

## РИЗИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИМИРЕННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

### Анотація

У записці розглядаються актуальні для України виміри політики примирення (*reconciliation*) як важливої складової пост-конфліктного розвитку держави. Зокрема, відновлення відносин та довіри в суспільстві, налагодження громадського діалогу, загоєння психологічних травм (серед військових і цивільних осіб), формування спільних позицій щодо бачення майбутнього, забезпечення справедливого правосуддя, розробка механізмів відшкодування та компенсацій постраждалим унаслідок насильницького конфлікту тощо. Обґрунтовується важливість втілення в Україні заходів з інтеграції внутрішньо переміщених осіб; відбудови відносин довіри на контрольованих територіях Донецької та Луганської областей; сприяння забезпеченню конституційних прав і свобод тих, хто залишився на тимчасово неконтрольованих територіях. Пропонуються кроки на подолання перешкод процесу примирення, зокрема у нормативно-правовій сфері, подоланні негативних суспільно-політичних стереотипів та створення передумов для сталого миру.

## РИЗИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ПРИМИРЕННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

### *1. Визначення та основні складові процесу примирення (reconciliation).*

Процес примирення (*reconciliation*), попри своє певне емоційне забарвлення, є одним із «технічних» складових у процесі досягнення сталого миру. «**Reconciliation**» окрім перекладу як відновлення відносин (зокрема й дружніх) між конфліктуючими сторонами, тлумачиться як процес

**узгодження протилежних поглядів, ідей, ситуацій** [1]. За методологією ООН примирення розуміється як «побудова або відновлення відносин – між людьми і окремими групами (етнічними, соціальними, політичними у залежності від типу конфлікту); між державою та громадянами; державами; процес загоєння травм; побудова довіри тощо»[2]. При цьому примирення є одночасно і метою, і процесом[3].

Примирення є складним, багатовимірним явищем і не має єдиного загальноприйнятого визначення. Воно поєднує в собі різні аспекти: суспільно-політичні, правові, психосоціальні, конфлікт-трансформаційні, безпекові та економічні. Так за **конфлікт-трансформаційним підходом**, примирення це – рефреймінг, створення нового контексту, в якому сторони конфлікту не бачать проблеми один в одному, а сприймають проблемною ту ситуацію, що склалася між ними. Це дозволяє спільно вирішувати завдання щодо відновлення миру [4].

**Примирення у психосоціальному контексті** торкається питань колективної пам'яті, історії, установок, релігійних уподобань, а також механізмів загоєння травм [5].

**Примирення як складова суспільно-політичного процесу** це – «відновлення політичної спільноти та громадянського суспільства; побудова довіри; перегляд Конституції, як документа, в якому затверджуються основні цінності, права; проведення адміністративної реформи задля підвищення

---

<sup>1</sup> Cambridge University Dictionary / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/reconciliation#translations>

<sup>2</sup> Peacebuilding and Reconciliation in Ukraine. Guidance Note // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation\\_Guidance%20Note\\_Final-ENG.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation_Guidance%20Note_Final-ENG.pdf)

<sup>3</sup> Reconciliation after violent conflict // D.Bloomfield, T.Barnes., L.Huyse. – Stockholm, 2003. – P. 12 <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/Reconciliation-After-Violent-Conflict-A-Handbook-Full-English-PDF.pdf>

<sup>4</sup> Reconciliation and Peacebuilding processes // Peacebuilding initiative // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#\\_ftn72](http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#_ftn72)

<sup>5</sup> Reconciliation and Peacebuilding processes // Peacebuilding initiative // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#\\_ftn72](http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#_ftn72)

рівня довіри до органів влади; демократизація; проведення виборів; здатність медіа до відбудови миру» [6].

**Правовий аспект примирення** є також дуже широким за своїм контекстом [7]. Він охоплює питання починаючи від організацій комісій правди (займаються розслідуванням злочинів, порушень прав людини під час конфлікту); захисту прав людини; налагодженні механізмів відшкодування втрат постраждалим від конфлікту; до розробки системи перехідного правосуддя на пост-воєнних територіях.

Ще одним **важливим аспектом примирення є безпековий** [8], стосується відсутності безпосередніх загроз життю людей, підвищення рівня довіри серед населення до органів безпеки, а також питань реінтеграції до громад колишніх комбатантів (тих, хто не скоїв тяжких злочинів).

**Економічна складова примирення** містить такі важливі завдання як зниження рівня економічної несправедливості в суспільстві; формування засад для довіри населення до соціально-економічної системи і проведення реформ; створення належних економічних передумов для повернення біженців та внутрішньо переміщених осіб до місць їх постійного проживання; а також забезпечення рівного доступу до усіх послуг для внутрішньо переміщених осіб в їх нових громадах у разі їх неповернення [9].

