

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0038-7765>

Богінська І. В., Донецький національний університет імені Василя Стуса

## ПРОЄКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ» НА ПЕРЕТИНІ ІНФОРМАЦІЙНОГО І ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСІВ

У статті здійснено дискурс-аналіз комплексу різних за походженням документів, що стосуються вироблення політики врегулювання конфлікту і відновлення миру на сході України. У фокусі аналізу знаходиться проєкт закону України «Про засади державної політики перехідного періоду», схвалений Кабінетом міністрів України і наразі зареєстрований у парламенті. Рамку аналізу було обрано на основі медіа-повідомлень, які формують комунікацію зазначеного документу, та підписаних на даний момент політичних угод з питань врегулювання конфлікту за участі України та Росії.

Серед різних медіа-повідомлень було обрано міф про «невідповідність Мінським угодам», поширений у російських та проросійських ЗМІ. Доведено, що цей міф є похідним від стратегічного міфу про «безальтернативність Мінських угод як мирного врегулювання конфлікту у Донбасі». Поширення медіа-повідомлень про ігнорування або невідповідність тексту законопроєкту про перехідний період Мінським угодам націлене на дискредитацію зусиль української влади запропонувати альтернативні варіанти врегулювання конфлікту на Донбасі або розширити оперативне поле переговорного процесу в рамках Мінських домовленостей. Продукування та просування протилежних за змістом міфів є ознакою налаштованості обох сторін конфлікту на продовження боротьби водночас в інформаційному і політичному просторах. У підсумку це підважує потенціал переговорів, додає аргументів на користь односторонніх дій або силових способів врегулювання конфлікту, посилює поляризацію українського суспільства, яке змушене визначатися між крайніми варіантами у виборі державної політики щодо ОРДЛО.

Проєкт закону про перехідний період віддзеркалює суспільні настрої, характерні для гострої фази конфлікту, з низьким рівнем готовності до компромісів та усвідомлення корисності переговорного процесу.

**Ключові слова:** закон, перехідний період, Мінські угоди, деокупація, реінтеграція, Донбас, Україна, РФ, ЗМІ.

Останнім часом медіапростір рясніє заголовками, присвяченими розробленому Міністерством з питань реінтеграції ТОТ України законопроєкту «Про засади державної політики перехідного періоду». У ЗМІ документ згадується у різних контекстах: політика України стосовно ОРДЛО, особливий статус Донбасу, врегулювання конфлікту на сході України, деокупація та реінтеграція неконтрольованих територій, виконання Мінських угод, відносини України з Німеччиною та запуск газопроводу «Північний потік-2» [4,7,14,15,21,27,31]. Останній сюжет з'явився після того, як 12 липня 2021 р. канцлерка ФРН А. Меркель нагадала президенту України В.О. Зеленському про необхідність імплементації у національне законодавство так званої «формули Штайнмаєра» і проведення виборів в ОРДЛО. У ЗМІ одразу почали обговорювати просування «формули Штайнмаєра» як можливий пункт домовленості ФРН та США стосовно добудови газопроводу «Північний потік-2» [9]. Попри різні сюжети та прив'язки проєкту закону до поточних подій у галузі внутрішньої або зовнішньої політики України, існує очевидний зв'язок між розробленим документом і врегулюванням конфлікту на сході країни. Інформаційний супровід з боку представників Мінреінтеграції зводиться до пояснення широкому загалу необхідності ухвалення парламентом даного закону та спростування деяких повідомлень стосовно його невідповідності пунктам Мінських угод. Так, віце-прем'єр О. Резніков вказує на рамковий характер розробленого документу, який встановлює певні політики та принципи, і надалі вимагатиме ухвалення окремих профільних законів, зокрема, – про амністію, вибори, люстрацію і конвалідацію [30]. Зрозуміло, що відповідність

положень законопроекту про перехідний період змісту Мінських угод – це більше, ніж журналістське запитання до віце-прем'єра, заступника голови української делегації в ТКГ О. Резнікова.

Формальна процедура проходження проекту Закону про засади державної політики перехідного періоду – від доручення президента про розробку до голосування у парламенті – відбувається на тлі інформаційної війни та пропагандистських атак і демонструє зв'язок інформаційних і політичних процесів, перенесення політичних відносин в інформаційне поле і спроби ЗМІ виступати у ролі активного і відносно самостійного суб'єкта політичного процесу. Потік некорисної інформації, який приховує справжню суть того, що відбувається, стосується закладених у документ концепції миру (у ЗМІ це подається як «невідповідність Мінським угодам» або ж, навпаки, «неприйнятність Мінських угод»), моделі реінтеграції неконтрольованих територій (у медіа обговорюється у проєкції імплементації «формули Штайнмайера» або силового варіанту «звільнення»), наративів національного примирення (дискурс «червоних ліній», «зради», компромісів тощо).

