

# ВНУТРИУКРАИНСКИЕ ДИСКУССИИ ПО ДОНБАССУ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Дата: 21.09.2018 Автор: Елисей Полынков



Рубрика: [Россия и постсоветское пространство](#)

Нерешенность проблемы статуса Донецкой и Луганской областей напрямую влияет не только на экономическую и политическую стабильность Украины, но и на стабильность и безопасность Европы, а также на отношения России, ЕС и США. Попытки региональных и мировых акторов урегулировать вопрос о статусе непризнанных республик говорит о взаимном желании выработать единую стратегию мирного политического урегулирования. Однако на данном этапе разрешение конфликта затруднительно по ряду внешне- и внутривосточных причин.

Вопрос автономизации Донбасса впервые возник после российской революции 1917 г. Созданная большевиками Донецко-Криворожская Республика в составе РСФСР юридически просуществовала около года, после чего была присоединена к УССР. В дальнейшем вопрос политического статуса Донецкой области не обсуждался вплоть до распада Советского

Союза, когда в начале 1990-х годов на Украине прошел ряд опросов по вопросу изменения территориального устройства страны. В соответствии с результатами голосования в Донецкой области за федерализацию и использование русского языка в качестве государственного проголосовало большинство, однако итоги референдума были проигнорированы украинскими властями.

Следующей попыткой пересмотра действующего территориально-административного устройства был проект создания Юго-Восточной Украинской Автономной Республики, возникший в 2004 г. как альтернатива результатам оранжевой революции. Однако эта идея не нашла широкой поддержки.

Спустя 10 лет вопрос политического статуса Донецкой области вновь приобрел актуальность в связи с приходом к власти правительства, объявившего курс на всестороннюю интеграцию с Европейским союзом. В ответ на действия украинского руководства начались протесты в Донецкой и Луганской областях. За короткий период в регионах установилась новая власть и прошёл референдум о независимости, результаты которого не были признаны Киевом. В апреле 2014 года началась силовая операция, направленная на восстановление украинской власти в республиках.

## **Динамика переговорного процесса**

### **а) «Минск-1»**

Регулярные встречи представителей России, Украины, Франции и Германии в нормандском формате стали прологом к одобрению единого всеобъемлющего комплекса мер, направленного на мирное урегулирование конфликта. Однако, уже с начала действия минского протокола в сентябре 2014 г. начались трудности в его реализации. Главной проблемой первых договорённостей являлась политическая составляющая, а именно закон об особом статусе Донбасса и обязательство о проведении местных выборов. Несмотря на принятие Закона об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, реальный процесс урегулирования так и не начался: вступила в силу только статья 1, определяющая временные рамки соглашений. Другие статьи закона обуславливали начало их действия формированием органов самоуправления, избранных в соответствии с украинским законодательством и соблюдением международных стандартов. Более того, проведение выборов, согласно закону, невозможно без разоружения и вывода незаконных формирований, то есть фактической капитуляции народной милиции ДНР. Таким образом, выборы главы республики не были признаны украинской стороной по причине несоответствия условиям

принятого закона.

Тем не менее, «Минск-1» привёл к позитивным последствиям:

- удалось приостановить активные боевые действия, стабилизировать фронт и начать отвод военной техники;
- начался обмен пленными;
- была развернута деятельность миссии ОБСЕ с целью мониторинга и верификации неприменения оружия;
- договор был признан международным сообществом.

Однако Минский протокол лишь на время остановил военные действия. Более того, вопрос политического статуса требовал не просто введения временного закона о порядке местного самоуправления, а пересмотра действующей конституции. Таким образом, «Минск-1» требовал дополнения.

