

Аналіз можливостей зміни статусу Донбасу: сценарій «відтинання»



Ольга РЕЗНИКОВА,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач відділу проблем
національної безпеки
Національного інституту
стратегічних досліджень



Сергій ДРЬОМОВ,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
відділу проблем національної
безпеки Національного інституту
стратегічних досліджень

8

В експертному середовищі України тривають дискусії щодо визначення нової моделі взаємовідносин між Києвом і Донбасом, ефективності Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».

Мінські домовленості зобов'язують до, скажімо так, особливого бачення особливого статусу Донбасу. Проте на сьогодні досі залишаються відкритими запитання: чи відповідає це національним інтересам України та більшості населення країни? які наслідки матимуть такі кроки для держави в довгостроковій перспективі? чи можливо реалізувати цю вимогу Мінських домовленостей на тлі грубого порушення протилежною стороною конфлікту інших умов, які вже мали б бути виконаними? чи існують альтернативні варіанти розв'язання цієї проблеми?

Метою цієї статті є аналіз одного з можливих варіантів розвитку подій довкола Донбасу – сценарію «відтинання», або «стіни», про який ішлося в статті академіка НАН України, доктора технічних наук, професора Володимира Горбуліна «П'ять сценаріїв для україно-російських відносин»¹.

На сьогодні залишається невиконаною головною умовою Мінських домовленостей, якою закладено логіку й хронологію подальших дій сторін, а саме: негайне й всеохопне припинення вогню в окремих районах Донецької й Луганської областей, починаючи з 00:00 (за Києвом) 15 лютого 2015 р. (пункт 1). З огляду на це не вдалося також завершити відведення важкого озброєння на визна-

чені відстані протягом 14 днів після другого за припиненням вогню дня (пункт 2); забезпечити процес звільнення й обміну заручників і незаконно утримуваних осіб на основі принципу «всіх на всіх» на п'ятий день після припинення вогню (пункт б) та інші процеси, без яких неможливе відновлення законності й мирного розвитку окремих територій Донецької й Луганської областей. (Хоча ці території офіційно не визнані окупованими, вони фактично є непідконтрольними українській владі або такими, на яких юрисдикція України обмежена).

Разом із тим останнім часом з боку західних партнерів і учасників переговорного процесу посилюється тиск на Україну щодо необхідності прискорення виконання інших умов Мінських домовленостей, що порушує логіку процесу мирного врегулювання. Насамперед ідеться про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей із закріпленням його в законодавстві України, зокрема в Конституції (пункт 11).

Виконання цих умов у викривленій послідовності не лише не розв'яже проблеми збройного протистояння, порушення територіальної цілісності й державного суверенітету України, а й, навпаки, створить істотні загрози національній безпеці України на тривалий час. Вимоги протилежної сторони конфлікту щодо такого статусу насправді мало пов'язані з турботою про потреби місцевого населення чи необхідністю органічного повернення цих територій у правове поле України.

Інше питання – це питання справедливості. Чи мають право території, на яких ведуть злочинну діяльність бойовики та окупанти, дістати статус нових політичних суб'єктів України, що можуть істотно впливати на внутрішню й зовнішню політику держави, на відміну від територій, на яких проживає переважна більшість населення України?

Довідково. До початку російської агресії станом на 1 січня 2014 р. частка населення Донецької області в загальній кількості населення України становила 9,5%, Луганської області – 4,9%. Унаслідок зазнаних через бойові дії людських втрат та відповідного посилення міграційних процесів кількість населення зазначених областей істотно скоротилася. Окремо слід зауважити, що нині неможливо отримати дані про реальну кількість населення, яке постійно проживає на території тимчасово окупованих районів Донецької й Луганської областей, через порушення на ній юрисдикції органів державної влади України.

Якщо в ході процесу мирного врегулювання допускатимуться уточнення положень Мінських домовленостей (як щодо послідовності виконання умов), то можна припустити й інші корективи. Не можна повністю виключати, що особливий статус окремих районів Донецької й Луганської областей з часом не буде істотно розширений шляхом повного їхнього «відтинання» й унесення відповідних змін до територіального устрою України?