**Мета статті** полягає у деконструкції медійних наративів про засади деокупації та реінтеграції, зафіксованих у проєкті Закону Про засади державної політики перехідного періоду.

Проблема, яка вирішується у статті, перебуває у площині поточної політики, і пов'язана з ухваленням нормативно-правових актів, що визначатимуть державну політику деокупації та реінтеграції неконтрольованих територій. На даний момент експертизу проєкту закону про перехідний період вже зроблено представниками правозахисних організацій [1]. Природно, що у фокусі їх уваги опинилися питання реалізації прав і свобод людей, що постраждали від конфлікту; юридичної визначеності або прогалин у нормативному регулюванні. Спроба проаналізувати документ на основі підходів політичної науки ґрунтується на знаннях про політичний дискурс, що поєднує і мовну практику, і соціальну реальність.

Одним з найбільш контраверсійних питань, що частіше порушується у російських та проросійських ЗМІ, є відповідність проєкту закону змісту Мінських угод. Це питання пов'язане з певними очікуваннями, що новий закон має створити легальну рамку реінтеграції неконтрольованих територій згідно з «Комплексом заходів з виконання Мінських угод» від 12 лютого 2015 р. У полоні міфу про «безальтернативність Мінських угод» для мирного врегулювання ситуації на Донбасі перебуває 45,3% населення України. Про це свідчать дані соціологічного опитування, проведеного Центром «Соціальний моніторинг» 19-28 лютого 2021 р. [17]. Свій внесок у поширення цього міфу регулярно роблять офіційні представники російської влади. У нещодавно опублікованій статті «Об историческом единстве русских и украинцев» президент РФ В.В. Путін вкотре згадав про Мінські угоди: «Были заключены Минские соглашения, которые нацелены на мирное урегулирование конфликта в Донбассе. Убеждён, что они по-прежнему не имеют альтернативы» [29]. Заданий в ЗМІ фокус оцінки законопроекту як «дорожньої карти» реінтеграції Донбасу породжує розчарування та критичні зауваження на адресу його розробників і водночас актуалізує питання про силовий варіант повернення Донбасу.

Рівень «міфологізації» Мінських угод на сьомому році війни сягнув такого рівня, що відсутність у нормативному документі згадки про них, породжує новий міф – міф «невідповідності Мінським угодам». «Мінськ міфологічний» – це те, як суспільство сприймає його цілі і можливості; те, які наративи «зашивають» у нього сторони конфлікту; те, які очікування ці наративи викликають у інших учасників конфлікту та населення. Тобто це «Мінськ» як інструмент інформаційної і внутріполітичної війни [3]. Причому можна виділити як стратегічні міфи, наприклад, «Мінськ – безальтернативна «дорога до миру» або «виконання Мінських угод не призведе до миру», так і операційні або тактичні. Одним з них є міф про невідповідність проєкту закону про перехідний період змісту Мінських угод.

У проєкті Закону Про засади державної політики перехідного періоду згадка про Мінські угоди відсутня. Так само, як і у попередньому «законі про реінтеграцію» (2018 р.) [12]. І якщо у 2017-2018 рр. її прибрали лише на етапі голосування законопроекту у парламенті (на вимогу окремих політичних фракцій), то тепер обговорення цього питання у ракурсі «прихильності Мінським угодам» взагалі здається недоречним. По-перше, у проєкті нового закону визначено засади державної політики України щодо всіх неконтрольованих територій: і ОРДЛО, і Криму. При цьому Мінські угоди стосуються врегулювання конфлікту лише на сході України. По-друге, за допомогою національних законів неможливо вирішити конфлікт. До того ж ухвалені в умовах гострої фази конфлікту, закони мають здебільшого декларативний характер та містять забагато політичних гасел. Попри те, що наявність монобільшості у теперішньому складі Верховної Ради суттєво збільшує шанси законопроекту про перехідний період бути проголосованим, існує висока вірогідність того, що надалі

він залишиться «сплячим».

