

УКРАЇНСЬКЕ МІЖМОР'Я: ІНВЕСТИЦІЇ В БЕЗПЕКУ ЛЮДИНИ ДЛЯ ЗМІЦНЕННЯ БЕЗПЕКИ ЄВРОПИ

Аналітичні матеріали та рекомендації¹

Південні райони Херсонської та Запорізької областей, розташовані між північним узбережжям Чорного та Азовського морів - потенційна зона розширення збройного конфлікту між Росією та Україною. Контроль над відповідною територією чи її частиною може бути використаний Росією для забезпечення доступу до водопостачання окупованого Криму чи створення «сухопутного мосту» до нього. Відносно невелике населення регіону знижує негативні гуманітарні наслідки потенційної військової операції та видатки на його утримання у випадку окупації.

За таких умов попередження масштабних внутрішніх конфліктів у регіоні, зокрема шляхом підвищення рівня безпеки людини (яка включає як фізичний вимір, так і можливість підтримувати прийнятний для особи спосіб життя) є важливим чинником забезпечення стабільності в Україні у цілому та у Європі.

Водночас негативний вплив соціальних та економічних наслідків бойових дій на Донбасі та незаконної окупації Автономної Республіки Крим попри зусилля органів державної і місцевої влади, міжнародних донорів, а також активістів, ослаблює опірність українського Міжмор'я негативним тенденціям. Пропоновані аналітичні матеріали описують виклики перед регіоном, проблеми реалізації політики держави та міжнародних донорів щодо цього, а також та рекомендації щодо її корекції.

Регіональні тренди та їх вплив на людську безпеку

Головним викликом, який визначає вразливість регіону в категоріях безпеки людини є триваючий процес його **демодернізації**.

Звісно, цей процес не є лінійним. На півдні Запоріжжя і Херсонщини запроваджуються та з'являються і цілком прогресивні соціальні процеси та практики. Водночас загальний напрям спрощення економічно-соціального

¹ Аналітичні матеріали та рекомендації підготовлені за результатами роботи експертів Центру близькосхідних досліджень після роботи у регіоні та з використанням результатів соціологічного дослідження, проведеного дослідницьким бюро Sociologist, яке включало соціологічного опитування, фокус-групові інтерв'ю жителів південних районів Запорізької (Бердянський, Приазовський, Приморський, Якимівський район, м. Мелітополь) та Херсонської областей (Генічеський, Каланчакський, Скадовський, Чаплинський), міста Херсон, інформацію щодо індикаторів безпеки людини, надану місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування.

укладу, втрати людського капіталу, ерозії соціальної і значною мірою матеріальної інфраструктури наразі зупинити не вдалося.

На цьому тлі помітна ностальгія за радянським модернізаційним проектом. Його економічне і моральне банкрутство на рубежі 1980-тих - 1990-тих значною мірою забулося. Натомість у спогадах багатьох жителів регіону він ідеалізується: надзвичайно приваблива для багатьох можливість забезпечення стабільного добробуту не проявляючи власної ініціативи, діючи «як всі», спогади про інтегрованість регіону у масштабну економічну систему, потужну промисловість, поєднану з більш інтенсивним використанням рекреаційних ресурсів.

Такі настрої фактично є основою **ефективності російської пропаганди**, яка позиціонує Російську Федерацію як «спадкоємця» СРСР, який нібито здатен відновити розвиток регіону.

Втім навіть більшу загрозу становить поширення серед населення соціального песимізму, фобій щодо будь яких змін, відчуття відсутності перспектив. Значною мірою наявність критичної маси місцевих жителів з такого роду установками забезпечили ефективність російських інформаційних операцій у 2014, які сприяли прикриттю військової агресії у Криму та на Донбасі «протестами місцевих жителів».

Наслідки подій 2014 року стали потужним струсом для регіону, водночас не змогли принципово змінити загальну траєкторію його розвитку. Політичний та соціальний активізм, попри здобутті досягнення, не спромігся принципово змінити регіональний «порядок денний», виграти конкуренцію у пострадянського істеблішменту, метою якого є насамперед приватизація публічних ресурсів.