Довідково. За даними соціологічних опитувань, проведених Центром соціальних досліджень «Софія»², 61,8% українців вважають за

¹ Горбулін В. П. П'ять сценаріїв для україно-російських відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskikh-vidnosin-_.html
² http://dt.ua/UKRAINE/ponad-60-ukrayinciv-gotovi-vidmovitisya-vid-okupovanih-teritoriy-u-donbasi-socopituvannya-175771_.html



потрібне припинити бойові дії на Донбасі, навіть якщо доведеться відмовитися від окупованих територій.

Відповідно до проведених досліджень³ сценарій «відтинання», або «стіни», передбачає остаточну відмову України від окупованих Росією територій і повний розрив із ними. У такому разі сепаратисти дістануть повну незалежність від України, можливість формувати власну внутрішню й зовнішню політику, чого вони, власне, й вимагають. Натомість Українська держава, мовляв, дістане більшу компактність і вищу лояльність українського суспільства, сприятливіші умови для реформування країни й у підсумку зможе безперешкодно реалізувати свої євроінтеграційні прагнення. Крім того, Україна позбавиться перспективи існування на її території небезпечного «замороженого конфлікту».

Історичні прецеденти роз'єднання держав існують – від наймиролюбнішого варіанта (розділення Чехії та Словаччини) до жорсткіших, вирішених яких передували збройні конфлікти.

Так, виділення Косова в окрему державу розпочалося в 1998 р. на тлі жорсткого міжетнічного протистояння сербів і албанців, що проживали на території колишньої Союзна Республіки Югославія (СРЮ). Мирні переговори між сербською та косовською сторонами, які відбувалися протягом першої половини 1999 р. у м. Рамбуйє (передмістя Парижа, Франція) за посередництвом Італії, Великої Британії, Росії, США та ФРН, були безрезультатними. Досягти миру на цій території вдалося шляхом проведення низки міжнародних миротворчих операцій. При цьому вимоги щодо надання Косову особливого статусу в складі СРЮ або розв'язання його соціально-економічних проблем до СРЮ не висувалися.

Утворена відповідно до Резолюції РБ ООН № 1244 від 10 червня 1999 р. цивільна місія ООН UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) та введений у рамках операції «Спільний вартувий» військовий контингент НАТО KFOR (*Kosovo Force*) здійснювали заходи зі сприяння державотворчим процесам у краї, підтримання миру, недопущення етнічних конфліктів тощо. Після оголошення Косовом незалежності у 2008 р. для надання краю допомоги в розбудові демократичного суспільства була заснована цивільно-поліцейська місія ЄС EULEX-Kosovo (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) з широкими повноваженнями органів поліції та прокуратури й правом розслідування найрезонансніших, зокрема воєнних, злочинів. У 2012–2013 рр. між Сербією (правонаступниця СРЮ)

та Косовом за посередництвом Європейського Союзу відбувався активний переговорний процес, який закінчився підписанням у квітні 2013 р. Угоди про нормалізацію двосторонніх відносин.

Шлях до миру в Косові виявився тривалим і потребував істотного міжнародного втручання, у тому числі військового. Стимулом у цьому процесі стало отримання Сербією у 2009 р. чіткої перспективи членства в ЄС як компенсації за втрату частини своєї території.

Існують і менш вдалі приклади міжнародного втручання у вирішення питань державного устрою. Тут слід згадати Боснію і Герцеговину. У цій країні діяльність миротворчих сил ООН у межах місії UNPROFOR у 1992 р. не сприяла врегулюванню збройного конфлікту й припиненню вогню. Після проведення військової операції НАТО з примушення до миру були розпочаті мирні переговори, за результатами яких у липні 1995 р. була підписана Дейтонська угода. Хоча кровопролиття було зупинене, запропонована форма державного управління Боснії і Герцеговини, яка стала результатом досягнутого компромісу, швидко виявила свою неефективність і неспроможність розв'язати глибокі внутрішньополітичні проблеми країни. Дотепер ситуація в Боснії і Герцеговині залишається напруженою, а перспективи сталого розвитку країни – примарні.

В Україні реалізація сценарію «відтинання» полягає в зміні територіального устрою країни, що може бути досягнуто наведеними нижче шляхами.