Щодо потенціалу Мінських угод до встановлення миру, то розвінчання цього «міфу» стосується насамперед українських ЗМІ. В узагальненому вигляді скептичну оцінку цих угод можна сформулювати наступним чином: виконання Мінських угод не призведе до миру і навіть до закінчення війни між Росією та Україною. Про інструментальне значення Мінських угод неодноразово писав С. Гармаш: «Виявилося, що Заходу «Мінськ-2» був потрібен як інструмент, щоб зупинити активні бойові дії в центрі Європи, тобто щоб стабілізувати конфлікт. Києву – як інструмент, щоб зупинити наступ РФ та ослабити її західними санкціями. Москві – як інструмент для розвалу української державності зсередини вживлянням воєнно-політичного імпланту, що послаблює імунну систему держави й паралізує, за сигналом із Кремля, її внутрішні та зовнішньополітичні органи. Або як інструмент консервації конфлікту. Цей варіант Росію теж цілком влаштовує» [3]. Той факт, що головний редактор «ОстроВ» наразі є учасником Мінського процесу, суттєво впливає на рівень сприйняття суспільством такої точки зору. Це, по суті, «голос» на підтримку тих, хто вважає силовий варіант, а не переговори, більш дієвим способом вирішення конфлікту. Близькою до думки журналіста, є деякі експертні оцінки Мінського процесу. Зі свого боку, експерти зауважують, що у Мінський процес закладено швидкий алгоритм мирного врегулювання. Цей алгоритм є непридатним для вирішення складних конфліктів на кшталт «української кризи», що стосується питання анексії Криму, українсько-російського збройного конфлікту, інтеграції України в європейські та євроатлантичні структури, геополітичної конфронтації Росії та Заходу. З чого робиться висновок: Мінський процес не спрямований на усунення причин конфлікту, а намагається врегулювати його прояви [18]. Міф про «неефективність Мінську» ґрунтується також на обережних висловлюваннях українських політиків стосовно можливої модернізації укладених ще у 2014-2015 рр. угод, надання їм більшої гнучкості [13].

Невигідність для України домовленостей, на які вона змушена була піти в умовах воєнної поразки під Іловайськом та Дебальцево, з одного боку, та тверда позиція РФ щодо їх безальтернативності як мирного способу вирішення конфлікту на Донбасі, з іншого, створюють рамку для аналізу проекту Закону про перехідний період. Зрештою, «відновлення територіальної цілісності України, та забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях, подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, реінтеграцію тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхніх мешканців, розбудову сталого миру та неповторення окупації» (ст.1) [10], позначені як напрями державної політики перехідного періоду, неможливо реалізувати без згоди РФ. Наразі це визнає вище політичне керівництво України. 5 серпня 2021 р. президент В.О. Зеленський в інтерв'ю телеканалу «Дом» зазначив: «Я сегодня считаю – я абсолютно этого не скрываю – и президент Российской Федерации знает мое мнение – я считаю, что сегодня 90% успеха в вопросе возвращения Донбасса, в мире в Украине, в деокупации нашей территории – зависит от одного человека» [2]. І хоча він не назвав прізвища Путіна, не виникає сумніву, що він мав на увазі саме його.

Отже, запропонована рамка аналізу передбачає, що у текст законопроекту не могли бути вписані всі пункти Мінських угод, а виявлені «невідповідності» або відмінності – це те, що здатне похитнути «тверду позицію» РФ щодо послідовності та модальності виконання їх окремих пунктів. Адже формально Мінськими угодами Росія визнає територіальну цілісність України.

Так, на відміну від Мінських угод у проекті закону про перехідний період чітко вказана інша сторона конфлікту: державою-агресором і державою-окупантом є Російська Федерація (ст.2). Саме на неї покладається відповідальність за порушення прав і свобод людини на окупованих територіях, майнову і немайнову шкоду, завдані Україні, юридичним і фізичним особам внаслідок збройної агресії [10]. З одного боку, закон знімає питання «прямого діалогу» з представниками так званих «ДНР/ЛНР» (згадка про які відсутня і у тексті Мінських угод) і встановлює зв'язок між системою влади самопроголошених республік («тимчасовою окупаційною владою») та державою, яка надає їм всебічну підтримку («окупаційна держава»). З іншого боку, відкритим залишається питання про стимули, які би спонукали офіційних представників РФ сісти за стіл переговорів. Адже наразі Росія є сильнішою стороною у конфлікті. Існує думка, що раптове і неочікуване «повернення» Донбасу може бути частиною стратегії РФ, спрямованої на створення керованого хаосу і провал політичного проекту демократичної європейської України. Аби не зламатися від несподіваного зняття зовнішнього тиску, Україні потрібно мати стратегію деокупації та реінтеграції ОРДЛО [6]. Однак навіть за таких обставин закон про перехідний період як правова база для деокупації та реінтеграції ОРДЛО, не вирішує проблему встановлення миру. Для цього РФ повинна визнати себе агресором

і погодитися на підписання мирної угоди з Україною. Втім, поки що складно уявити такий перебіг подій. Справа не тільки у запевненнях В.В. Путіна, що «Россия как поддерживала Донбасс, так и будет поддерживать. Мы даже будем наращивать нашу поддержку Донбасса: это касается и производства, и решения социальных вопросов, и вопросов инфраструктурного характера» [24]. Справа у тому, що час грає не на користь України: ОРДЛО дедалі більше інтегруються до складу РФ.

