

АУДИТ ПОСТКОНФЛІКТНОЇ ТЕРИТОРІЇ: ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Планування реінтеграції та політики управління постконфліктними територіями переважно залежить від форми завершення конфлікту. На сьогодні спрогнозувати форму завершення конфлікту на сході України неможливо, тому будь-яка діяльність з організації політики у цій сфері може лише слугувати теоретичним підґрунтям для процесів, які відбуватимуться на практиці.

Однак, усвідомлюючи потребу організації діяльності на постконфліктній території заздалегідь до завершення конфлікту, автор пропонує на першочерговому етапі після завершення конфлікту здійснити аудит постконфліктної території – комплексне дослідження території, в рамках якого будуть проаналізовані різні індикатори з різних сфер суспільного життя. Подібне дослідження, на думку автора, має комбінувати конфліктологічний аналіз конфлікту, визначення демографічних, соціальних, правових, економічних та інших характеристик території, спричинених конфліктом, а також враховувати специфічний вплив, який конфлікт як форма збройного протистояння чинить на територію. Дослідження різних сфер обґрунтовує використання різних методів, а також сприяє залученню різних акторів та соціальних груп.

Аудит постконфліктної території є методологією та процесом, яка має на меті надати емпіричну інформацію суб'єктам політики, які розроблятимуть тактичні управлінські рішення та дії і стратегію управління постконфліктними територіями. Більше того, аудит постконфліктними територіями є тією діяльністю, яка зможе синтезувати на початковому етапі інтереси національних та міжнародних акторів на постконфліктній території і зробити планування діяльності в межах цієї території комфортним і ефективним для усіх сторін процесу.

Ключові слова: окремі райони Донецької та Луганської областей, реінтеграція, постконфліктна територія, аудит, політика управління.

Постановка проблеми. Динамічний розвиток подій в українській політиці на національному та міжнародному рівнях, а також непередбачуваність глобальних комунікацій в частині стратегій відношення міжнародних суб'єктів до російської агресії на сході України не дає на сьогодні змогу прогнозувати, яким чином буде завершено конфлікт на сході України. На даний момент жодні маркери в ході конфлікту не можуть ілюструвати, на яких позиціях вийдуть із конфлікту його актори, якого нормативного регулювання можливо буде досягти для здійснення постконфліктного управління, і, що найважливіше – хто саме по завершенню конфлікту отримає на цій території контроль.

Наведені тези підтверджуються українськими політичними реаліями. До виборів президента 2019 року в стратегіях врегулювання конфлікту чітко спостерігалася зважена поступова політика, яка вказувала на те, що українську сторону влаштує тільки повний контроль над усіма факторами життєдіяльності територій, усіма ланками системи управління після завершення конфлікту, або ж міжнародний контроль на цій території. Позаяк, представники влади, прямо чи опосередковано пов'язані із сепаратистськими угрупованнями та Російською Федерацією, як владні актори не розглядалися.

Натомість, діяльність адміністрації президента Володимира Олександровича Зеленського може не підтверджувати послідовне дотримання позиції попередньої адміністрації на переговорах. Не даючи оцінку такій діяльності, автор може припустити, що поступки в частині контролю над територією окремих районів Донецької та Луганської областей (далі – ОРДЛО) можливі, і цей факт сильно впливає на прогнозування характеру завершення конфлікту.

Так само, з тактичної військової точки зору та спираючись на існуючу політичну ситуацію, неможливо спрогнозувати, чи буде одночасно звільнена вся територія ОРДЛО, яка на сьогодні перебуває під окупацією, або ж її окремі частини, як сталося у 2014 році із Слов'янськом, Краматорськом та навближеними до них районами.

В той же час, вже у перші два роки конфлікту на сході України громадськість вимагала від влади розробки та суспільного обговорення стратегічних та нормативних документів, які мали

спланувати діяльність з реінтеграції окупованих територій. Такі вимоги можуть бути обґрунтовані не тільки на науковому та прикладному політичному рівнях, на яких є потреба у прогнозуванні та політичному плануванні, а й на рівні побутового, коли громадськість прагне зрозуміти, яким чином політика впливатиме на їх життя.

