

**Трудности имплементации Нормандских договорённостей
и вызовы для Украины**

Михаил Мозоль

ЦПИ НаУОА

Юрий Мициевский

ЦПИ НаУОА

Научная редакция

Юрий Мациевский

Центр политических исследований НаУОА

Острог, 2020

Парижский саммит, на который Владимир Зеленский возлагал большие надежды, не принёс прорыва. Причиной, как и раньше, является противоположный взгляд на сущность противостояния: в Украине доминирует мнение, что война на Донбассе является скрытой агрессией России, в то время как РФ пытается навязать Украине и Западу дискурс внутреннего конфликта.

Пытаясь быстро достичь мира, Зеленский попал в ловушку завышенных ожиданий: поскольку прекращение конфликта невозможно без согласия Путина, получить его Зеленский сможет лишь после принятия российских условий, но эти условия являются не приемлемыми для большинства украинцев. Даже если под давлением РФ руководство Украины согласится на российский вариант мира, последующий внутренний кризис может быть опасен не только для успеха мирного процесса, но и сохранения украинской государственности. Такой исход в интересах Путина, но вряд ли приемлем для западных партнёров Украины. Для предотвращения подобного сценария Запад должен занять ответственную позицию в вопросе окончания войны на Донбассе.

В первой части отчёта представлен анализ проблем связанных с реализацией основных пунктов Парижского саммита, а во второй – внутриукраинский контекст, способствующий пониманию ситуации вокруг мирного процесса на Донбассе.

Решения Парижского саммита

В итоговом коммюнике стороны договорились: о прекращении огня до конца 2019 г.; о разработке нового плана по разминированию территорий; о создании трех новых районов отвода сил на линии разграничения; об освобождении и обмене удерживаемых лиц, до конца года на основе принципа «всех на всех»; об инкорпорировании «формулы Штайнмайера»¹ в украинское законодательство согласно версии, согласованной лидерами Нормандской четверки и представителями Трехсторонней контактной группы в Минске, а также принятии закона об особом порядке самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (ОРДЛО) на постоянной основе; о расширении мандата миссии ОБСЕ на востоке Украины. На встрече не удалось достичь соглашения о механизме передачи контроля Украине над 409 км. российско-украинской границы, находящейся в руках Л/ДНР, а также возможности проведения местных выборов на оккупированных территориях.

Прекращение огня в зоне конфликта

Помимо декларативных заявлений, достичь устойчивого прекращения огня так и не удалось. Так, на заседании Трехсторонней контактной группы в Минске 18 декабря 2019 г. все договоренности, достигнутые в Париже, были сорваны представителями Л/ДНР. В качестве компромисса стороны [согласились](#) продлить условно выполнявшееся «июльское» перемирие. Позже, министр обороны Украины Андрей Загороднюк в ходе брифинга 26 декабря, [заявил](#), что полное перемирие на Донбассе должно наступить 1 января. Однако,

¹ Так называемая формула предполагает проведение выборов на оккупированных территориях в соответствии с законодательством Украины и под надзором ОБСЕ. Если ОБСЕ признает, что голосование будет свободным и справедливым, тогда будет введен особый статус самоуправления для ОРДЛО, а Украине будет возвращен контроль над восточной границей.

несмотря на ожидания украинской стороны, данные о количестве обстрелов, погибших и раненых в зоне конфликта, свидетельствуют об эскалации противостояния.

В частности, [отчет](#) Совместной Мониторинговой Миссии (СММ) ОБСЕ за январь 2020 года, указывает на более 14 тысяч нарушений режима прекращения огня. Украинские позиции все чаще обстреливает крупнокалиберная артиллерия. В результате боевых действий, в январе 2020 года погибли 10 военнослужащих Украины и [27](#) со стороны Л/ДНР.

Повышение интенсивности обстрелов, по [мнению](#) экспертов, вызвано желанием Кремля принудить Киев к более быстрой имплементации политической части Минских договоренностей. При этом, замалчивание информации по поводу обострения конфликта выгодно и для Киева, и для Москвы. Президент Зеленский таким образом пытается убеждать мир в прогрессе мирного процесса. Россия, в свою очередь, молчит об обострении, поскольку тогда может возникнуть вопрос – почему Кремль не влияет на боевиков.

