

## Может ли Украина объединиться и достичь мирного соглашения благодаря федерализации?

Аналитическая записка № 379

ПОНАРС Евразия

Август 2015 года

Генри Е. Хейл<sup>1</sup>

*Университет им. Джорджа Вашингтона*

Надя Кравец<sup>2</sup>

*Гарвардский университет*

Ольга Онуч<sup>3</sup>

*Университет Манчестера*

По мере того как война продолжает терзать Украину, различного рода наблюдатели и участники конфликта предложили множество потенциальных его решений, варьирующихся от более широкой региональной автономии и федерализма вплоть до частичного территориального размежевания. В то время как в наиболее значительных дискуссиях и в процессе принятия решений тон задают политики, восприятие проблемы населением Украины станет ключевым в обеспечении успеха какого бы то ни было политического решения. Как именно общество воспринимает данную проблему и насколько изменчиво это восприятие?

Мы рассматриваем эту проблему, используя данные нового опроса, проведенного трижды среди одной и той же группы украинских граждан в 2014 году. Основной вывод заключается в том, что, несмотря на высокую цену войны, украинцы (даже на востоке) имеют тенденцию четко придерживаться позиции, согласно которой Украина должна остаться неделимой; многие (особенно на западе) полагают, что за это стоит воевать. Мнения, однако, сильно различаются по вопросу о том, какую конкретно форму должно иметь это единство. Судя по общественным настроениям, автономия в конкретных

---

<sup>1</sup> [Генри Хейл](#) - профессор, преподаватель политологии и международных отношений, соруководитель программы ПОНАРС-Евразия в Университете им. Джорджа Вашингтона

<sup>2</sup> Надя Кравец, научный сотрудник, участница инициативы ГИС («Геоинформационные системы») Украинского научного института Гарвардского университета; научный сотрудник в Центре российских и евразийских исследований им. Дэвиса Гарвардского университета.

<sup>3</sup> Ольга Онуч, доцент, преподаватель политологии в Университете Манчестера, научный сотрудник Наффилд-колледжа в Оксфордском университете(политические исследования).

вопросах и некая форма децентрализации имеют больше шансов впоследствии объединить страну, нежели стремительные реформы, апеллирующие к термину «федерализм».

### **Связанные с децентрализацией реформы в повестке дня**

Российское правительство, наряду с лидерами самопровозглашенных Донецкой народной республики (ДНР) и Луганской народной республики (ЛНР), заявляет, что соответствующие регионы станут частью Украины лишь в том случае, если они получат особый конституционный статус, позволяющий им проводить свою собственную внешнюю и экономическую политику. Такого рода реформы, предусматривающие широкую автономию и возможность наложения регионами вето на политику центра, часто именуется в Украине и России федерализацией. Кроме того, Россия и ее союзники требуют легитимации руководства ДНР и ЛНР посредством проведения местных выборов в октябре 2015 года.

Украинский президент Петр Порошенко был избран в мае 2014 года, выдвинув программу конституционных реформ, которая включает широкомасштабную административную и налоговую децентрализацию. Данная программа не была, однако, достаточно далеко идущей, чтобы удовлетворить Россию и повстанцев. В частности, введение особого автономного конституционного статуса для каких-либо регионов не предусматривалось. Эти ограниченные конституционные реформы, признанные Конституционным судом соответствующими основному закону Украины, уже снискали поддержку как Венецианской комиссии (консультативного органа по законодательству) Совета Европы, так и Украинского конституционного комитета и теперь ожидают одобрения парламентом. В настоящее время наблюдатели полагают, что реформы будут одобрены летом или осенью 2015 года.

Как же оценивают различные формы децентрализации украинские граждане?