Безперечно у регіоні є історії успіху нових лідерів. Але частіше вони пов'язані з невеликими сільськими громадами, де на кону стоять відносно менші ресурси. У містах та багатших громадах активісти часто не ризикують кидати прямий виклик місцевому істеблішменту. Загибель внаслідок насильницьких дій Катерини Гандзюк у Херсоні та Віталія «Сармата» Олешка у Бердянську (обидва злочини скоєні 31 липня 2018 року), вбивство заступника голови Якимівської об'єднаної територіальної громади Дмитра Кирилова 18 вересня 2019 року, наочно продемонстрували, що насилля залишається інструментом політичної/економічної конкуренції на місцевому рівні.

Водночас проблемою для планомірної діяльності громадянського суспільства в регіоні стає «психологічне вигорання» активістів. Серед його причин дефіцит видимих успіхів та погіршення ставлення з боку оточуючих,

частина яких будь яку суспільну активність вважають мотивованою суто корисливими інтересами.

Реформи з децентралізації суттєво розширили можливості для громад самим вирішувати власні справи та обирати напрям розвитку. Втім у ході реформи виникли низка проблем з її реалізацією, зокрема щодо використання закріпленої за районами соціальної інфраструктури. А головне, передача відповідних податкових надходжень на низовий рівень не рятує ситуацію, якщо їх у цілому недостатньо.

Економічна ціна для регіону військового конфлікту з Росією непропорційно висока у порівнянні з іншими регіонами України. Через окупацію Криму та бойові дії на Донбасі регіон втратив транзитний потенціал та усталені ринки для своєї продукції. Пере-спрямування на узбережжя Запорізької та Херсонської областей туристичних потоків з України, які раніше спрямовувалися до Автономної Республіки Крим, а також розвиток вирощування рису на зрошувальних землях Херсонщини (також раніше здійснювалося переважно у Криму) не змогли повною мірою компенсувати ці негативні чинники.

Ситуація транспортного «глухого кута» для регіону залишається не подоланою. Додатковим викликом є зниження доступності внутрішньо-регіональних перевезень, насамперед для тих категорій населення, які не володіють власними транспортними засобами.

Для територій, об'єктивно недостатньо розвинутих, з широко поширеною «культурою бідності» особливо подразливим чинником стало зростання комунальних тарифів. Хоча необхідність приведення їх до економічно обґрунтованого рівня є досить давньою, саме дефіцит економічних ресурсів, викликаних агресією Російської Федерації та необхідністю їй протидіяти, став тригером очікувано непопулярної державної політики у цьому напрямі.

Хоча українські органи сектору безпеки і оборони посилили власну присутність у регіоні, мілітаризація Росією Криму та регіону Азовського моря створює почуття загрози у місцевих жителів. Тому, враховуючи перелічені чинники, не дивно, що значна частка населення українського «Міжмор'я» прагне відновлення співробітництва з Росією як певної гарантії її ненападу.

При тому, такі громадяни переважно усвідомлюють відповідальність Кремля за агресію. Але аргументи справедливості («агресор має бути покараний») хоча і є дієвими, поступаються установкам виживання.

Додатковим чинником, що сприяє «проросійським сентиментам» є сподівання на повернення «старих добрих часів» активної економічної

співпраці з Російською Федерацією. Для півдня Запорізької області важливим також є чинник російської етнічної/політичної ідентичності помітної частини громадян (за опитуванням близько 20 %).

Причиною таких установок є і те, що для «аполітичної», тобто більшої частини населення загрози, пов'язані з деградацією регіону, такі як бідність та зростання злочинності (останній чинник може мати більш психологічний характер, оскільки не підтверджується статистикою поліції), актуальніші ніж загроза воєнних дій. Хоча наслідки воєнного спустошення потенційно катастрофічні, їх потрібно «уявити», у той час як страхи бідності чи нападу злочинців навіюються регулярно повторюваною інформацією чи практиками.