## ***2. Примирення, як складова системи миротворчої діяльності ООН.***

У документах ООН примирення визнається важливою складовою пост-конфліктного етапу розбудови миру, оскільки саме в його межах можна досягти сталого миру й убезпечити суспільство від повторення конфлікту. Зокрема, загальна архітектура миротворчої діяльності (Доповідь ООН «Порядок денний для миру», 1992) містить наступні складові – превентивна дипломатія (preventive diplomacy), забезпечення миру (peace making),

<sup>6</sup> Reconciliation and Peacebuilding processes // Peacebuilding initiative // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#\\_ftn72](http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#_ftn72)

<sup>7</sup> Reconciliation and Peacebuilding processes // Peacebuilding initiative // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#\\_ftn72](http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#_ftn72)

<sup>8</sup> Reconciliation and Peacebuilding processes // Peacebuilding initiative // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#\\_ftn72](http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#_ftn72)

<sup>9</sup> Reconciliation and Peacebuilding processes // Peacebuilding initiative // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#\\_ftn72](http://www.peacebuildinginitiative.org/indexf0e2.html?pageId=1975#_ftn72)

підтримка миру (peace keeping) та у пост-конфліктному періоді розбудова миру (peace building) [10].

У Керівних принципах ООН щодо реалізації Миротворчих операцій (2008) [11] миротворчий процес поділено на три етапи: попередження (conflict prevention), припинення військових дій і підписання мирної угоди між сторонами конфлікту (peace making, peace enforcement), підтримка та розбудова миру у пост-конфліктний період з метою унеможливлення повторення конфлікту (peace keeping, post-conflict peace building and prevention relapse to conflict). Разом з тим, підкреслюється, що кожен з етапів, а також їх складових, так чи інакше перетинається або пов'язаний з іншими.

Наприклад, останній етап – розбудова миру, певною мірою охоплює й заходи щодо підтримки миру, а також частково питання забезпечення та примусу до миру. Припинення військових дій зазвичай супроводжується дипломатичними кроками з укладання мирних угод, а також паралельним відновленням влади, соціальної і транспортної інфраструктури, забезпеченням прав людини на постраждалих територіях, тощо.

Через те, що механізми з розбудови миру спрямовані на усунення основних, глибинних причин виникнення конфліктів, увага до них останнім часом значно зросла. Процес «розбудови миру містить низку механізмів спрямованих на зменшення ризику виникнення або повторення конфлікту шляхом посилення потенціалу держави на всіх рівнях...»[12]. Він є тривалим та зокрема передбачає роботу і з глибокими суспільними причинами виникнення конфлікту. **Примирення є складовою етапу з розбудови миру.**

У Доповненні ООН до «Порядку денного для миру» (1995) окреслено основні інструменти з розбудови миру – демілітаризація, контроль за стрілецькою зброєю, інституційні реформи, удосконалення системи

---

1. Report of the Secretary-General An Agenda for peace (1992) / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>

<sup>11</sup> United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines 2008 // United Nations / Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)

<sup>12</sup> United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines 2008 // United Nations // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)

правосуддя та поліції, моніторинг прав людини, за необхідності виборча реформа, соціальний та економічний розвиток тощо<sup>[13]</sup>. Це не є вичерпний перелік механізмів з розбудови миру. Залежно від особливостей конфлікту, до них також відносяться розмінування, будівництво транспортної інфраструктури, забезпечення доступу усіх громадян до адміністративних та медичних послуг, освіти тощо.

### ***3. Основні механізми з примирення, аспекти в яких вони актуальні для України.***

Зазвичай процес розбудови миру та примирення розпочинається після повного завершення конфлікту, однак у документах ООН, зокрема «Напрямок розбудови миру» (2010), зазначається, що «певні завдання з розбудови миру можна розпочинати навіть під час конфлікту» <sup>[14]</sup>. Зокрема, йдеться про підготовчий етап реалізації примирення. Держава та інші стейкхолдери, зокрема міжнародні та громадські організації, можуть розробляти механізми вирішення конфлікту, допомагати постраждалим у забезпеченні засобами існування та у доступі до базових послуг. Особлива роль у підготовчій діяльності, звичайно, належить державі. Вона визначає цілі, пріоритети та механізми реалізації.

Підготовка на етапі конфлікту необхідна ще й через особливу важливість перших двох пост-конфліктних років для досягнення сталого миру. **Перші 24 місяці після укладання мирної угоди називаються «вікном можливостей»** <sup>[15]</sup>. Протягом цього періоду спостерігається високий рівень очікувань і сподівань у суспільстві, що сприяє скорішому відновленню відносин та відбудові довіри. Наявні передумови для формування основ безпеки, досягнення консенсусу між провідними політичними силами. Досвід

---

<sup>13</sup> Supplement to Agenda for peace (1995) / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>

<sup>14</sup> United Nations Peacebuilding: an Orientation / Peacebuilding Support Office / September 2010. – P. 6 : Електронний ресурс / Режим доступу : [http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding\\_orientation.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf)

<sup>15</sup> Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict / General Assembly Sixty-third session 11 June 2009 // Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>

миротворчої діяльності ООН свідчить, що міцність процесу розбудови миру залежить від якості його підготовки й, як наслідок, широкої підтримки в суспільстві. Такими ефективними були процеси в Камбоджі, Гватемалі, Сальвадорі та Намібії [16].