## б) «Минск-2»

В феврале 2015 г. контактная группа в Минске подписала новые соглашения, которые внесли корректировки в пункты предыдущего протокола. Отличительной чертой документа был иной подход к определению политического статуса Донбасса, который **теперь необходимо было зафиксировать в Конституции при согласовании и обсуждении с представителями непризнанных республик.**

## Ключевые изменения в политической части минских договорённостей

**Минск-1 (5 сентября 2014 г. и 19 сентября 2014 г.)**

Обеспечение проведения досрочных местных выборов в соответствии с законом «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областях»

**Минск-2 (12 февраля 2015 г.)**

На основании закона «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областях» вопросы местных выборов будут обсуждаться с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской области в рамках трёхсторонней контактной группы

**Различия**

Вовлечение представителей непризнанных республик в процесс обсуждения предстоящих выборов на местном уровне

Продолжение инклюзивного национального диалога

В первый день после отвода вооружений начать диалог с представителями отдельных районов о проведении местных выборов в соответствии с законом об особом статусе. Не позднее 30 дней с момента подписания договора принятие парламентом Украины постановления с указанием территории, на которую распространяется особый режим в соответствии с законом «Об особом порядке местного самоуправления».

Детализация юридических обязательств Украины по легализации сложившейся власти в отдельных районах Донецкой и Луганской областей

Проведение децентрализации власти, в т.ч. путём принятия закона об особом статусе

Проведение конституционной реформы, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (при согласовании с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей), а также принятие постоянного законодательства о порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областях.

Появление обязательств проведения конституционной реформы при согласовании с представителями неподконтрольных территорий

«Минск-2» конкретизировал главные проблемы, возникшие в процессе оформления первого протокола. Но, несмотря на признание договора международным сообществом, пункты соглашений были интерпретированы участниками процесса по-разному. Украинская сторона заявила о нецелесообразности проведения выборов в республиках без контроля за границей и разоружения вооруженных группировок, и в данном вопросе ее поддержали Германия и Франция. В свою очередь, Россия ссылается на невозможность передачи границы Украине до проведения конституционной реформы и местных выборов, что предусмотрено Минскими соглашениями.

В целом, минским договорённостям удалось достичь некоторых целей, направленных на деэскалацию конфликта, а именно:

- приостановка наступательной фазы военных действий и частичное прекращение огня;
- начало постоянного совместного функционирования представителей Украины и республик Донбасса в Минске в рамках четырёх подгрупп.

Тем не менее, достигнутые успехи перечёркиваются длительной неопределённостью политического статуса Донбасса и отсутствием действий со стороны Украины, направленных на совместную с ДНР разработку конституционной реформы. Таким образом, минский процесс, хотя и является единственной и безальтернативной площадкой в вопросе обсуждения мирного урегулирования на Украине, не смог выработать приемлемую формулу политического статуса Донбасса.

## **Позиция украинских политических элит**

Статус Донбасса и неразрешённость военного конфликта в целом – предмет острых внутриукраинских политических дискуссий. На данный момент в Верховной Раде, несмотря на широкое представительство разных в идейно-политическом отношении партий, доминирует позиция о незаконности и преступности власти на неподконтрольных территориях. Военно-политические руководители ДНР и ЛНР рассматриваются как «сепаратисты» и «боевики». Единственной парламентской политической силой, призывающей к началу национального диалога с жителями Донбасса и соблюдению права на использование русского языка, является Оппозиционный блок, занявший четвёртое место по итогам выборов в Верховную Раду в 2014 г.

Тем не менее, несмотря на доминирование коалиции «Европейская Украина», в состав которой вошли все партии, кроме Оппозиционного блока, депутатам не удалось выработать общей стратегии политического урегулирования. Главная причина этого – разногласия относительно степени децентрализации и возможного статуса неподконтрольных территорий. В соответствии с проектом новой конституционной реформы территориальная громада (община) как самостоятельная административно-территориальная единица становится фундаментом всей структуры власти Украины. В полномочия громады входят назначение налогов, формирование программ социально-экономического и культурного развития, обеспечение реализации результатов референдумов, а также ряд других вопросов местного значения. Поправка предусматривает создание института префекта, представителя государственной власти, осуществляющего контроль над деятельностью органов местного самоуправления. Статус Донбасса, согласно проекту Конституции, регулируется Законом «Об особом порядке реализации местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», действие которого

приостановлено до выборов в этих районах. В августе 2015 г. проект новой конституционной реформы был одобрен Верховной Радой в первом чтении.

*Рисунок 1. Результаты голосования по проекту конституционной реформы в части децентрализации (1 чтение)*



Источник: Официальный веб-портал Верховной Рады.