Мета статті. В даній статті автор ставить має на меті окреслити проблеми, які можуть існувати на території окремих районів Донецької та Луганської областей після отримання Україною контролю над цією територією, а також, виходячи із виявлених проблем, запропонувати на одному з перших етапів постконфліктного управління провести комплексне дослідження території для подальшого планування діяльності на цій території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Реінтеграція та управління постконфліктними територіями в окремих районах Донецької та Луганської областей та в Криму після їх звільнення від окупації є темою, дуже популярною в політичному та експертному дискурсі, втім, вона поки що не знайшла широкого відображення в наукових дослідженнях. Серед зарубіжних дослідників політики управління постконфліктними територіями варто виділити комплексні дослідження В. Четейла, П. Коліера, Ч. Гегнона, М. Фішера. Дослідження політики управління постконфліктними територіями як комплексу спеціальних управлінських практик здійснювалося вітчизняними науковцями А. Кісе, І. Мединським, К. Зарембо. Вітчизняні науковці Ю. Макагон, Ю. Харазішвілі, В. Ляшенко, О. Балуєва, О. Келембет, К. Мойсеєнко аналізують стан економічних відносин внаслідок військового конфлікту на окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Виклад основного матеріалу. Військові дії та пов'язані із ними процеси (в тому числі, створення та функціонування протягом тривалого часу в ОРДЛО управлінських систем) кожного дня створюють нові умови, в яких здійснюється життя регіону.

Науковці різних спеціальностей намагаються вже сьогодні окреслити проблематику, в якій доведеться працювати в постконфліктний період. Втім, здійснити ґрунтовний та всебічний аналіз ситуації на окупованих територіях наразі досить складно, адже існують проблеми з отриманням об'єктивної статистичної інформації з невідконтрольних Україні територій.

Наприклад, економісти Балуєва О.В. та Келембет О.С. на основі загальних даних прогнозують, що наслідками військового конфлікту стали деурбанізація Донбасу, втрата населення, потужна економічна дестабілізація, системне руйнування житлового фонду та інфраструктури, втрата робочих місць, зниження доходів населення, загострення криміногенної ситуації та гуманітарна катастрофа. Тривалі бойові дії призвели до значних людських жертв, спустошили міста та села, стали причинами масових хвиль територіального переміщення населення, як внутрішнього, так і за кордони країни [1, с.42-43].

Економіст Мойсеєнко К.Є. припускає, що оцінювати становище постконфліктних територій можна на основі аналізу показників розвитку Донецької та Луганської областей в цілому, оскільки воєнні дії значно вплинули і впливають на соціально-економічне становище всього регіону. Тому, за результатами проведеного аналізу соціально-економічних показників розвитку постконфліктних територій України (Донецька та Луганська області) Мойсеєнко робить наступні висновки: у економічному аспекті основною проблемою є відновлення промислового потенціалу регіонів. Перешкодами у цьому аспекті є обмежені інвестиції в умовах триваючого конфлікту на невідконтрольній частині областей. У соціальному аспекті значущою є проблема створення робочих місць, у той час як динаміка реальних та номінальних доходів наближена до показників країни у цілому [2].

Наведені дані з економічного сектору можуть бути доповнені проблематикою з інших сфер суспільного життя. Так, не потребує підтвердження мілітаризація суспільства в ОРДЛО та наявність великої кількості осіб, які прямо чи опосередковано були залучені у військові дії, здійснювали злочинну діяльність на побутовому рівні та/або в певних управлінських структурах. До економічних факторів цілком припустимо додати проблематику нелегальних економічних відносин. Широко обговорюються сьогодні питання нелегальної торгівлі та організації контрабандних сполучень між Україною та ОРДЛО, втім, ми не можемо заперечувати наявність там також ринку обігу нелегальних товарів, до формування якого військові дії самі по собі призводять (зброя, алкогольні та наркотичні вироби).