1. Проведення всеукраїнського референдуму

Відповідно до статті 73 Конституції України питання про зміну території нашої держави вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.

Пунктом 13 статті 92 Конституції встановлено, що територіальний устрій України визначається виключно законами України. Водночас у частині першій статті 133 Конституції записано, що до складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Призначення всеукраїнського референдуму з питань про зміну територіального устрою відповідно до пункту 2 статті 85 Конституції Укра-

ни віднесено до повноважень Верховної Ради.

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третиinah областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Разом із тим існує низка проблемних питань, які унеможливають проведення результативного референдуму зі вказаного питання, а отже, мають бути вирішені до його проведення.

Так, пунктом 2 частини першої статті 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» встановлено, що всеукраїнський референдум з питання про зміну території України є ратифікаційним. У частині першій статті 18 цього закону записано, що всеукраїнський референдум про зміну території України – це форма прийняття громадянами України рішення щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

Однак тоді незрозуміло, хто, крім України, має бути стороною в такому міжнародному договорі, адже запропонований сценарій не передбачає передачу непідконтрольних українській владі територій іншій державі. Тож потреба укладання відповідного міжнародного договору є, на перший погляд, неодмінною умовою для зміни територіального устрою України.

Системний аналіз приписів, що містяться в Розділі III Конституції України, а також положень статей 15, 16, 18 Закону України «Про всеукраїнський референдум» дає змогу зробити висновок, що затвердженню підлягають закони, якими ратифіковано двосторонні міжнародні договори, в яких закріплюється процедура передавання території. У цьому випадку йдеться про виключення (а не передавання) певних територій зі складу України. Тому можна констатувати наявність лише однієї сторони – України, що вказує на відсутність підстав для укладання міжнародної угоди.

Водночас слід враховувати те, що «ДНР» та «ЛНР», які гіпотетично можуть бути зацікавлені у вирішенні зазначеного питання, не є суб'єктами міжнародного права, а тому не можуть виступати стороною при укладанні міжнародного договору про передавання території. Тож за відсутності сторони, яка приймала б відокремлену територію, укладання двосторонньої угоди про передавання такої території видається неможливим.

Варто зазначити, що в разі «відтинання» тимчасово непідконтрольних територій ратифікаційний референ-



³ Горбулін В. П. П'ять сценаріїв для україно-російських відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/p-yat-scenariyiv-dlya-ukrayino-rosiyskih-vidnosin-_.html

дум набуває ознак конституційного, оскільки в статті 133 Конституції України наведено вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць (областей та АРК), які входять до складу України. Тому утворення нової адміністративно-територіальної одиниці (в тому числі шляхом об'єднання двох і більше вже наявних), її виведення (виключення, відтинання) зі складу України потребує внесення відповідних змін до вказаної конституційної норми.

Отже, на всеукраїнський референдум з питання про зміну територіального устрою України шляхом відтинання частини території за відсутності угоди про її передавання іншій державі, на наш погляд, має вноситися проект закону України про внесення змін до статті 133 Конституції, а не закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

Для усунення зазначеної колізії та належного законодавчого врегулювання питання щодо відтинання частини території України без її передавання іншій державі вбачається за доцільне внести зміни до Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо уточнення процедури проведення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території нашої держави.

2. Зміна меж Донецької та Луганської областей

Цілком очевидним є те, що зміна території України має бути пов'язана з ліквідацією чи зміною меж відповідних областей, адже непідконтрольними українській владі є лише частина Донецької та Луганської областей. З огляду на це вбачаються можливими кілька варіантів розв'язання цієї проблеми:

- зменшення Донецької та Луганської областей за рахунок відтинання непідконтрольних українській владі територій із перенесенням обласних центрів у інші міста;
- ліквідування Донецької та Луганської областей шляхом передачі підконтрольних українській владі територій Дніпропетровській, Запорізькій та Харківській областям;
- утворення на підконтрольних українській владі територіях нової області. У такому разі видається можливим розглядати варіанти із залишенням однієї з нинішніх назв (Донецька чи Луганська область) або запропонувати нову назву новоутвореної територіальної одиниці.