**Процес примирення в Україні є актуальним вже зараз через наявність звільнених територій** (наприклад, Слов'янськ та Авдіївка), які потребують підвищення рівня довіри до центральної та місцевої влади, налагодженні доступу до послуг, відбудові інфраструктури, економіки, запровадженні механізмів компенсацій постраждалим, надання психореабілітаційної допомоги тощо.

Експерти ООН наголошують на **необхідності розпочинати процес примирення в Україні також через велику кількість внутрішньо переміщених осіб** [17]. За офіційними даними Міністерства соціальної політики України станом на 20 березня 2017 року було взято на облік 1.607.664 внутрішньо переміщених осіб [18]. Іноді в громадах з обмеженими ресурсами спостерігається напруга між переселенцями та місцевими жителями. Зафіксовані випадки повернення ВПО до тимчасово непідконтрольних територій, «оскільки деякі ВПО не в змозі задовольнити свої потреби на підконтрольних територіях. Кількість вимушених повернень зростає через призупинення соціальних виплат у першій половині 2016 року» [19].

З огляду на вищезазначене, Кластером з питань захисту УВКБ ООН було підготовлено Рекомендаційну записку для України з питань розбудови

---

<sup>16</sup> Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict / General Assembly Sixty-third session 11 June 2009 // Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>

<sup>17</sup> Peace building and Reconciliation in Ukraine. Guidance Note // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation\\_Guidance%20Note\\_Final-ENG.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation_Guidance%20Note_Final-ENG.pdf)

<sup>18</sup> Міністерство соціальної політики / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.msp.gov.ua/news/12738.html>

<sup>19</sup> Peace building and Reconciliation in Ukraine. Guidance Note // Електронний ресурс / Режим доступу : [http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation\\_Guidance%20Note\\_Final-ENG.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation_Guidance%20Note_Final-ENG.pdf)

миру ти примирення [20]. У ній зазначено сім основних механізмів з питань примирення:

- зміцнення потенціалу держави: створення засад для надання базових послуг, зокрема адміністративних, навчальних, організаційних, підготовка посередників.
- забезпечення інклюзивного діалогу з суперечливих питань;
- реалізація ефективної комунікаційної стратегії, яка спрямована на зниження конфронтаційних настроїв у суспільстві (конфлікт-чутлива інформаційна політика);
- забезпечення правової допомоги та доступу до справедливого правосуддя усім постраждалим від конфлікту групам, окремим громадянам;
- реінтеграція військових, вона передбачає матеріальну підтримку (продовження виплат заробітної платні протягом певного періоду), соціально-психологічна підтримка, здолання посттравматичного синдрому;
- відшкодування – компенсація за втрачене або зруйноване майно, соціально-психологічна реабілітація не лише військових а й цивільних;
- формування комісій з правди та примирення.

Однак у Рекомендаційній записці зазначено, що через продовження збройного конфлікту, в Україні доцільно почати реалізацію поки лише п'яти із цих механізмів. Зокрема, пропонується виключити питання щодо створення Комісій правди та реінтеграції військових, як передчасних. Отже, за Рекомендаціями ООН, Україні вже зараз слід зосередитися на наступних кроках з примирення [21].

1. Зміцнення потенціалу держави у розбудові миру. Насамперед, комплексний підхід до реалізації процесу примирення, а саме підготовка державних програм, координація громадських учасників. Забезпечення

<sup>20</sup> Peace building and Reconciliation in Ukraine. Guidance Note // / Електронний ресурс / Режим доступу : [http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation\\_Guidance%20Note\\_Final-ENG.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation_Guidance%20Note_Final-ENG.pdf)

<sup>21</sup> Peace building and Reconciliation in Ukraine. Guidance Note / Електронний ресурс / Режим доступу : [http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation\\_Guidance%20Note\\_Final-ENG.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/317/Peacebuilding%20And%20Reconciliation_Guidance%20Note_Final-ENG.pdf)

рівного доступу до адміністративних послуг – недискримінаційне надання послуг усім мешканцям України, зокрема ВПО та жителям, які залишилися на тимчасово неконтрольованих територіях.

2. Початок громадського діалогу для забезпечення соціальної згуртованості – діалог на різних рівнях українського суспільства.

3. Сприяння ефективній комунікації з метою зниження рівня конфронтаційного дискурсу.

4. Розробка та реалізація механізмів відшкодування постраждалим категоріям населення у наслідок військових дій (втрачене або частково зруйноване майно, у випадках отримання фізичних травм або загибелі).

5. Забезпечення рівного доступу до правових послуг для усіх категорій населення України.

#### ***4. Суспільно-політичні ризики процесу примирення.***

Варто зазначити, що під час процесу примирення держава зазвичай отримує значні ризики [22]. Найпоширенішим є відсутність чітко висловленої політичної згоди в суспільстві, зокрема, між провідними політичними силами, щодо умов припинення конфлікту і основних засад мирного процесу. Тому знаходження такого консенсусу є важливою передумовою для започаткування сталого миру.

