

Э.Соловьев

**УКРАИНСКАЯ ПОЛИТИКА ПО ПОИСКУ УРЕГУЛИРОВАНИЯ
КРИЗИСА НА ДОНБАССЕ: ЭФФЕКТ КОЛЕИ**

DOI: 10.20542/2073-4786-2020-4-37-45

Триумф В.Зеленского, получившего во втором туре президентских выборов весной 2019 г. 73% голосов избирателей, и безоговорочная победа на выборах в Верховную Раду созданной им партии «Слуга народа», получившей большинство мест в парламенте и не нуждавшейся в формировании коалиции с другими политическими силами, казалось, открывали безграничные возможности для решения насущных политических проблем и вопросов социально-экономического развития страны. Столь массовая поддержка была обусловлена двумя ключевыми установками, заявленными Зеленским в ходе избирательной кампании, – прекратить войну в Донбассе и превратить Украину в обеспеченную восточноевропейскую страну, победив коррупцию.

Однако через полтора года его президентства приходится констатировать: после первых попыток активности в сфере реформ и поиска собственной линии в рамках урегулирования ситуации в Донбассе, Зеленский вернулся в проторенное Порошенко русло, как в плане «олигархизации» украинского политического процесса, так и в поиске решения проблем на востоке страны.

Еще в декабре 2019 г. ситуация не выглядела безнадежной. Казалось, что переговоры лидеров РФ, Украины, Германии и Франции, состоявшиеся 9 декабря в так называемом Нормандском формате в Париже, сдвинули Минский процесс с мертвой точки, и застопорившийся (примерно с 2016 г.) процесс мирного урегулирования в Донбассе, наконец, активизируется. Однако уже к февралю 2020 г. перспектива следующей встречи на высшем уровне в Нормандском формате оказалась под вопросом. В состоявшемся накануне Мюнхенской конференции по безопасности телефонном разговоре с В.Зеленским президент В.Путин (в изложении пресс-службы Кремля) поставил вопрос о готовности официального Киева исполнять принятые на себя в Париже обязательства и условия Минских соглашений.

Лидеры «нормандской четверки» в Париже тогда договорились о первоочередных шагах, которые должны быть предприняты для того, чтобы можно было продолжить переговоры в апреле. Речь шла о полном прекращении огня в Донбассе (без разведения сторон, о чем договориться

из-за позиции Киева не удалось), о допуске в зону конфликта представителей Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ и Международного комитета Красного Креста, обмене удерживаемыми лицами, определении трех участков для нового этапа отвода сил на линии разграничения сторон (Украины и ДНР/ЛНР). Предполагалось также, что к моменту нового саммита в Берлине Киев предпримет шаги по закреплению особого статуса Донбасса в законодательстве страны, включая Конституцию Украины.

Глава МИД РФ С.Лавров неоднократно подчеркивал, что, прежде чем созвать апрельский саммит в Нормандском формате в Берлине, необходимо выполнить то, о чем договорились в декабре. Без этого саммит будет лишен смысла [1; 2]. В конечном счете все упирается в категорическую неготовность украинских властей вступить в прямой диалог с Донецком и Луганском, поскольку ДНР и ЛНР не признаются Киевом самостоятельными образованиями.

По сути, ситуация вернулась к тому состоянию, в котором она оказалась к концу 2016 г., когда переговоры в Нормандском формате были прекращены. Украина видит своим противником в Донбассе Россию, а Москва рекомендует Киеву вступить в переговоры с ДНР/ЛНР, чтобы начать выполнение Минских соглашений в утвержденной ранее последовательности. Киев при этом не собирается разговаривать с руководством республик и требует изменить очередность выполнения пунктов Минских соглашений, поскольку в нынешнем виде их реализация привела бы к легализации ДНР/ЛНР. В результате начинается бег по замкнутому еще при Порошенко кругу.