Попри закладену у радянські часи парадигму «багатонаціонального регіону» та помітне у порівнянні соціологічними дослідженнями на півдні Херсонщини 2017 року покращення ставлення до етнічних груп, які сповідують іслам (турок-ахиска (месхетинців) і киримли (кримських татар), а також ромів, зберігається приховане, але поширене сприйняття таких меншин як загрози, а відтак і ксенофобські настрої.

Тому все, що викликає у представників більшості підозру у амбіціях меншини на владу на певній території, приміром будівництво культової споруди, викликає несприйняття значної частини населення (45 % – на півдні Херсонщини, 27 – півдні Запорізької області, де, втім, відсутні місця компактного проживання меншин, які сповідують іслам).

З іншого боку, розходять активні процеси трансформації соціальних відносин і у самих спільнотах меншин, де відбувається ерозія традиційних практик управління. Це, з одного боку сприяє інтеграції відповідних меншин, з іншого – може призвести до нових конфліктів, проблем з комунікацією з боку влади чи інших зацікавлених суб'єктів через втрату авторитету традиційних лідерів, появи внутрішньої конкуренції всередині етнічних громад.

На тлі ксенофобських настроїв, навіть спонтанні конфлікти, подібні до того, що відбувся 1 липня 2019 року в с. Хрестівці Чаплинського району Херсонської області, де на місцевому кладовищі було зруйновано понад 100 надгробних пам'ятників підлітками віком від 10 до 14 років з родин турків-месхетинців, можуть набути насильницького характеру. Ще більш небезпечними можуть бути спеціально організовані провокації.

Враховуючи недостатню прозорість, а часто і тіньовий характер відносин у земельній сфері та важливість сільського господарства у регіоні, суттєвим конфліктогенним чинником, здатним призвести до застосування насилля, може стати запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення.

Політика зовнішніх акторів щодо регіону та межі її ефективності

Можна констатувати, що за період, що минув після початку агресії Росії щодо України та пов'язаних з ним внутрішніх трансформацій в Україні у регіоні, попри наявні виклики збережена стабільність, а загрози насильницьких конфліктів залишаються переважно потенційними.

Водночас ці результати можна оцінити як «керований занепад», за умов якого, звісно, нейтралізуються безпосередні загрози, але не можливо зупинити наростання структурних проблем регіону, які їх породжують. Дуже високий рівень підтримки у південних районах Запоріжжя та Херсонщини опозиційних попередній центральній владі політичних сил демонструє значне розчарування населення таким становищем.

Слід також враховувати, що політика російської влади, спрямована на ведення підривної діяльності, принаймні у формі інформаційних операцій, залишиться стабільною навіть за умов «замороження конфлікту» з Україною. «Проблемні регіони» поряд з контрольованою територією є для російської влади не лише можливим напрямком експансії, але і запорукою внутрішньої стабільності. Їх роль – демонстрація населенню Росії чи окупованих нею територій того, що опір російській владі призводить лише до погіршення умов життя.

За такої ситуації у середньостроковій перспективі ризики серйозних загострень у регіоні принаймні зберігатимуться, якщо не наростатимуть. Особливо, коли сплеск суспільного оптимізму, пов'язаний з самим фактом зміни влади у Києві вичерпається.

У часів президентської каденції Петра Порошенка державна політика щодо півдня Запорізької і Херсонської областей (як власне і регіональна політика у цілому) відрізнялася як вимушеною економічною ощадливістю, так і «адміністративним спрощенням». Процес децентралізації мусив зняти з центральної влади тягар повсякденного управління регіоном. Реальною опорою державної політики стали місцеві еліти, незалежно від рівня їх добросовісності. Головне, щоб вони якимось чином забезпечували стабільність.

Певні інвестиції держави, зроблені після 2014 у розбудову військової інфраструктури та інфраструктури правоохоронних органів у регіоні умовно достатні для недопущення масштабних проявів насилля, крім прямої військової агресії. У одному з інтерв'ю згадувався випадок, коли попередження правоохоронних органів запобігло використанню найманців під час земельного

конфлікту. У цілому ефективно спрацювала поліція та СБУ для запобігання насильницькій ескалації згаданого конфлікту у с. Хрестівці.

