantial differences between the Ukrainian and Georgian processes, the Georgian experience provides important evidence of the irreversibility of a more balanced approach to the occupied territories, taking into consideration, among other things, the presence of loyal citizens (in this case, loyal to the Ukrainian national project). The Georgian experience is an important confirmation of the necessity to not allow the breakup of ties between the central authorities and the civil society structures of Ukraine and population of these territories, a significant part of which, associates itself with Ukraine. The humanitarian aspect of this problem has not received the due attention yet from the Ukrainian authorities, whose policy should be more oriented on ordinary citizens.

The problem of internally displaced persons (IDPs) is an important aspect. The number of IDPs in Ukraine in March 2015 reached 1.2 million persons. In this case, it is important to develop an effective policy for the social integration of IDPs by moving from a policy of sporadic reaction, to long-term decisions. The experience of Georgia regarding the facilitation of the “stable resettling” of IDPs, the easing of registration, the establishment of an IDP register, providing them with self-sufficient conditions of life, and also avoiding the segregation of IDPs and increasing of social unrest in places of their living, is valuable. For Ukraine it is also useful to learn the Georgian experience of attracting international donor assistance for the targeted help of IDPs in conditions of limited national resources caused by economic crisis.

The Georgian experience is also valuable in the context of discussions in Ukraine regarding the expediency of establishing specific authorities who will be engaged in problems pertaining to the occupied territories and IDPs. An analysis of the establishment of central bodies Ukraine such as the Ministry of Reconciliation and Civil Equality, and the Ministry of Internally Displaced Persons and Refugees of Georgia, has a practical value.

Finally, it is important to remember that Georgia, whose successful experience of reform, is traditionally referred to by the Ukrainian expert and political community as a success story, was forced to engage in reforms in conditions of territorial reforms. This is a confirmation that the total reset of all institutions of power, even in conditions of the occupation of significant parts of the country, is possible.

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Уже более года в повестке дня мирового общества доминирует вопрос урегулирования конфликта между Украиной и Россией. Впервые со времен Второй мировой войны одно государство аннексировало часть территории другого. Впервые в дискурсе международных отношений появляется термин «гибридная война». Впервые мир сталкивается с масштабной подменой понятий, циничной фальсификацией фактов.

Драматичность ситуации в Украине состоит в необходимости решать угрозы комплексно: в мировой истории найдется немного (если вообще найдутся) примеров, когда государство, с одной стороны, вынуждено противостоять внешней агрессии, а с другой, должно проводить реформы. Диапазон вызовов перед Украиной широк: усиление оборонной сферы, обустройство внутренне перемещенных лиц, инклюзивный диалог, борьба с коррупцией, стабилизация в финансово-экономической сфере и многие другие.

Проект «Украина: выход из кризиса через диалог», инициированный Центром культурных взаимоотношений «Кавказский Дом» (Грузия) и Институтом мировой политики (Украина), призван способствовать разрешению сложного комплекса упомянутых вызовов. Цели инициативы амбициозны: изучение опыта Грузии по реформированию (а главное – проанализировать ошибки на этом пути, чтобы не допустить их повторения в Украине) и создание условий для налаживания украинско-российского диалога, путем проведения двусторонних встреч экспертов двух стран.

«Кавказский Дом» двадцать лет активно работает в сфере миростроительства на Кавказе, проводя международные и региональные миротворческие конференции. В свою очередь, большая часть исследований Института мировой политики посвящена проблемам региональной безопасности, аналитический центр известен также масштабной просветительской кампанией по разъяснению украинцам сути реформирования в Грузии.

С сентября 2014 года в рамках проекта «Украина: выход из кризиса через диалог» было организовано три рабочих визита украинских экспертов и журналистов в Грузию для изучения плюсов и минусов грузинских преобразований. Кроме того, состоялись три круглых стола с участием экспертов из Украины, Грузии, России, стран-членов ЕС. По итогам встреч участники проекта подготовили ряд аналитических материалов (статей и записок). Данный документ, над которым совместно работали украинские и грузинские эксперты, призван помочь украинскому правительству и гражданскому обществу сформулировать политику в отношении населения оккупированных территорий.

*Эта публикация была финансирована Фондом по Предотвращению Конфликтов Правительства Великобритании посредством Британского Посольства в Украине, в рамках проекта «Украина – выход из кризиса путём диалога». Мнения выраженные здесь, а также использованная терминология принадлежат авторам и не отражают мнения Правительства Великобритании.*

## ВВЕДЕНИЕ

В 2014 г. основы европейской архитектуры безопасности были подорваны беспрецедентной перекройкой политической карты вследствие российской аннексии Крыма и поддержки Россией сепаратизма на востоке Украины. Эти события стали воплощением нового российского ревизионистского подхода к мировому порядку. Нынешним событиям в 2008 г. предшествовала пятидневная российско-грузинская война, которая стала отрезвляющим напоминанием, что военные действия по-прежнему используются как инструмент разрешения конфликтов в Европе.

Грузию и Украину традиционно объединяли общие проблемы – тяжелое советское наследие, проблемные отношения с Россией, которая пытается удержать их в своей сфере влияния, неоднозначные перспективы европейских и евро-атлантических устремлений этих государств, болезненный процесс реформирования. С 2014 г. между двумя государствами напрашивается дополнительная параллель – проблема сепаратистских регионов Грузии и Украины – Абхазии и Южной Осетии, Крыма и Донбасса.

Эта статья является коллективной работой грузинского и украинских авторов, посвященной анализу аннексии Крыма и разворачивающегося конфликта на Донбассе и украинской стратегии по отношению к этим регионам через призму грузинского опыта и стратегии относительно оккупированных регионов. Цель этого аналитического материала – осветить проблему абхазского и южноосетинского конфликтов и сделать столь необходимый анализ того, как Украина может использовать грузинский опыт.

В свете российской аннексии Крыма и возникновения конфликта на Донбассе, эта статья является своевременным анализом параллелей, существующих между динамикой конфликтов в Грузии с начала 1990-х гг., их современным состоянием как следствием политики грузинского руководства и способами, использующимися украинской властью для решения проблемы сепаратистских регионов сейчас.

В украинском публичном дискурсе Грузия является одним из наиболее цитируемых примеров успешных новаторских реформ в области правоохранительных и судебных органов, борьбы с коррупцией. Трудно отрицать, однако, что в отношении оккупированных регионов грузинская политика была не столь эффективной и Грузии не удалось совершить значительный прорыв в отношениях с самопровозглашенными образованиями. И это связано не только с политикой грузинского правительства, а, в том числе, с такими факторами как прямая поддержка непризнанных Абхазии и Южной Осетии и «ползучая» аннексия со стороны России, интересы элит этих регионов и существование межэтнических противоречий, а также неблагоприятная международная среда.

Одним из различий между двумя исследуемыми случаями является состояние российско-грузинских и российско-украинских отношений. В настоящее время Грузия прилагает усилия для нормализации отношений с Россией. Хотя дипломатические отношения отсутствуют с 2008 г., двусторонний формат специальных посланников и многосторонний Женевский формат служат основой грузино-российского диалога. Переговоры, хотя и очень важные для поддержания диалога, тем не менее, пока не дали ощутимые результаты, и степень прогресса сможет быть оценена лишь позже. В свою очередь, украинско-российские отношения находятся в кризисной фазе и эффективность украинской стратегии по отношению к оккупированным регионам, несомненно, будет подорвана затяжным вооруженным конфликтом на востоке при участии России.

Кроме того, отличается статус непризнанных образований, что делает какие-либо параллели весьма условными. Абхазия и Южная Осетия провозгласили свою независимость и Россия признала их в 2008 г., хотя процессы на местах указывают на их постепенную интеграцию в Россию. Иным случаем является Крым, который был присоединен к России и стал де-факто еще одним субъектом федерации. Что касается так называемых Донецкой и Луганской народных республик, Россия продолжает сохранять их жизнеспособность, чтобы оказывать влияние на будущее Украины путем постоянной дестабилизации части ее территории.

Хотя каждый из случаев является уникальным и авторы вполне осознают неизбежные ограничения любых обобщений, касающихся грузинского и украинского случаев, можно заметить, что первоначально украинская власть руководствовались похожей логикой принятия решений и во многих отношениях украинский политикум оказался в ловушке схожих проблем. Теперь, через более чем двадцать лет после возникновения проблемы сепаратистских территорий в Грузии, украинское правительство может попытаться использовать этот опыт до тех пор, пока точка невозврата в отношениях с сепаратистскими образованиями (предположительно) не пройдена.

Таким образом, авторы ограничиваются тем, что предлагают данный аналитический материал как попытку заложить первый камень в фундамент дальнейших научных и экспертных дискуссий по этому вопросу.

Данный аналитический материал построен следующим образом. Во-первых, предлагается анализ грузинского опыта касательно оккупированных территорий Абхазии и Южной Осетии. Во-вторых, анализируется современное состояние крымского вопроса и украинской стратегии относительно Крыма. Последняя часть материала обращается к конфликту на Донбассе, анализируя перспективы реинтеграции и примирения в восточной Украине.

В первой части статьи, которая фокусируется о политике Украины по отношению к оккупированной территории Крыма, Марина Воротнюк излагает общий контекст аннексии Крыма Россией. Она анализирует российскую политику интеграции Крыма и указывает на то, что Крым в условиях международной изоляции становится “серой зоной” с массовыми нарушениями прав человека. Наконец, автор фокусируется на украинской стратегии относительно оккупированной территории Крыма и излагает причины того, почему ее основы недостаточно эффективны.

Далее, в своем разделе статьи, посвященной украинской политике в отношении Донбасса, по утверждению Марии Золкиной, проблема коммуникации с местным населением имеет исключительно важное значение. Она фокусируется на определении ключевых проблем и задач в сфере общественного мнения на Донбассе, которые должны учитываться украинским руководством. Автор перечисляет факторы, способствующие эффективному диалогу и потенциальные препятствия на пути коммуникации с населением Донбасса.

Заключительная часть, которая фокусируется на грузинской политике урегулирования конфликта, Медея Турашвили утверждает, что грузинские конфликты, как и проблемы сепаратистских регионов в Украине, имеют два аспекта: местное измерение грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов, и международное измерение в виде противоречий между Россией и Грузией, Россией и Западом. Она анализирует политику и подходы различных грузинских администраций относительно населения, проживающего в сепаратистских регионах, и предлагает некоторые уроки, которые могут быть полезными украинским экспертам и лицам, принимающим решения.

Общие выводы авторов объединяют опыт обоих государств, выделяя, что Украина может взять из грузинского опыта диалога с оккупированными территориями. Также заключительная часть предлагает рекомендации относительно того, что лица, принимающие решения, и гражданское общество в Украине могут предпринять для решения проблемы сепаратистских территорий.

# **ВОРОТНЮК МАРИНА**

к.полит.н., старший научный сотрудник Одесского филиала Национального института стратегических исследований (Украина)

## **ПОЛИТИКА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ КРЫМА**

### **АННексия Крыма: общий контекст**

Сепаратисты Крыма из состава Украины и присоединение полуострова к России в марте 2014 г. стали одним из серьезных вызовов международному правопорядку, симптомом российского ревизионизма, желанием России противостоять Западу и протестировать его «красные линии». Оккупация Крыма Россией произошла в условиях государственного вакуума в Украине, дезориентированности нового украинского руководства периода после событий Майдана конца 2013 – начала 2014 гг., воспринимавшегося значительной частью населения Крыма как государственный переворот, призванный создать украинский ультранационалистический проект.

В результате протестных выступлений в Крыму против смены власти в Киеве в феврале 2014 г., вслед за захватом зданий крымского правительства и парламента при поддержке российских спецслужб и регулярной армии без опознавательных знаков, самопровозглашенная власть Крыма объявила о неподчинении Киеву и создании независимой республики. 16 марта 2014 г. был проведен референдум, на котором, согласно утверждению крымских властей, 97 % голосующих проголосовало за выход Крыма из состава Украины.<sup>62</sup> 18 марта Россия и руководство самопровозглашенной республики подписали соглашение о вхождении Крыма в состав Российской Федерации (РФ). 23 марта 2014 г. был принят Закон «О принятии в РФ Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов Республики Крым и города Федерального значения Севастополя».

С марта до конца 2014 г. в Крыму был объявлен так называемый переходный период, когда украинский правовой режим заменился российским, происходило массовое оформление российского гражданства. Уже в сентябре 2014 г. на территории Крыма прошли выборы депутатов в Госсовет и представительные органы муниципальных образований Крыма. Общественно-политическая жизнь Крыма стала концентрироваться на главной задаче интеграции полуострова в Россию.

Мартовский референдум и все последующие изменения в политико-правовом статусе полуострова были признаны нелегитимными Украиной и международным сообществом. Оккупация Крыма Россией были названы нарушением суверенитета Украины, Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Россией 1997 г., норм международного права, Устава ООН. Вслед за мартовскими событиями Генеральная Ассамблея ООН подавляющим большинством голосов приняла резолюцию «Территориальная целостность Украины», осудив аннексию Крыма Россией (100 – «за», 11 – «против», в том числе Россия).

Международное сообщество рассматривает проблему оккупации Крыма в контексте международного гуманитарного права, признавая Россию оккупирующим государством и налагая на нее все соответствующие обязательства в связи с правовым режимом оккупации.<sup>63</sup> Россия не признает себя оккупирующей стороной и считает, что на Крым распространяется российское законодательство. Оккупация Крыма привела к глобальным последствиям во взаимоотношениях между Россией и Западом, введением санкций против России, новому витку глобальной конфронтации в стиле Холодной войны. Территория Крыма оказалась в международной изоляции, отрезанной от мировой экономики и транспортного сообщения международными санкциями: на финансовые операции, инвестиционную деятельность, экспорт и импорт товаров и услуг, технологий. Крым подвергся международной транспортной блокаде: Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Европейская организация по безопасности аэронавигации заявили об исключительном праве Украины обслуживать воздушное пространство над территорией полуострова. С июля 2014 г. Министерство инфраструктуры Украины официально закрыло крымские порты Евпаторию, Керчь, Севастополь, Феодосию и Ялту для международного судоходства. Российские паспорта, выданные в Крыму, в том числе, заграничные, не признаются Украиной и международным сообществом, что означает полную изоляцию крымчан, не сохранивших украинский паспорт.

Оккупация Крыма существенно изменила демографическую и социальную ситуацию в Крыму. Согласно последней переписи населения Украины 2001 г., население Крыма составляло 2 млн. 20 тыс. чел., из них 59 % этнические русские, 24% украинцы и 12 % крымские татары.<sup>64</sup> Давление, оказываемое на проукраински настроенное население полуострова (чаще всего этнических украинцев и крымских татар), вынудило многих покинуть Крым и стало основанием говорить о сознательной политике крымских властей на «очищение» полуострова от нелояльных российской

<sup>62</sup> Существует международный консенсус относительно признания результатов данного референдума нелегитимными и недостоверности указанных данных, вследствие его проведения в результате российского вооруженного вторжения, вопреки украинскому законодательству, нормам международного права и с грубейшими процедурными нарушениями. Помимо России, результаты референдума были признаны лишь несколькими государствами (Афганистаном, Венесуэлой, Кубой, Никарагуа, Северной Кореей, Сирией).

<sup>63</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.35 // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>.

<sup>64</sup> Перегляд результатів Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Державний комітет статистики України // [http://2001.ukrcensus.gov.ua/regions/reg\\_stym/](http://2001.ukrcensus.gov.ua/regions/reg_stym/).

власти «элементов». В случае крымских татар, подвергшихся в 1944 г. насильственной депортации в Центральную Азию и получивших возможность полноценно вернуться на родину лишь после распада Советского Союза, эта этническая группа рассматривает действия крымских властей как попытку новой депортации.

Наряду с нарушением базовых прав и свобод населения местными властями, переселение связано с такими факторами как нежелание обучать детей в школах с новой системой образования, отказ мужчин призывающего возраста от призыва в российскую армию, невозможность продолжения профессиональной занятости и трудоустройства в новых условиях.<sup>65</sup> Состоянием на январь 2015 г., официальное количество внутренне перемещенных лиц из Крыма (ВПЛ) составляло порядка 20 тыс. человек. Речь идет лишь о зарегистрированных ВПЛ, имеются основания утверждать, что большинство переселенцев переехали на материковую Украину без регистрации.<sup>66</sup>

Помимо потери 4,3 % своей территории, среди прямых материальных потерь Украины – утрата морских портов в Крыму, национализация украинских предприятий, среди которых крупные промышленные предприятия, объекты туристической инфраструктуры и др.; утрата континентального шельфа Черного моря, разработка которого рассматривалась как элемент стратегии по уменьшению зависимости от российского газа. Несмотря на риторику о непризнании изменений, происходящих в Крыму, решение проблемы оккупации видится украинской властью как задача, отсроченная во времени, где главной основой будет демонстрация аттрактивности украинской модели развития в условиях интеграции с ЕС,<sup>67</sup> в то время как завершение войны на Донбассе представляется как задача первоочередная и требующая неотложных решений. Основные подходы и первые инициативы украинского государства по урегулированию Крымской проблемы будут проанализированы ниже.