**Інші суспільно-політичні ризики впливають із крихкості самого мирного процесу.** Зазвичай у період згасання конфлікту встановлення миру на одних територіях супроводжується спалахами насильства на інших. Спостерігається високий рівень невдоволення складними обставинами серед постраждалого населення. Перед державою постають завдання щодо вирішення низки нагальних потреб: відновлення зруйнованих об'єктів інфраструктури; розслідування злочинів, вчинених під час конфлікту; забезпечення прийнятних соціально-економічних та безпекових передумов

---

<sup>22</sup> Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict / General Assembly Sixty-third session 11 June 2009 // Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>



для повернення біженців і переселенців; реінтеграція та реабілітація військових.

Зрештою, **мирний процес може опинитися під загрозою внаслідок завищених суспільних очікувань щодо швидкості відновлення довоєнних умов життя**, поширення негативних суспільно-політичних стереотипів щодо причин та наслідків збройного конфлікту. Саме тому держава повинна мати чіткий деталізований план з примирення до закінчення гострої фази протистояння, який не лише враховуватиме тенденції громадської думки, але й міститиме заходи з управління суспільними настроями, зниження впливу конфліктогенних чинників на політичну поведінку громадян.

#### ***5. Зусилля органів державної влади щодо започаткування політики примирення***

Оцінюючи дії української держави щодо започаткування політики примирення, варто враховувати характер та інтенсивність суспільно-політичних ризиків, які супроводжують мирний процес після тривалого збройного конфлікту.

Протягом 2015-2016 рр. органи державної влади розпочали створювати нормативно-правову базу для реалізації окремих рекомендованих заходів політики примирення. Зокрема, у Національній Стратегії з реалізації прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 року, містяться завдання щодо українського об'єднання суспільства довкола цінностей з прав людини, недискримінаційного доступу до різноманітних послуг – справедливого правосуддя, неупередженої інформації тощо [<sup>23</sup>].

Затверджено План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року від 23 листопада 2015 року № 1393-р

---

<sup>23</sup> Національна Стратегія з реалізації прав людини // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

[<sup>24</sup>]. У ній передбачено низку заходів, які є складовими процесу примирення. Зокрема, заходи зі сприяння розслідуванню насильницьких злочинів та подолання їх негативних наслідків; створення ефективних механізмів розслідування порушень права людини на життя; ратифікація Україною Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів.

Заплановано створення ефективної системи розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводженням чи покаранням, у тому числі насильницьким зникненням; удосконалення правової системи та доступу до правових послуг; заходи з інтеграції ВПО; захист прав осіб, які мешкають на тимчасово окупованих територіях; захист прав людей та дітей з особливими потребами, які перемістилися з тимчасово окупованих територій та районів проведення АТО тощо.

**Однак протягом 2016 року частину заходів затвердженого плану не було здійснено.** За результатами моніторингу імплементації Плану заходів із реалізації Стратегії з прав людини [<sup>25</sup>] до ВР України не було подано проект закону про Ратифікацію Європейської конвенції щодо компенсацій жертвам насильницьких злочинів. Не розроблено законопроект про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу (далі КПК) щодо скасування строків давності розслідувань злочинів з жорстокого поводження або катування (відповідно до норм Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Не підготовлено проект закону, який би унормував можливість розпочинати досудове розслідування та внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових рішень (далі ЄРДР) на підставі рішень Європейського суду з прав людини.

---

<sup>24</sup> Про затвердження плану дій з реалізації Національної Стратегії з прав людини на період до 2020 року // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>

<sup>25</sup> Річний звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини // Уповноважений ВР України з прав людини та недержавні організації // Електронний ресурс // Режим доступу : [file:///C:/Documents%20and%20Settings/petrytskiy/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/NacStrategiya\\_richnyi%20zvit.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/petrytskiy/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/NacStrategiya_richnyi%20zvit.pdf)

У сфері забезпечення прав і свобод ВПО не розроблено зміни до Постанови КМ України від 01 жовтня 2014 року № 505 щодо диференціації розміру адресної допомоги людям з різною групою інвалідності, збільшення допомоги дітям з інвалідністю та сім'ям, які доглядають за інвалідами. Окрім того, не врегульовано питання соціального житла для ВПО з інвалідністю. Не розроблено механізм забезпечення пенсійних та інших соціальних виплат мешканцям територій Донецької та Луганської областей, до органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Не внесено зміни до Тимчасового порядку перетину лінії розмежування з метою удосконалення умов багатогодинного перебування людей на КПВВ.

Наприкінці 2015 р. затверджено Комплексну державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року [26]. Однак **станом на квітень 2017 року Державна програма залишається декларативним документом, оскільки третій рік поспіль у Державний бюджет України не закладаються гроші на її реалізацію.**

Створено Координаційний центр з надання правової допомоги [27] і відкрито більше 400 регіональних та місцевих центрів надання безоплатної правової допомоги (первинно та вторинної), а також розширено коло осіб, які мають право на неї, зокрема таке право отримали внутрішньо переміщені особи. Координаційний центр з надання правової допомоги тісно співпрацює з Радою Європи у межах двох проектів, а саме «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» та «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб».