Ціннісноутворюючими та важливими, якщо не для першочергового вирішення, то, принаймні, для запобігання повторної ескалації конфлікту, є соціокультурні проблеми. Тут мається на увазі конфліктність ідентичностей, яка проявляється в різних сферах – в інформаційному просторі, в освітніх програмах, в культурі. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення

Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей хоча і фокусується виключно на інформаційному напрямку державної політики у сфері реінтеграції, втім неодноразово наголошує на потребу комунікації із населенням, незалежно від типу каналу комунікації [3]. Освітні та культурні програми так само можуть виступати комунікаційним каналом.

Виходячи з вищенаведеного, та враховуючи неможливість коректного прогнозування ситуації на територіях ОРДЛО після звільнення, однією із першочергових стратегій щодо постконфліктної території стає аналіз стану та проблематики постконфліктної території, які автор пропонує називати **аудитом постконфліктної території**.

Потреба проведення аудиту постконфліктної території може ґрунтуватися на наступних засадах.

Так, Балуєва О.В. та Келембет О.С. пропонують наступний підхід до етапності реінтеграційної політики в ОРДЛО. Початковий (підготовчий) етап включає в себе розробку державної програми реконструкції і розвитку постконфліктних територій. Діяльність на цьому етапі може здійснюватися до отримання контролю над цими територіями, і така діяльність здійснюється в Україні профільними урядовими та неурядовими організаціями вже сьогодні. В свою чергу, на другому (передбазовому) етапі проводиться безпосереднє (очне) дослідження постконфліктних територій, після чого державна програма коригується та затверджується. Таку діяльність можливо здійснити тільки в ситуації повного контролю над усіма секторами життєдіяльності постконфліктної території, а отже тільки після завершення конфлікту [1, 43].

Важливість здійснення дослідження на постконфліктній території поділяють міжнародні організації та міжнародні фінансові структури. У Практичному керівництві з оцінки потреб в постконфліктних умовах, розроблених ПРООН та Світовим Банком, зазначено, що оцінка потреб постконфліктної території є одним із першочергових завдань, і Організація Об'єднаних Націй та/або Світовий Банк мають готові програми для проведення такої оцінки. Задоволення такої потреби є необхідним, насамперед, для старту процесу реконструкції та відновлення і спрямованого залучення коштів міжнародної технічної допомоги [4].

Отже подібна аналітична робота, до того ж, покликана задовольнити інтереси як національних органів влади, так і інтереси міжнародних організацій. Тому аудит постконфліктної території має бути спрямований на подолання наслідків конфлікту або війни, запобігання відновлення конфлікту та формування короткострокових та потенційно середньострокових пріоритетів відновлення, а також формулювання їхніх фінансових наслідків на основі загального довгострокового бачення.

Аудит постконфліктної території може розглядатися:

1) Як методологія, яка передбачає технічну оцінку потреб та розвитку стратегії перехідного періоду.

2) Як процес консультацій, переговорів і аналізу, який надає платформу для узгодження спільних пріоритетів національних і міжнародних учасників, коли вони готують свої проекти та програми.

Можна очікувати, що аудит постконфліктної території спричинить наступні результати:

1. забезпечить донорів, національні органи влади та неурядові організації та інших зацікавлених сторін всебічною та об'єктивною інформацією щодо потреб постконфліктної території;

2. демонструватиме послідовну діяльність та високий рівень відповідальності, в тому числі на міжнародному рівні, що призведе до більш суттєвих та змістовних програм фінансової підтримки з боку міжнародної спільноти, а також розставить пріоритети в бік національних інтересів, а не в бік стандартних моделей постконфліктного відновлення;

3. на початковому етапі зосереджуватиме увагу на ризиках, в тому числі враховуючи джерела та перебіг конфлікту, та допоможе спланувати заходи для подолання цих ризиків в програмах постконфліктного відновлення;

4. що не менш важливо – аудит постконфліктної території продемонструє політичну присутність постконфліктної влади, її підтримку мирного процесу та забезпечуватиме легітимізацію для її діяльності.