По [мнению](#) источников, знакомых с позицией министерства обороны РФ, Россия готова пойти на полное прекращение огня и развод войск – в обмен на начало прямых переговоров Киева с руководством республик. При этом невозможность прямых переговоров с властями самопровозглашенных республик – одна из тех «красных линий», о которых публично [заявил](#) президент Украины Владимир Зеленский на итоговой пресс-конференции в Париже, и нарушение которых ему будет стоить очень дорого в Украине.

В тоже время, риторика властей Л/ДНР строится на требовании прямых контактов с Киевом. Источники русской службы “Голоса Америки” в “идеологическом блоке” “ДНР” [говорят](#), что, начиная с декабря, всем «официальным» блогерам и спикерам в Донецке запрещено критиковать нового советника главы РНБО Украины, донецкого шоумена Сергея Сивохо. Бывший комик из местной команды КВН, а ныне политик, выдвинутый администрацией Зеленского, стал для жителей оккупированных территорий лицом мирного процесса, и даже якобы выразил [желание](#) когда-нибудь посетить Донецк. В ДНР, несмотря на показную враждебность к Киеву, любой контакт хоть с каким-то “официальным” украинским лицом в принципе приветствуется. Именно к такому сценарию Кремль пытается склонить Зеленского, обещая перемирие в обмен на прямой диалог с боевиками и признание того, что противостояние на Донбассе – это внутренний украинский конфликт.

Примечательно, что в последнее время Зеленский избегает жестких выпадов в адрес РФ, не называет ее агрессором, не говорит прямо, что всё, происходящее на оккупированных территориях – ответственность России. Тактика украинского президента, по-видимому, состоит в том, чтобы мягкой риторикой в отношении РФ получить хоть какие-то уступки в вопросе конфликта на Донбассе. Однако, чётких сигналов о том, что РФ готова гарантировать прекращение огня в зоне боевых действий, по состоянию на начало февраля, нет.

Обмен пленными

Более позитивная динамика наблюдается в вопросе обмена пленными. Так, 29 декабря 2019 года состоялся первый этап обмена пленными между Украиной и Л/ДНР по формуле “всех

установленных на всех установленных”. В районе контрольного пункта "Майорское" на линии разграничения в Донецкой области украинской стороне было [передано](#) 76 человек, а представителям Л/ДНР - 124. Еще [5](#) граждан Украины, которые были освобождены в рамках этого обмена, остались на оккупированной территории по семейным обстоятельствам. Несмотря на то, общественная реакция на это событие была [позитивной](#), процесс подготовки обмена в очередной раз обострил противоречия между сторонниками Зеленского и его противниками. Дело в том, что по требованию российской стороны, в списки обмена были включены несколько десятков людей, которые не принимали участия в боевых действиях на Донбассе, но находились под следствием в Украине. Среди них: пять бывших бойцов спецподразделения "Беркут", обвиняемые в расстреле протестующих на Майдане в феврале 2014 года, двое организаторов терактов возле Дворца спорта в Харькове в 2015 году, одиннадцать человек, подозреваемых в организации серии взрывов в Одесской области в 2014-2015 годах; четверо подозреваемых в захвате здания Мариупольского городского отдела милиции 9 мая 2014 года; двое подозреваемых в госизмене и сотрудничестве с ФСБ России.

По [решению](#) украинских судов, все они были освобождены из под стражи под предлогом участия в обмене. Уже после того, как обмен состоялся, представитель Украины в ТКГ в Минске Валерия Лутковская [признала](#), что выдача бывших сотрудников спецподразделения "Беркут", причастных к расстрелу протестующих на Майдане, как и харьковских террористов, были главными условиями России для проведения обмена. Очевидно, Кремль и в будущем будет использовать подобную тактику, пытаясь, с одной стороны, ослабить позиции Владимира Зеленского, используя для этого вопросы, которые могут спровоцировать дестабилизацию политической ситуации в стране, а с другой – лишая украинское правосудие прямых доказательств и свидетелей участия российских спецслужб в организации преступлений и терактов на территории Украины. Тем не менее, после реализации первого этапа обмена, украинская сторона продолжила активный диалог по этому вопросу с Россией и представителями самопровозглашенных республик.