Питання щодо зміни меж області законодавством України віднесено до компетенції Верховної Ради. Слід зауважити, що порядок зміни меж областей потребує удосконалення чинних нормативно-правових актів, які істотно застаріли. Зокрема, на сьогодні діють норми Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Ука-

зом Президії Верховної Ради Української РСР № 1654-Х від 12 березня 1981 р., за якими найменування й перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів – областей, районів, міст, районів у містах, селищ міського типу, сіл і селищ проводиться **Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів**, із врахуванням *загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення, завдань комуністичного виховання громадян*.

3. Наділення Верховної Ради України повноваженнями щодо вирішення питання про зміну території України

Результати проведеного дослідження дають підстави для висновку, що чинні станом на сьогодні нормативно-правові акти України не можуть забезпечити ефективною і швидкою реалізації сценарію «відтинання» непідконтрольних територій. Це зумовлено недосконалістю встановлених законодавством України процедур (ініціювання, проведення референдуму, а також імплементації його результатів), нагальною потребою гармонізації системи чинних нормативно-правових актів, якими врегульовано суспільні відносини в цій сфері. При цьому проведення всеукраїнського референдуму передбачає досить широкі часові рамки та потребує доволі значних матеріальних ресурсів.

Крім того, варто зважити на недостатність практичного досвіду вирішення таких питань як в Україні, так і загалом у світі. Натомість існують приклади прийняття нових суб'єктів до територіального устрою держави, серед яких варто відзначити спробу РФ легалізувати анексію Криму, надавши цьому ганебному факту брутального порушення міжнародних норм та принципів співіснування країн певної правової форми.

Так, частиною другою статті 2 Конституції РФ передбачено, що прийняття до Російської Федерації та утворення в її складі нового суб'єкта здійснюється в порядку, встановленому федеральним конституційним законом. Керуючись цією конституційною нормою, 21 березня 2014 р. парламент РФ ухвалив федеральний конституційний закон «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя».

Тож питання щодо зміни території Конституцією РФ віднесено до повноважень парламенту без залучення інституту плебісциту (референдуму). Отже, процедура при-

йняття рішення із зазначеного питання в РФ максимально спрощена.

Такий підхід із часом можна застосувати й в Україні. Однак, зважаючи на гостру соціально-політичну ситуацію в державі та низький рівень довіри населення до інститутів влади, передавання повноважень у вирішенні питання про зміну території держави Верховній Раді України чи будь-якій іншій інституції може бути розцінено суспільством як наступ на демократію (право народу на волевиявлення через референдум) та спробу узурпації влади, що матиме вкрай негативні наслідки.

Окремо слід зауважити, що низку проблемних питань щодо правового режиму окремих територій Донецької й Луганської областей, які сьогодні непідконтрольні українській владі, можна було б вирішити шляхом застосування до них положень **Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»**, який нині діє лише стосовно АР Крим і м. Севастополя.

З огляду на зазначене видається доцільним рекомендувати суб'єктам права законодавчої ініціативи подати на розгляд Верховної Ради України відповідні зміни до вказаного закону чи підготувати та внести до парламенту проект закону України про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Варто підкреслити, що будь-яке рішення про статус окремих районів Донецької та Луганської областей, у тому числі в контексті змін території України, може прийматися виключно в межах законодавства України та норм міжнародного права. При цьому має бути реалізований механізм захисту інтересів громадян України на цій території, визначені чіткі механізми їхньої соціальної адаптації в разі їхнього переїзду в інші регіони України, залучення для цих потреб міжнародної фінансової допомоги тощо.

Усвідомлюючи, що на сьогодні врегулювання конфлікту на Сході України лежить у політичній площині, держава докладає максимум зусиль до виконання Мінських домовленостей. Водночас квазідержавні терористичні утворення «ДНР» і «ЛНР» за підтримки Російської Федерації не демонструють бажання дотримуватися встановленого порядку, не припиняючи бойових дій і намагаючись змінити логіку переговорного процесу в Мінську. З огляду на це аналітики у сфері національної безпеки мають аналізувати всі можливі сценарії розвитку подій довкола Донбасу, хоч би якими нереальними вони здавалися, й прораховувати вже нині варіанти практичного реагування на них.