В марте 2020 г. на Украине произошли два знаковых события, которые позволяли надеяться на изменение ситуации в рамках Минского и Нормандского процессов урегулирования Донбасского кризиса. 12 марта в Киеве состоялась неоднократно переносившаяся советником главы СНБО С.Сивохо презентация «Национальной платформы примирения и единства». В рамках мероприятия докладчик не акцентировал, как это принято у представителей современной украинской элиты, «агрессивную сущность» России и, по сути, хотя и в весьма сдержанных выражениях, призвал к окончанию «внутреннего конфликта» на Востоке страны (естественно, не употребив некорректных в украинском контексте выражений, вроде «гражданская война» и др.). Сивохо не занимал высоких должностей, но аналитики были уверены, что в содержательном плане он презентовал (запустил своего рода «пробный шар») новый подход президента Зеленского к попыткам урегулирования ситуации на Донбассе и общему улучшению гуманитарной обстановки на востоке Украины.

А 11 марта состоялось заседание Трехсторонней контактной группы (ТКГ), на котором было принято решение об учреждении при ТКГ Консультативного совета с участием полномочных представителей Отдельных районов Донецкой и Луганской областей (ОРДЛО), т.е. территорий ДНР и ЛНР. В Консультативный совет при политической подгруппе ТКГ (т.е. с прерогативой решения политических вопросов урегулирования) должны были войти десять представителей Украины, десять представителей ОРДЛО и по одному представителю (с правом совещательного голоса) от ОБСЕ, Франции, Германии и России.

Основной задачей Совета являлось проведение диалога, консультаций и наработки предложений по проектам политических и правовых решений для урегулирования конфликта. Это было воспринято как серьезный сигнал с украинской стороны, поскольку ранее Киев категорически отказывался контактировать с представителями ОРДЛО на всех уровнях (с 2018 г., в соответствии с украинским законодательством, власти ДНР и ЛНР официально именовались «оккупационными администрациями» РФ). Исключением были лишь поиски решения отдельных гуманитарных проблем и вопросов обмена удерживаемыми лицами.

Казалось, в Киеве действительно происходят подвижки, и новые переговорщики – бывший советник, а ныне руководитель офиса (администрации) президента Украины А.Ермак и пришедший на смену В.Суркову заместитель руководителя администрации президента РФ Д.Козак – способны найти пути к поиску компромиссов. Однако прилив оптимизма был недолгим. Уже в ходе презентации «Национальной платформы примирения и единства» С.Сивохо был изгнан с трибуны (на кадрах о презентации было видно, что он упал) присутствовавшими на мероприятии националистами, которые фактически сорвали мероприятие. Сивохо был вынужден ретироваться.

Президент В.Зеленский на произошедшее никак не отреагировал, а непосредственный начальник Сивохо – глава СНБО А.Данилов (кстати, уроженец Луганской области) лишь слегка пожурил националистов и одновременно попенял Сивохо за резкость некоторых его формулировок, возмущивших присутствовавших на мероприятии патриотов и ветеранов АТО. Сам С.Сивохо через несколько дней заявил представителям прессы, что «активисты» его неправильно поняли – он имел в виду, что внутренний конфликт, урегулирования которого намерена добиваться администрация Зеленского, обусловлен кознями Кремля в рамках «гибридной агрессии» Москвы против Украины – и если бы его дослушали до конца, он бы все разъяснил.

Дальше – больше. Произошла утечка в украинскую прессу содержания решения ТКГ о создании Консультативного совета. В Киеве на очередное «предательство» и «смену формата переговоров» президентским офисом крайне болезненно отреагировали политические «активисты» и местная патриотическая интеллигенция. Президенту пеняли на недопустимость диалога с ДНР и ЛНР. Логика критиков хорошо вписывается в сформировавшийся при Порошенко устойчивый политический нарратив, согласно которому Украина должна вести переговоры с «доказанной участницей вооруженного конфликта», т.е. с Россией. Если официальный Киев согласится сидеть за одним столом с де-юре гражданами Украины, это будет означать де-факто отказ от претензий к России; под сомнение будет поставлено наличие международного конфликта, «агрессии и оккупации» со стороны РФ, что разрушит всю тщательно создававшуюся годами при поддержке западных партнеров идеологическую конструкцию; решение противоречит законодательству Украины (в 2018 г. Россия признана Радой «страной-агрессором») и т.д.