31 декабря, президенты Владимир Зеленский и Владимир Путин в телефонном разговоре [договорились](#) о немедленном согласовании списков очередного этапа обмена пленными, в том числе и крымчан, находящихся в Крыму и на территории России, и россиян, удерживаемых в Украине. Для реализации этих договоренностей в Офисе президента была [создана](#) рабочая группа по вопросам пропавших без вести на Донбассе, а также военных и гражданских заложников. Во время первой встречи членов группы, [обсуждался](#) подготовленный Офисом президента проект закона "О социальной и правовой защите лиц, лишенных свободы в результате вооруженной агрессии против Украины", который в ближайшее время планируют внести в Верховную раду как неотложный.

По словам Зеленского, переговоры по обмену идут по двум направлениям – в Минске в рамках Трехсторонней контактной группы в отношении лиц, находящихся в Л/ДНР, а также с Россией, где большинство заложников – крымские татары.

Несмотря на оптимистичные ожидания украинской стороны, "омбудсмен ДНР" Дарья Морозова 3 февраля [заявила](#) российским СМИ, что обмен пленными с Украиной по формуле

"всех на всех" невозможен до полного завершения боевых действий. По ее словам, в Украине якобы продолжают новые задержания, поэтому в ДНР исключают возможность использования формулы "всех на всех" до того момента, пока не появится закон об амнистии участников незаконных вооруженных формирований. При этом Морозова добавила, что обмены между сторонами продолжатся, однако их условия пока остаются предметом обсуждения.

Очевидно, что Кремль и подконтрольные РФ представители самопровозглашенных республик, пытаются добиться максимальных уступок со стороны Киева. Используя удерживаемых лиц в качестве инструмента политического давления на президента Зеленского и эксплуатируя его обещания об освобождении всех незаконно удерживаемых граждан Украины, Путин будет навязывать Украине свою политическую повестку. Исходя из того, что возвращение удерживаемых лиц является приоритетом президента, можно ожидать, что обмены пленными продолжатся, а украинские власти будут вынуждены идти на уступки в ряде вопросов, касающихся реинтеграции Донбасса. Главным вопросом в этой повестке остается статус Донбасса.

Статус Донбасса

После переговоров в Париже Владимир Зеленский [заявил](#), что до конца года Украина не успеет утвердить и согласовать в трехсторонней контактной группе в Минске новый закон об особом статусе Донбасса. А поскольку в коммюнике, утвержденном лидерами Украины, РФ, Франции и Германии, стороны согласовали необходимость достижения договоренностей "по всем правовым аспектам особого порядка местного самоуправления с целью его функционирования на постоянной основе", было принято решение продлить действующий [закон](#). Соответственно, 12 декабря 2019 года, Верховная Рада Украины 320 голосами [продлила](#) на год – до 31 декабря 2020 года действие временного закона об особом статусе ОРДЛО, первая редакция которого была принята еще в сентябре 2014 года сроком на 3 года.

Напомним, что изначально этот закон был утвержден как временный – особый порядок на Донбассе должен был действовать три года. Однако особый статус вступал в силу только "после выполнения всех условий, ... касающихся вывода всех незаконных вооруженных формирований, их военной техники, а также боевиков и наемников с территории Украины". Из-за того, что Россия и власти Л/ДНР не соблюдали выполнение Минских соглашений, особый статус на Донбассе фактически не был имплементирован. До сих пор, Минские соглашения (включая Комплекс мер, принятый в феврале 2015-го) остаются единственным утвержденным мирным планом по Донбассу. Поскольку его реализация затянулась на годы, Верховная Рада уже дважды (в 2017-2018 годах) продлевала действие этого закона на год.