Водночас за своєю природою правоохоронні органи і спецслужби реагують скоріш на наслідки конфліктів, ніж сприяють їх конструктивній трансформації. За таких умов завжди існує ризик, що їх втручання буде недостатньо оперативним чи ефективним під час можливого наступного загострення.

Важливим внеском у стабільність у регіоні була і залишається підтримка, яку надають міжнародні організації. Водночас, об'єктивно їх спосіб дій спрямований на взаємодію з місцевими активістами та/або надання певних благ вразливим соціальним групам (насамперед внутрішньо перемішеним особам). Водночас кінцеві бенефіціари відповідних зусиль – пересічні мешканці півдня Запорізької і Херсонської областей, не завжди були спроможні отримати реальну користь від відповідних проектів через проблеми атомізації суспільства, іноді недостатній авторитет та/чи спроможності самих активістів. Поширеним також є сприйняття певних позитивних для громади результатів як «належного», або «це мене не стосуються».

Структурним обмеженням ефективності як державної політики так і зусиль донорів є їх спрямованість на активну частину населення, яка зазвичай і так у цілому відносно успішна та лояльна. Втім досягнення позитивного ефекту для відносно пасивних громадян потребує вкладення значно більших як фінансових, так і організаційних ресурсів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо можливих заходів покращення рівня людської безпеки півдня Запорізької і Херсонської областей

Транспортна доступність

«Азовська залізниця» - масштабним проектом, який спроможний не лише інтенсифікувати соціальне та економічне життя у регіоні, але мав би значний позитивний вплив на стратегічні позицію України на Азовському морі стало б прокладення прибережної залізниці від Маріуполя до Херсону.

Водночас реалізація цього проекту потребує тривалого часу та дуже значних фінансових ресурсів, строк тривалості окупності яких і навіть сама можливість повернення таких інвестицій потребує спеціальних економічних досліджень.

Економнішою альтернативою чи доповненням цього проекту могла б стати **побудова дороги, яка б з'єднала автошляхи Е97 та М18** через південні райони Херсонської області. З іншого боку вплив його на економічні та соціальні процеси у регіоні також був би нижчим.

Важливим для якості життя віддалених сіл та селищ півдня Херсонської та Запорізької областей, водночас доступним навіть для органів регіональної та місцевої влади є **субсидування регулярних автобусних маршрутів** до таких населених пунктів.

Стимули до реіндустріалізації

Запровадження податкових пільг для підприємств, які створюють нові робочі місця у південних райони Херсонської та Запорізької областей.

При цьому потреба у таких підприємствах є не лише у «внутрішніх», віддалених від моря населених пунктах, але і в «курортних містах», таких як Скадовськ чи Бердянськ, оскільки зайнятість у рекреаційній сфері там сезонна і триває лише кілька місяців.

Водночас у таких містах надання пільг має пов'язуватися з більш жорсткими стандартами щодо впливу на довкілля, аби діяльність нових підприємств не завадила розвитку туристичної сфери.

Протидія «тиранії ринку»

Враховуючи, що невисока щільність населення у віддалених від узбережжя територіях південних райони Херсонської та Запорізької областей знижує зацікавленість у веденні там бізнесу через транспортні видатки та обмежений обсяг ринку, доцільною є організаційна та матеріальна підтримка розвитку **кооперативів**.

Виробнича кооперація, насамперед сільськогосподарська, сприятиме підвищенню конкурентоздатності невеликих сільськогосподарських виробників, залучення до товарного сільськогосподарського виробництва осіб, які за інших умов не могли б взяти у ньому участь. Споживча кооперація сприятиме кращій доступності та розширенню асортименту товарів для жителів віддалених населених пунктів.

Попередження конфліктних загострень замість реагування

Важливим для ефективної регіональної політики по всій Україні, але критичним для вразливих регіонів, таких як південні райони Херсонської та Запорізької областей є запровадження **інституту префектів** замість системи обласних державних адміністрацій, які б здійснювали координацію взаємодії державної та місцевої влади, територіальних громад між собою, зокрема в

рамках спільних проектів, моніторинг та попередженням конфліктів, мали змогу втручатися у випадку явного порушення місцевою владою законів України.