Аудит постконфліктної території має стати багатоструктурним процесом, який, як вже неодноразово зазначалося, має комбінувати дослідження території в різних контекстах та на різних рівнях. Пропонується побудувати аудит постконфліктної території наступним чином:

1. власне аналіз конфлікту з активним використанням методів конфліктології;

2. спеціалізоване дослідження території – через систему управління, населення, економічні та соціальні аспекти життєдіяльності суспільства тощо;

3. дослідження специфічних постконфліктних маркерів як базисів для створення систем перехідного характеру (перехідне правосуддя, питання обігу зброї тощо)

Пропонується розпочати аудит постконфліктної території з **аналізу** власне **конфлікту**, себто всестороннього дослідження стану на передконфліктній та конфліктній фазах конфлікту. Аналіз конфлікту має на меті виявити передумови та причини конфлікту, окреслити динаміку конфлікту та проаналізувати його завершення, із особливим фокусом на причинах завершення конфлікту, позиції конфліктуючих сторін на етапі завершення конфлікту та їх впливи на постконфліктне управління.

Аналіз конфлікту на *передконфліктному етапі*, тобто аналіз причин та передумов конфлікту, має активно використовувати історичний метод, досліджувати політичне, економічне, соціокультурне середовище на дату початку конфліктної стадії конфлікту. Важливо в цьому випадку чітко визначити акторів конфлікту та соціальні групи, які були залучені в конфлікт з обох боків. Специфічним блоком тут будуть сфери інтересів та мотивація усіх груп, залучених у конфлікт.

Дослідження *конфліктної стадії* конфлікту має вплинути на досягнення загальної мети аудиту у двох напрямках. По-перше, саме при огляді динаміки конфлікту можна дати об'єктивні відповіді на питання щодо практичних конфліктогенних та примирювальних практик. По-друге, ряд індикаторів, які будуть ідентифіковані в ході дослідження конфліктної стадії конфлікту, надаватимуть емпіричний базис для спеціалізованих досліджень, визначених другою та третьою стадією запропонованої автором системи аудиту.

Характеристика *завершення конфлікту* є найважливішим етапом аналізу конфлікту в контексті визначення позицій, на яких опинилися актори конфлікту. Визначення груп інтересів усіх акторів (в тому числі третіх сторін конфлікту) дасть змогу окреслити межі повноважень, в яких можливо діяти в управлінні постконфліктними територіями.

Наступним (або паралельним) елементом дослідження конфлікту має стати дослідження **стану постконфліктної території**. В цьому дослідженні конфлікт не є центральним об'єктом, а виступає елементом впливу на об'єкт. Частково вище автор вже визначив маркери, за якими пропонується досліджувати постконфліктну територію. Це, в тому числі, але не виключно:

1. Дослідження системи управління, що склалася на постконфліктній території. До цієї групи питань належить структура повноважень владних інституцій, які діяли під час окупації, організація фінансування та бюджетування усіх сфер життєдіяльності під час окупації, прийняття та виконання національних та локальних нормативних актів;

2. Аналіз соціальних елементів діяльності суспільства, який, поміж іншого, має визначати:

- психологічний стан різних соціальних груп, їх ставлення одна до одної та до конфлікту, який може бути здійснений через масштабне соціологічне дослідження та залучення психологів до роботи у фокус-групах;
- стан освітньої системи, зокрема освітні програми, які імплементувалися в ході конфлікту, організація освітнього процесу;
- функціонування місцевих та інших засобів масової інформації, їх способи поширення, їх контент;
- культурні проекти та програми, які реалізовувалися під час окупації, організація дозвілля та масових заходів, увічнення подій та осіб, які мають відношення до конфлікту. Для прикладу, тут може матися на увазі меморіалізація у формі встановлення пам'ятників та пам'ятних знаків комбатантам з числа сепаратистських угруповань (як-от пам'ятник так званим “захисникам республіки” в окупованому Луганську) [5].