## КРЫМ ПОСЛЕ АННЕКСИИ

### *Российская стратегия интегрирования Крыма*

В силу дотационности Крыма как региона, его ресурсной зависимости от Украины, негативных экономических последствий, связанных с международной изоляцией полуострова, задача интеграции Крыма в состав России не представляется легко выполнимой, несмотря на заявления крымских властей о больших экономических перспективах развития региона. В августе 2014 г. была принята Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», которая нацелена на интегрирование экономики так называемого Крымского федерального округа в экономическое пространство России. По мнению экспертов, несмотря на значительно больший, чем предусмотренный Украиной, выделяемый объем финансирования (ок. 19 млрд. дол. США), программа не может не учитывать статус Крыма как оккупированной территории и отсутствие перспектив иностранного инвестирования, а потому основывается на модели жесткой централизации финансирования развития региона и ориентируется на «втягивание полуострова в автаркическую модель развития».<sup>68</sup>

Следующим элементом стимулирования экономического развития региона должно стать создание свободной экономической зоны (СЭЗ) на территории Крыма и Севастополя. В ноябре 2014 г. Государственная дума РФ приняла пакет соответствующих законопроектов, которые сокращают налог на прибыль и взносы в социальные фонды, облегчают таможенные пошлины и т.д. Кроме того, были заявлены масштабные инфраструктурные проекты, целью которых является сокращение зависимости полуострова от материковой Украины и его лучшее сообщение с Россией (построение моста и прокладка электрокабеля через Керченский пролив, сооружение новых электростанций, проекты водоснабжения и опреснения морской воды и др.).

Де-факто переход Крыма под юрисдикцию России означал распространение всех современных общественно-политических и экономических реалий, характерных для российского общества, на территорию Крыма. Основные проблемы возникли из-за ограничений на деятельность НПО, свободы слова, из-за широкой трактовки понятия экстремизма в рамках российского анти-экстремистского законодательства и др. Зачастую правовой режим, созданный в Крыму, свидетельствует о создании «серой зоны», где многие нормы изобретаются либо модифицируются специально под крымский кейс либо же определенные практики вообще лежат за пределами правового поля, нарушая даже российское законодательство. Правозащитники Крымской полевой миссии по правам человека выделили законодательство РФ, которое оказывает негативное влияние на обеспечение прав человека в Крыму. Это законы об усилении ответственности за экстремизм и сепаратизм, ужесточение наказания за двойное гражданство, законы о легализации самообороны, принятый Госсоветом Крыма.<sup>69</sup> К таким же дискриминационным мерам причисляют закон Украины о свободной экономической зоне в Крыму. Практические последствия этих законов на практики в сфере прав человека будут проанализированы далее.

Одним из первых масштабных мероприятий российской власти в Крыму стала паспортизация всех лиц, прожи-

<sup>65</sup> International Protection Considerations related to developments in Ukraine – Update II. UNHCR. January 2015. – P.7 // <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1231/UKR%20Int%20Prot%20Cons%20UPDATE%20II.pdf>.

<sup>66</sup> Internal Displacement Statistics in Ukraine. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees // <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1231-internally-displaced-people>.

<sup>67</sup> У Порошенко назвали двістратегії з поверненням Донбасу та Криму. 01.01.2015 // <http://www.unian.ua/politics/1028431-u-poroshenka-nazvali-dvi-strategiji-z-povernennya-donbasu-ta-krimu.html>.

<sup>68</sup> Жалило Я., Юрченко Е. За что боролись? Стратегия ассимиляции Крыма. 19.09.2014 // <http://ru.krymr.com/content/article/26594910.html>.

<sup>69</sup> Правозащитники назвали законы Украины и РФ, нарушающие права крымчан. 12.01.2015. // <http://investigator.org.ua/news/146404/>.

вающих в Крыму. Украина и международные институты характеризуют это как проблему «принуждения к гражданству». По закону «О принятии в РФ Республики Крым...», все лица, постоянно проживающие на территории Крыма, автоматически получили гражданство РФ, независимо от того, обратились ли они за получением паспорта гражданина России или нет. Процедура сохранения украинского гражданства была усложнена – в течение 1 месяца граждане Украины могли обратиться в крымские органы власти с заявлением о желании сохранить украинское гражданство. По данным ФМС, около 3,5 тысячи жителей Крыма пожелали и успели сохранить за собой украинское гражданство.<sup>70</sup> Значительная часть проукраински настроенного населения не обращалась с такими заявлениями, не желая вступать в какие-то либо отношения с нелегитимной властью.

Количество отделений ФМС в Крыму, принимающих заявления на сохранение украинского гражданства, было ограниченным (всего 4), отсутствовали четкие инструкции о процедуре. Крымчанам, находящимся за рубежом, были созданы препятствия для обращения в российские консульства и посольства. В то же время процедуру оформления российского гражданства поддерживали 190 офисов в Крыму, российские диппредставительства за рубежом; обратиться с заявлением о принятии российского гражданства также можно было по почте.<sup>71</sup>

Наибольшие проблемы возникли и остаются у лиц, которые хотели бы сохранить украинское гражданство, официально отказавшись от российского, и должны оформить вид на жительство в Крыму или разрешение на временное проживание. В ноябре 2014 г. правительством РФ была установлена квота на выдачу разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства в 2015 г. Для Крыма с Севастополемона составляла лишь 1900 разрешений, что не соответствует количеству людей, которые хотели бы сохранить украинское гражданство и получить в Крыму разрешение на временное проживание или вид на жительство.<sup>72</sup> По другой информации, данная квота якобы не касается граждан, сохранивших украинское гражданство, а лишь граждан третьих стран, но четкая информация от органов ФМС не была предоставлена.<sup>73</sup>

По данным ФМС России, которые несколько отличаются в различных источниках, состоянием на декабрь 2014 г. паспорта граждан РФ получили от 1,56 до 1,7 миллиона человек, что якобы составляет от 97 до 99 % населения Крыма.<sup>74</sup> Учитывая, что население Крыма составляет более 2 млн.чел., можно утверждать, что эти показатели завышены. По сообщению главы ФМС РФ, паспортизация проходила организовано, с увеличением количества пунктов приема документов, с созданием мобильных групп для выезда на дом к инвалидам, в детские дома, медицинские учреждения, на крупные предприятия для централизованного оформления документов. К празднику 9 мая паспорта были вручены всем ветеранам Великой Отечественной войны. В Крыму и Севастополе прошла церемония вручения паспортов граждан России школьникам и выпускникам.<sup>75</sup>

Одним из свидетельств создания «серого» правового поля в Крыму является статус так называемой крымской самообороны, на которую были возложены функции народных дружинников, защищающих общественный порядок и обязанных координировать свои действия с полицией. HumanRightsWatch констатирует, что на самом деле она действует автономно и регулярно совершают противоправные действия.<sup>76</sup> Фактически крымская самооборона получила индульгенцию на противоправные действия: ее представители причастны к массовым похищениям, избиениям, захватам объектов имущества. Все доклады основных правозащитных миссий отмечают несклонность крымской власти расследовать правонарушения совершенные народными ополченцами и даже прямое сокрытие их действий. Тревожным симптомом стало внесение на рассмотрение в Государственную Думу РФ законопроекта об освобождении самообороны Крыма от уголовной и административной ответственности, признав их действия «совершенными в состоянии крайней необходимости», включая действия до 1 января 2015 г. Несмотря на то, что Государственная Дума отклонила данный законопроект, статус и компетенция «народного ополчения» не урегулированы с точки зрения даже российского законодательства.

<sup>70</sup> ФМС: выдача паспортов РФ жителям Крыма завершена полностью. 19.12.2014 // [http://ria.ru/crimea\\_today/20141219/1039147488.html](http://ria.ru/crimea_today/20141219/1039147488.html).

<sup>71</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P. 31. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>.

<sup>72</sup> Report on the human rights situation in Ukraine. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 15 December 2014. –P.17. // [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR\\_eighth\\_report\\_on\\_Ukraine.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_eighth_report_on_Ukraine.pdf).

<sup>73</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.33. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>

<sup>74</sup> ФМС: выдача паспортов РФ жителям Крыма завершена полностью. 19.12.2014 // [http://ria.ru/crimea\\_today/20141219/1039147488.html](http://ria.ru/crimea_today/20141219/1039147488.html); Более 97% крымчан получили российские паспорта. 18.09.2014 // <http://rusnovosti.ru/posts/341720>.

<sup>75</sup> Константин Ромодановский: «Двери не закроем» («Российская газета»). 11.06.2014. // [http://www.fms.gov.ru/press/publications/news\\_detail.php?ID=94926](http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=94926).

<sup>76</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.20-21. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>.

Все международные правозащитные структуры отмечают ухудшившуюся ситуация с соблюдением прав человека на территории Крыма.<sup>77</sup> Принципиальной позицией российского руководства является констатация исключительной юрисдикции российского государства над территорией Крыма и нецелесообразность присутствия каких-либо международных правозащитных миссий на полуострове. В связи с этим ни Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине, ни Мониторинговая миссия ООН по правам человека в Украине, а также любые иные профильные механизмы не имеют постоянного присутствия в Крыму.

Единственной постоянно действующей правозащитной структурой в Крыму на данный момент является Крымская полевая миссия по правам человека, которая состоит из российских и украинских правозащитников и осуществляет мониторинг ситуации относительно соблюдения международного гуманитарного права и прав человека на территории Крыма. Помимо Крымской полевой миссии, определенными аспектами защиты прав человека занимаются такие структуры как контактная группа, созданная родственниками потерпевших лиц в Крыму и комитет защиты прав крымско-татарского народа.

Российские правозащитные инструменты не являются действенными в Крыму в силу современных российских общественно-политических реалий. С 2014 г. в Крыму начал действовать институт Уполномоченного по правам человека, доклад которого о состоянии прав и свобод человека в Крыму за период с августа по декабрь 2014 г., делает вывод о том, что, «в целом, в республике обеспечиваются гарантии реализации прав и свобод человека». Основной проблемой обозначается «бремя переходного периода», необходимого для интеграции новой федеральной единицы в систему государственных институтов Российской Федерации. Доклад констатирует некоторые объективные процессы такие как, например, увольнение госслужащих в связи с ликвидацией украинских учреждений, сложности перерегистрации общественных организаций и субъектов предпринимательства, недвижимого имущества граждан, активов юридических лиц, земельных участков. Однако основной его чертой является апологетика по отношению ко всем происходящих изменениям как позитивным, признание некоторых проблем, но объяснение их трудностями «переходного периода», «коллизиями в вопросах применения законов».<sup>78</sup>

Ценные характеристики состояния прав человека на полуострове содержатся в отчетах некоторых членов Совета по правам человека при Президенте РФ, которые, тем не менее, не являются докладами всего Совета в силу имеющихся противоречий между его членами относительно оценки изменения статуса Крыма. Так, в одном из таких отчетов утверждается, что на референдуме за присоединение к России, по оценкам авторов, проголосовали 50-60 % жителей Крыма при явке 30-50 %. Высказывается мнение, что жители Крыма рассматривали референдум не столько как возможность волеизъявления за присоединение к России, сколько голосование за прекращение «коррупционного беспредела и воровского засилья донецких ставленников». За месяц, выделенный крымскими властями на подачу заявления о сохранении украинского гражданства, большинство граждан оказались лишенными такой возможности, как и объективной информации о будущем положении «неграждан» России на территории Крыма. Давлению с целью перехода в российское гражданство и отказа от украинского подвергались не только сотрудники государственной или муниципальной службы, но и сотрудники всех бюджетных сфер. Собственники земельных паев сельскохозяйственного назначения вынуждены принимать российское гражданство из-за ограничений на владение землей законодательством РФ.<sup>79</sup>

Как отмечалось выше, главной правовой проблемой является процесс оформления российского гражданства. Human Rights Watch указывает в своем докладе, что жители Крыма, сохранившие украинское гражданство, фактически превращаются в иностранцев у себя на родине. Получение вида на жительство является зачастую проблематичным, лица без российского гражданства больше не могут занимать государственные и муниципальные должности, мужчины призывного возраста становятся военнообязанными.<sup>80</sup>

Массовыми стали преследования тех представителей населения, которые выступают против российской оккупации, в частности крымских татар, этнических украинцев, а также представителей религиозных общин – мусульманской, Украинской православной церкви Киевского патриархата, греко-католической и римско-католической церквей. Распространенной проблемой являются убийства и насильственные исчезновения граждан, открыто выражавших свою проукраинскую позицию; необоснованные массовые задержания и применения насилия со стороны силовых структур и «крымской самообороны».

Фиксируются факты ограничения свободы слова, в частности, ограничения регистрации и перерегистрации украинских СМИ на полуострове, процедуры аккредитации журналистов, а также свободы слова в социальных сетях.

<sup>77</sup> Информация суммирована на основе сообщений и официальных отчетов Крымской полевой миссии по правам человека, Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ ООН), которые базируются на деятельности Мониторинговой миссии ООН по правам человека в Украине, Специальной мониторинговой миссии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Украине (СММ ОБСЕ), HumanRightsWatch, AmnestyInternational, размещенных на вебсайтах указанных организаций.

<sup>78</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Крым о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Крым. 19.01.2015 // <http://ombudsman.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/292664.htm>.

<sup>79</sup> Проблемы жителей Крыма.21.04.2014 // [http://old.president-sovet.ru/structure/gruppa\\_po\\_migratsionnoy\\_politike/materialy/problemy\\_zhitely\\_kryuma.php](http://old.president-sovet.ru/structure/gruppa_po_migratsionnoy_politike/materialy/problemy_zhitely_kryuma.php).

<sup>80</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea.Human Rights Watch. November 2014 // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea1114web.pdf>.

Прекратилась трансляция украинских телевизионных каналов. В рамках анти-экстремистского законодательства России, термины «аннексия», «оккупация» в отношении Крыма становятся поводом для задержаний журналистов и рядовых граждан. Крымские журналисты, в том числе, с крымско-татарского канала АТР, констатируют использование самоцензуры для того, чтобы быть в состоянии продолжать свою работу.<sup>81</sup>

Не смотря на официальный статус трех языков в Крыму – русского, украинского и крымско-татарского, использование украинского и крымско-татарского языка существенно ограничено, включая сферу образования. Принятое в ноябре 2014 г. Постановление Совета Министров Крыма существенно ограничивает право людей на проведение собраний. Зарегистрированы случаи давления на общественные организации, в частности на Фонд «Крым», что создает препятствия для работы Меджлиса крымско-татарского народа. Количество общественных организаций в Крыму сократилось из-за сложностей регистрации и перерегистрации. Все религиозные конфессии, кроме православной церкви Московского патриархата, подвергаются давлению – зафиксированы случаи поджога мечетей, преследования за якобы экстремистские материалы, вызов на допросы в ФСБ России священников и изъятие собственности Украинской православной церкви Киевского патриархата.

Острой проблемой остается ограничение свободы передвижения рядовых граждан и запрет на въезд на территорию Крыма национального лидера крымских татар Мустафы Джемилева, главы Меджлиса Рефата Чубарова и др. Установление фактической границы между Крымом и материковой Украиной и сопутствующее этому внедрение непрозрачных практик пересечения границы создает серьезную проблему свободы передвижения для граждан Украины. Резонансным является дело политзаключенных, граждан Украины Сенцова О. и др., задержанных по обвинению в экстремизме, которые находятся под арестом на территории РФ, т.к. были автоматически, без их согласия, признаны гражданами России.

Отмечаются массовые случаи нарушения социально-экономических прав. Происходит национализация государственной собственности Украины – объектов инфраструктуры и обороны, здравоохранения и образования, туристических объектов; экспроприация объектов частной собственности, чаще всего коммерческого назначения.

Наиболее уязвимой группой в Крыму являются крымские татары, права которых систематически нарушаются. В частности фиксируются похищения, обыски, нарушения свободы слова, свободы мирных собраний и объединений, дискриминация по признаку вероисповедания, отсутствие справедливого судопроизводства в отношении крымско-татарских активистов. Публично крымские власти выражают всецелую поддержку крымско-татарскому народу, но, фактически, их отношение базируется на «уговорах и репрессиях», констатирует Amnesty International, что проявляется в произвольных ограничениях свободы слова и собрания крымских татар.<sup>82</sup> Крымские татары во главе с Меджлисом являются наиболее организованной оппозицией крымским властям, и, следовательно, мишенью наиболее масштабных репрессий.