На брифинге украинским СМИ в Париже 10 декабря Зеленский [заявил](#): *"Нам легче сейчас продлить этот закон и потом позже внести формулу Штайнмайера - видя определенные шаги с другой стороны, что мы приближаемся к деэскалации, - чем принимать новый закон"*. Как позже [отметил](#) первый заместитель председателя фракции "Слуга народа" Александр Корниенко, продолжение действия вышеназванного закона на один год – это компромиссная позиция, которая позволяет команде Зеленского получить время для

подготовки нового варианта закона. В президентской фракции прекрасно понимают, что столь чувствительные для общества решения нельзя принимать в спешке и без надлежащих обсуждений, поскольку это чревато серьезными политическими последствиями.

В частности, своеобразным камнем преткновения может стать имплементация “формулы Штайнмайера”, которая, по [мнению](#) российской стороны, должна быть прописана в конституции Украины, а, по [мнению](#) украинской – быть лишь частью нового закона об особом статусе ОРДЛО. Более того, в команде Зеленского [считают](#), что и новый закон об особом статусе, и “формула Штайнмайера”, которая должна быть его частью, могут быть имплементированы в украинское законодательство только в том случае, если Россия выполняет взятые на себя обязательства, в частности, сможет обеспечить полное прекращение огня и обмен пленными по схеме “всех на всех”. По [словам](#) главы фракции “Слуга народа” Давида Арахамии за написание нового закона о статусе Донбасса депутаты возьмутся не ранее марта-апреля, когда должна состояться очередная встреча нормандской четверки.

Примечательно, что сразу после саммита в Париже Зеленский начал [говорить](#) о необходимости пересмотра текста Минских соглашений, в частности, очередности выполнения отдельных пунктов. А 23 января 2020 года во время встречи ТКГ в Минске украинская сторона [предложила](#) новую последовательность, предусматривающую следующий порядок:

- Разоружение незаконных вооруженных формирований на Донбассе;
- Установление режима полной тишины;
- Вывод всех незаконных вооруженных формирований с территории Украины;
- Установление украинского контроля над восточной границей;
- Проведение выборов.

Логика этого предложения такова – Украина готова провести местные выборы на территории ОРДЛО, создав условия для вступления в силу закона об особом статусе, только в том случае, если Россия обеспечит вывод незаконных вооруженных формирований и возвращение контроля над восточной границей.

В ответ на предложения украинской стороны Путин во время пресс-конференции 19 декабря 2019 года [заявил](#), что его насторожило заявление президента Украины о возможном пересмотре Минских договоренностей. По мнению президента России, пересмотр документа может привести ситуацию в Донбассе в “полный тупик”. Путин настаивает, что ключом Минских соглашений является закон об особом статусе Донбасса, который должен быть имплементирован в конституцию Украины. Кстати, источники украинских журналистов [указывают](#), что в первоначальном варианте парижского коммюнике, на котором настаивали представители Франции, Германии и России, речь шла о введении “особого статуса” на постоянной основе путем внесения изменений в Конституцию Украины. Однако Зеленскому удалось убедить партнеров, что это предложение может спровоцировать в Украине очередную революцию. В результате, в итоговом документе была закреплена формулировка, которая дает Киеву возможности для политического маневра.

По всей видимости, российская сторона и дальше будет требовать закрепления в конституции особого статуса Донбасса, поскольку эта цель является для Кремля стратегической. В команде Зеленского понимают эти намерения. Именно поэтому во время итоговой пресс-конференции в Париже, Зеленский заявил, что вопрос о федерализации является одной из “красных линий”, которые Украина перейти не готова. Судя по всему, команда Зеленского попытается отложить решение вопроса об особом статусе, а продление действующего закона служило именно этой цели. Тем временем, Киев будет пытаться предложить Москве альтернативные варианты политических сделок, примером которых можно считать решение вопроса о [транзите](#) российского газа с использованием украинской ГТС, которое произошло, в том числе, впоследствии саммита в Париже и личной встречи Зеленского с Путиным.

В будущем новый закон об особом статусе Донбасса, в который будет имплементирована “формула Штайнмайера”, кроме вопросов, связанных с особенностями осуществления местного самоуправления, может содержать гарантии использования русского языка, амнистии, а также ряд других вопросов связанных с реинтеграцией Донбасса, в которых украинская сторона будет готова идти на уступки.