---

<sup>26</sup> Постанова КМ України від 16 грудня 2015 року № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

<sup>27</sup> Координаційний центр з надання правової допомоги // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://legalaid.gov.ua/>

Згодом, на основі спільного звіту ЄС, ООН та Групи Світового Банку в Україні «Оцінка відновлення та розбудови миру: аналіз впливу кризи та потреб на Сході України» (березень 2015 р.) [28]. У цьому документі забезпечення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки є одним з трьох ключових напрямів політики щодо відновлення миру. Серед основних завдань є сприяння соціальній згуртованості та відновлення довіри, сприяння культурі толерантності зокрема шляхом діалогу та участі громадськості. Реалізація цих завдань має спрямовуватися, перш за все, на постраждалі від конфлікту громади (у зоні АТО), внутрішньо переміщених осіб, а також приймаючі ВПО громади.

Розпорядженням КМ України від 31.08.2016 року № 892-р було прийнято Концепцію державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру в східних регіонах України» [29]. У ній **Уряд дав доручення Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб до кінця 2016 р. розробити Державну цільову програму**, яка включала б заходи сприяння соціальній згуртованості, відбудові довіри, забезпечення культурного діалогу, виховання толерантності із залученням усіх верств населення тощо. **Станом на квітень 2017 р. Міністерство з тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб поки що не завершило розробку Державної програми.**

У вересні 2016 року КМ України ухвали Постанову № 672 «Про утворення Ради з питань відновлення та розбудови миру в Україні» [30]. До складу Ради входять представники центральних і місцевих органів влади, а також міжнародних організацій. Діяльність Ради спрямована на вивчення

---

<sup>28</sup> «Оцінка відновлення та розбудови миру: аналіз впливу кризи та потреб на Сході України» // Електронний ресурс // Режим доступу : [http://www.un.org.ua/images/RPA\\_V2\\_Ukr\\_.pdf](http://www.un.org.ua/images/RPA_V2_Ukr_.pdf)

<sup>29</sup> Концепція державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру в східних регіонах України, затверджена Розпорядженням КМ України від 31.08.2016 року № 892-р. // Електронний ресурс // Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80>

<sup>30</sup> Постанова КМ України «Про утворення Ради з питань відновлення та розбудови миру в Україні» від 14 вересня 2016 року № 672 // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D0%BF>

проблемних питань, пов'язаних із негативним впливом збройного конфлікту на різні сфери суспільно-політичного життя.

У січні 2017 р. з метою забезпечення прав людини на всій території України Уряд затвердив план заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей [31]. Серед ключових напрямів державної політики стосовно ОРДЛО визначено, у тому числі, й відновлення повноцінного діалогу між представниками різних соціальних, етнічних груп тощо. Передбачено, що одними з ключових суб'єктів реалізації такого діалогу є жінки та молодь.

На початку 2017 р. було затверджено **Доктрину інформаційної безпеки** [32], яка у загальних рисах визначає загрози для держави та напрями реагування на них. Відповідно, виникає нагальна потреба підготувати і затвердити стратегії інформаційної реінтеграції Криму та Донбасу. Станом на лютий 2017 р. Міністерство інформаційної політики України презентувало «дорожні карти» до створення інформаційних стратегій реінтеграції Криму [33] та Донбасу [34].

**Проте втілення інформаційної політики неможливе без негайного вирішення питань технічного забезпечення передачі сигналу українських теле- та радіокомпаній на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей.** Зокрема, сигнал з телевежі на горі Карачун не покриває усієї Донецької області. Існує потреба у будівництві ще однієї телевежі у м. Покровськ, на будівництво якої у Законі України «Про державний бюджет України на 2017 рік» фінансування не передбачено.

---

<sup>31</sup> Розпорядження «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 11 січня 2017 року № 8-р // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-p>

<sup>32</sup> Доктрина інформаційної безпеки // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

<sup>33</sup> Дорожня карта розробки Стратегії інформаційної політики реінтеграції Криму // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://mip.gov.ua/news/1597.html>

<sup>34</sup> Дорожня карта розробки Стратегії інформаційної політики реінтеграції Донбасу // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://mip.gov.ua/news/1606.html>

При затвердженні згаданих стратегій щодо Криму і Донбасу варто враховувати **відсутність на загальнонаціональних телеканалах єдиних підходів до створення інформаційного контенту про події на Сході та Криму.**

Досі не врегульовано питання місцевої інформаційної політики державних органів влади на прифронтових територіях, що має враховувати високий рівень травмованості місцевого населення у наслідок обстрілів, відсутність електропостачання та інші обмеження для доступу до сучасних каналів інформації, низький рівень довіри до українських ЗМІ через потужну російську пропаганду тощо.