## СТРАТЕГИЯ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОККУПИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ КРЫМА

### *Блокада как основной элемент украинской политики относительно оккупированной территории Крыма*

Аннексия Крыма Россией произошла в крайне турбулентный период политической жизни Украины, когда деориентированная власть была занята, прежде всего, кардинальной пост-майданной перезагрузкой всех институтов. Позже, когда обозначилась проблема сепаратизма на Донбассе и возник вопрос о сохранении украинской государственности, вопрос Крыма закономерно отошел на второй план. Крым в силу своей «автономности» от остальной территории Украины и де-факто определенности своего положения в составе РФ – не признаваемого Украиной, но такого, на решение которого может потратиться больший временной ресурс – не является такой летальной кровоточащей раной, как Донбасс, и, соответственно, приоритетом нынешней политики Украины.

Меры, принимаемые украинским правительством, относительно преодоления последствий оккупации, трудно назвать целостным подходом. С одной стороны, украинское руководство признает, что быстрого геополитического решения Крыма не существует и, по словам Премьер-министра Арсения Яценюка, вполне возможно, что уже не нынешнему поколению, а «детям и внукам» придется решать эту проблему.<sup>83</sup> С другой стороны, наряду с осознанием потенциальной длительности этой проблемы, не предпринимаются попытки разработать долгосрочный подход, своеобразную Стратегию реинтеграции Крыма, равно как и попытаться оперативно решать проблемы, возникающие у украинских граждан и юридических лиц на территории Крыма и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) из Крыма на территории материковой Украины. Несмотря на то, что Закон «Про обеспечение прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории» указывает, что «Украина обязуется поддерживать и обеспечивать экономические, финансовые, политические, социальные, информационные, культурные и другие связи с гражданами Украины, которые проживают на временно оккупированной территории»,<sup>84</sup> такие связи сводятся в основном к информационно-мониторинговой деятельности последствий изменений, происходящих в Крыму.

<sup>81</sup> Rights in Retreat. Abuses in Crimea. Human Rights Watch. November 2014. – P.26. // <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/crimea114web.pdf>.

<sup>82</sup> Harassment and violence against Crimean Tatars by state and non-state actors. Amnesty International public statement 23 May 2014. Index EUR 50/023/2014 // <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR50/023/2014/en/edd134b0-0ccf-4a14-b6b1-8a0da13a42da/eur500232014en.html>.

<sup>83</sup> Яценюк: быстрого ответа на Крым нет – его точно вернут «наши дети или внуки». 30. 12.2014 // <http://www.unian.net/politics/1027932-yatsenyuk-byistrogo-otveta-na-kryim-net-ego-tochno-vernut-nashi-detи-ili-vnuki.html>.

<sup>84</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасовоокупованій території України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 26, ст.892) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

Обобщая, можно выделить две основные группы подходов в украинском экспертном дискурсе относительно путей реинтеграции Крыма. В первую группу входят подходы, связанные с тотальной изоляцией и блокадой полуострова. Например, авторитетным НПО «Майдан иностранных дел» была представлена «Стратегия возвращения Крыма», основными постулатами которой является экономическая война с властями полуострова, полное блокирование транспортного сообщения между Крымом и материковой Украиной, что приведет к понижению качества жизни населения и повышению социального недовольства.<sup>85</sup>

Основным элементом стратегии изолирования Крыма является посыл, что лояльное украинской власти население Крыма готово и способно терпеть все возможные лишения ради финальной цели – возвращение Крыма под суверенитет Украины. «Государство должно помогать и поддерживать только лояльных граждан Крыма и только на территории, подконтрольной Украине». <sup>86</sup> В будущем предусматривается сохранение ограниченного транспортного сообщения с Крымом, когда будет обеспечена полноценная проверка средств передвижения. Также предлагается создать крымско-татарскую национально-территориальную автономию как пилотный проект на материковой части Украины с целью его последующей реализации на полуострове после деоккупации; крымские органы власти в Украине (правительство и консультативный орган с формальными правами крымского парламента), а также центральный орган исполнительной власти, который бы, условно, назывался Агентством или Министерством по делам реинтеграции.<sup>87</sup>

Второй подход, который очень условно можно назвать «вовлечением» или «сохранением в орбите влияния», представляет проект стратегии деоккупации Крыма, подготовленный рабочей группой Меджлиса крымско-татарского народа и Департамента по вопросам АРК и Севастополя при Секретариате КМ Украины и который должен быть предложен для широкого обсуждения. Он предусматривает, что «Украина должна сконцентрироваться на вопросах обеспечения свободного взаимодействия населения континентальной части [Украины] и Крыма, а именно: развивать экономические связи; обеспечить свободу передвижения; создать механизм защиты прав человека в Крыму; обеспечить свободное распространение и обмен информацией; гарантировать право жителей Крыма получать образование и медицинскую помощь в Украине; поддерживать тесные культурные связи». <sup>88</sup> Сторонники данного подхода критикуют нынешнюю администрацию за игнорирование проблем населения Крыма, выражаясь, например, в транспортной блокаде полуострова, ударившей по рядовым гражданам и родственным связям; за поддер-жание негативного стереотипа о всех крымчанах как «предателях», за пренебрежение нуждами крымских татар.

В целом можно констатировать, что сейчас осуществляется сценарий блокады Крыма. В силу географических причин полуостров чрезвычайно зависим от Украины, что рассматривается Киевом как важный инструмент давления. Около 80 % водных ресурсов поставляется в Крым из Украины через Северо-Крымский канал. Такой же процент электропотребления полуострова обеспечивается за счет импорта электроэнергии с материка. В 2014 г. Украина периодически прекращала электроснабжение на полуостров, мотивируя тем, что крымское руководство перебирает лимиты, а также водоснабжение через канал. С начала 2015 г. Украина продолжила экспорт электроэнергии в Крым в рамках договора, заключенного между «Укринтерэнерго» и «Интер РАО», подписанным на один год и вызвавшим неоднозначную реакцию украинской общественности в силу нерыночной цены электроэнергии. Его объясняют как определенную сделку за российский уголь, поставленный Украине в условиях жесткой нехватки собственных украинских энергоресурсов.

В конце декабря 2014 г. украинское руководство приняло решение о прекращении транспортного сообщения с Крымом, закрыв железнодорожные и автобусные коммуникации. «Никакой блокады Крыма нет, есть меры, которые обеспечивают защиту Украины от диверсионных групп», – заявил президент Петр Порошенко, аргументируя данное решение.<sup>89</sup> Это решение лишь стимулировало появление нелегальных пассажирских перевозок между Крымом и материком. Публичная дискуссия о причинах и последствиях такой меры отсутствует.

Несмотря на доминирование сторонников экономической блокады полуострова в украинском политическом и экспертном истеблишменте, экономические связи Украины и Крыма не были прерваны в полном объеме, что часто служит поводом для критики нынешних украинских властей. Так, согласно данным Государственной фискальной службы Украины, с момента принятия закона о свободной экономической зоне «Крым» (с 27 сентября по декабрь 2014 г.), 1 862 украинских предприятия экспортировали товары в Крым общей стоимостью 22 миллиона 933 тысячи долларов.<sup>90</sup> Можно предполагать, что масштаб «теневых» экономических схем намного более значителен, в силу продуктовой зависимости полуострова от украинских производителей, возможностей бизнеса уйти в тень в условиях правового коллапса в Крыму.

<sup>85</sup> Стратегія повернення Криму // <http://crimea.mfaua.org/strategy>.

<sup>86</sup> «Майдан иностранных дел» представил «Стратегию возвращения Крыма». 9.12.2014 // <http://mfaua.org/2014/12/09/majdan-zakordonnix-sprav-predstaviv-strategiyu-poverennuya-krimu/?lang=ru>.

<sup>87</sup> Богдан Яременко: «Крым вернется, когда украинские солдаты вернутся в свои казармы». 07.01.2015 // <http://ru.krymr.com/content/article/26781572.html>.

<sup>88</sup> Крымцы А.О. Крым: реалии и перспективы государственной политики Украины. 22.01.2015 // <http://ru.krymr.com/content/article/26807962.html>.

<sup>89</sup> Никакой блокады Крыма нет, есть защита от диверсантов – Порошенко. 29.12.2014 // [http://news.liga.net/news/politics/4572027-nikakoy\\_blokady\\_kryuma\\_net\\_est\\_zashchita\\_ot\\_diversantov\\_poroshenko.htm](http://news.liga.net/news/politics/4572027-nikakoy_blokady_kryuma_net_est_zashchita_ot_diversantov_poroshenko.htm).

<sup>90</sup> Крым без украинских продуктов: жизнь после переходного периода. 16.01.2015 // <http://investigator.org.ua/articles/146699/>.

## *Практические аспекты украинской политики относительно Крыма: законодательные и институциональные изменения*

На сегодняшний момент считать институциональное и законодательное обеспечение стратегии относительно Крыма законченным и эффективным не представляется возможным. Согласно Закону Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины», временно оккупированная территория Украины Крыма является неотъемлемой частью территории Украины, на которую распространяется действие Конституции и законов Украины. Украина признает, что временно там осуществляется особый правовой режим. На деле украинское руководство дистанцировалось от выработки конкретной политики по сохранению связей с украинскими гражданами на полуострове и де-факто своими действиями признает изменения на полуострове как таковые, что имеют правовые последствия.

Специализированными органами, занимающимися проблемами оккупации Крыма, стал Департамент по вопросам Автономной Республики Крым и Севастополя при Секретариате Кабинета Министров Украины и Государственная служба по делам Крыма и Севастополя. Если на первый возложена координационная деятельность органов исполнительной власти с целью преодоления последствий оккупации, то Государственная служба по делам Крыма и Севастополя является центральным органом исполнительной власти, фокусирующимся на решении практических вопросов, возникающих у украинских граждан и юридических лиц в связи с оккупацией Крыма. Был создан отдел Администрации Президента Украины по вопросам временно оккупированной территории и социальной адаптации. Продолжает действовать институт Представителя президента в Автономной Республике Крым, расположившийся в Херсоне. Тем не менее, возникают определенные трудности в начале эффективной работы созданных организаций: например, состоянием на январь 2015 г., председатель Госслужбы еще не был назначен. Все эти структуры не являются ни кадрово, ни финансово обеспеченными, чтобы считать их достаточно эффективными.

Законодательство Украины, принятное для урегулирования вопроса статуса Крыма и положения украинских граждан с крымской пропиской, также не является безукоризненным. В августе 2014 г. был принят Закон Украины «О создании свободной экономической зоны Крыма». По мнению правозащитников, он противоречит положениям Конституции Украины о равных конституционных правах и свободах граждан, свободе передвижения, фактически дискриминируя по признаку места проживания. Они обращают внимание, что термин «свободная экономическая зона» (СЭЗ), который обычно трактуется как льготный механизм привлечения инвестиций, в отношении оккупированного Крыма является нецелесообразным и «вызовет неприятие и непонимание позиции Украины» в контексте санкций международного сообщества в отношении Крыма.<sup>91</sup> Сам закон является откровенно лоббистским, принятым в интересах крупного украинского бизнеса, с которого на территории СЭЗ Крыма не взимаются общегосударственные налоги и сборы.

Дополнительно было принято дискриминационное Постановление Правления Национального банка Украины от 3 ноября 2014 г. «О применении отдельных норм валютного законодательства при режиме временной оккупации на территории свободной экономической зоны «Крым», которое ввело ряд ограничений прав лиц, имеющих регистрацию места жительства в Крыму. Это постановление ограничивало предоставление крымчанам финансовых услуг украинскими банками и другими финансовыми учреждениями: оформление кредитов и ипотек, обмен валют, пользование банковскими счетами и др. Постановление фактически закрепило статус «нерезидента» для граждан Украины с крымской пропиской.

Что касается проблем вынужденных переселенцев из Крыма, органы власти констатируют определенные успехи, например, во внедрении схемы перевода студентов из крымских вузов в другие вузы Украины, обеспечением медицинского обслуживания, организации всеукраинского съезда вынужденных переселенцев. Однако сложной остается ситуация с перерегистрацией места жительства ВПЛ из Крыма (согласно стандартной процедуре они должны иметь недвижимость на материке для перерегистрации), получением финансовых услуг и социальной помощи. Процедура получения пенсий украинскими гражданами с крымской пропиской усложнена – при оформлении пенсий на материковую Украину, от них требуют предоставить подтверждение о том, что они не получают пенсии как российские граждане, хотя крымские власти отказывают им в выдаче таких документов. Кроме того, имели место нарушения со стороны украинской пограничной службы в виде незаконного ограничения свободы передвижения граждан Украины при пересечении ими административной границы с АР Крым, сопровождающееся требованиями сотрудников погранслужбы Украины предоставить документы, подтверждающие необходимость и цель поездки, досмотром личных вещей граждан и т.д.

Отсутствие государственного видения проблем, существующих у украинских граждан в Крыму и путей их решения украинскими государственными институтами стало очевидным после некоторых неоднозначных заявлений украинских официальных лиц, например, Президента Петра Порошенко, о том, что к крымчанам, принявшим российское гражданство, «будет совсем другой подход».<sup>92</sup> Это противоречит ранее сделанным заявлениям, что принятие

<sup>91</sup> Громадські організації закликають Президента накласти вето на закон про створення вільної економічної зони Криму 22.08.2014 // <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1408689920>.

<sup>92</sup> Порошенко пообіцяв вирішити проблеми переселенців з Криму 29.12.2014. // [http://ukr.lb.ua/news/2014/12/29/290960\\_poroshenko\\_poobit-syav\\_virishiti.html](http://ukr.lb.ua/news/2014/12/29/290960_poroshenko_poobit-syav_virishiti.html).

российского гражданства не должно криминализироваться. Закон об оккупированной территории констатирует, что навязывание российского гражданства украинским гражданам не является законным и граждане Украины не должны нести ответственность за получение российского паспорта. На деле же, такие крымчане воспринимаются как нелояльная группа населения. Фактически действия Украины направлены на то, чтобы не только не защищать права крымчан в Крыму, а еще и заставлять их доказывать свою лояльность даже после переселения на материковую Украину. Это совпадает с политикой крымских властей по вытеснению проукраинских элементов общества из Крыма.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. В системе нынешних приоритетов государственной политики Украины вопрос оккупации Крыма Россией отошел на второй план. В отсутствии возможности изменить существующее положение вещей Украина, тем не менее, не должна самоустраниться от проблемы оккупированной территории, переложив, в соответствии с международным правом, ответственность за ситуацию на полуострове на Россию как оккупирующую сторону. Важным элементом политики Украины относительно Крыма должна стать гуманитарная составляющая. Не смотря на то, что Киев не признает аннексию Крыма как правовой факт, до сих пор политика Украины фокусируется исключительно на крымских властях как главном референте в Крыму, полностью исключив из поля зрения общество и проблемы граждан.

2. Эффективная стратегия, направленная на возвращение Крыма, должна быть стратегией «вовлечения» в долгосрочной перспективе. Стратегия, направленная на коллективное наказание жителей полуострова, не принесет ожидаемых результатов, а лишь ослабит позиции проукраинских групп населения. Санкции, к которым прибегает Украина и международное сообщество, не должны быть коллективными, а точечными, так называемыми «smart» санкциями, направленными против конкретных представителей крымской власти. Единственным возможным вариантом создания проукраинских настроений в Крыму является политика, которая позволяет украинским гражданам в Крыму поддерживать контакты с континентом и видеть целеустремленность киевских властей сохранить, насколько это возможно, каналы связи с ними. Полная блокада может иметь обратный от желаемого эффект – когда вместо того, чтобы использовать имеющуюся экономическую зависимость от Украины как рычаг давления на крымские власти, Украина способствует более тесной привязке Крыма к России и интенсификацию попыток достичь полной самообеспеченности полуострова.