Стати елементом цієї реформи чи навіть передувати їй могло б запровадження на регіональному рівні **уповноваженого з протидії дискримінації**, основним завданням якого має стати моніторинг ситуації у етно-конфесійній сфері, інших сферах, де можливі прояви дискримінації, виявлення конфліктів на ранніх стадіях та їх вирішення чи нейтралізація шляхом медіації між сторонами². Особливо актуальна відповідна діяльність для південних районів Херсонщини.

Відповідно посадова особа має бути заступником голови обласної державної адміністрації (чи, відповідно, префекта).

Стимули до співпраці громад

За умов передачі повноважень до громад важливим чинником регіонального розвитку стає їх здатність до кооперації з метою здійснення проектів, які становлять спільний інтерес, насамперед з утримання соціальної інфраструктури, якою керували на рівні районів. Враховуючи брак досвіду такої кооперації та необхідність формування необхідної до неї взаємної довіри, корисним би було **часткове державне та або грантове фінансування спільних проектів громад, за умови їх фінансової участі у таких проектах.**

Стратегія малих кроків

Хоча низка заходів, які вже реалізуються, за своєю природою не можуть принципово змінити ситуацію у південних районах Херсонської та Запорізької областей, вони тим не менш, корисні для зміцнення людської безпеки у регіоні та зниження ризику деструктивних конфліктів. Це зокрема:

- Сприяння громадам, зокрема надання їм експертної підтримки з формування візій власного майбутнього та, відповідно, напрямків бажаного розвитку;
- підтримка малого бізнесу та людей, які прагнуть розпочати власну справу (бізнес-навчання, пільгове кредитування, консалтинг);
- підтримка місцевих ЗМІ (навчання журналістів, субсидування виробництва контенту, закупівля обладнання);
- організація навчання, тренінгів, підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;

² Більш докладно про цю пропозицію див. додаток

- проведення семінарів і тренінгів, просвітницька діяльність серед населення зокрема з медіа-грамотності, ненасильницького вирішення конфліктів, просування відкритості та толерантності;
- сприяння міжрегіональним культурним контактам, насамперед за участю молоді та школярів.

Водночас доцільним є аудит відповідних заходів, пошук напрямів більш ефективного витрачання ресурсів, зокрема пошуку балансу між цілями та програмами органів влади та/чи донорів і потребами/можливостями місцевих громад.

Лише ризикована можливість

Політичні тенденції, які свідчать про можливість «замороження» конфлікту на Донбасі і зниження інтенсивності протистояння з Росією, можуть призвести до часткового відкриття для бізнесу південних районів Херсонської та Запорізької областей традиційних ринків нині окупованих українських регіонів. Відповідні зв'язки потенційно корисні не лише для розвитку економіки південних районів Херсонської та Запорізької областей, але для підтримання зв'язку з Україною населення тимчасово окупованих територій, що сприятиме полегшенню їх реінтеграції у майбутньому.

Водночас, враховуючи як можливі політичні наслідки таких зв'язків, можливу негативну реакцію окремих груп чи спільнот на такий крок (зокрема колишні учасники бойових дій на сході України, кримли), супутні ризики для громадян України на непідконтрольній центральній владі території, визначення формату економічної взаємодії потребує попередньої відкритої дискусії з залученням як зацікавлених державних органів, так і громадських організацій.

У будь-якому випадку необхідно враховувати можливість використання російською владою економічних зв'язків як зброї у майбутньому. Показовою у цьому контексті є ситуація із заборонаю російським авіакомпаніям здійснювати авіарейси у Грузію у розпал туристичного сезону. Підставою такого рішення стали масові протести проти поведінки депутата Держдуми Росії у парламенті Грузії влітку 2019 року.

Тож відновлення доступу до традиційних для регіону ринків збуту продукції без принаймні часткового відновлення контролю України над окупованими територіями, не може розглядатися як основний драйвер його розвитку.