Спрощена процедура надання російського громадянства мешканцям неконтрольованих територій, включення їх в електоральне поле РФ і дозвіл голосування на наступних парламентських виборах восени цього року створюють «нову політичну реальність», яка потребує вироблення адекватних підходів до реінтеграції. У 2014-2015 рр., коли підписувалися Мінські угоди, на території ОРДЛО не проживало понад півмільйона громадян РФ. Хоча ст. 4 проєкту закону про перехідний період містить пункт про невизнання Україною факту примусового або автоматичного набуття громадянами України громадянства РФ «за ознакою проживання або реєстрації на тимчасово окупованій території» [10], це принципово не змінює ситуацію. Навіть з формальної точки зору йдеться про реінтеграцію людей, яких РФ вважає своїми громадянами зі всіма можливими наслідками їх «захисту» на випадок, якщо щось піде всупереч російським інтересам. Тобто «звільнення» Донбасу – вивід російської збройної техніки, військ та інструкторів – не гарантуватиме того, що надалі РФ не спробує встановити контроль над мирними процесами в ОРДЛО за допомогою невійськових методів. Попередження про це вже пролунали від російських високопосадовців. У квітні 2021 р. заступник голови Адміністрації президента РФ Д. Козак зазначив, що у випадку поновлення воєнних дій на Донбасі, Росія буде змушена встати на захист своїх громадян [16]. При цьому РФ може використовувати легітимні інструменти, створені демократіями для захисту прав і свобод людини. Наприкінці липня 2021 р. Росія вперше звернулася з позовом до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) проти України. У документі йдеться про цілу низку порушень. Зокрема, з точки зору Москви, власті України несуть відповідальність «за загибель мирного населення, незаконне позбавлення волі і жорстоке поводження з людьми, в тому числі на площі Незалежності в Києві (Майдані) і в Будинку профспілок в Одесі в 2014 році, а також в Донбасі в ході проведення так званої антитерористичної операції» [28].

У проєкті закону про перехідний період відсутні будь-які згадки про «особливий статус Донбасу». Навпаки, в ст.7 чітко зазначається, що державна політика перехідного періоду здійснюється на засадах «унітарності та територіальної цілісності України» [10]. Мінські угоди також спрямовані на відновлення територіальної цілісності України, але містять пункт про децентралізацію влади, в тому числі шляхом ухвалення Закону про особливий статус ОРДЛО [23]. В українському законодавчому полі такий закон є. Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» було прийнято 16 вересня 2014 р. строком на 3 роки [11]. У документі фактично викладено пункти Мінських угод про особливий статус Донбасу. Проте закон так і не вступив у силу, оскільки обіцяні широкі повноваження стосувалися місцевих органів влади, вибори яких мали відбутися за українським законодавством у грудні 2014 р. Однак у листопаді 2014 р. на неконтрольованих територіях було проведено неузгоджені з Києвом вибори «парламентів» і «глав» самопроголошених республік. Тому у 2015 р. в закон було внесено поправки, які передбачають, що особливий порядок в ОРДЛО буде введений «після виконання всіх умов, викладених у статті 10 закону, зокрема в частині, що стосується виведення всіх незаконних збройних формувань, їхньої військової техніки, а також бойовиків і найманців з території України» [5].

Спочатку команда В. Зеленського критикувала закон про особливий статус, прийнятий за часів П. Порошенка, і обіцяла написати свій варіант такого закону. Але після саміту «Нормандської четвірки» у Парижі (грудень 2019 р.) лідери президентської фракції «Слуга народу» відмовилися від цієї ідеї і вже двічі парламент просто продовжив на рік термін дії цього закону. Останній раз – до 31 грудня 2021 р. включно. Побоювання стосовно виникнення правової колізії у разі ухвалення проєкту закону про перехідний період здаються перебільшеними, оскільки закон про особливий статус залишається у «сплячому режимі». Тим не менш, ситуація, яка прогнозовано може виникнути у правовому полі, з точки зору політики може виглядати як компроміс. Адже всередині і політичному, і суспільства існують різні позиції стосовно майбутнього ОРДЛО.