2. С большой долей вероятности можно прогнозировать ухудшение экономической ситуации на полуострове, что будет являться отражением как общей ухудшающейся экономической ситуации в РФ вследствие международных санкций, бременем поддержки дотационного Крыма из федерального бюджета, так и прямым следствием международной блокады полуострова. Создание российскими федеральными властями свободной экономической зоны (СЭЗ) в Крыму для привлечения инвестиций не сможет нивелировать негативный эффект экономических санкций против Крыма. Это будет сопровождаться криминализацией власти (сращиванием власти и криминального), созданием «серой зоны» с особым правовым полем, отличным, в том числе, от правового поля РФ. В силу проблем, связанных с интеграцией Крыма в Россию и его неопределенным международно-правовым статусом, можно говорить о создании специфического правового режима с отсутствием верховенства права и защитой прав человека. Существующие практики относительно резидентов Крыма, даже граждан, получивших российский паспорт, делают их российскими гражданами «второго сорта», согласно мнению многих правозащитников. Таким образом, если Украине удастся совершить качественный прорыв в имплементации реформ в рамках имплементации Договора об ассоциации с ЕС, в том числе, введении безвизового режима с ЕС, можно будет говорить о создании некой государственной модели, привлекательной в своем ближайшем окружении, в том числе, и для жителей Крыма.

4. Стратегия Украины должна быть признанной международным сообществом как такая, которая соответствует принципам международного права и строится на принципах морального превосходства по сравнению с методами страны-оккупанта. Неизбирательные санкции, фактическое признание коллективной ответственности всех граждан Украины, проживающих на территории Крыма, за оккупацию полуострова Россией, игнорирование социальных потребностей украинских граждан на полуострове будь то из-за их предполагаемого «коллаборационизма», или из-за приоритетности урегулирования конфликта на Донбассе, необходимость доказывать свою лояльность украинскому проекту в силу распространенного негативного отношения к крымчанам, которые взяли российские паспорта – это меры, которые в долгосрочной перспективе докажут свою несостоятельность.

В свете указанных тенденций важным элементом украинской государственной политики должен стать комплекс мероприятий, направленных на реформирование всей вертикали власти на основе верховенства права, соблюдения прав человека. Это является главным контекстом развития украинского государства, адаптации его к существующим угрозам безопасности, сохранения территориальной целостности, а также основной предпосылкой разработки действенной стратегии относительно оккупированной территории Крыма.

– Важно обеспечить работу профильных органов, созданных для решения вопросов, связанных с оккупацией Крыма и социальной адаптацией переселенцев (Государственной службы по вопросам АР Крым и г. Севастополя и др.), рассмотреть целесообразность создания отдельного такого органа (подобно Бюро реинтеграции Молдовы и Министерству по вопросам примирения и гражданского равноправия Грузии), а не лишь межведомственных структур, занимающихся вопросами, связанными с ВПЛ и вопросами реинтеграции.

– Разработать инклюзивное законодательство для защиты прав национальных меньшинств, в частности крымских татар, учитывая несовершенство существующего законодательства в сфере национальных меньшинств; обеспечить их участие в общественной жизни в соответствии с международными стандартами в области прав человека; принять нормативно-правовые акты, которые закрепят статус крымско-татарского народа как коренного народа Украины. Наряду с позитивными изменениями, такими как создание института Уполномоченного Кабинета Министров по этно-национальной политике в июне 2014 г., должна быть принята отдельная программа по защите прав крымских татар, в частности развитию их культуры и языка, поддержке культурных организаций. Разрабатываемая при участии международных специалистов Национальная стратегия в сфере прав человека должна учитывать результаты этих консультаций. Процесс разработки новой Конституции должен предусматривать консультации с представителями гражданского общества.

– Наряду с дипломатическими действиями, направленными на урегулирование конфликта на Донбассе и оказания давления на Россию как государство-агрессор, добиваться допуска профильных правозащитных механизмов ООН, ОБСЕ, Совета Европы, мониторинговых миссий по правам человека на территорию Крымского полуострова. Важным элементом защиты прав и свобод человека в Крыму должно стать создание низовых (grassroots) структур самоорганизации людей для защиты своих прав, учитывая их недостаточное количество, ограниченность доступа механизмов защиты прав человека на полуостров. Если на материковой Украине организации, занимающиеся правами переселенцев, уже начали функционировать, то в самом Крыму структур в сфере защиты прав человека недостаточно.

– Обеспечить выполнение Закона «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц», учредить координирующий орган для решения проблем переселенцев, облегчения регистрации, обеспечения социально-экономических прав, координации действий государственных органов власти и волонтеров, сотрудничества с донорами и т. д. Способствовать реализации уже внедряемой практики финансовой поддержки ВПЛ, как в виде одноразовой финансовой помощи наиболее уязвимым представителям переселенцев, так и программам долгосрочной помощи.

# МАРИЯ ЗОЛКИНА

аналитик Фонда демократических инициатив имени Илька Кучерива

## ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ДОНБАССА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНКЛЮЗИВНОГО ДИАЛОГА

### ОБЩИЙ КОНТЕКСТ

Конфликт, начавшийся на территории Донецкой и Луганской областей весной 2014 года, фактически, стал ядром гибридной войны против Украины в практической плоскости. Данный конфликт, прошедший в течении 2014 г. трансформацию от скрытой гибридной агрессии и возникших на этом фоне сепаратистских тенденций до неприкрытого вторжения российской регулярной армии, можно считать таким, который до сих пор находится в активной фазе. Определение нынешней стадии конфликта как активной обусловлено в первую очередь отсутствием на сегодняшний день реальных точек политического соприкосновения между российской и украинской сторонами, необходимых для достижения долгосрочного компромисса между ними как настоящими сторонами конфликта. Кроме этого сценарий дальнейшего разворачивания конфликта представляется реалистичным также из-за шаткости единственной согласованной на данный момент схемы его возможного урегулирования согласно Минским договоренностям; дисбалансом, заложенным в эти договоренности (в частности, в плане уступок, которые каждая их сторон должна сделать для этого компромисса); продолжением военных действий, в первую очередь – с целью расширения зоны, неподконтрольной Украине (захват Дебальцево, наступление на Мариупольском направлении и т.д.). В связи с этим целый ряд инициатив (прежде всего, политических и экономических) не может быть внедрен в прикладном смысле в полном объеме, ведь данная стадия конфликта пока не может быть названа финальной. Тем не менее, даже в условиях продолжающейся войны необходимым является разработка полноценной государственной политики в отношении Донбасса. Если говорить обобщенно, то эта политика должна представлять собой стратегическое видение решения комплекса проблем, возникших в ходе и вследствие конфликта, что сформирует основания для разработки конкретных планов по имплементации этого видения. Стоит отметить, что целесообразным при формулировании стратегии в отношении Донбасса как территории конфликта, является разделение политики государства в широком смысле на два измерения: политика в отношении граждан и политика в отношении территории. Если реализация второго компонента политики лежит в плоскости визии административного, политического, экономического урегулирования ситуации и не может быть полноценной до прекращения военных действий и выхода на финальную стадию разрешения конфликта, то первый компонент – политика в отношении граждан – должен быть разработан в кратчайшие сроки и приведен в действие как можно быстрее.

Отсутствие комплексной линии политики Украины в отношении Донбасса как проблемного региона является на данный момент одной из главных проблем общего подхода украинского государственного механизма к разрешению проблемы внешней агрессии и преодоления его последствий.

Проблема коммуникации с населением Донбасса как региона, ставшего ареной конфликта, имеет фундаментальное значение как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Именно взвешенная стратегия отношений украинских правительственные и неправительственные структур с населением, пострадавшим в результате военной агрессии, создаст условия для социальной реабилитации населения, его полноценного включения в актуальные общественно-политические процессы в Украине, трансляции запросов граждан, их потребностей и основных проблем акторам, принимающим решения в сфере формирования политики. Именно всеобъемлющее понимание общественных настроений, отображения социально-экономической и политической реальности в общественном сознании позволит как государству, так и негосударственным акторам (украинским и международным общественным организациям, донорским структурам) сформировать наиболее адекватный нынешним реалиям подход к ведению диалога с населением региона и максимально обоснованным прогнозом относительно возможной реакции населения на те или иные практики в рамках решения конфликта. Коммуникация с населением уже сейчас, вопреки продолжению войны, означает пресечение социального и политического отчуждения, которые могут стать частью постконфликтной ситуации в будущем.

Исходя из вышеуказанного, а также формата данного аналитического материала, основной проблемой, раскрытию которой посвящена данная часть, является определение ключевых акцентов, проблем и вызовов в области общественных настроений жителей Донбасса, понимание и принятие во внимание которых должно быть включено в стратегию политики Украины относительно населения Донбасса. Проблема в данном ключе анализируется с учетом двух перспектив: факторов, которые потенциально могут способствовать эффективному социальному диалогу на Донбассе и с Донбассом, а также тех факторов в сфере общественных настроений, которые наоборот лежат в плоскости политически «болезненных» вопросов, и поэтому могут сыграть роль препятствий при реализации политики общения с регионом. С учетом невозможности украинских правительственные и неправительственные акторов осуществлять свою деятельность на части территории Донбасса (подконтрольной самопровозглашенным образованиям «ДНР» и «ЛНР») анализ проблемы проводится в первую очередь относительно тех механизмов и

возможностей, которые доступны для внедрения на подконтрольной Украине территории, что, однако, может быть распространено и на ныне оккупированной части Донбасса в случае восстановления там юрисдикции Украинского государства.

## БЛАГОПРИЯТНЫЕ ФАКТОРЫ ДЛЯ НАЛАЖИВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДИАЛОГА С РЕГИОНОМ

Безусловно, полная картина общественного мнения на Донбассе не может быть ограничена несколькими тематическими блоками, однако в свете данного конфликта, необходимости коммуникационного лавирования между интересами и потребностями населения, с одной стороны, и межгосударственными переговорами для решения конфликта, с другой, целесообразно остановиться на именно на некоторых, ключевых тенденциях. Эти тенденции выбраны исходя их особого значения для понимания того, на что именно стоит обратить внимание при формировании общей линии коммуникации и государственной политики относительно региона.

### *Видение политического будущего региона*

Вопреки мифу о масштабной поддержке идеи отделения Донбасса от Украины среди широких масс населения региона, сепаратистские настроения не доминировали в общественном мнении Донецкой и Луганской областей, хотя и имели место. Так, в марте 2014 г. на фоне аннексии Крыма, а также начала разворачивания сепаратистского сценария на Донбассе, идея выхода региона из состава Украины и его присоединения к другому государству поддерживалась 18% населения Донбасса в то время как 57% были против при 25,5% неопределившихся<sup>93</sup>. Идея выхода из состава Украины и учреждения на Донбассе независимого государства имела еще меньшую поддержку в местных громадах: 52% выступали против такого сценария в то время как «за» были 17%, а 32% не могли четко определиться со своей позицией<sup>94</sup>.

Картину дополняет динамика общественных настроений. В частности, самый высокий показатель поддержки сепаратистских идей пришелся на май 2014 (45% жителей Донбасса хотели бы, чтобы их область вышла из состава Украины и присоединилась к другому государству). Отчасти это можно пояснить общим политическим и информационным накалом обстановки в обществе, темой проведения 11 мая так называемого референдума, результаты которого не признала даже Российская Федерация. Фактически, можно отметить, что с проведением псевдореферендума была выполнена политическая часть сепаратистского плана – создана псевдоаргументация распространности сепаратистских идей среди населения Донбасса. Но это всплеск не превратился в тенденцию: уже в конце сентября на Донбассе сторонников отделения области с Украины и вхождения в состав другого государства было 22% (вместо майских 45%), а вот противников – 48% (в мае – 34%).

Более того, в это же время анализ отношения населения к конкретным сценариям политического будущего Донбасса показал: будущее региона его жители видели именно в Украине, но с более широкими полномочиями от центрального уровня власти (42%)<sup>95</sup>.

Исследование, проведенное в Славянске и Краматорске, побывавших под контролем так называемой «ДНР» и возвращенных под контроль Украины, дополняет картину: жители этих населенных пунктов также видят будущее Донецкой и Луганской областей в составе Украины, но при условии более широких полномочий для региона – в Славянске 47%, а в Краматорске – 44% поддержали такую позицию. Кроме того, в Славянске, ставшим своеобразным форпостом сепаратистских усилий на Донбассе весной 2014 г., уровень согласия на будущее Донбасса в составе Украины не прежних условиях, то бишь без каких-либо расширенных полномочий, оказался существенно выше, чем в среднем по Донбассу. Так, в Славянске сохранение статуса – кво относительно Донбасса как части Украины поддержали 29% жителей города (в Краматорске – 25%)<sup>96</sup>, что в 4 раза превышает средний показатель по Донбассу (7%).

Итак, первая из существенных для общего понимания ситуации в регионе тенденций – это отсутствие реальной, доминирующей поддержки идеи выхода региона из состава Украины среди населения Донбасса. Та часть населения (около трети), которая сценарий отделения поддерживает, до сих пор оставалась в меньшинстве, а экстраполяция ее взглядов на весь Донбасс не является обоснованной.

## ОТНОШЕНИЕ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УСТРОЙСТВУ УКРАИНЫ

Ориентированность части населения Донбасса на более широкие управленческие возможности для региона находит отображение в отношении жителей региона к формам государственного устройства Украины. Так, в сентябре 2014 г. самый высокий уровень поддержки федеративной формы государственного устройства был зафиксирован именно на Донбассе (39% жителей региона). Сохранение унитарной государственной модели, но с проведением

<sup>93</sup> Чи властиві українцям настрої сепаратизму? – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/charatizm.htm>

<sup>94</sup> Там же.

<sup>95</sup> Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vkbpfkbpdk.htm>

<sup>96</sup> Общественно-ненеосвобожденных районов. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

децентрализации и расширением полномочий областей, на Донбассе поддерживали 30%. С точки зрения 7% жителей региона, оптимальной является нынешняя унитарная форма государственного устройства<sup>97</sup>.

### **Каким должно быть государственное устройство Украины? (сентябрь, 2014)**

	Западный	Центральный	Южный	Восточный	Донбасс
Унитарным – области должны иметь те же права, что и сейчас	25,4	30,3	34,1	27,7	6,6
Унитарным, но следует провести децентрализацию власти и расширить полномочия областей	64,3	47,6	46,9	40,4	30,0
Федеративным	1,4	3,2	6,2	16,2	38,7
Трудно сказать	8,9	18,9	12,8	15,7	24,6

Итак, мы видим, что расширение полномочий областей является ключевым запросом жителей не только Донбасса, но и всей Украины в целом – то есть в содер жательном отношении децентрализация государственной модели отвечает интересам всех без исключения регионов, и настроения жителей Донбасса отличаются не по сути, а, скорее, по форме реализации расширения полномочий региона. Видение политического будущего региона в составе Украины, но с большим уровнем независимости от центрального уровня власти это подтверждает. Учитывая невысокий уровень информированности населения региона о том, что в административном и политическом плане представляет из себя децентрализация, вполне вероятен сценарий, что в термин «федерализация» население может вкладывать смысл тех механизмов, которые на самом деле будут лежать в основе объявленной реформы по децентрализации государственного управления.

### *Отношение к компромиссам ради достижения мира*

Разворачивание конфликта непосредственно на территории Донбасса не могло не повлиять на общественное мнение региона. В результате именно на Донбассе ориентированность на согласие на любые компромиссы была выражена наиболее ярко: 55% жителей Донбасса осенью 2014 г. были согласны с позицией «мир любой ценой». Еще 24% полагали, что стоит соглашаться на серьезные компромиссы, однако не на все. В целом с географическим приближением к зоне проведения антитеррористической операции, готовность граждан к серьезным и даже любым компромиссам возрастает.

Сейчас постоянно ведутся переговоры относительно путей преодоления военного конфликта на Донбассе.

### **Как вы считаете, стоит ли ради мира идти на компромиссы с Россией и руководителями самопровозглашенных Донецкой и Луганской республик?**

	Западный	Центральный	Южный	Восточный	Донбасс
Мир – любой ценой, нужно соглашаться на любые компромиссы.	10,7	17,4	30,8	40,0	55,3
Ради мира стоит соглашаться на серьезные компромиссы, но не на все	22,4	20,5	28,0	22,9	24,0
На некоторые компромиссы соглашаться можно, но на серьезные уступки – нет	34,8	28,1	18,5	16,8	14,4
Ни на какие уступки нельзя идти, даже если придется воевать	23,4	17,2	13,3	15,5	5,1
Трудно сказать	8,6	16,8	9,5	4,8	1,2

При этом показательным будет обращение к уже упомянутому исследованию общественного мнения в Славянске и Краматорске. Так, для жителей Славянска достижение мира любой ценой является приоритетным – за это выступают 63% населения города, что коррелирует со средними по Донбассу тенденциями. Однако в соседнем Краматорске, городе, находившемся под властью самопровозглашенных лидеров в то же время, что и Славянск, цена мира существенно отличается. Так, только 22% жителей Краматорска согласны на любые возможные договоренности ради мира, однако столько же горожан полагают, что на самом деле мир на Донбассе может быть установлен только путем силы, когда одна из сторон победит<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vkbpfkbpdk.htm>

<sup>98</sup> Общественное мнение освобожденных районов. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

**Как Вы считаете, стоит ли украинскому правительству идти на компромиссы с руководством самопровозглашенных «ДНР» и «ЛНР», чтобы на Донбассе установился мир? (декабрь, 2014 г.)**

	Славянск	Краматорск	Объединённые массивы
1 – ради мира нужно идти на любые компромиссы	63,1	21,8	42,7
2 – ради мира нужно идти на компромиссы, но не на любые	16,5	34,6	25,1
3 – на самом деле мир на Донбассе может установиться только с позиции силы – когда одна из сторон победит	8,8	21,8	15,3
4 – трудно сказать	11,6	21,8	16,8

Итак, в данном контексте ключевым является самая высокая готовность к компромиссам на Донбассе в сравнении с другими регионами Украины, однако масштабы и пределы возможных уступок даже на самом Донбассе видятся по-разному.

**ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ УСПЕШНОЙ ПОЛИТИКИ ОБЩЕНИЯ С РЕГИОНОМ:  
О ЧЕМ НУЖНО ГОВОРИТЬ «ОСТОРОЖНО»**

Наряду с факторами, которые могут быть содействовать успешному налаживанию политического и общественного диалога с населением Донбасса, следует обратить внимание и на факторы-«раздражители»: темы, которые в общественном сознании региона воспринимаются иначе, нежели в других регионах и Украине в целом. Такие вопросы также следует учитывать при разработке стратегии реинтеграции и социальной реабилитации населения.

*Восприятие роли России в конфликте*

Отношение к роли России в данном конфликте среди жителей разных регионов отличается. При формировании информационных и политических посылов жителям Донецкой и Луганской областей нужно учитывать тот факт, что состоянием на конец сентября 2014 г. с утверждением, что между Украиной и Россией на тот момент шла война была согласна лишь пятая часть жителей региона (19%). Донбасс на тот момент был единственным макрорегионом страны, в котором большинство (56%) не воспринимали дефиницию украино-российских отношений как войны. Во всех остальных регионах большая часть местного населения считала, что между двумя государствами разворачивается война. С этими были согласны и жители Юга (Николаевская, Херсонская, Одесская области) – 74%, и Востока (Днепропетровская, Харьковская, Запорожская области) – 55%<sup>99</sup>.

В освобожденных городах Донеччины (Славянск и Краматорск) в декабре 2014 г. картина восприятия роли России уже отличалась, чем упомянутые выше настроения в среднем на Донбассе. В частности, жители Славянска практически равнозначно разделились на тех, кто Россию стороной конфликта на Донбассе признает (33%), отрицает это (35%) и не может сформулировать свою позицию по этому вопросу (32%). В то же время в Краматорске картина общественных настроений выглядит иначе: большая часть населения считает Российской Федерацию полноценной стороной конфликта (49,5), в то время как не согласны с этим практически вдвое меньше жителей города (26%). При этом в Краматорске, роль России местные жители видят прежде всего в снабжении «ДНР» и «ЛНР» оружием (57,5%) и участии вооруженных сил РФ в конфликте на стороне псевдореспублик (42%)<sup>100</sup>.

**Внешнеполитические ориентации: европейская и евроатлантическая интеграция vs. евразийский вектор**

Пост-революционный год в Украине ознаменовался целым рядом кардинальных изменений в общественном сознании украинцев. Одна из наиболее серьезных перемен – это изменение картины внешнеполитических приоритетов общества. Если до 2014 г. существовало разделение интересов общества между интеграцией в Европейский Союз и Таможенный Союз (в альтернативной постановке вопроса «или-или» с 2011 года доминировал выбор в пользу ЕС), то в 2014 г. поддержка интеграции в Таможенный Союз резко сократилась, достигнув исторического минимума.

<sup>99</sup> Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vkbpfkbpdk.htm>

<sup>100</sup> Общественное мнение освобожденных районов. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/obshestv-raionov.htm>

### Каким интеграционным путем должна идти Украина? (динамика)<sup>101</sup>

	Октябрь 2011 г.	Февраль 2012 г.	Декабрь 2012 г.	Май 2013 г.	Март 2014 г.	Май 2014 г.
Вступление в ЕС	43,7	38,6	42,4	41,7	45,3	50,5
Вступление в Таможенный Союз	30,5	29,7	32,1	31,0	21,6	21,4
Неприсоединение ни к ЕС, ни к Таможенному Союзу	9,3	11,7	10,5	13,5	19,6	17,4
Трудно ответить	16,4	20,0	15,0	13,7	13,4	10,6

К концу 2014 г. доля тех, для кого приоритетным является присоединение Украины к ЕС, достигла 57%, а сторонников евразийской интеграции – сократилась до 16% в целом по Украине<sup>102</sup>.

### Как Вы считаете, присоединение Украины к какому союзу является приоритетным?

	Декабрь 2013	Декабрь 2014
К Европейскому Союзу	46,4	57,3
К Таможенному Союзу	35,7	16,3
Трудно сказать	17,8	26,5

Рост поддержки европейского вектора имел место как по Украине в целом, так и по отдельным ее регионам, включая южные и восточные области, которые ранее традиционно больше ратовали за евразийский вектор интеграции, однако на Донбассе большая часть местного населения все же остается сторонниками Таможенного Союза.

### Каким интеграционным путем должна идти Украина? (динамика)<sup>103</sup>

	Запад	Центр	Юг	Восток	Донбасс
Вступление в ЕС	87,7	64,0	28,0	30,5	13,1
Вступление в Таможенный Союз	1,0	6,9	25,1	29,5	67,8
Неприсоединение ни к ЕС, ни к Таможенному Союзу	4,8	18,1	28,4	32,2	8,1
Трудно ответить	6,5	11,0	18,5	7,8	10,9

С отношением населения к идее членства Украины в НАТО произошли еще более кардинальные трансформации. Так, в течении 2014 г. поддержка присоединения Украины к Альянсу перманентно росла и отношение сторонников и противников НАТО в 2014 г. практически диаметральным образом изменилось в пользу сторонников. Если бы осенью 2014 г. в Украине проходил референдум относительно членства в НАТО, то он имел бы однозначно положительный результат (участие в нем принимали бы 62,5% населения).

<sup>101</sup> Зовнішньополітичні орієнтації населення України: регіональний, віковий, електоральний розподіл та динаміка. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/hrvpgkkprkpgkprkk.htm>

<sup>102</sup> Громадська думка: підсумки 2014 року – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/gromadska-roku.htm>

<sup>103</sup> Зовнішньополітичні орієнтації населення України: регіональний, віковий, електоральний розподіл та динаміка. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/hrvpgkkprkpgkprkk.htm>

**Если бы Вы приняли участие в референдум по поводу вступления в НАТО,  
то как бы Вы проголосовали?<sup>104</sup>**

	Ноябрь - 2005	Декабрь -2007	Декабрь -2009	Июнь- 2010	Апрель- 2012	Июнь- 2014 <sup>2</sup>	Октябрь- 2014
Проголосовал бы за	20,7	31,8	21,0	24,7	14,8	45,4	44,1
Проголосовал бы против	58,6	52,8	59,7	67,7	61,8	36,4	35,2
Трудно ответить	20,7	15,4	19,3	7,6	23,4	18,1	20,7

При этом изменилось и качественное отношение к идее членства в НАТО: украинцы стали видеть в Альянсе прежде всего гарантию безопасности. Если в 2012 г. источником таких гарантий НАТО называли 13%, то в мае 2014 – уже 33%, а в сентябре 2014 – 44% жителей Украины. Параллельно с этим в целом по Украине резко сократилось количество тех, кто ранее гарантировал безопасность усматривал во внеблоковом статусе (2012 г. – 42%, сентябрь 2014 г. – 22%) и военном союзе с РФ и другими странами СНГ (26% и 15%, соответственно).

Специфика Донбасса в этом свете – до сих пор существующем в регионе отрицательном отношении к НАТО, однако даже там количество сторонников НАТО как гарантии безопасности Украины оказалось беспрецедентно высоким для этого региона – 17% (январь, 2015 г.).

*Диалог на Донбассе и с Донбассом: ключевые проблемы и вызовы*

Независимо от того, когда именно и на каких именно политических и правовых условиях начнет оформляться не краткосрочный, а долгосрочный формат урегулирования конфликта и, соответственно, построения постконфликтного порядка, вопрос социальной, гуманитарной и общественно-политической реабилитации населения региона стоит остро уже сейчас. Учитывая этот факт, стоит выделить несколько вопросов, на которых необходимо сфокусировать внимание при разработке комплексной стратегии общения с регионом.

Итак, во-первых, чрезвычайно важным является определение реальных, имеющих практические и объективные основания проблем и страхов, которые тревожат местное население, и максимальные усилия для их решения. Это означает, что в первую очередь на подконтрольных Украине территориях Донбасса в обязательном порядке должна быть проведена работа по изучению приоритетности тех или иных проблем, с точки зрения местных жителей, а также изучение явных и скрытых страхов населения. Понимание того, в какой плоскости лежат основные проблемы и потребности жителей неспокойного региона послужит ориентиром для правительства при формировании краткосрочной и долгосрочной повестки дня политики в отношении Донбасса. Вышеупомянутое исследование в Славянске и Краматорске, например, показало, что основные усилия властных структур там должны быть направлены на решение вполне прикладных социально-экономических проблем: ремонт разрушенного жилья, обеспечение работы и медикаментами, обеспечение теплом. Подобный «рейтинг» основных проблем как минимум освобожденных районов Донеччины и Луганщины может служить подсказкой насчет того, какие вопросы как минимум недопустимо игнорировать на местном и региональном уровне. Эти результаты также демонстрируют, что почти в постконфликтных условиях проблемы налаживания жизни на таких территориях выходят на первый план, вытесняя из общественного сознания вопросы идеологического или политического характера. В подобной ситуации ориентация населения на социально-экономические и административные меры по восстановлению порядка в городах может сыграть положительную роль. Более того, основные страхи населения также связаны не с эфемерными категориями, а обычновенными проблемами рядового гражданина, живущего в условиях войны. Так, население этих двух городов больше всего боится возобновления боевых действий на этих территориях, невыплаты зарплат и пенсий и потери работы<sup>105</sup>. Это доказывает несостоятельность и надуманность тех тезисов, которые активно раскручиваются в публичном дискурсе, в подачи России, в первую очередь, о страхах притеснения русского языка или НАТО.

Восстановление функциональных процессов в регионе на политическом, социально-экономическом и административном уровнях должно идти неразрывно с политикой социального диалога на Донбассе. Стоит отметить, что именно уровень эффективности действий власти, как центральной, так и местной, будет одним из значимых факторов, влияющих на восприятия и настроения местного населения в этой критической ситуации.

Во-вторых, необходимо учитывать неоднородность Донбасса, который не является монолитной идеологической и политической средой. При формировании стратегии отношений с регионом, следует принять во внимание важность дифференциального подхода к Донецкой и Луганской областям, которые в целом имеют общие тенденции в общественном настроении, но для глубокой работы в направлении инклузивного социального диалога существующие внутрирегиональные различия не должны быть упущены из внимания. Так, к примеру, северная часть Луганской области, на границе с Харьковщиной традиционно демонстрировала четкую проукраинскую ориентацию и распространения сепаратистские идеи в этой части области не нашли. Очевидно, что обсуждение тем политического характера с населением этих районов будет носить иной характер, нежели в тех районах, где поддержка сепаратизма была не превалирующей, но достаточной для проведения, к примеру, псевдореферендума. Анализ опроса в Славянске и Краматорске также показывает, что даже в этих близлежащих городах общественные настроения

<sup>104</sup> Динамика на основе общегосударственных опросов Фонда «Демократические инициативы имени Илька Кучерива».

<sup>105</sup> Общественное мнение освобожденных районов. – Режим доступа – <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relyzy/obshhestv-raionov.htm>

могут существенно отличаться. К примеру, в Краматорске имеют место более проукраинские настроения, понимание участия непосредственного участия России в конфликте на Донбассе, готовность не к любым компромиссам, а лишь к некоторым, а также меньший уровень удовлетворенности работой местной власти. Однако Славянск, где больше выражены пророссийские настроения, а среди основных «виновников» происходящего на Донбассе не только нынешнее и предыдущее руководство Украины, но и Майдан и США (в Краматорске на третьем месте после действующей власти и режима Януковича – Россия), является более гражданским активным городом. При чем эта общественная активность имеет на сегодняшний день четкую ориентированность на укрепление громады и пресечение былых сепаратистских веяний.

Для того, чтобы подобрать правильные ключи к каналам эффективного инклузивного диалога с регионом, подобные исследования общественного мнения в разных городах и населенных пунктах Донбасса являются просто необходимыми.

В-третьих, острой является проблема политического представительства населения региона. Наличие доверия местного населения к определенному уровню власти для налаживания внутрирегионального и общенационального диалога относительно Донбасса является одним из самых важных компонентов для реализации действительно инклузивного социального диалога.

На данный момент можно констатировать, что на Донбассе образовался некий вакуум политического представительства и доверия к тем или иным акторам, легитимно или нелегитимно, но претендующим на роль выразителей интересов жителей региона. Так, явка на досрочных парламентских выборах на Донбассе была самой низкой по Украине: в Донецкой области – 32,4%, в Луганской – 32,87%. Местное самоуправление на Донбассе в 2014 г. оказалось практически недееспособным: часть местных советов открыто поддержала сепаратистов, часть – де-факто самоликвидировалась, как, в частности, Луганский областной совет. Псевдореспублики не смогли убедить население Донбасса, в том числе и тех территорий, которые были временно под их контролем, в своей легитимности. Для подтверждения этих тезисов, обратимся к нашему примеру Славянска и Краматорска. Так, около половины населения обоих городов не принимали участия в избрании парламента VIII созыва, при чем в первой тройке причин неучастия в выборах – позиция, что эти выборы ничего для местного населения не решали, а также отсутствие партий и кандидатов, за которых избиратель хотел бы проголосовать. Учитывая невысокую явку на выборах, это означает, что ни новые, коалиционные силы, ни «старые» фавориты Донбасса (бывшая Партия регионов, представители которой создали новую силу – «Оппозиционный блок») поддержки большей части населения этих городов не получили. Это означает, что громады как Славянска, так и Краматорска реального представительства в новом парламенте не имеют. Исходя из общей картины низкой явки по подконтрольной части Луганской и Донецкой областей, можно сказать, что такой вывод и такая тенденция будет справедлива для большей части районов Донбасса, где выборы-таки состоялись.

Несмотря на то, что население и Славянска, и Краматорска обеспечено базовыми инфраструктурными возможностями, а снабжение города практически всем необходимым восстановлено, в обоих городах большая часть громады действиями местных властей не удовлетворена. Однако и псевдовыборы в «ДНР» (2 ноября 2014 г.) население освобожденных Славянска и Краматорска не считает легитимными. В результате, ни центральная власть, ни местная, ни тем более псевдовыборы в самопровозглашенной республике не отражают реальных интересов и политических преференций жителей этих городов, по их собственному мнению.

То бишь, формулировать основу для социального диалога и начинать его нужно в затруднительных для этого условиях, когда тезис о недоверии и недовольстве всеми институтами и органами власти может быть справедлив для критически обширной территории Донецкой и Луганской областей.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Таким образом, учитывая незавершенность конфликта на Донбассе, отсутствие гарантий завершения военной фазы конфликта и перехода к политическому урегулированию, задача формирования стратегии отношений с регионом представляется как задача комплексная и многоуровневая. Социальная реабилитация населения региона является одной из важнейших составляющих формирования новой, постконфликтной реальности, и имеет значение для региона в долгосрочной перспективе. Для реализации этой задачи наиболее оптимальным подходом к формированию политики в отношении региона представляется формат общественно-политического диалога, как расширенной модели диалога социального, за счет привлечения стейкхолдеров международного, национального, регионального и локального уровней к решению широкого спектра общественных проблем с целью консолидации региона как такового, и его реинтеграции в общественно-политическое пространство Украины в целом.