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=3462](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3462)

*Рисунок 2. Результаты голосования по вопросу принятия закона «об особенностях государственной политики и обеспечения государственного суверенитета Украины над временно оккупированными территориями в Донецкой и Луганской областях» (Закон «О реинтеграции»; первое чтение)*



Источник: Официальный веб-портал Верховной Рады.

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=14898](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=14898)

**Результаты голосований показывают, что в парламенте Украины присутствует раскол по вопросу определения политического статуса Донбасса и обеспечение 2/3 голосов, необходимых для принятия закона во втором чтении, не представляется возможным.**

*Рисунок 3. Результаты голосования по продлению действия Закона «О создании необходимых условий для мирного урегулирования ситуации в отдельных районах Донецкой и Луганской области»*



Источник: Официальный веб-портал Верховной Рады.

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=14900](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=14900)

Позиция Блока Петра Порошенко заключается в невозможности реализации политической части соглашений без полного контроля над территорией Донецкой и Луганской областей. В то же время представители Радикальной партии Олега Ляшко убеждены, что минские соглашения не соответствуют интересам страны, а закон об особом статусе способствует усилению сепаратистских тенденций. В свою очередь партия «Самопомощь»

поддерживает идею децентрализации и определения статуса Донбасса, однако не в рамках законопроекта о реинтеграции, рассмотренного в первом чтении в октябре 2017 г. В данном документе впервые говорится о возможности законодательного определения РФ в качестве «вооруженного агрессора», а руководство непризнанных республик рассматривается как «российская оккупационная власть». В законопроекте также говорится о завершении антитеррористической операции и переходе к новому формату обороны страны с возможностью президента объявлять военное положение и применять вооруженные силы в любой период и на неопределенный срок.

Не наблюдается единой позиции по Донбассу и в украинском обществе. Согласно результатам соцопроса, в 2015 г. 14,3% опрошенных были убеждены в необходимости силового решения конфликта. В то же время 43,2% респондентов считали, что достичь политического урегулирования можно исключительно путём переговоров, и более 20% не смогли чётко ответить на данный вопрос. Отношения к республикам также зависят от того или иного региона Украины. В западных областях большинство опрошенных поддерживает реинтеграцию Донбасса в Украину без возможности децентрализации, в то время как на востоке страны респонденты считают, что вернуть неподконтрольные территории можно путём автономизации региона.

*Рисунок 4. Отношение населения к событиям на Донбассе: цена мира и преодоления конфликта*



Источник: Фонд демократической инициативы имени Илька Кучерива .  
URL: <http://dif.org.ua/article/stavlennya-naselennya-do-podiy-na-donbasi-tsin-a-miru-i-shlyakhi-podolannya-konfliktu>

Таким образом, процесс законодательного оформления политического статуса Донбасса в условиях функционирования премьер-президентской республики в решающей степени зависит от парламента, в котором сегодня невозможно одобрить подобный законопроект конституционным большинством. Стоит также учитывать позицию ультраправых националистических организаций, не представленных в Верховной Раде, но обладающих определённым политическим и силовым ресурсом. Представители этих объединений нацелены исключительно на военный сценарий и выступают за выход из Минских соглашений. В результате любая инициатива по Донбассу сталкивается с трудностями уже на этапе предварительного рассмотрения.

## Сценарии развития

Учитывая курс украинского правительства на непризнание действующей власти на неподконтрольных территориях, а также бесплодность совместного взаимодействия по вопросу разработки новой конституции, **наиболее вероятным сценарием** развития кризиса в текущих условиях является возобновление интенсивных боевых действий. В таком случае обе стороны окончательно перестанут придерживаться достигнутых договорённостей, и остановить войну можно будет только после подписания нового соглашения иного формата и с другими условиями. К такому развитию событий также подталкивают планы США по возможной поставке летального оружия на Украину, что может стать причиной обострения ситуации. Вопрос введения миротворцев ООН на Донбасс сегодня активно обсуждается участниками переговорного процесса, и главным предметом споров является область развёртывания вооруженной миссии. Причиной возобновления активных боевых действий может стать размещение миротворцев на всей территории ДНР и ЛНР, с чем категорически не согласны представители республик. В то же время в условиях общественно-политической нестабильности сохраняется риск прихода к власти на Украине радикальных сил, нацеленных на военное решение конфликта. На возобновление противостояния также указывает недавно одобренный в первом чтении законопроект о реинтеграции Донбасса, закрепляющий особые права президента в использовании вооруженных сил. Более того, украинскому правительству удалось значительно увеличить состав вооруженных сил, улучшить военно-стратегический потенциал армии при активной поддержке европейских и американских военных инструкторов.