3. Демографічний та економічний аудит, який включатиме:

- проведення перепису населення із визначенням показнику внутрішньої (в межах різних населених пунктів окупованих території) та зовнішньої (з підконтрольної уряду території України та інших держав) міграції. Для такого демографічного аналізу також важливим буде ідентифікація та визначення місць осілості внутрішньо переміщених осіб;
- дослідження природних та промислових ресурсів території, в тому числі визначення екологічних показників стану території;
- зайнятість населення;
- визначення типів та форм господарської діяльності.

Аналіз специфічних постконфліктних маркерів полягає у дослідженні фактів, які є прямим наслідком збройного протистояння. Тут важливими сферами для дослідження стануть:

1. географія забруднення вибухонебезпечними предметами (в Україні для регулювання цієї сфери у 2018 році почала формуватися нормативна база, як-от закон України «Про протимінну діяльність в Україні» [6]);

2. облік комбатантів, які проживають на постконфліктній території. Тут мається на увазі виключно фізична ідентифікація таких осіб, без пропозицій про поведінку із ними. Втім, варто чітко усвідомлювати, що ідентифікація комбатантів у випадку прийняття політичного рішення про притягнення їх до певних форм відповідальності буде здійснюватися іншими методами порівняно із обліком комбатантів для їх подальшої демобілізації;

3. облік осіб, які були залучені у пропагандистську чи управлінську діяльність на окупованих територіях – так само виключно фізична ідентифікація;

4. обіг зброї, а також наркотичних, психотропних чи інших заборонених речовин, функціонування тінювих ринків та каналів поставок.

За низкою індикаторів, визначених у запропонованому плані аудиту постконфліктної території, можливе здійснення досліджень вже сьогодні, і такі дослідження здійснюються. Втім, динамічний характер розвитку конфлікту може докорінно змінювати певні показники цього плану аудиту, тому інформація має бути актуалізованою на етап завершення конфлікту.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аудит постконфліктної території – комплексний процес, до якого мають бути залучені різні групи суб'єктів різного ступеня підготовки та з різних відомств. Частина досліджень має здійснюватися виключно владними суб'єктами, адже саме владні суб'єкти зможуть забезпечити надійність, валідність та убезпеченість отриманих даних (як, наприклад, збір даних про облік зброї). В інших випадках доречно залучення неурядових організацій, наукових та аналітичних центрів, соціологічних груп та інститутів.

Більше того, вже сьогодні, виходячи з пріоритетів різних міжнародних фінансових структур, які готові підтримувати Україну в постконфліктний період, варто проаналізувати їх пріоритети та спрогнозувати їх залучення до дослідження в певних сферах, в тому числі для того, щоб здійснювати аудит інших сфер, важливих для національного інтересу, виключно національними структурами.

Запропонована система дозволяє автору інтегрувати український контекст у дослідження управління постконфліктними територіями як загального концепту, а також формує матеріал для подальшого моделювання систем управління постконфліктними територіями.

Бібліографічний список

1. Балуєва О.В., Келембет О.С. Методичні принципи відновлення деокупованих територій. Економіка та управління національним господарством. Чернівці, 2016. № 8. С. 41-44.
2. Мойсеєнко К.Є. Аналіз соціально-економічного стану постконфліктних територій Донецької та Луганської областей в Україні. Ефективна економіка. 2018. №8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=7018> (дата звернення: 18.06.2019).
3. Кабінет Міністрів України, розпорядження від 26 липня 2018 р. № 539-р Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/proshvalennya-strategiyi-informacijnoyi-reintegracijyi-doneckoyi-ta-luganskoyi-oblastej> (дата звернення: 18.06.2019).
4. UNDG, UNDP, World Bank Practical Guide to Multilateral Needs Assessment. URL: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6878~v~Practical_Guide_to_Multilateral_Needs_Assessments_in_Post-Conflict_Situations.pdf&ved=2ahUKEwjJ2d-unfPiAhVihosKHYAOCMDQFjALegQIBBAB&usq=AOvVaw33dPMNYSWoYEpDGGG9M-C (дата звернення: 18.06.2019).
5. Шерон Стоун в плену у Бабая: в Луганське відкрили пам'ятник «захитникам республіки». URL: <https://www.obozrevatel.com/society/57692-sheron-stoun-v-plenu-u-babay-a-v-luganske-otkryili-pamyatnik-zaschitnikam-respubliki.htm> (дата звернення: 18.06.2019).
6. Закон України Про протимінну діяльність, № 2642-VIII від 06.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19> (дата звернення: 18.06.2019).