При формулировании основ подобной политики общения с регионом ключевым является глубокое понимание основных трендов общественного сознания местных громад, наиболее распространенные, ровно как и специфические оценки, восприятия, маркеры отношения к тем или иным вопросам. Отображение общественных настроений Донбасса по сути будет представлять собой ориентир как для информационного компонента политики, так и ее административной, исполнительной составляющей. Принимая во внимание описанные выше проблемы и вызовы для реализации, можно сформулировать такие рекомендации к политики общественного диалога с регионом:

- Создать и запустить схему взаимодействия и сотрудничества основных субъектов процесса восстановления жизнедеятельности на Донбассе: местной власти и органов местного самоуправления, местных громад (преимущественно, в лице активных местных общественных организаций и отдельных активистов и их объединений), а также центральной власти. Ядром такого формата сотрудничества должно быть партнерство органов местной власти и самоуправления и местного общественного актива. Именно в этой плоскости – локального и регионального сотрудничества государственного и негосударственного сектора – и должны вырабатываться основные идеи, инициативы, которые после следует ретранслировать центральному уровню власти как консолидированную позицию, выработанную относительно конкретного вопроса «на месте». Такая логика процесса принятия решений и участия в процессе разработки политики вполне соответствует желаниям местного населения получить более широкие полномочия для региона (что, впрочем, совпадает с ожиданиями жителей других регионов тоже), а также общему процессу децентрализации, объявленному одним из приоритетов в сфере реформ. Таким образом, удастся достичь сразу нескольких задач, главной из которых будет все же активное вовлечение громады в оценку ситуации, разработку решений и формирование повестки дня для громады, района, области. Запуск такого механизма не обязательно предполагает внесение изменений в законодательство Украины и институционализацию подобного формата сотрудничества. В данном случае наиболее важным является суть взаимодействия, а не форма, поэтому необходимости создавать новый пласт законодательного регулирования такой кооперации на сегодня нет. Для того, чтобы подобная схема заработала на добровольных и неинституциональных началах, следует использовать влияние таких стейкхолдеров, как всеукраинские общественные организации и международные организации (включая доноров, международные гуманитарные организации, ЕС, программные направления Организации Объединенных Наций и т.д.). Эти акторы смогут сыграть роль значимых «третьих» сторон, которые во-первых, имеют влияние и практику общения и сотрудничества с центральной властью и могут донести, соответственно, свою позицию до нее; во-вторых, имеют доверие со стороны международных акторов; в-третьих, доноры и гуманитарные организации сами нуждаются в объективной оценки ситуации на Донбассе, включают работу в регионе в перечень своих приоритетов и поэтому будут заинтересованы в форсировании сотрудничества, результаты которого можно использовать для практического внедрения этими международными организациями в том числе.

- Разработка как общенациональных, так и региональных программ примирения. Ведение интеграционных проектов не только на региональном, но и на общенациональном уровне необходимо в первую очередь потому, что население Донбасса нуждается в общественном диалоге не в замкнутом, региональном пространстве, а в вовлечении и реинтеграции в общественно-политическое пространство Украины в целом. Более того, общенациональный формат позволит части жителей Донбасса не только убедиться в несостоятельности тезисов и притеснениях по языковому или региональному признаку, но также увидеть изменения, произошедшие в общественных настроениях жителей других регионов, в первую очередь – других южных и восточных областей, которые до 2014 г. разделяли с жителями Донбасса схожие позиции. Программы примирения важны, но до сих пор не были запущены систематично ни со стороны государства, ни со стороны гражданского общества, хотя оно имеет большие успехи в этом отношении. Тем не менее, большинство населения (56%) ничего не знает о каких-либо программах, направленных на объединение Украины, а самая большая доля незнающих о таких инициативах людей – среди жителей Донбасса (74%), Причерноморья (72%), Нижнего Поднепровья (65%) и Слобожанщины (62%)<sup>106</sup>. При этом во всех регионах Украины превалирует мнение, что такие программы являются актуальными. На самом Донбассе поддерживают необходимость таких программ 63% населения, что уступает по уровню поддержки только Центру, Волыни и Галичине. Наиболее эффективной платформой для разработки таких программ будет все-таки общественный сектор в сотрудничестве с международными организациями. Государственный сектор до сих пор не разработал программы консолидации и примирения, а необходимость внедрения таких программ уже сейчас стоит остро. Общественный сектор является более мобильным, гибким и оперативным, что на сегодняшний день делает его потенциально более перспективным источником идей и формата для таких программ. Государственная система не может оставаться невкллюченной в процесс, поэтому должна стать полноценным его участником, а в перспективе – и главным со-координатором. Поскольку оперативность, качество и быстрый поиск ресурсов станут главными требованиями к неправительственным организациям, целесообразным является объединение усилий разных общественных организаций и аналитических центров.

- Обеспечить информационную политику на территории Донбасса. Одной из главных проблем в контексте гибридной войны, что ведется против Украины, является отставание и запаздывание Украины в вопросе информационной политики, отсутствие системы противодействия пропаганде и что самое главное – донесению жителем конфликтной территории максимально полной и достоверной информации. Так, по свидетельству 51% жителей Славянска, одним из источников информации о том, что происходит на Донбассе, являются родственники, друзья, знакомые. В Краматорске таким образом получают информацию 40% жителей города. При этом, если в Славянске большинство жителей (67%) отмечают, что в городе существует система информирования населения от том, что в городе происходит, то в соседнем Краматорске лишь 22% подтвердили это. То есть, проблема донесения информации до населения может быть проблемой не только относительно оккупированной территории. Решаться эта проблема должна не только на общенациональном уровне, но и на местах. Местным средствам массовой информа-

<sup>106</sup> Що об'єднує та роз'єднує українців – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/sho-obednue-ta-roziednue-ukrainciv.htm>

ции население в условиях вакуума доверия к управленческим структурам может потенциально проявить большее доверие и больший интерес.

- Создание условий для демократического обновления местных политических элит. В условиях настроений общего недоверия и неудовлетворенности населения властью как таковой, вопрос формирования условий для обновления как локального и регионального политического класса приобретает крайне важное значение. Тем более, что осенью 2015 г. в Украине повсеместно состояться очередные выборы в местные органы власти. Для Донбасса это означает шанс, во-первых, «перезагрузить» местные советы, отсеять легитимным образом тех, кто дискредитировал себя во время разжигания сепаратистского движения или иными поступками. Тем не менее, надеяться лишь на рациональность выбора местного населения, детальное ознакомление избирателей с послужным списком и политической историей всех кандидатов не стоит, особенно в условиях незавершенности конфликта, что остается главной проблемой для местного населения. Однако, при условии, что в новый состав местных советов попадут дискредитировавшие себя представители старого режима или «пятой колонны», практически любые усилия по восстановлению диалога с местными громадами будет сведено на нет, учитывая тенденцию к децентрализации системы управления, которая так или иначе будет набирать обороты. Именно из-за этого риска в экспертной среде звучат мнения о нецелесообразности проведения выборов на территории Донбасса в 2015 г. из-за неспокойной военной и политической ситуации, отсутствии реальных расследований участия местных чиновников и депутатов в сепаратистском движении. Однако, вопреки справедливости этих замечаний, в стратегическом отношении исключать Донбасс из общеукраинского политического процесса будет неверным шагом, который станет лишь препятствием для налаживания жизни в регионе и проведения широкого общественного диалога.

Один из возможных путей решения проблемы политической «перезагрузки» на местах в таких условиях может стать использование потенциала общественных организаций, волонтеров, отдельных активистов из числа которых или при поддержке которых могут быть выдвинуты кандидаты в органы местного самоуправления в проблемных регионах. Поскольку наибольшим доверием будут пользоваться в нынешних условиях местные кандидаты, представители общественного сектора, имеющие опыт подтвержденной деятельности на местах и авторитет среди местного населения, могут стать вполне перспективными участниками избирательного процесса. Целесообразным в этих условиях было бы поднять вопрос об изменениях в избирательное законодательство с целью разрешить общественным организациям, так же как и партиям, выдвигать своих кандидатов на выборы. На местном уровне, и особенно для сегодняшнего Донбасса, это могло бы сыграть ключевую роль для обновления местного политического представительства. На сегодняшний день в Славянске 16% населения города знают конкретные общественные организации, работающие в этом городе, и еще 33,5% – что-то о таких организациях слышали. В Краматорске знают наверняка 15% и косвенно – 27%. В других районах и городах Донбасс общественные организации так же, как и в Украине в целом, взяли на себя сейчас значительную часть проблем и занимаются их решением на местах – либо вместе с местными властями, либо вместо них. Таким образом, даже если не повсеместно, но возможность перехода из общественного сектора в политический есть. Если законодательно благоприятных условий создано не будет, что, на самом деле, в данном контексте важно (население знает о местных общественных организациях и официальное выдвижение ими и поддержка конкретных кандидатов могла бы служить ориентиром для избирателя), проблема может частично решиться путем оказания местным общественным активистам поддержки со стороны всеукраинских, в первую очередь в части помощи в построении правильной избирательной кампании, налаживании коммуникации с местным населением.

Таким образом, в условиях продолжающегося конфликта необходимость инклюзивного, широкого общественного диалога не только не нивелируется, а наоборот становится все более острой. Вовлеченность основных субъектов восстановления полноценной жизнедеятельности региона в этот диалог обеспечить системы стимулирования принятия решений с учетом настроений местного населения. Это, впрочем, вовсе не означает, что все решения должны соответствовать запросам и требованиям общественного мнения, однако понимание того, как видят ситуацию местные жители, позволит формулировать адекватные этим реалиям посылы для местных граждан, а их вовлеченность в процесс рассмотрения и разработки решений поможет решить проблему дистанции и недоверия между институтами власти и местным населением. Социальная реабилитация региона, во всяком случае там, где это возможно организовать, системно должна быть начата как можно скорее, ведь именно формат всеобъемлющего общественного диалога представляется одним из наиболее важных компонентов общей реинтеграции региона, а его успешное проведение на подконтрольных Украине территориях уже сейчас сможет в перспективе облегчить налаживание общественного диалога с населением неподконтрольных на сегодня центральной власти районов Донбасса.

# МЕДЕА ТУРАШВИЛИ

Старший советник народного защитника по вопросам прав человека в пострадавших от конфликтов регионах

## ПОПЫТКИ РЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В ГРУЗИИ И ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

### ВСТУПЛЕНИЕ

Первые дни независимости Грузии сопровождались этническими разногласиями, националистической политкой, политическими репрессиями, экономическим коллапсом и разрушительными военными конфликтами. Потребовалось немало времени, чтобы стабилизировать ситуацию, однако страна получила две зоны конфликта в виде двух самопровозглашенных республик – Абхазии (бывшая автономная республика Абхазия) и Южной Осетии (бывшая автономная область Южная Осетия), которые вместе составляют примерно 20% территории Грузии.

Два важных компонента должны быть объяснены и учтены, когда обсуждается политика решения конфликтов в Грузии и применение опыта Грузии для разрешения других конфликтов.

Во-первых, военные конфликты в Южной Осетии и в Абхазии, соответственно в 1991 году и в 1992-1993 годах, являлись комбинацией и кульминацией недоверия между руководством центра и автономных регионов, неопытности грузинского правительства управлять кризисом и отсутствия демократических институтов.

Во время упадка и разрушения Советского Союза, националистическое движение набрало силу и официально пришло к власти в 1990 году. Радикализм и бескомпромиссная позиция национального движения были направлены не только против Коммунистической партии Грузии и Советского Союза, но и против этнических меньшинств, которые проживали в стране, что сыграло ключевую роль в эскалации конфликтов. Представители национального движения рассматривали тот факт, что грузины не составляли абсолютное большинство населения во всех частях страны<sup>107</sup>, как главную угрозу для независимости и развития Грузии, таким образом, они определяли государственность Грузии, как принадлежащую исключительно грузинской общине<sup>108</sup>. С другой стороны, этнические меньшинства в Абхазии и Южной Осетии воспринимали грузинский дискурс о государственности, как таковой, который исключает их этнические общины; поэтому только независимость могла быть гарантией для выживания их этносов<sup>109</sup>. В то время как этнические меньшинства мобилизовались в ответ грузинскому национализму, грузинские националисты еще больше дрейфовали по пути радикализации.

Во-вторых, нельзя недооценивать роль России. Участие «добровольцев» из России в большей степени определило поражение грузинских формирований в войне в Абхазии. Перемирие, заключенное при посредничестве России в 1994 году, предусматривало размещение миротворческих сил под эгидой Содружества независимых государств (СНГ), которые на самом деле состояли лишь из российских войск. Некоторые из этих частей воевали на стороне абхазов во время войны<sup>110</sup>. В течение многих лет, Россия выступала в роли «посредника» между грузинами и абхазами и между грузинами и осетинами, но переговоры не принесли результатов, с точки зрения гарантий безопасности, социально-экономической реабилитации, возвращения внутренне перемещенных лиц и определения статуса отковавшихся территорий. Россия сохраняла свои военные базы в Грузии, включая Абхазию, выдавала паспорта России жителям территорий, контролируемых сепаратистами, обеспечивала финансовую поддержку де-факто властей, обучала абхазских и юго-осетинских военных и в конце концов, признала их «независимыми странами». Таким образом, можно утверждать, что Россия сыграла важную роль в сохранении статус-кво в зоне замороженных конфликтов, удерживая инструмент эскалации ситуации, как это случилось в 2008 году.

Вкратце, конфликты в Грузии имели два важных измерения: местное, этно-политическое измерение и международное измерение, что выражалось в негативной роли России. Война 2008 года между Грузией и Россией, видимо, не изменила эти тенденции; она просто увеличила степень российского влияния и включенности в конфликты в Грузии, что, в свою очередь, затмило этническую компоненту конфликта.

Учитывая эти измерения, политика разрешения конфликтов в Грузии всегда была построена таким образом, чтобы установить контакты с населением Абхазии и Южной Осетии, с одной стороны, и решить проблему российского вмешательства, с другой стороны.

Данная работа, однако, рассматривает только политику Грузии по привлечению Абхазии и Южной Осетии в диалог с грузинской стороной, очерчивает подходы разных правительств Грузии по установлению связей с населением, живущим на территориях, не контролируемых Грузией и излагает несколько уроков для решения конфликта в Украине.

<sup>107</sup> По переписи 1989 года, из общей численности населения Абхазии, грузины составляли 45.7%, абхазы – 17.8%, и остальное население состояло из русских, греков, армян и т.д. В то же время, население Южной Осетии состояло из этнических осетин (66%) и этнических грузин (29%).

<sup>108</sup> Kaufmann, Stuart J. (2001) Modern Hatreds: Symbolic Politics of Ethn War. Ithaca, NY: Cornell University Press

<sup>109</sup> Demetriou, Spyros, (2003) Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State, State Failure, Collapse and Reconstruction, ed. Milliken, Jennifer (Bodmin: Blackwell Publishing).

<sup>110</sup> 245-й полк ВДВ участвовал военных действиях, который в последствии стал частью миротворческих сил СНГ. McKinlay, J. and Sharov, S., “Peacekeeping Operations in Georgia” in Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping, MacKinlay, J. and Cross, P. (eds.), (2003) New York: United Nations University Press.

## СТРАТЕГИИ И ПОДХОДЫ ПРАВИТЕЛЬСТВ

Более чем за 25 лет, различные правительства Грузии использовали разные стратегии для решения конфликта. Данная часть работы рассматривает три фазы политики: первый этап – это политика правительства Грузии после окончания конфликта в 1990-х годах, который совпадает с президентством Эдуарда Шеварднадзе (1995-2003); второй этап – политика после Революции роз, которая привела к власти Михаила Саакашвили (2003-2008); и третий этап – политика, сформулированная после грузино-российской войны в 2008 году, включая подход нынешнего правительства.

### *Эпоха Шеварднадзе*

Президент Шеварднадзе принял под управление страну, разрушенную и обессиленную войнами, которая ничего не могла предложить населению, остававшемуся в Абхазии и Южной Осетии. Согласно некоторым оценкам, «целью грузинского президента было выиграть время, пока Грузия станет достаточно сильной, чтобы восстановить контроль силой или до того, как она обеспечит внешний источник поддержки, желающий этого»<sup>111</sup>. Таким образом, этот подход может быть охарактеризован как подход «без определенной политики», или стратегия «выжидать и наблюдать».

Но недостаток правительственной политики и программ сопровождался обширной «дипломатией второй дорожки» (неофициальные контакты и народная дипломатия между неправительственными акторами) и «дипломатией полуторного уровня» (этот уровень включает также участие дипломатов и официальных лиц, но неофициально) и проектами диалога, поддерживаемых международными организациями и донорами. Проекты диалога создали важную платформу, где представители гражданского общества могли нарабатывать проекты построения доверия, аналитики и эксперты вырабатывали всеобъемлющий анализ ситуации и предлагали рекомендации политикам и международным акторам, в то время как политики обеих конфликтующих сторон могли встречаться в неформальной обстановке, устанавливать доверительные отношения и обсуждать некоторые чувствительные политические вопросы. Одной из наиболее известных платформ был «Штайнингский процесс», с участием представителей Абхазии и Грузии, который проходил с 1996 до 2007 г.<sup>112</sup>

Ограниченные действия правительства также способствовали возобновлению связей между населением с обеих сторон, нарушенных конфликтами. Спонтанная и нерегулируемая торговля и экономическое сотрудничество начали процветать на линии разделения с Южной Осетией. Так называемый Эргнетский рынок<sup>113</sup> позволил грузинам и осетинам развернуть взаимовыгодную торговлю, восстановить доверие и в некоторой степени стать взаимозависимыми в получении прибыли. Продолжая традиционное разделение труда, грузины могли продавать свои фрукты и овощи южным осетинам, которые, в свою очередь, экспортировали их в Россию, используя лучший доступ к рынку северного соседа<sup>114</sup>. Более того, существовали прямые транспортные связи как между Тбилиси и Цхинвали (Южная Осетия), как и между Тбилиси и Сухуми (Абхазия).