#### ***6. Громадські настрої у контексті ризиків та можливостей процесу примирення.***

**Протягом 2014-2016 рр. громадська думка щодо політики примирення зазнала низки коливань: від готовності до прийняття частини вимог щодо федералізації країни до цілковитого засудження будь-яких компромісів у рамках Мінських угод.**

Водночас у суспільстві зростає **непевненість у спроможності державної влади забезпечити внутрішній мир шляхом діалогу.** За цих обставин необхідно сприяти формуванню внутрішнього дискурсу в українському суспільстві навколо прийнятних пріоритетів суспільно-політичного розвитку.

На перший погляд, результати соціологічних опитувань населення України (Фонд «Демократичні ініціативи», грудень 2016 р.) свідчать про **великий суспільний запит на припинення збройного конфлікту на Сході країни.** Зокрема переважна більшість населення – 74,9 % визначає першочерговим завданням вирішення ситуації на Донбасі, а саме, що влада має зосередитися на врегулюванні ситуації та відновленні миру на Сході [<sup>35</sup>].

---

<sup>35</sup> Фонд «Демократичні ініціативи» грудня 2016 року // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/maybutne-okupovanikh-teritoriy-donbasu-mozhlivi-varianti>

Проте започаткування внутрішнього діалогу ускладнюється через стійкість нав'язаних ззовні стереотипів. Зокрема, за даними соціологічного дослідження КМІС [<sup>36</sup>], близько третини опитаних (34,3 %) вважають, що взимку 2014 року відбувся незаконний збройний переворот. Найбільше так вважають на Сході – 57,3 % (серед них 31,8 % повністю та 25,5 % скоріше згодні). На Півдні країни таких позицій дотримуються також близько половини респондентів – 51,1 % (32,4 % повністю і 18,7 % – скоріше згодні).

Більше третини респондентів вважає, що українська влада навмисне порушує перемир'я на Сході країни та реалізацію Мінських угод. 13,1 % опитаних відповіли, що повністю та 25,7 % скоріше згодні з цією думкою.

Ще одним складним явищем є оцінка населення зацікавленості влади у військовому конфлікті. Більше половини опитаних вважають, що війна на Сході країни є вигідною для української влади та олігархів. Повністю згодні з цим твердженням 29,3 % (Захід – 29 %, Центр – 27,5 %, Південь – 27,3 %, Схід – 38,2 %), скоріше згодні – 36,2 % (Захід – 37,7 %, Центр – 33,1 %, Південь – 43,9 %, Схід – 26,6 %).

У суспільстві відсутня чітка позиція щодо поточних результатів Мінського процесу: 38,4 % респондентів оцінюють їх негативно, 28,4% – нейтрально, 11,6 % – позитивно [<sup>37</sup>]. Водночас ставлення до конкретних пунктів Мінських домовленостей переважно негативне. Проти надання особливого статусу виступають 55,2 % респондентів, повної амністії – 56 %, проведення місцевих виборів – 71 %, формування місцевої поліції, судів і

---

<sup>36</sup> «Як російська пропаганда впливає на суспільну думку в Україні?» 3-12 грудня 2016 року Київський міжнародний інститут соціології // Електронний ресурс // Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak\\_rosiyska\\_propaganda\\_vplivae\\_na\\_suspilnu\\_dumku\\_v\\_ukraini\\_doslidzhennya/](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosiyska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumku_v_ukraini_doslidzhennya/)

<sup>37</sup> «Майбутнє окупованих територій Донбасу: можливі варіанти» Фонд «Демократичні ініціативи» грудня 2016 року // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/maybutne-okupovanih-teritoriy-donbasu-mozhlivi-varianti>

прокуратури винятково з місцевих представників – 59,4 %, а також проти надання права на особливі економічні відносини ОРДЛО з РФ – 59,9 % [38].

Разом із тим **сприятливим фактором у розбудові внутрішнього діалогу є відсутність упередженого ставлення громадян до мешканців тимчасово неконтрольованих територій**. Майже 70 % респондентів вважають, що люди, які залишилися в ОРДЛО, є заручниками різних обставин: 30,9 % опитаних назвали жителів ОРДЛО заручниками особистих обставин (сімейних або матеріальні питання), 24,1 % вважають їх заручниками дій незаконних збройних формувань, 14,5 % – назвали жителів ОРДЛО заручниками провальної політики центральної влади щодо звільнення територій від сепаратистів та російських військ [39]. Важливо й те, що у регіональному вимірі відсутні суттєві відмінності у ставленні до співгромадян, які опинилися на неконтрольованих територіях.

**Водночас опитування КМІС [40] свідчить про брак достовірної інформації щодо ситуації на звільнених територіях Донецької і Луганської областей**. Зокрема 23,9 % опитаних зазначили, що їм недостатньо інформації про дії місцевої влади на цих територіях, 18,2 % – про плани держави щодо розбудови прифронтових територій, 35,6 % відповіли, що їм не вистачає інформації про жертви серед мирного населення. Переважна більшість опитаних зазначили, що їм недостатньо інформації щодо стратегії держави стосовно ОРДЛО [41]. З них 22,9 % визнали, що у них взагалі немає такої інформації, а 44,9 % - інформації недостатньо.