### **Панельный опрос об украинских кризисных выборах**

Результаты настоящего исследования основаны на данных Панельного опроса об украинских кризисных выборах (UCEPS), разработанного авторами настоящей работы, а также профессором Гарвардского университета Тимоти Колтоном. Данный опрос был проведен авторитетным Киевским международным институтом социологии при финансовой поддержке Национального научного фонда США, Фонда украинских исследований и Украинского научного института Гарвардского университета. Первая волна опросов была организована 16-24 мая 2014 года, когда были проинтервьюированы 2015 украинских граждан, включённых в репрезентативную по отношению ко всей Украине (кроме уже аннексированного Россией Крыма) выборку. Из этой выборки 1406 человек были вновь опрошены в период с 24 июня по 13 июля 2014 года. Во время третьей волны опросов, проведенных с 29 ноября по 28 декабря 2014 года, были проинтервьюированы 1373 человека. Первая волна опросов полностью включала Донбасс,<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Донбасс включает Донецкую и Луганскую области. В данном тексте термин Донбасс охватывает как контролируемые правительством, так и оккупированные территории.

однако, по мере расширения территории контроля повстанцев и зоны боевых действий, респонденты (особенно в Луганской области) выбывали из опроса. Предел погрешности опроса не превышает 3,3%.

### **Поддержка автономии регионов по вопросу принятия решений**

Опрос выявил, что в целом общество широко поддерживает автономную политику в регионах. В мае 2014 года 43% респондентов согласились с тем, что политическая и административная власть должны быть поровну распределены между центральным правительством и регионами, в то время как 25% высказались в пользу передачи последним полномочий по принятию решений. Эти цифры значительно превышали долю тех, кто поддерживал усиление централизации: с утверждениями, что «все решения следует принимать центральной власти» и что «большинство решений следует принимать центральному правительству» оказались согласны лишь 5% и 8% соответственно. Эти цифры были почти такими же в ходе опросной волны ноября-декабря 2014 года. В этом раунде, однако, поддержка равновесия между центральной и региональной властью возросла до отметки чуть более 50%, в то время как все те же 25% высказались в пользу более широких полномочий регионам и лишь 11% поддержали систему, основанную на доминирующем положении в стране центрального правительства.

Важным примером того типа децентрализации, который, по-видимому, поддерживается украинцами, является языковая политика. В ходе волны опросов мая 2014 года 68% респондентов согласились с утверждением, что «у каждого региона Украины должна быть возможность сделать русский язык официальным языком в своей местности», в то время как лишь 25% выразили несогласие с этим. Даже на западе Украины в известной как центр украинского этнолингвистического национализма Галиции<sup>5</sup> такой подход поддержало явное большинство (54%). Соответственно, 67% украинцев по всей стране не одобрили попытку некоторых участников последовавшей за свержением президента Виктора Януковича чрезвычайной сессии парламента в марте 2014 года отменить допускаявший подобную языковую автономию закон 2012 года «О принципах государственной языковой политики» (на данный законопроект наложил вето исполнявший обязанности президента А. Турчинов, хотя судьба данной инициативы до сих пор остается под вопросом).

Происходящий в настоящее время конфликт, похоже, наложил отпечаток на толерантность западных украинцев относительно языковых предпочтений других регионов. В то время как большинство населения всей страны, поддерживающее языковую автономию, осталось значительным (на уровне 64% в июне-июле 2014 года), аналогичная доля населения Галиции, сократилась с большинства в мае до лишь 32% в июне-июле и 31% в ноябре-декабре. Поддержка языковой автономии снизилась и в других регионах, хотя ее сторонники к концу 2014 года оставались большинством (54%) по стране в целом.

---

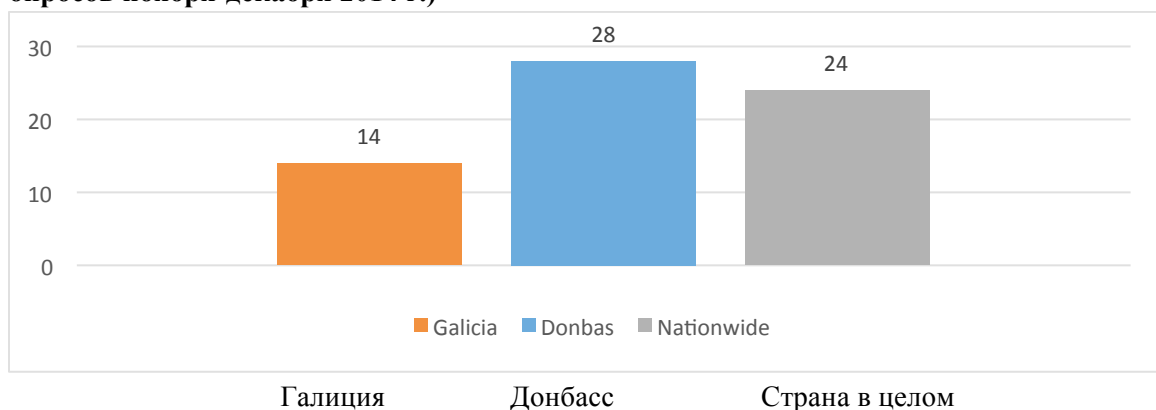
<sup>5</sup> Галиция включает Львовскую, Тернопольскую и Ивано-Франковскую области.