Что касается других вопросов, которые вошли в итоговое коммюнике Парижского саммита, то здесь стоит отметить следующее. На сегодняшний день вопрос о разработке нового плана разминирования территорий, а также о новых участках разведения вооружений находится на рассмотрении ТКГ в Минске. Последнее заседание, на котором рассматривались эти вопросы, [состоялось](#) 29 января 2020 года. Однако в ходе обсуждения сторонам не удалось согласовать эти вопросы. Пока что существует предварительная договоренность о разведении в районе КПВВ «Гнутово». Однако, по [словам](#), представительницы со стороны ДНР Натальи Никоноровой видение сторонами координат участков для разведения в этой локации “значительно отличаются”. Тем временем, по [данным](#) отчета СММ ОБСЕ за январь 2020 года в районе конфликта сконцентрировано большое количество мин и неразорвавшихся боеприпасов, что вызвало гибель 7 человек.

Еще одним пунктом соглашений было расширение мандата СММ ОБСЕ, однако несмотря на договоренности, по [данным](#) отчета миссии только за январь 2020 года свобода их передвижений ограничивалась 56 раз на территориях, которые контролируют представители самопровозглашенных республик. Таким образом, можно утверждать, что и этот пункт соглашений, на данный момент также не выполнен.

События после саммита в Париже демонстрируют, что Россия стремится институционализировать свое влияние на ситуацию в Украине, действуя на разных площадках. Так на сайте Мюнхенской конференции по безопасности, проходившей 14-16 февраля, появился одиозный [документ](#) «12 шагов к большей безопасности Украины и Евро-Атлантического региона». Среди прочего в документе предлагается постепенное смягчение санкций против РФ, создание на Донбассе зоны свободной торговли, как с ЕС так и с РФ, а также ревизия национальной идентичности Украины. Такими шагами Москва рассчитывает навязать Украине и Западу дискурс внутреннего конфликта и склонить Украину к стратегическим уступкам. Этой цели служат также встречи в Нормандском формате, на

которых Путин за счет незначительных уступок пытается склонить Зеленского к соглашениям, которые потенциально способны дестабилизировать ситуацию в Украине. Следовательно, прогресса в выстраивании доверительных отношений между Киевом и Москвой не будет. В свою очередь Зеленский, участвуя в переговорном процессе, пытается получить политические бонусы, демонстрируя готовность к диалогу и акцентируя внимание на прогрессе в гуманитарных вопросах. При этом, с каждым новым этапом переговоров Киев выстраивает свою позицию более прагматично, порой повторяя [тезисы](#), которые, в свое время, использовал Петр Порошенко.

Таким образом, по состоянию на середину февраля стороны достигли ощутимых результатов только в вопросе обмена пленными. Все остальные вопросы пока остаются предметом дискуссий, в которых, судя по всему, Москва и дальше будет пытаться принудить Киев к принятию российского варианта достижения мира. Даже если под давлением РФ руководство Украины и пойдёт на уступки, их вряд ли примет украинское общество. Во избежание серьёзного внутреннего кризиса в Украине, западные партнёры Украины должны осознать эту опасность и вести себе ответственно.

Внутренние конфликты в команде Зеленского

Достижение мира на Донбассе является приоритетом для Владимира Зеленского. Однако кроме общественной оппозиции на пути возможного сближения с Москвой в окружении президента Украины, а также в президентской фракции существуют внутренние конфликты, усложняющие выработку единой позиции по Донбассу. Во-первых, эти конфликты препятствуют созданию четкого алгоритма действий и общей стратегии поведения в переговорном процессе. Во-вторых, ограничивают возможность выполнения тех обязательств, которые были достигнуты в Париже.

Наиболее острым конфликтом в этом контексте была борьба за влияние на Зеленского между главой Офиса президента Андреем Богданом и советником президента по внешнеполитическим вопросам Андреем Ермаком. Несмотря на то, что сферы полномочий Богдана и Ермака были разграничены, между ними возник конфликт, суть которого заключалась в стремлении оградить Зеленского от влияния конкурента.