Судя по всему, такой поворот событий и проявленная Зеленским самостоятельность не понравились и в Вашингтоне, откуда вполне благосклонно наблюдали за патриотической истерией по этому поводу на Украине. И позиция президента Зеленского сразу изменилась. Представителями его офиса было заявлено, что решение украинской стороной не подписано, а лишь «согласовано». Администрация президента также отреагировала соответствующим образом, причем так, что сорвались даже переговоры об обмене «удерживаемыми лицами» – то, что Зеленскому ранее удавалось проще всего.

А.Ермак лично полностью дезавуировал договоренности, категорически отказался вести диалог с представителями республик и вообще отверг возможность каких-либо контактов с представителями ОРДЛО, заявив, что изначально предполагалось инкорпорировать в этот «консультативный совет» неких абстрактных «представителей Донецка и Луганска» из числа находящихся на Украине политических активистов, выходцев из Донбасса, которые и должны представлять его народ.

Еще два политических события 2020 года давали некоторую надежду на возможность эволюции позиции Киева – достижение 27 июля договоренности в рамках ТКГ о бессрочном прекращении огня на линии соприкосновения и подключение по решению Зеленского к работе ТКГ первого президента Украины Л.Кравчука, а также первого главы правительства независимой Украины В.Фокина. Прекращение огня действительно в основном соблюдается сторонами. Количество обстрелов (особенно с применением тяжелых видов вооружений) и число жертв

сократилось во второй половине года в разы. Но это – единственный позитивный итог года.

Подключение к работе ТКГ ветеранов украинской политики оживило переговоры. Л.Кравчук умело вбросил тему «свободной экономической зоны» и формулировку «особый режим административного управления» для ОРДЛО вместо конституционного закрепления особого статуса регионов (по его мнению, политически недостижимого) [см. 3; 4]. Эту тему активно развивал также вице-премьер и министр по вопросам «реинтеграции временно оккупированных территорий» А.Резников. Очевидно, что с Минскими соглашениями эти предложения не имели ничего общего и лишь призваны были продемонстрировать готовность украинской стороны к поиску «компромиссов».

Со своей стороны, В.Фокин проявил редкое политическое мужество и сформулировал целый ряд идей, явно не стыкующихся с позицией официального Киева. В частности, зам. главы украинской делегации на минских переговорах поддержал положение об особом статусе для всего Донбасса и общей амнистии участников боевых действий (комментируя замечания критиков, В.Фокин резонно заявил, что оба положения являются пунктами подписанных Украиной Минских соглашений).

Более того, по сообщению УНИАН, выступая на заседании комитета Верховной Рады по вопросам организации государственной власти, местного самоуправления, регионального развития и градостроительства, на прямой вопрос одного из депутатов о российской агрессии Фокин заявил, что не видит подтверждений тому, что Россия ведет войну против Украины. Он также отметил, что Украина пять лет топчется на месте и не может урегулировать конфликт на юго-востоке страны. В интервью «Украинскому радио» (22 сентября, программа «Персона грата») он назвал силовиков ЛДНР не «террористами» или «коллаборантами», как это принято на Украине, а «повстанцами», упомянув «языковой вопрос», с чего и начинался конфликт в Донбассе [5].

Всего этого оказалось достаточно для обращения депутатов к президенту с требованием отозвать Фокина из ТКГ, что и было сделано уже к концу сентября. Таким образом, стало очевидно, что все оговорки Фокина – не попытка смены господствующего политического нарратива, а всего лишь личная инициатива политика, которая не имеет отношения к поискам средств разрешения кризиса в Донбассе официальным Киевом и является следствием кадровой неразберихи в офисе В.Зеленского.

Очевидно, что существуют каналы обмена информацией – вроде упомянутого А.Ермак – Д.Козак, но их эффективность ограничена. В целом же на протяжении года украинское руководство наглядно продемонстрировало нежелание и неспособность реализовывать

договоренности, достигнутые в 2019 г. в Париже. Это касается как частных вопросов (амнистии, «обмена удерживаемыми лицами», открытия новых пунктов пропуска и т.д.), так и принципиальных вопросов политического урегулирования – прежде всего, особого статуса Донбасса, реализации «плана Штайнмаера» по проведению местных выборов в Донбассе и т.д. Отчасти в силу того, что Зеленский является демократически избранным популистом, он не может позволить себе утратить единственное, что у него есть, – общественную поддержку, поскольку представление о «российской агрессии», а не гражданской войне в Донбассе, за минувшие 6 лет прочно вошло в общественное сознание.