Однако, абхазы всегда гневно вспоминали экономическую блокаду под эгидой СНГ, которая была введена вскоре после окончания войны 1993 года. Блокада была нацелена на принуждение абхазов, искать решение в переговорах и означала введение ограничений на торговлю и свободное перемещение населения и товаров со стороны России и стран СНГ.

Но блокада оказалась неэффективной, во-первых, потому что, вместе с войной, она консолидировала население вокруг идеи независимости и еще больше усилила враждебное отношение к грузинам; и во-вторых, вскоре стало ясно, что Россия реально не придерживается блокады. К 2003 году Россия уже выдала паспорта России, что включало получение льгот российских граждан местными жителями. Позднее, в 2006 году российские официальные лица стали называть лидеров в Цхинвали и Сухуми президентами и заполнять правительства сепаратистских республик бывшими офицерами спецслужб<sup>115</sup>.

### *Период после Революции роз*

Революция роз в Грузии в 2003 году, которая привела Михаила Саакашвили к власти, ознаменовалась новой активной политикой по отношению к конфликтам, но данная политика характеризовалась непоследовательностью и противоречивостью.

После прихода к власти, президент Саакашвили дал понять, что собирается мирно восстанавливать территориальную целостность Грузии. Его правительство выбрало стратегию мягкой силы, включая новые предложения по решению конфликтов, активное взаимодействие с официальными лицами Абхазии и Южной Осетии, гуманитарные акции для жителей отколовшихся регионов и т.д.

<sup>111</sup> Lynch, Dov (2006) Why Georgia Matters, Chaillot Papers no 86, Paris: International Security Studies.

<sup>112</sup> Управлялся британской НПО «Ресурсы примирения» и немецкой «Центр Бергхофа для конструктивного управления конфликтами».

<sup>113</sup> Эргнети это село, расположенное на административной линии между Южной Осетией и остальной Грузией, где находился рынок.

<sup>114</sup> К этому времени Россия ввела визовый режим для граждан Грузии, кроме жителей Абхазии и Южной Осетии.

<sup>115</sup> Международная кризисная группа, Южная Осетия: бремя признания, 7 июня 2010 г.

Более конкретно, Тбилиси предложил односторонние социальные, экономические и культурные проекты для Южной Осетии, включая учреждение телеканала на осетинском языке, выплату пенсий, железнодорожную связь и гуманитарную помощь. 26 мая 2004 года, во время речи по поводу дня независимости, Саакашвили обратился к народам Абхазии и Южной Осетии на их родных языках и предложил лидерам сепаратистов начать мирные переговоры. Грузинские официальные лица ездили в Цхинвали, чтобы привезти обещания и провести мирные переговоры с де-факто лидерами. Кроме того, летом 2004 года Грузия в одностороннем порядке обещала поддержать возвращение этнических осетин, изгнанных в результате конфликта в 1990-1991 годах. По решению президента, было выделено 350 000 лари (около 190 000 \$), чтобы помочь 25 семьям осетин вернуться в места довоенного проживания<sup>116</sup>.

В это время активно проводились дипломатические встречи первого и второго уровня, что помогало Тбилиси и лидерам де-факто властей строить взаимное доверие. Сотрудничество между гражданскими обществами достигло пика и включало разные сферы, такие как права человека, медиа, вопросы перемещенных лиц, культура, тренинги и образовательные программы, бизнес и сельское хозяйство и т.д.

Но вскоре стало ясно, что правительство Грузии становилось все более нетерпеливым и хотело видеть результаты своих усилий. Риторика правительства стала более милитаристской и враждебной по отношению к сепаратистским регионам. Милитаристический дискурс вызвал чувство страха среди абхазов и осетин, вынудив их перейти на оборонительные позиции во время переговоров. Отдельные стычки в Южной Осетии в 2004 году и в Кодорском ущелье в 2006 году, еще больше разделили стороны.

Вскоре правительство Грузии потеряло интерес также к формату народной дипломатии и отказалось принимать участие во встречах. Они доказывали, что эти встречи являются тратой времени и лишь разговорами, без каких-либо ощущимых результатов. Более того, Тбилиси начал утверждать, что международные акторы пытаются легитимизировать и усилить сепаратистские тенденции включением де-факто властей в проекты по построению доверия, финансируемые западными организациями<sup>117</sup>. Тбилиси стал все больше сопротивляться рекомендациям и предложениям акторов гражданского общества, включенных в процесс трансформации конфликта.

Кроме того, элиты Грузии начали думать, что главным барьером для решения проблемы была контрабанда и нелегальная торговля, которая была выгодна де-факто режиму в Южной Осетии. Тбилиси считал, что если перекрыть этот канал, Цхинвали будет неспособен контролировать население на своей территории. Учитывая это, Министерство внутренних дел Грузии начало проводить крупные операции против контрабанды, чтобы закрыть рынок в Эргнети.

Кроме того, пытаясь мирно изменить статус-кво, Тбилиси стал продвигать нового игрока в контексте конфликта в Южной Осетии и учредил альтернативную Временную администрацию Южной Осетии, которую возглавлял этнический осетин Дмитрий Санакоев. Его администрация главным образом отвечала за те грузинские общины, которые Тбилиси контролировал в Южной Осетии. Чтобы усилить позиции Санакоева и завоевать сердца и умы этнических осетин, правительство Саакашвили много инвестировало в инфраструктурное и социально-экономическое развитие сел под контролем Временной администрации. Были построены кинотеатры, спортивные центры и концертный зал; несколько грузинских банков открыли свои филиалы в этом регионе; национальная фармацевтическая сеть предлагала медикаменты по намного более низким ценам, чем в Цхинвали; жилые кварталы были предложены тем, кто решит переехать из Цхинвали на контролируемую Грузией территорию. Стратегия имела целью продемонстрировать южным осетинам, что территории под контролем Тбилиси прогрессируют и развиваются быстрее, и убедить их в мирном существовании внутри объединенной Грузии.

Однако, оценивая ретроспективно, стратегия не сработала. Администрация Санакоева не смогла завоевать легитимность среди осетин, которые рассматривали гуманитарные акты Саакашвили, как взятку и как попытку разделить осетинский народ. Правительство Грузии не смогло наладить контакт с юго-осетинской общиной, которую оно не контролировало и не смогло решить их нужды по линии безопасности и вылечить прошлые обиды. Крах проекта показывает, что центр нуждается в привлечении населения, живущего вне зоны его эффективного контроля.

### *Политика после войны 2008 года*

Русско-грузинская война 2008 года была тяжелым ударом для всех прежних усилий по решению конфликта. Одним из самых негативных последствий войны было признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии и российская политика ползучей аннексии этих территорий. Это началось с односторонней демаркацией границ (огораживание и установка колючей проволоки) между территориями, контролируемыми Грузией, с одной стороны,

<sup>116</sup> Международная кризисная группа Грузия: избежание войны в Южной Осетии, 26 ноября 2004 года.

<sup>117</sup> Iskra Kirova, Народная дипломатия и решение конфликта: Россия, Грузия и ЕС в Абхазии и Южной Осетии. USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School, статья 7, 2012г.

и Южной Осетией и Абхазией, с другой стороны. Эти границы физически изолировали общины друг от друга по разные стороны границ, что нарушило родственные и торговые связи и т.д.

В этих обстоятельствах, правительство Грузии приняло еще одну стратегию привлечения населения, живущего на оккупированных территориях. В 2010 году оно приняло Государственную стратегию по оккупированным территориям: включенность с помощью сотрудничества, как и План действий по включенности. В отличие от предыдущей политики, новая стратегия фокусировалась больше на долгосрочную политику привлечения, восстановление контактов между людьми и восстановление доверия между разделенными общинами.

Де-факто власти Абхазии и Южной Осетии немедленно осудили новую политику, назвав ее «мягким подкупом». Однако, можно утверждать, что последовательность и операционная нейтральность обеспечили некоторый успех этой политики.

Целью стратегии было усилить взаимодействие между разделенными общинами в Грузии, которые на данный момент отделены друг от друга линиями оккупации и обеспечить то, что жители Абхазии и Южной Осетии получают те же права и привилегии, которые имеет каждый гражданин Грузии. Для того, чтобы достичь этой цели, План действий предусматривает четыре приоритетные сферы включенности: гуманитарное, человеческое, социальное и экономическое измерение<sup>118</sup>.

Гуманитарное и человеческое измерение включает несколько компонентов, таких как обеспечение лекарствами для лечения больных туберкулезом, диабетом и вакцинами, обеспечение медицинским оборудованием и скорой медицинской помощью, и т.д. Кроме того, Государственная реферальная система предусматривает бесплатное медикаментозное лечение для жителей Абхазии и Южной Осетии в больницах Грузии. Обладание паспортами Абхазии и Южной Осетии, выпущенными де-факто властями, достаточно для жителей, чтобы получать медицинские услуги. Хотя все документы, выпущенные де-факто властями, являются незаконными, правительство Грузии не вводит искусственные барьеры и позволяет пациентам получать государственное финансирование для медицинских целей. По данным Министерству труда, здравоохранения и социальной защиты, 259 пациентов из Абхазии и 323 пациента из Южной Осетии получили бесплатное медицинское обслуживание (лечение) в больницах Грузии в 2014 году, что стоило до 5 миллионов лари (2.3 млн. долл.).

Что касается доступа к высшему образованию, студенты из оккупированных территорий, также как из общин вокруг Абхазии и Южной Осетии, затронутых конфликтом, имеют право получать освобождение от платы за высшее образование на территориях, контролируемых Грузией. По данным Министерства образования и науки Грузии, в целом 83 студента из Абхазии и 102 студента из Южной Осетии получили государственное финансирование для получения высшего образования в 2014 году. Кроме того, министерство осуществляет программы тренингов для учителей школ из оккупированных регионов, с целью помочь абитуриентам подготовиться к приемным экзаменам в вузы.

Считая, что Абхазия и Южная Осетия являются грузинскими территориями под оккупацией России, граница разделения между этими регионами и остальной Грузией считается незаконной (или по-другому, называется линией оккупации). Хотя пограничные части России/Абхазии/Южной Осетии размещены на этой линии, чтобы контролировать пересечение границы и рассматривают ее как «государственную границу», власти Грузии не вводят ограничения на передвижение людей и товаров через эти линии. Посты грузинской полиции находятся у пунктов пропуска, но только для того, чтобы обеспечить безопасность граждан.

Власти России и де-факто республик, однако, постоянно задерживают местных жителей по обвинению в «незаконном пересечении государственной границы», нарушая их права на свободное передвижение. В январе-сентябре 2014 года, по данным пограничников ФСБ России, размещенных на линии Абхазии с Грузией, были задержаны 3500 жителей, подавляющее большинство из которых, вероятно, являются жителями оккупированных территорий, которые перемещались на контролируемую Грузией территорию. Что касается Южной Осетии, де-факто Комитет госбезопасности (который все еще носит название КГБ) сообщает, что были задержаны 493 жителя, включая 249 жителей Южной Осетии, 140 грузин, 75 граждан России и 29 граждан других стран<sup>119</sup>. Среди задержанных были дети и старики, как и те, кто путешествовал с целью получения медицинской помощи.

Для того, чтобы помочь прорыву изоляции жителей оккупированных территорий, правительство Грузии также ввело идентификационные документы для передвижения с нейтральным статусом в 2011 году. Целью введения этих документов было, во-первых, противостоять использованию российских паспортов жителями Абхазии и Южной Осетии, и во-вторых, заменить грузинские паспорта нейтральными документами, чтобы обеспечить получение всех

<sup>118</sup> См.Государственная стратегия и план действий: <http://www.smr.gov.ge/docs/doc204.pdf><http://www.smr.gov.ge/docs/doc214.pdf>

<sup>119</sup> В 2014 году в Южной Осетии зарегистрировано 493 факта нарушения госграницы – КГБ, ИА “Рес”<http://cominf.org/node/1166504080>;

прав, которые имеют граждане Грузии. Правительство Грузии надеялось, что жители оккупированных территорий проявят большую заинтересованность в нейтральных документах, чем в грузинских паспортах.

Двенадцать стран, включая США, Японию, Чехию, Румынию, Венгрию, Латвию, Литву и Эстонию уже признали новые документы для передвижения с нейтральным статусом, для выдачи виз. Начиная с 2011 года, было выдано в целом 27 документов с нейтральным статусом<sup>120</sup>, что показывает, что эти документы не привели к прорыву. Однако, если эти документы будут признаны большим количеством стран, число тех, кто пожелает взять их, может возрасти.

Кроме того, новое правительство Грузии, которое пришло к власти в 2012 году, активно выступает в пользу присутствия международных организаций на оккупированных территориях. Они выражают готовность, разделить выгоды от сближения Грузии с ЕС с жителями оккупированных регионов; в частности, новые возможности появляются в связи с Соглашением об ассоциации между Грузией и ЕС, DCFTA(Глубокая и всеобъемлющая зона свободной торговли) и процессом либерализации визового режима. Однако, ощущимые результаты все еще предстоит увидеть.

Различные международные гуманитарные и ориентированные на развитие организации продолжают работу по гуманитарным вопросам и проектам построения доверия. Например, финансирование центра по лечению СПИД в Сухуми (в Абхазии) стало возможным с помощью Глобального фонда; Европейская комиссия финансирует реконструкцию и восстановительные работы в Абхазии и Южной Осетии через ОБСЕ, UNHCR. Образовательные проекты осуществляются с целью преодолеть разделение между грузинской, абхазской и осетинской молодежью и т.д. Совет Европы финансирует проекты, населенные на улучшение владения английским языком учителями, поддержание сохранения культурного наследия, распространение знания о правах человека и т.д.

### **УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ ИЗ КОНФЛИКТОВ В ГРУЗИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ**

Можно строить предположения вокруг мотивации, которая стоит за попытками Грузии, установить контакты с населением Абхазии и Южной Осетии и попытаться реинтегрировать оккупированные территории. Главной целью постоянных усилий Грузии является то, чтобы эта маленькое, молодое и слабое государство выжило среди геополитической турбулентности. Грузинское общество неспособно смириться с потерей Абхазии и Южной Осетии, потому что абхазы и южные осетины не являются крупнейшими территориально сконцентрированными национальными меньшинствами в Грузии. В Грузии живут намного больше армян и азербайджанцев, которые компактно проживают в южных регионах Джавахети и Квемо Картли. Как отмечает грузинский аналитик «если грузинское государство признает легитимность отделения Абхазии на этнических основаниях, этот прецедент может привести к дальнейшей дезинтеграции страны, подрывая жизнеспособность грузинского государства»<sup>121</sup>. Целью Грузии является выживание; выживание как государства в международно-признанных границах. В этом отношении, любое решение или политика России, поддерживающая государственность Абхазии и Южной Осетии, рассматривается не только как вмешательство во внутренние дела Грузии и нарушение ее суверенитета, но и как попытка уничтожить государственность Грузии<sup>122</sup>.

Центральное правительство Грузии брало на вооружение разные подходы и политику, чтобы привлечь население отковавшихся территорий, однако попытки Грузии не всегда были последовательными и часто выходили из под ее контроля, из-за вмешательства России. Грузия выбирала быстрые решения, в то время как долговременный процесс строительства доверия, соединенный с неполитизированными практическими шагами, мог принести лучшие результаты. В этом смысле, важный урок, извлеченный из прошлых попыток решения конфликтов в Грузии, состоит в том, чтобы выбрать политику долгосрочных, последовательных и неустанных усилий для построения доверия между сторонами, разделенными вооруженной конфронтацией.

Кроме того, грузинский опыт также показал, что националистическая и милитаристская риторика, вкупе с игрой мускулами и изоляцией отковавшихся территорий является контрпродуктивной. Во-первых, потому, что это усиливает разделение по линиям конфликта и консолидирует население вокруг их обид, и, во-вторых, появится альтернативный источник военной и экономической помощи со стороны России. Также ясно, что ни Грузия, ни Украина не имеют достаточных финансовых или военных ресурсов, чтобы соревноваться с российскими деньгами и потоком вооружений, направленными в отковавшиеся регионы. Однако, и Украина и Грузия должны сосредоточить усилия на тех секторах, где они имеют конкурентное преимущество.