По [мнению](#) обозревателей, конфликт обострили не только особенности темперамента оппонентов, но и различия в стиле ведения политики. Ярким примером, таких различий являлось отношение к переговорному процессу с РФ. Ермак, как ответственный за внешнеполитические контакты, сумел наладить прямую коммуникацию с Москвой, организовать два этапа обмена пленными и встречу в Париже. Он сторонник компромиссного решения по Донбассу. Но для того, чтобы воплотить в жизнь договоренности с Москвой, Ермаку была необходима помощь Богдана, который отвечал за результативность голосований в Раде за президентские инициативы. В свою очередь, глава Офиса понимал, что подыгрывая Ермаку он только усиливает его влияние на Зеленского. Соответственно, Богдан сознательно саботировал вопросы, которые были связаны с выполнением достигнутых в Париже соглашений.

В частности, по [информации](#) инсайдеров, именно пассивная позиция Богдана спровоцировала ситуацию, когда в Раде дважды не [удалось](#) получить поддержку за президентский законопроект о децентрализации, который включает в себя вопросы, связанные с предоставлением Донбассу особого статуса. В ответ на это мобилизацией голосов в Раде начал заниматься Ермак, что еще больше обострило противостояние, поскольку было расценено Богданом, как посягательство на пространство его полномочий. В итоге Богдан был [уволен](#) с поста главы Офиса президента, а его место занял Андрей Ермак. Это решение было расценено большинством обозревателей, как знак того, что, во-первых, Зеленский готов идти на уступки Москве, а во-вторых, что отношения между президентом Украины и олигархом Игорем Коломойским, креатурой которого был Богдан, заметно ухудшились. А это значит, что в будущем возможен ответный шаг со стороны Коломойского, который имеет собственную группу депутатов во фракции “Слуга народа”, и ранее неоднократно использовал ее для достижения собственных целей.

Все это позволяет предположить, что даже в случае усиления влияния Ермака на парламент, в связи с его новой должностью, у Зеленского могут возникать проблемы с принятием необходимых законов. Дело в том, что на протяжении последних месяцев во фракции “Слуги народа” заметно выделились несколько отдельных групп, которые пытаются выстроить собственную игру в парламенте. В первую очередь, речь идет о “[группе Коломойского](#)”, “[группе Павлюка](#)” и “[группе Разумкова](#)”. Обострение отношений с “группой Коломойского” является следствием активного стремления олигарха вернуть себе активы, потерянные в результате национализации “Приватбанка”, а также вовлеченности одного из неформальных лидеров этой группы - Александра Дубинского – в организацию прослушивания телефона и [медиа-атаки](#) на премьера Гончарука. Стоит ожидать, что Коломойский, потеряв в лице Богдана возможности влияния на Зеленского, попытается продемонстрировать свою значимость, а позиция депутатов, подконтрольных ему, в том числе в вопросах, касающихся урегулирования конфликта на Донбассе, может быть эффективным инструментом реализации этой цели. Дело в том, что даже до обострения противостояния с Коломойским, Зеленскому часто приходилось лично [убеждать](#) депутатов “Слуги народа” в поддержке своих же законопроектов, поскольку фракция, насчитывающая [248](#) депутатов, порой не могла [собрать](#) необходимые 226 голосов.

Стоит ожидать, что реализация Парижских соглашений, в первую очередь касающихся особого статуса Донбасса могут стать серьезным испытанием для президента. А существующие в парламенте группы влияния, как в президентской фракции, так и других, будут использовать внутренние противоречия в команде Зеленского для получения политических и экономических дивидендов.

Отношение населения к выполнению соглашений и потенциал для конкурентов Зеленского

Несмотря на то, что продление закона об “особом статусе Донбасса” удалось проголосовать без проблем, дальнейшая реализация достигнутых соглашений, может иметь серьезные последствия для Зеленского. Ранее заявления Зеленского уже провоцировали массовые протесты в Украине, поэтому, во избежание проблем в будущем, Зеленскому стоит

придерживаться как минимум трёх принципов, относительно которых существует общественный консенсус в вопросе мира на Донбассе.