**Второй возможный сценарий** заключается в дальнейшей заморозке конфликта и откладывании решения политического статуса Донбасса на неопределённый срок (фактически до выборов нового президента Украины). На данном этапе администрация Порошенко не способна совместно с парламентом выработать ясную позицию по вопросу статуса неподконтрольных территорий, предусмотренного минскими договорённостями. Проект конституционной реформы не поддержан абсолютным большинством партий, а его основные положения не согласованы с представителями непризнанных республик. Дальнейшее «полувоенное» состояние способствует расширению коррупционных схем среди органов власти, а также мобилизации электората в случае выборов. Более того, отсутствие прогресса в разрешении конфликта неблагоприятно влияет на экономическую ситуацию на Украине, что является основанием для ожидания дальнейшей финансовой помощи стране со стороны ЕС.

**Третий сценарий**, на реализации которого настаивают участники переговорного процесса, заключается в имплементации достигнутых



соглашений. В случае внесения в конституцию поправок, согласованных с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей, а также принятия закона об особом статусе, произойдёт фактическая легализация руководства ДНР и ЛНР, вооруженные силы республик трансформируются в «народную милицию», и регион получит возможность трансграничного сотрудничества с регионами России. Однако, этот сценарий маловероятен, так как отсутствует его реальная поддержка со стороны украинского истеблишмента и общественности. Тем не менее, на данном этапе политического урегулирования это единственный способ сохранить территориальную целостность государства.

## Выводы

В настоящий момент главной проблемой минских договорённостей является отсутствие их непосредственной поддержки со стороны украинских политиков и невозможность выработки общей стратегии президента и парламента в вопросе определения политического статуса Донбасса. Ситуация также осложнена тем, что заморозка конфликта по различным соображениям весьма выгодна украинской власти, а имплементация соглашений может стать причиной еще более глубокого раскола в украинском обществе. Текущий состав парламента не способен решить данную проблему из-за отсутствия консенсуса. Вопрос политического урегулирования в будущем будет зависеть не только от результатов выборов президента (2019 г.), депутатов Верховной Рады (2018 г.) и, соответственно, политической воли нового киевского руководства, но и от степени давления на Украину со стороны стран-гарантов соблюдения договорённостей.

Северодонецкий съезд: Правда очевидца / Независимое информационно-аналитическое издание «Ура-Информ. Донбасс».

URL: <http://ura.dn.ua/28.11.2005/4871.html>

Комплекс мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015/ ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/ru/cio/140221>

Mind the Gap: interpreting the Minsk II Agreement / The Institute for European Studies (IES). URL: <https://www.ies.be/files/Policy%20Brief%202016:3.pdf>

The European Parliament. Briefing «Ukraine and the Minsk II agreement On a frozen path to peace?» /

URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573951/EP\\_RS\\_BRI\(2016\)573951\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573951/EP_RS_BRI(2016)573951_EN.pdf)

Предвыборная программа Оппозиционного Блока. Официальный интернет-портал партии /

URL: <http://opposition.org.ua/peredviborcha-programa-opozicijnogo-bloku.html>

Проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины в части децентрализации. Официальный веб-портал Верховной Рады /

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

Проект закона «об особенностях государственной политики и обеспечения государственного суверенитета Украины над временно оккупированными территориями в Донецкой и Луганской областях». Официальный веб-портал Верховной Рады /

URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62638](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638)

Мысли и взгляды населения Украины относительно методов противостояния интервентам: сентябрь 2015. Киевский международный институт социологии /

URL: <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=546&page=1>