<sup>120</sup> Assessing Human Rights Protection in Eastern European Disputed and Conflict Entities, The International Federation for Human Rights (FIDH), 2014

<sup>121</sup> Гия Нодия, «Перспективы Грузии с точки зрения суверенитета: мирный процесс между Абхазией и Грузией», 1999. Georgian Perspectives in the Question of Sovereignty: The Georgia-Abkhazia Peace Process ACCORD, Conciliation Resources, 1999.

<sup>122</sup> Medea Turashvili, Georgia's Sovereignty and Territorial Integrity: Is It Negotiable? in "What Kind of Sovereignty? Examining Alternative Governance Methods in the South Caucasus", 8th Workshop of the Study Group Regional Stability in the South Caucasus, Ernst M. Felberbauer, Frederic Labarre (Eds.), Vienna, February 2014

В случае Грузии, стало очевидным, что система здравоохранения и более дешевые товары и услуги имеют преимущество перед Россией. Система здравоохранения Грузии привлекает население Абхазии и Южной Осетии из-за лучшего сервиса, дешевых цен, отсутствия коррупции и лучшего профессионализма. В то же время, абхазы и южные осетины продолжают вовлекаться в трансграничную торговлю товарами (хотя это наказуемо российскими и де-факто властями), потому что они дешевле в Грузии. Процесс интеграции в Европу может открыть новые возможности для населения отколовшихся регионов, в смысле доступа к лучшему образованию, путешествиям и т.д.

Опыт Грузии также показывает, что прямые контакты с руководителями де-факто правительства, интеллектуальной и другой элитой являются важным элементом построения доверия. Неформальные встречи, которые позволяют в дружеской обстановке обсуждать проблемы и обиды, неполитическая обстановка часто оказываются более продуктивными и ориентированными на результаты. Центральные правительства не должны отказываться от переговоров с де-факто режимами, которые реально контролируют территории и ответственны за население, проживающее на оккупированных территориях.

Конечно, опыт Украины на востоке страны и в Крыму отличается от абхазского и юго-осетинского опыта Грузии: военное противостояние в Грузии закончено, в то время как Россия еще официально не аннексировала Абхазию и Южную Осетию. Но, учитывая особенности, Киев может формулировать подход, который позволит населению Восточной Украины и Крыма получить возможности, доступные гражданам Украины. Кроме того, центральное правительство должно быть более доступно для граждан, живущих в регионах, затронутых конфликтом, чтобы поддерживать чувство принадлежности к стране и единства.

#### ***Конкретные рекомендации:***

- Центральное правительство Украины должно установить контакт с населением восточной Украины и включиться в диалог с гражданами, с целью решать местные проблемы и нужды населения на месте;
- Правительство Украины должно облегчать страдания местного населения, защищая права человека и поставляя гуманитарную помощь;
- Центральное правительство должно иметь контакты по гуманитарным, экономическим и социальным вопросам с населением восточной Украины и убедить их в том, что центр заботится о решении их проблем;
- Правительство Украины также должно разработать план и информировать население восточной Украины о том, как планирует восстановить восточные регионы, как только военные действия будут прекращены.

## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Аннексия Крыма стала первым этапом в российской агрессии, повлекшей за собой нарушение территориальной целостности Украины: отторжение Крымского полуострова и оккупацию части Донецкой и Луганской областей. Несмотря на существенные отличия между проблемой Крыма и проблемой оккупированных территорий Донбасса, вопрос реинтеграции и формирования комплексного подхода к восстановлению украинской юрисдикции над этими регионами Украины остается острым и актуальным в обоих случаях.

Специфика «крымской» ситуации состоит в том, что аннексированный полуостров стал объектом интеграционных усилий со стороны Российской Федерации, что на практике означает распространение в Крыму не только юридических, но и фактических практик и стандартов, присущих политическим, экономическим, общественным и правовых реалиям российского общества. Учитывая непризнанность сепаратистской Крыма от Украины международным сообществом, введение ряда санкций и ограничений для Крыма как административной единицы и ее жителей, де-факто Крымская политico-правовая среда приобретает характеристики «серой зоны» – искусственно формирующего правового поля, действующего вне признанных и согласованных традиций, норм, стандартов, то есть фактическое отсутствие действенных правовых механизмов. В этом контексте вопрос защиты прав человека обоснованно можно отнести к ключевым проблемам, вокруг которых должна формироваться стратегия реинтеграции аннексированного полуострова.

Анализ основных подходов, доминирующих в политическом и экспертном дискурсе, к решению «проблемы Крыма» дает возможность сделать несколько выводов относительно выбора в пользу политики по отношению к Крыму как политики вовлечения, нежели политики блокады. В стратегической, долгосрочной перспективе политика вовлечения в случае с Крымом представляется как более продуктивная и эффективная, исходя из базового принципа дифференциации между Крымом как территориально-административной единицей, и сообществом граждан, оказавшихся частью аннексированной территории, обозначая в качестве приоритетного компонента именно второе измерение – ориентацию на граждан, их проблемы, потребности и настроения. Именно логика вовлечения и открытости (в вопросе информационного обмена, передвижения, экономических возможностей для граждан, защиты прав человека, поддержке внутренних крымских мигрантов на материковую часть Украины) сможет создать те предпосылки для изменения общественного мнения и настроений, в стратегической перспективе, без которых реинтеграция Крыма в принципе будет маловероятной. Приоритетность и ключевой характер проблемы прав и свобод населения полуострова обосновывается существенным ухудшением ситуации в этой сфере после аннексии (факты преследования по политическим, идеологическим и религиозным мотивам, ограничения свободы слова, ограничение свободы собраний и права на культурную и национальную идентичность), с одной стороны, и отсутствием у украинской стороны и международного сообщества эффективных инструментов преодоления проблемы притеснений и ограничений гражданских и политических прав и свобод в Крыму.

Анализ ситуации дает основания сделать вывод о несистемности и фрагментарности нынешней линии политики украинского государства относительно Крыма и, соответственно, острой необходимости разработки и полноценного внедрения долгосрочной стратегии возвращения Крыма под юрисдикцию Украины на основе логики вовлеченности, а не изолирования. Основной целевой аудиторией и бенефициаром такого подхода будут рядовые жители Крыма. Для формирования такой стратегии наиболее важными элементами и факторами представляется формирование институционального механизма для разработки и внедрения политики реинтеграции Крыма, при чем эти органы власти должны быть наделены соответствующим спектром полномочий; развитие законодательной базы, особенно в части защиты прав человека; формирование международного инструментария в виде миссий и других видов деятельности международных организаций в сфере защиты прав человека в Крыму с целью восполнить дефицит возможностей украинской власти напрямую реализовывать эту часть своих государственных обязательств перед своими гражданами на оккупированной территории.

Проблема развития стратегии относительно Донецкой и Луганской областей, частично ставших ареной открытой фазы российской агрессии, усложняется незавершенным характером конфликта, меньшим уровнем прогнозируемости развития ситуации как на военном, так на политическом фронте. Однако, несмотря на сохранение динамики конфликтной ситуации на Донбассе, вопрос формирования комплексного подхода к решению проблемы реинтеграции и социальной реабилитации не только оккупированных, но и подконтрольных Украине территорий не только не теряет свою значимость, но, наоборот, приобретает роль приоритета. В данном контексте, исходя из базового допущения, как и в случае с «проблемой Крыма», насчет необходимости условного разделения реинтеграционного подхода на политику в отношении территории, и политику в отношении граждан, можно сформулировать вывод о крайней важности элемента коммуникации в населении региона как с точки зрения краткосрочной целесообразности, так и с точки зрения долгосрочных стремлений стабилизировать ситуацию и возобновить контроль Украины над всеми территориями Донбасса. Общественные настроения, ожидания, оценки происходящего в этом свете выглядят как ключ к пониманию того, каким образом и учитывая какие именно факторы должна формиро-

вать основа для инклюзивного диалога как комплексного инструмента по социальной реинтеграции громады региона в общественно-политическую среду Украины.

Итак, анализ основных тенденций в сфере общественных настроений среди жителей Донбасса позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, эффективная коммуникация с жителями региона, в первую очередь на освобожденных территориях, является неотъемлемой частью политики социального, инклюзивного диалога.

Во-вторых, формирование посылов в рамках данной коммуникации должно основываться на тех факторах, которые могут либо способствовать налаживанию социального диалога, либо, наоборот, этому препятствовать. Наиболее важными факторами/тенденциями в общественных настроениях Донбасса, которые могут иметь позитивное влияние на проведение диалога можно считать отсутствие широкой, массовой поддержки идеи сепаратизма, видение большинством жителем региона политического будущего Донбасса в составе Украины, а также готовность к восприятию компромиссов как формы урегулирования конфликта.

В-третьих, наиболее «чувствительными» аспектами в свете общественного запроса на завершение конфликта может стать вопрос роли России в данном конфликте и вопрос внешнеполитических ориентаций местного населения. Впрочем, это не должно означать замалчивание этих вопросов и их полное устранение из реинтеграционного дискурса – это значит лишь необходимость повышенного внимания на данной стадии конфликта к этим вопросам с целью избежать информационных манипуляций и отказе от рациональной дискуссии.

Среди основных вызовов и проблем для формирования адекватного сегодняшним реалиям наполнения инклюзивного диалога стоит отметить следующее:

- неоднородность Донбасса, отсутствие всеобъединяющей идеологической или политической парадигмы, внутрирегиональные различия, что влечет за собой необходимость глубокого и качественного изучения общественного мнения не только в регионе в целом, но и в разных его частях. Это позволит фокусировать диалог в отличающихся между собой по настроениям районах Донбасса именно на тех аспектах, которые отображают специфику местной громады;

- определение реальных страхов, опасений, потребностей и нужд местного населения. Это позволит rationalизировать как диалог, так и практическую деятельность всех акторов, задействованных в решении проблем восстановления жизни на освобожденной территории Донбасса;

- дефицит политического представительства интересов громад Донбасса, неудовлетворенность действиями властей, низкий уровень доверия к центральной власти и возлагание на нее большей части ответственности за события в регионе.

Исходя из проведенного анализа перспектив использования формата вовлеченного диалога для социальной реинтеграции жителей освобожденных территорий Донбасса (с возможностью распространения этой практики на пока оккупированные районы), можно сформулировать следующие рекомендации для имплементации инклюзивного диалога. Во-первых, необходимым является создание и внедрение схемы взаимодействия всех ключевых акторов, вовлеченных в процесс восстановления жизнедеятельности на Донбассе. Наиболее важным является координация и налаживания кооперации между местными органами власти и самоуправления, местными общественными организациями или отдельными общественными активистами, а также центральной властью. Сплетение разных уровней власти, ровно как и представителей государственного и негосударственного секторов позволит сделать понимание ситуации и формирование повестки дня политики относительно Донбасса комплексным. Во-вторых, крайне необходимыми представляются программы примирения как на общенациональном, так и на внутрирегиональном уровне. В-третьих, развитие информационной политики на освобожденных территориях, информирование населения относительно актуальных событий, проблем является не только необходимым условием вовлеченного диалога, но и частью информационной безопасности страны в целом. В-четвертых, для преодоления вышеупомянутого вызова в виде дефицита представительства интересов местных громад, необходимым является создание условий для демократического и в то же время максимально качественного обновления местных политических элит, в частности путем выдвижения авторитетных общественных деятелей на местных выборах 2015 г.

Итак, частично обращаясь к опыту Грузии в вопросе формирования политики относительно Абхазии и Южной Осетии, учитывая особенности украинской ситуации в связи с аннексией Крыма и оккупацией части Донбасса и различия между этими двумя последствиями агрессии Российской Федерации, можно сделать заключение о том, что наиболее целесообразной и потенциально более эффективной в долгосрочной перспективе будет стратегия, основанная на логике вовлечения, что будет касаться прежде всего местных громад, граждан, а не территорий. Логика открытости для граждан в случае с аннексированным Крымом рассматривается если не как основная, но как неотъемлемая часть и условие реинтеграции Крыма в стратегическом плане. Логика открытости и вовлеченности на Донбассе означает формирование коммуникации с регионом (на данном этапе в первую очередь с подконтрольной Украине его частью) по принципу широкого социально-политического диалога, построенного с учетом потребнос-

тей и настроений местного населения.

На основе проведенного анализа можно сформулировать такие рекомендации для результативной разработки стратегии по отношению к вопросу Крыма и Донбасса:

- активное изучение или определение локальных и региональных настроений, проблем, потребностей населения на «целевых» территориях; формулирование посылов непосредственно населению – не только в виде информационных месседжей, но в первую очередь – предложений, форматов, решений, государственных политик; ориентация на диалог с населением и анализ рисков и последствий решений в точки зрения прав и свобод человека и гражданина на данных территориях;
- вовлечь в формат диалога максимальное количество значимых акторов из разных сфер и разных уровней;
- создать законодательную и институциональную систему координат для формирования политики реинтеграции, в первую очередь в случае с Автономной Республикой Крым;
- сформулировать комплексный подход к решению проблемы взаимодействия как в Крымом, так и с Донбассом, подход, включающий разные направления государственных политик, но базирующийся на логике вовлечения и диалога.

Анализируя параллели в грузинском и украинском опытах относительно оккупированных территорий, можно отметить, что на начальных стадиях конфликтов государственное реагирование на проблему сепаратистских территорий в условиях вооруженного конфликта подчинялось единой логике. Основным содержанием политики становится фокусирование на сохранении суверенного государственного проекта, что наряду с позитивной консолидацией общества вокруг национальной идеи сопровождается националистическими сантиментами, милитаризацией и другими негативными общественно-политическими явлениями. Это приводит к преобладанию дискурса и действий, направленных на блокаду сепаратистских территорий и «наказание» за сепаратизм, на деле оказывающееся коллективным. Политика Грузии, как было проанализировано, претерпела подобную трансформацию от полной блокады сепаратистских территорий и отсутствия четкой стратегии до понимания затяжной природы конфликта и разработки долгосрочной стратегии по «вовлечению» и налаживанию контактов с населением на оккупированных территориях.

Хотя можно увидеть существенные отличия в характере украинских и грузинских процессов, грузинский опыт является важным свидетельством необратимости более взвешенного подхода к оккупированным территориям, учитывая, в том числе, и фактор наличия там лояльных граждан (в данном случае, украинскому национальному проекту). Важным является подтверждение на грузинском примере необходимости не допустить разрыв связей центральной власти и гражданских структур Украины с населением этих территорий, значительная часть которых ассоциируют себя с Украиной. Гуманитарный аспект проблемы не получил должного внимания со стороны украинской власти, чья политика должна быть более человекоцентричной.

Важным аспектом является проблема внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), количество которых в Украине состоянием на март 2015 г. достигло 1 млн. 200 тыс. чел. В данном случае важно разработать эффективные основы политики социальной интеграции ВПЛ путем перехода от политики спорадического реагирования к долгосрочным решениям. Ценным является опыт Грузии касательно способствования «устойчивому расселению» ВПЛ, облегчения регистрации, создания реестра ВПЛ, обеспечения их самодостаточности, а также недопущения сегрегации ВПЛ и повышения социальной напряженности в местах их проживания. Украине также полезен грузинский опыт привлечения международной донорской помощи для целевой помощи ВПЛ в условиях ограниченности национальных ресурсов из-за кризисного экономического положения.

Опыт Грузии также ценен в контексте дискуссий в Украине относительно целесообразности создания профильных органов власти, занимающихся проблемами оккупированных территорий и ВПЛ. Практическую ценность имеет анализ эффективности создания в Украине органов центральной власти по типу Министерства примирения и гражданского равноправия и Министерства по делам ВПЛ и беженцев Грузии.

Наконец, важно помнить, что Грузия, на чей успешный опыт реформирования в украинском экспертном и политическом сообществе традиционно ссылаются как на success story, вынуждена была производить реформирование в условиях наличия территориальных конфликтов. Это является подтверждением осуществимости полной перезагрузки всех институтов власти даже в условиях оккупации значительной части территории.





The Centre for Cultural Relations – Caucasian House  
20 Galaktion Tabidze Street, Tbilisi 0105, Georgia  
[www.caucasianhouse.ge](http://www.caucasianhouse.ge); [www.regional-dialogue.com](http://www.regional-dialogue.com)  
E-mail: [info@caucasianhouse.ge](mailto:info@caucasianhouse.ge)