Во-первых, стремление к миру не является безусловным. Как показывают [опросы](#) общественного мнения, только 14% населения готовы к миру “любой ценой”, а 58,5% считают, что мир должен быть достигнут путем переговоров, но не “любой ценой”. Во-вторых, общество не готово к болезненным политическим уступкам. К примеру, 56% граждан [считают](#) «особый статус» для Донбасса не приемлемым компромиссом, а число людей, не желающих рассматривать отказ от членства в НАТО как компромисс для прекращения конфликта стабильно [возрастает](#). В-третьих, большинство граждан (62%) [считает](#), что возвращение Донбасса должно произойти на довоенных условиях, без предоставления каких-либо преференций этим территориям.

Москва сознательно настаивает на закреплении в конституции Украины “особого статуса Донбасса”, чтобы дестабилизировать украинское общество и спровоцировать конфликты между конкурирующими политическими силами. К примеру, участники Нормандского саммита пытались найти решения и продвинуться в организации местных выборов на Донбассе. Но [результаты](#) опросов однозначно свидетельствуют, что проведение выборов на оккупированном востоке Украины на условиях, согласованных с Л/ДНР, недопустимо для 66% украинцев. И хотя Зеленский неоднократно заявлял, что местные выборы в ОРДЛО могут быть проведены только по украинскому законодательству, на данном этапе непонятно, как это возможно осуществить на практике без договоренностей с лидерами Л/ДНР.

Показательно, что во время совместной пресс-конференции во Франции Путин также призвал к «полной амнистии» для всех участников вооруженных формирований на Донбассе, идею, которую отвергают 63% украинцев и которая, судя по всему, станет предметом серьезной политической дискуссии внутри страны. В целом, практически все вопросы, которые рассматриваются в рамках переговорного процесса, очевидно, будут провоцировать в будущем острые общественные споры, служа, с одной стороны, площадкой для критики Зеленского, а с другой – механизмом наращивания электоральной поддержки его конкурентами.

После уверенной победы на президентских и парламентских выборах, формирования однопартийного большинства и правительства, Зеленский получил статус доминирующего игрока в политической системе. Однако местные выборы, которые запланированы на октябрь 2020 года, судя по всему, активизируют оппонентов Зеленского. Уступки в пользу России, на фоне общественного неприятия большей части достигнутых соглашений, усилят позиции “Европейской солидарности”, “Батькивщины” и “Голоса” на Западе и в Центре Украины. А возможные неудачи или противоречия с российской стороной будут использованы такими партиями, как “Оппозиционная платформа - За жизнь” или Партия Шария, в качестве площадки для наращивания поддержки на Востоке и Юге. Хотя по состоянию на февраль 2020 г. Зеленского по разным опросам поддерживают от [49%](#) до [59%](#) граждан Украины, а за его партию готовы проголосовать почти 48% избирателей, его поддержка уменьшается (ещё в декабре 2019 г. его поддержка составляла 67%).

Цена уступок для Зеленского и Украины

Социологические [опросы](#) демонстрируют, что встреча в нормандском формате в Париже стала наиболее важным международным событием для украинцев. При этом, от 44% до 54% украинцев считают, что дела в стране идут в правильном направлении (45% думают иначе), а 42% верят в то, что в 2020 году на Донбассе будет восстановлен мир. Эти данные свидетельствуют о том, что у Зеленского пока что, сохраняется общественная поддержка для реализации реформ и достижения мира на Донбассе. Главный вопрос, на который пока нет ответа – как возможные уступки Зеленского будут восприняты обществом и позволит ли это конкурентам Зеленского мобилизовать против него серьезную поддержку.

Анализируя заявления президента Украины, его план по урегулированию конфликта на Донбассе, так называемая “[формула Зеленского](#)” заключаться в следующем. Украинская сторона будет двигаться в русле Парижских соглашений, предлагая планы относительно будущих точек разведения войск и вооружений, разминирования территорий, а также обмена пленными. Так, на Мюнхенской конференции Зеленский предложил идею секторального разведения сил, согласно которой линия размежевания делится на секторы, а «переход от одного сектора к следующему возможен только после того, как СММ ОБСЕ проверит, что в секторе отсутствуют незаконные вооруженные формирования», – отметил Зеленский.