Кроме того, ситуация в Донбассе – не столь чувствительный фактор для украинских властей. Она не только не генерирует непосредственной политической или иной угрозы, но в какой-то мере политически функциональна, поскольку позволяет мобилизовывать население и объяснять все внутренние неудачи происками Москвы. И потому Зеленский считает более важным для себя жертвовать рейтингом в продвижении земельной реформы и введении рынка сельскохозяйственных земель в стране (что обеспечит доступ к международным займам и позволит стабилизировать социально-экономическую ситуацию), чем в борьбе за примирение в Донбассе.

Даже после согласования осенью 2019 г. так называемой «формулы Штайнмайера», что было условием проведения Парижского саммита в Нормандском формате, Зеленский активно продвигал тему необходимости пересмотра Минских соглашений, развивал идею «поэтапного контроля украинской границы». В интервью С.Шустеру 17 апреля 2020 г. он заявил: «Все говорят о местных выборах [в Донбассе – Э.С.], но важно получить свою территорию прежде всего. Для меня главное – выйдут войска, и мы зайдем. Потом граница. Потом выборы» [6].

Зеленский неоднократно недвусмысленно заявлял, что не рассматривает идею закрепления особого статуса Донбасса в Конституции и отвергает возможность проведения выборов на территории ОРДЛО до тех пор, пока она не будет взята под полный политический контроль украинской стороной. В то же время прописанный в Минских соглашениях порядок предусматривает иную последовательность действий – сначала проведение выборов в Донбассе, затем предоставление региону особого статуса и только потом должна последовать передача украинской стороне контроля участка границы Донбасса с Россией. Очевидно, что в предложенной Зеленским очередности указанные действия не могут быть исполнены, поскольку это будут уже не Минские соглашения.

Дополнительным препятствием поиску альтернативных решений и дорожных карт урегулирования являются усилия Зеленского по

политической актуализации проблематики «деокупации» Крыма и увязывании ее с вопросами урегулирования на Донбассе. 26 февраля провозглашено В.Зеленским Днем сопротивления оккупации Крыма. На пресс-конференции, посвященной первому году президентства, В.Зеленский утверждал, что вопрос Крыма находится в постоянной работе власти [7; 8]. Ведутся попытки создания некой международной «Крымской платформы» (наряду с уже существующей депутатской) с участием «друзей Украины» из США, Британии, Турции и других стран. Это явно не добавляет позитива в повестку дня российско-украинских отношений – объединение проблематики Донбасса и Крыма существенно ограничивает возможности выработки какого бы то ни было политического решения, эффективного поиска политического компромисса.

Киев так и не представил обещанных проектов по восстановлению социально-экономических связей между Украиной и непризнанными республиками. Реальные изменения на линии соприкосновения происходили с трудом, если вообще имели место; разведение сторон в Донбассе еще в трех пунктах продвигалось крайне медленно.

Как представляется, основное отличие позиции В.Зеленского от взглядов его предшественника П.Порошенко состоит в том, что он считает полезным диалог с российским президентом В.Путиным и до последнего времени поддерживал его. Но этим и политически стерильными обменами «удерживаемых лиц» различие в их позициях, в основном, и ограничивается.

Резюмируя, можно отметить, что Зеленский, придя к власти на гребне популистской волны и не имея прочной и устойчивой политической и экономической базы в стране, в буквальном смысле слова, продвигается в проложенном Порошенко направлении, демонстрируя классический пример «эффекта колеи» (path effect). Открытой русофобской риторики со стороны политического руководства Украины стало чуть меньше, чем при Порошенко, но она широко представлена в СМИ и глубже внедрена в систему образования.