## Поддержка «федерализма» в Украине

Российское руководство (включая президента Владимира Путина) требовало ввести в Украине более обширную автономию для регионов, призывая Киев принять «федеральную» систему управления. В ходе опросной волны в мае 2014 года лишь 18% респондентов были склонны согласиться со следующим утверждением: «Некоторые эксперты предложили федерализм как способ сохранения единства и территориальной целостности Украины. Что вы думаете об этом? Согласны вы или не согласны с тем, что Украине следует внедрить «федеративную» форму государственного устройства?» Здесь мы, однако, обнаруживаем главное разногласие между регионами: в западных областях Украины (не только в Галиции) доля настроенных в поддержку федерализации составляла лишь 4%, в то время как в Донбассе соответствующая цифра достигала 62%.

После нескольких месяцев ожесточенной войны руководство, Украины подписало соглашение о прекращении огня, которое помимо прочего, предоставляло предусмотренный российским предложением о федерализации особый автономный статус отложившимся регионам. В то время как само по себе прекращение огня в целом пользовалось популярностью (его поддерживали порядка четырех пятых населения от Галиции до Донбасса), неодобрение по отношению к связанному с предоставлением автономии компоненту соглашения оказалось широко распространенным: даже в Донбассе лишь 28% населения выразили ему свою поддержку (см. **график 1**). Хотя население Украины в принципе поддерживает более широкую региональную автономию и децентрализацию, данные опроса UCEPS указывают, что украинцы в целом (за исключением части Донбасса) не поддерживают более глубоких реформ.

**График 1. Одобрение особого статуса автономии Донбасса в соответствии с требованиями соглашения о прекращении огня 2014 года (в процентах, данные опросов ноября-декабря 2014 г.)**



## Поддержка раздела страны

Некоторые политические обозреватели, главным образом проживающие за рубежом, утверждали, что Украине стоит просто забыть о Крыме (а возможно, даже, и о Донбассе) и двигаться дальше. Сторонники разделения полагают, что это способно не только сделать европейскую интеграцию более реалистичной, но также избавиться от наиболее

многочисленной части того электората, который представлял собой проблему для большинства ориентированных на Европу партий и лидеров.

Опрос UCEPS выявил, что подобные идеи пользуются в Украине малой симпатией. Прежде всего, выяснилось, что обсуждавшаяся выше поддержка региональной автономии не включает поддержку права на отделение. Когда респондентам предъявляли утверждение «Вы согласны, что каждый регион Украины имеет право на отделение, если большая часть населения проголосует за это?», ответы на него, в целом, соответствовали выводам о «федерализме». Подавляющее большинство (69%) согласилось с этим утверждением в Донбассе, но мало кто поддержал его в целом по стране (22%), при том что две трети опрошенных по всей стране выступали против такого подхода.