---

<sup>38</sup> «Майбутнє окупованих територій Донбасу: можливі варіанти» Фонд «Демократичні ініціативи» грудня 2016 року // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/maybutne-okupovanikh-teritoriy-donbasu-mozhlivi-varianti>

<sup>39</sup> «Майбутнє окупованих територій Донбасу: можливі варіанти» Фонд «Демократичні ініціативи» грудня 2016 року // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/maybutne-okupovanikh-teritoriy-donbasu-mozhlivi-varianti>

<sup>40</sup> «Як російська пропаганда впливає на суспільну думку в Україні?» 3-12 грудня 2016 року Київський міжнародний інститут соціології // Електронний ресурс // Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak\\_rosiyska\\_propaganda\\_vplivae\\_na\\_suspilnu\\_dumku\\_v\\_ukraini\\_doslidzhennya/](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosiyska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumku_v_ukraini_doslidzhennya/)

<sup>41</sup> Як російська пропаганда впливає на суспільну думку в Україні?» 3-12 грудня 2016 року Київський міжнародний інститут соціології // Електронний ресурс // Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak\\_rosiyska\\_propaganda\\_vplivae\\_na\\_suspilnu\\_dumku\\_v\\_ukraini\\_doslidzhennya/](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosiyska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumku_v_ukraini_doslidzhennya/)



## **Висновки**

Процес примирення та порозуміння є важливою складовою політики забезпечення сталого миру. Мета таких зусиль – відновлення довіри в суспільстві та відносин співробітництва між учасниками конфлікту, зокрема, шляхом роботи із глибинними причинами його виникнення. Примирення реалізується через різні сфери: суспільно-політичну, правову, економічну, безпекову, психосоціальну, конфлікт-трансформаційну.

**Перші два пост-конфліктні роки вважаються найбільш сприятливими для встановлення сталого миру і називаються «вікном можливостей». Однак для того, щоб ефективно використати ці можливості, держава повинна мати деталізований план з політики примирення.**

Процес примирення у будь-якій державі завжди супроводжується значними ризиками. В Україні вони мають свої особливості і зумовлені, по-перше, неоднорідністю і складністю громадських настроїв щодо основних процесів в країні, зокрема:

- суперечливі оцінки «Революції гідності» мешканцями різних регіонів (третина продовжує вважати її державним переворотом);
- низьким рівнем довіри населення до спроможності української влади у вирішенні конфлікту на Сході країни;
- низьким рівнем суспільної підтримки основних пунктів Мінських Угод;
- браком достовірної інформації про ситуацію в зоні АТО, у тому числі й щодо життя мирного населення.

По-друге, існують значні суспільно-політичні ризики, що зумовлені об'єктивними явищами. Йдеться про відновлення зруйнованих об'єктів інфраструктури, забезпечення постраждалим категоріям населення рівного доступу до адміністративних послуг, розробка механізмів компенсацій, необхідність надання психосоціальної підтримки, реінтеграція військових.

**Окремим важливим завданням є пошук консенсусу між провідними політичними силами в країні, як правлячими, так і опозиційними, щодо політики війни і миру, вибору шляхів досягнення миру та їх послідовного втілення, незалежно від конфігурації правлячої урядової коаліції.**

Незважаючи на перераховані складні обставини, процес примирення в Україні необхідно розпочинати вже зараз. По-перше, **апробація певних політичних рішень дозволить вчасно та якісно підготувати деталізований план дій з примирення на майбутнє, щоб скористатися «вікном можливостей», яке відкривається протягом перших двох пост-конфліктних років.**

По-друге, **заходи примирення та порозуміння є критично важливими для відновлення довіри та лояльності громадян, які проживають на звільнених територіях Донецької та Луганської областей.** Отриманий досвід може бути використано у майбутньому, зокрема під час реінтеграції решти територій Донецької та Луганської областей.

По-третє, **окремі заходи необхідні для забезпечення інтеграції внутрішньо переміщених осіб у нових громадах та створення умов для їх безперешкодного повернення у постійні місця проживання після припинення збройного конфлікту як носіїв української громадянської ідентичності.**

В Україні вже зараз можна реалізовувати наступні механізми з примирення: підготовка комплексної державної політики; розробка та реалізація конфлікт чутливих комунікаційних стратегій; впровадження механізмів відшкодування постраждалим; налагодження внутрішнього, як експертного, так і загальнонаціонального дискурсу щодо шляхів вирішення конфлікту на Сході (у контексті діалогу); подальше сприяння належному правовому захисту усіх категорій населення України.

Разом із тим доводиться констатувати, що **протягом 2015-2016 рр. заходи спрямовані на розбудову миру і порозуміння втілювалися частково, непослідовно і не призвели до якісної зміни ситуації на краще.**

## **Рекомендації**

### ***I. Адміністрації Президента України:***

1.1. Варто забезпечити підготовку засідання Ради національної єдності, присвяченого формуванню засад процесу примирення в Україні за участі провідних соціологів, конфліктологів, фасилітаторів, представників ОБСЄ, громадських організацій, внутрішньо переміщених осіб, які активно залучені до процесу відновлення діалогу в суспільстві (зокрема, у рамках ОБСЄ та жіночих ініціатив), а також громадських організацій, що займаються збором та документуванням інформації про порушення прав людини.