References

1. Balueva O. V., Kelembet O. S. Metodolohichni pryncypy vidnovlennia deokupovanykh terrytoriy. Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom. Chernihiv, 2016. № 8.S. 41-44
2. Moiseenko K.E. Analiz socialno-ekonomichnoho stanu postkonfliktnykh terrytoriy Donetskoyi ta Luhanskoyi oblastey v Ukraini. Efektyvna ekonomika. 2018. №8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=7018> (data zvernennia: 18.06.2019).

3. Cabinet Ministriv Ukrainy, rozporiadzhennia vid 26 lupnia 2018 r. № 539-p Pro skhvalennia Strategii informatsiynoyi reintegratsiyi Donetskoyi ta Luhanskoyi oblastey. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-informacijnoyi-reintegratsiyi-doneckoyi-ta-luganskoyi-oblastej> (data zvernennia: 18.06.2019).

4. UNDG, UNDP, World Bank Practical Guide to Multilateral Needs Assessment. URL: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6878~v~Practical_Guide_to_Multilateral_Needs_Assessments_in_Post-Conflict_Situations.pdf&ved=2ahUKEwjJ2d-unfPiAhVihosKHYAOCMDMQFjALegQIBBAB&usg=AOvVaw33dPMNYSWoYEpDGGG9M-C (data zvernennia: 18.06.2019).

5. Sheron Stoun v plenu u Babaiapamiatnik : v Luganske otkryli «zaschitnikam respubliky». URL: <https://www.obozrevatel.com/society/57692-sheron-stoun-v-plenu-u-babayaya-v-luganske-otkryili-pamyatnik-zaschitnikam-respubliki.htm> (data zvernennia: 18.06.2019).

6. Zakon krainy Pro protyminnu dial'nist', № 2642-VIII vid 06.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19> (data zvernennia: 18.06.2019).

Mykhalska V. V. Post Conflict Territory Audit: Proposals for Ukraine

Planning of reintegration and post-conflict management policy depends mostly on the form of the end of the conflict. Today, it is impossible to predict the form of the end of the conflict in eastern Ukraine, so any policy-making activity in this area can only serve as a theoretical basis for processes that will take place in practice.

However, aware of the need to organize activities in the post-conflict area prior to the end of the conflict, the author proposes to conduct an audit of the post-conflict territory at an extraordinary stage after the end of the conflict, as a comprehensive study of the territory in which different indicators from different spheres of public life will be analyzed. This study should combine the conflict analysis, the definition of the demographic, social, legal, economic and other characteristics of the territory caused by the conflict, and also take into account the specific impact that conflict have had on the territory as a form of armed confrontation. In a number of indicators identified in the proposed post-conflict territory audit plan, research studies are available today, and such studies are being carried out. However, the dynamic nature of the conflict can lead to changes in certain indicators of this audit plan, as well as information need to be updated at the stage of the end of the conflict. The research of various spheres justifies the use of various methods, and also promotes the involvement of different actors and social groups.

The post-conflict territory audit is a methodology and process that aims to provide empirical information to policy makers who will develop tactical management decisions and actions and strategies for managing post-conflict areas. Moreover, the audit of post-conflict territory is an activity that can initially synthesize the interests of national and international actors in a post-conflict territory and make planning of activities within this territory comfortable and effective for all parties to the process.

Key words: separate districts of Donetsk and Luhansk regions, reintegration, post-conflict territory, audit, management policy.