Это порождает вопрос о том, проголосовал ли бы Донбасс за отделение от Украины, если бы ему предоставили подобную возможность? В опросе UCEPS данный вопрос напрямую не ставился, однако во время волны опросов июня-июля 2014 года респондентов просили выразить своё отношение к утверждению о том, что «Украине было бы легче без некоторых ее частей». Даже в Донбассе с этим утверждением согласились лишь 24% опрошенных. Из числа этих 24% донбассцев, при ответе на уточняющий вопрос о том с какими определёнными территориями они желали бы расстаться, 37% назвали Галицию, 40% Закарпатье, 40% Крым и 52% сам Донбасс! Таким образом, значительное большинство жителей Донбасса не готово заявить, что Украине было бы легче без их региона. Это, по меньшей мере, подразумевает, что донбассцы на самом деле не хотят реализации варианта с отделением, хотя, конечно, это также может означать их убежденность в том, что остальной Украине будет хуже если им придется отделиться. Следовательно, хотя опрос UCEPS предоставляет ясное свидетельство того, что большинству жителей Донбасса импонирует договоренность об автономии, которая дала бы им право на отделение, его результаты, по крайней мере, означают, что на самом деле донбассцы не хотели бы реализации подобного варианта.

Глядя на цифры по стране в целом, стоит отметить, что всего 8% в июне-июле 2014 полагали, что Украине было бы легче без некоторых ее территорий, включая Крым. Это означает, что аргумент, согласно которому Украина провела бы более успешные реформы и присоединилась бы к Европе без Крыма и Донбасса, не был услышан. Можно задаваться вопросом о том, изменила ли эти цифры усталость от войны; во всяком случае, украинцы похоже более решительно стали выступать в защиту территориальной целостности в течение 2014 года. В ходе опросов в ноябре-декабре лишь 7% респондентов по стране в целом (по сути практически столько же сколько и на ранних стадиях войны) согласились с тем, что Украине было бы легче без некоторых ее частей.

Наиболее важным, вероятно, является то обстоятельство, что отношение к территориальной целостности было очень серьезным. Целых 42% украинских респондентов в ходе опросов мая 2014 года сочли возможным согласиться даже с утверждением, согласно которому «сохранение территориальной целостности Украины – цель, оправдывающая риск гражданской войны». Эта доля оказалась значительно большей, чем составившая 35% доля тех, кто с упомянутым утверждением не согласился (остальные затруднились с ответом либо отказались отвечать).

## Заключение

В целом, исходя из проведенного с мая по декабрь 2014 года исследования общественного мнения, можно предположить, что украинцы вряд ли согласятся с любым решением нынешнего кризиса, подразумевающим признание территориальных потерь. Призывы к федерализации также глубоко непопулярны в стране в целом и едва ли будут восприняты положительно за пределами Донбасса. Учитывая, что граждане имеют право свободно голосовать на президентских и парламентских выборах, какое-либо движение к любому из этих решений создает высокий уровень рисков для тех, кто формирует политику. Хотя решение, ориентированное на федерализацию, способно помочь возвращению мятежного Донбасса назад в активное политическое сообщество Украины, и хотя мы не можем исключать что остальные украинские граждане однажды примут этот вариант, его реализация в настоящее время способна обострить раскол общества, провоцируя враждебное отношение к нему со стороны других частей Украины. Лидер страны, стремящийся и дальше оставаться у власти, вряд ли предпримет подобные меры без существенных уступок по другим вопросам, при условии что такие уступки окажутся достаточно популярными, чтобы компенсировать внутривнутриполитические потери.

Вместе с тем, широкая национальная поддержка децентрализации и более ограниченных форм автономии в таких сферах как языковая политика все еще сохраняется. В рамках нынешней реформы конституции делается попытка изменить систему административно-территориального управления и передать на места определенные исполнительные функции, что больше соответствует общественному мнению, нежели призывы к федерализации или к разделению страны. В самом деле, в ноябре-декабре 2014 года 50% населения поддерживали установление примерно равновесного баланса между центральными и региональными властями, не отдавая предпочтение ни властям региональным, ни центральным; многие украинцы считали, что партия Порошенко выступала именно за это. Совпадение между реформами Порошенко и общественным мнением далеко, однако, от полного; и кроме того, такое совпадение вряд ли удовлетворит Донбасс, который останется ориентированным на более основательную федерализацию, чем остальная страна.

Выводы опроса UCEPS также означают, что пока что российские и пророссийские силы продолжают оккупировать части Украины, будут находиться те украинцы, которые готовы воевать за территориальную целостность своей страны. Пока Россия посылает мало сигналов о смене курса, политическая ситуация в Украине и России в обозримом будущем, по всей видимости, останется напряжённой.

**Elliott School of  
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)