1.2. До вересня 2017 р. здійснити моніторинг виконання органами виконавчої влади актів Президента України, рішень Ради національної безпеки та оборони (спільно з апаратом РНБОУ), спрямованих на створення умов для припинення збройного конфлікту та відновлення Донбасу з метою підготовки рекомендацій для Уряду, в тому числі, для врахування у проекті державного бюджету на 2018 р. потреб на проведення політики примирення, захисту прав і свобод громадян.

1.3. **Розглянути можливість до кінця 2017 р. утворити при Національному інституті стратегічних досліджень спеціальну міжвідомчу робочу групу з метою розробки на перспективу комплексного деталізованого Плану дій щодо пост-конфліктного розвитку країни за участі представників центральних та місцевих органів влади (Донецька та Луганська області), керівників великих місцевих підприємств, провідних громадських організацій (загальнонаціональних та місцевих).**

***II. Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб:***

2.1. Під час розробки Державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру в східних регіонах України» необхідно включити до неї цілі, завдання і засоби примирення, у тому числі з урахуванням рекомендацій, наданих Кластером з питань захисту УВКБ ООН в Україні:

- визначення основних напрямів процесу примирення в Україні;
- передбачення засад для здійснення послідовного внутрішнього діалогу з питань примирення (експертного і громадського);
- сприяння ефективній комунікації між постраждалими від збройного конфлікту громадами та місцевою, центральною владою, іншою частиною українського суспільства, а також між приймаючими громадами та ВПО;
- передбачення механізмів компенсацій цивільному населенню, яке постраждало від збройного конфлікту.

2.2. Здійснення моніторингу із реалізації Плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо ОРДЛО, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, відповідно до Розпорядження КМ України від 11 січня 2017 року №8-р.

### ***III. Міністерству інформаційної політики:***

Розробити і забезпечити реалізацію Стратегію інформаційної реінтеграції Донбасу, яка, у тому числі, має враховувати такі аспекти:

3.1. Передбачити комплекс заходів, спрямованих на три цільові аудиторії – населення підконтрольних територій Донецької та Луганської областей; мешканців окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження; решта населення України.

3.2. Заснування постійних спеціальних ЗМІ для формування сприятливої громадської думки як інформаційної складової політики із створення «вітрини демократії» на Донбасі<sup>42</sup>. Зокрема:

<sup>42</sup> Тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей: оцінки, наслідки, рішення: аналіт. оцінки НІСД / В.П. Горбулін, О.С. Власюк, О.М. Ляшенко та ін. – К. : НІСД, 2017. – С. 55.

- двомовного безкоштовного друкованого видання (українською та російською мовами) для поширення на всіх КПВВ, яке передусім має містити чіткий виклад кроків України у захисті прав і свобод населення (для тих, хто перетинає лінію розмежування в обох напрямках);
- періодичних друкованих безкоштовних видань для мешканців населених пунктів прифронтової зони з метою регулярного інформування населення щодо стану місцевих справ;
- інформаційних носіїв у населених пунктах на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей (біля банківських відділень та банкоматів, вокзалах, відділень пенсійного фонду, територіальних підрозділів управлінь соціального захисту населення, на території великих підприємств).

3.3. Як засіб комунікації з боку ВЦА передбачити використання мобільних додатків (у месенджерах Viber, WhatsApp; соцмережах ВКонтакте, Facebook) для регулярного інформування населення Донецької та Луганської областей щодо актуальних місцевих питань та їх вирішення.

3.4. Реалізація комунікації з населенням підконтрольної частини Донецької та Луганської областей через місцевих лідерів думок (керівництво великих підприємств), громадські організації та їх лідерів.

***IV. Міністерству закордонних справ та Міністерству юстиції України на виконання Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року:***

Розробити та подати на розгляд ВР України проект закону України про ратифікацію «Європейської конвенції щодо компенсації жертвам насильницьких злочинів».

***V. Міністерству юстиції України на виконання Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року:***

5.1. Розробити та подати проект Закону України про внесення змін до КПК щодо скасування строків давності розслідувань злочинів з елементами катувань або жорсткого поводження.

5.2. Розробити та подати проект Закону України про право розпочинати досудове розслідування на підставі рішення Європейського суду з прав людини.

5.3. Розробити адміністративну процедуру реєстрації актів цивільного стану, які укладаються на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

#### ***VI. Міністерству соціальної політики:***

6.1. Підготувати та подати на розгляд ВР України проект закону про зміни до закону України «Про державний бюджет України на 2017 рік» з метою виділення коштів на виконання плану заходів із реалізації Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року.

6.2. На виконання Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини протягом 2017 року розробити механізм забезпечення пенсійних та соціальних виплат жителям територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади не здійснюють своїх повноважень.

Відділ розвитку політичної системи

*Ю.П. Каплан*