Параллельно, Андрей Ермак вместе со своим [визави](#) со стороны РФ Дмитрием Козаком, будет согласовывать текст нового закона об особом статусе Донбасса и перспективы его инкорпорации в конституцию Украины. В обмен на это, украинская сторона будет требовать от Москвы согласия относительно новой последовательности выполнения Минских соглашений, где вопрос безопасности должен предшествовать политическому.

Если Москва согласится на такой вариант, Киев в ответ на это может согласиться на принятие нового закона об особом статусе с перспективой проведения местных выборов на территории ОРДЛО вместе со всей страной в октябре 2020 года. При этом ключевым условием проведения выборов может быть передача контроля над границей Украине, или, как минимум, международному контингенту под эгидой ООН или ОБСЕ.

В частности, Андрей Ермак, во время своего первого брифинга в качестве главы Офиса президента 12 февраля, [заявил](#), что Украина выполнит все соглашения, достигнутые в Париже, и готова идти на компромисс ради урегулирования конфликта. Ермак подчеркнул, что украинская сторона будет настаивать на пересмотре Минских соглашений, и что местные выборы на Донбассе будут проведены только после того, как граница окажется под контролем Киева. При этом, глава Офиса не исключил возможности встречи Зеленского с Путиным до следующего саммита в нормандском формате. Возможно, во время этой встречи и будут согласованы ключевые вопросы относительно пересмотра Минских соглашений и достижения нового механизма урегулирования конфликта на Донбассе, который далее будет утвержден во время встречи “Нормандской четверки”. Если же Москва не согласится на этот вариант, в команде Зеленского не [исключают](#) того, что конфликт будет заморожен.

Реализация, так называемой “формулы Зеленского” несет в себе массу рисков, как для политического будущего президента, так и стабильности Украины в целом. Очевидно, что

часть политической элиты и большинство украинского общества не готовы пойти на компромиссы с Москвой. Однако ограниченный политический опыт Зеленского могут подтолкнуть его к принятию проигрышного для Украины компромисса. Реинтеграция Донбасса с закрепленным конституцией особым статусом может стать эффективным инструментом контроля Москвы, как над внутривластной повесткой Украины, так и судьбой её сближения с Западом. Благие намерения достижения мира на Донбассе являются ловушкой Кремля, выход из которой ценой уступок РФ может привести не только к падению популярности президента, но и обернутся расколом или даже распадом страны.

Таким образом:

- Из шести пунктов соглашений на сегодняшний день выполнен только один, касающийся организации обмена пленными. Другие вопросы остаются предметом согласования в рамках ТКГ в Минске, однако ощутимый прогресс в их исполнении по состоянию на середину февраля не был достигнут.
- Ключевым вопросом является закон об особом статусе Донбасса, положения которого, по мнению российской стороны, должны быть инкорпорированы в конституцию Украины.
- Поведение российской стороны, а также представителей Л/ДНР свидетельствует о том, что они ожидают от украинской стороны уступок, которые якобы послужат сигналом для более эффективной коммуникации и достижения политического урегулирования конфликта.
- Президент Зеленский сохраняет достаточный уровень общественной поддержки (который, однако, уменьшается), но имеет проблемы с координацией работы собственной фракции в парламенте, что может серьезно усложнить принятие политических решений, направленных на урегулирование конфликта.
- Опросы демонстрируют, что стремление к миру в обществе не является безусловным, а большинство украинцев считает, что возвращение Донбасса в политико-правовое поле должно происходить на довоенных условиях, без предоставления этим территориям особого статуса.
- Следует ожидать того, что под предлогом уступок в гуманитарных вопросах, а также при содействии западных партнеров, заинтересованных в смягчении санкций, российская сторона продолжит давление на Зеленского, склоняя его к предоставлению Донбассу особого статуса, в обмен на пересмотр порядка выполнения Минских соглашений, которое является условием украинской стороны.
- В свою очередь, предоставление Донбассу особого статуса, даже при условии передачи Киеву контроля над восточной границей и прекращения огня, не только обострит политическое противостояние внутри страны, предоставляя конкурентам Зеленского шанс для усиления позиций, но и несет в себе риски серьезной внутривластной дестабилизации Украины.