Но главное – президент Порошенко с 2016 г. настаивал на том, чтобы в «дорожной карте» выполнения Минских соглашений (этот документ в окончательном варианте так и не был согласован сторонами) были предусмотрены два этапа. На первом следовало бы выполнить все пункты Минских соглашений, связанные с обеспечением безопасности (включая разоружение «боевиков» и вывод «оккупационных войск», передачу Украине контроля над границей с РФ), и лишь на втором этапе – все пункты, касающиеся политического урегулирования (в том числе проведение местных выборов и наделение местных органов власти широкими полномочиями).

Команда Зеленского и сам президент придерживаются такой же логики действий. В последнее время с украинской стороны все чаще звучат заявления о том, что Минские соглашения несовременны, не учитывают произошедших изменений и должны быть пересмотрены. Особенно усердствует в этом плане профильный (по «оккупированным территориям») вице-премьер А.Резников. Однако предлагаемые Киевом «драфты апгрейда Минских соглашений» (так выражаются близкие к офису президента украинские аналитики) ничего общего с самими Минскими соглашениями не имеют. Сколько-нибудь существенное изменение курса В.Зеленского относительно урегулирования кризиса в Донбассе становится все менее вероятным, а повторение пройденного при Порошенко – все более очевидным.

В Киеве активно циркулируют самые фантастические идеи – о формировании тенденций к возврату республик Донбасса и Крыма посредством гуманитарной и «антивирусной работы» в контексте пандемии (вице-премьер А.Резников), о грядущем после мирового кризиса и падения цен на энергоносители распаде РФ и т.д. Нет лишь одного – идей о том, как осуществить урегулирование на Донбассе в соответствии с Минскими соглашениями.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Саможнев А. Лавров назвал саботажем позицию Украины по особому статусу Донбасса. – *Российская газета*, 25.04.2020. URL: <https://rg.ru/2020/04/25/lavrov-nazval-sabotazhem-poziciiu-ukrainy-po-osobomu-statusu-donbassa.html> (дата обращения 07.12.2020).
2. Лавров: для мира в Донбассе Украине следует выполнять договоренности, а не искать отговорки. – *Вести.ru*, 21.08.2020. URL: <https://www.vesti.ru/article/2447246> (дата обращения 07.12.2020).
3. Украина может предложить свободную экономическую зону в Донбассе. – *ТАСС*, 04.08.2020. URL: https://tass.ru/ekonomika/9119755?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения 10.12.2020).
4. *Интервью Л.М.Кравчука ток-шоу «Пульс» телеканала «112 Украина» от 4 августа 2020 г.* URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ckvtT112AiQ> (дата обращения 15.12.2020).
5. *Персона грата. Кошиний прем'єр-міністр України, перший заступник голови української делегації в Тристоронній контактній групі з мирного врегулювання ситуації на Донбасі Вітольд Фокін: про шляхи врегулювання збройного конфлікту на Сході України.* URL: <http://www.nrcu.gov.ua/prog.html?id=658> (дата обращения 16.12.2020).

6. *Володимир Зеленський в студії Свободи слова Савіка Шустера*
— 17.04.2020. URL:
https://www.youtube.com/watch?v=Gqt3KYUopPY&has_verified=1 (дата
обращения 16.12.2020).
7. Пресс-конференция В.Зеленского 20 мая 2020 года. —
Настоящее время, 20.05.2020. URL:
<https://www.youtube.com/watch?v=26xk7TP1QXI> (дата обращения 17.12.2020).
8. *Пресс-конференция В.Зеленского к году президентства.* —
URL: [https://news.obozrevatel.com/politics/zelenskij-sobral-bolshuyu-press-](https://news.obozrevatel.com/politics/zelenskij-sobral-bolshuyu-press-konferentsiyu-k-godu-prezidentstva-vse-podrobnosti-i-onlajn-translyatsiya.htm)
[konferentsiyu-k-godu-prezidentstva-vse-podrobnosti-i-onlajn-translyatsiya.htm](https://news.obozrevatel.com/politics/zelenskij-sobral-bolshuyu-press-konferentsiyu-k-godu-prezidentstva-vse-podrobnosti-i-onlajn-translyatsiya.htm)
(дата обращения 17.12.2020).