Так, у складі парламенту VIII скликання (2014-2019 рр.) різні політичні фракції обстоювали різні сценарії відновлення територіальної цілісності держави. Позиція представників правлячої коаліції БПП-НФ на рівні політичної риторики відповідала боснійській моделі врегулювання. Однак фактична політика затягування часу через відсутність сприятливих передумов для інтеграції ОРДЛО здебільшого нагадувала німецьку модель. «Батьківщина» вважала німецьку модель ідеальним сценарієм реінтеграції непідконтрольної владі частини Донбасу. «Самопоміч» виступала проти

реінтеграції ОРДЛО за існуючих умов. Позиція цієї фракції містила багато елементів пакистанської моделі. РПЛ взагалі позиціонувала себе як «партію війни», фактично просуваючи хорватський сценарій, що передбачає повну деокупацію неконтрольованих територій за допомогою міжнародного і санкційного тиску на РФ. «Опозиційний блок» пропонував створити альтернативу ОРДЛО – Міжобласне територіальне об'єднання Донбас. У зареєстрованому наприкінці березня 2016 р. законопроекті про «МТО Донбас» містилися положення про особливий порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО, що відповідає боснійській моделі реінтеграції [22, с. 13-14]. Незважаючи на наявність монобільшості у теперішньому складі парламенту, всередині пропрезидентської фракції також існують різні позиції з приводу ОРДЛО, про що свідчать результати голосування її членів за продовження дії закону про особливий статус.

Як кількома роками раніше, так і зараз, соціологічні опитування показують строкату картину суспільних настроїв, в якій присутня прихильність як силовим, так і несиловим способам вирішення конфлікту. Поляризація суспільства є проблемою при виборі сценарію врегулювання. Природно, що офіційна влада змушена враховувати думку активної та радикально налаштованої частини суспільства, яка вже неодноразово демонструвала свій протестний потенціал. Достатньо згадати події 29 серпня 2015 р. біля Верховної Ради, коли депутати намагалися у першому читанні ухвалити зміни до Конституції, передбачені Мінськими угодами. Або ж рух «Ні капітуляції», який виник у жовтні 2019 р. після повідомлення про те, що українська делегація в ТКГ підписала «формулу Штайнмаєра».

Згідно з опитуванням, проведеним Центром Разумкова у 2016 р., стосовно шляхів вирішення конфлікту на Донбасі, 29,9% респондентів виступали за продовження АТО до повного звільнення Донбасу; 21,5% – висловлювалися за відокремлення ОРДЛО від України; 22,6% – за надання особливого статусу ОРДЛО; ще 25,9% – не визначилися [26]. За результатами соціологічного опитування, проведеного Центром «Соціальний моніторинг» 19-28 лютого 2021 р., за надання неконтрольованим територіям особливого статусу та автономії у складі України висловилися 32,6% респондентів, 22,1% – за продовження бойових дій до повного відновлення контролю над тимчасово окупованими територіями, 27,2% визнають необхідність ізоляції ОРДЛО, 18,1% – не змогли відповісти [17]. За даними іншого опитування, проведеного у січні 2021 р. в межах ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, кількість тих, хто погодився з необхідністю військової операції з відновлення територіальної цілісності на Донбасі, виявилася майже вдвічі більшою – 42%; 25,3% висловили протилежну думку, ще 19,4% не відповіли на питання [20]. За даними опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва 14-19 травня 2021 р., і присвяченого шляхам досягнення тривалого миру на Донбасі, за продовження дипломатичного тиску на РФ та посилення санкцій виступили 20% респондентів, 12,9% – за системну підготовку до боротьби за визволення окупованих територій, 19,3% – за повну ізоляцію ОРДЛО, 20,5% не відповіли на питання [32].

Одним з найскладніших питань, яке передбачувано виникло у зв'язку з підготовкою проекту закону про перехідний період, – це імплементація «формули Штайнмаєра». Після того, як у липні А. Меркель нагадала президенту В.О. Зеленському про необхідність імплементації «формули Штайнмаєра», Кабмін на початку серпня схвалив розроблений законопроект і 9 серпня він був зареєстрований у ВР. Водночас український уряд очікує результатів експертизи проекту закону від Венеціанської комісії.

Україна погодилася з так званою «формулою Штайнмаєра» 1 жовтня 2019 р. на засіданні ТКГ. Це була офіційна згода на пропозицію міністра закордонних справ ФРН Ф.-В. Штайнмаєра, що була висунута ще у 2016 р. Письмова згода української сторони була однією з попередніх умов проведення саміту Н-4 у Парижі в грудні 2019 р. За результатами саміту було оприлюднено «Загальні узгоджені висновки», в яких містився пункт про те, що сторони «вважають за необхідне інкорпорувати «формулу Штайнмаєра» в українське законодавство згідно з версією, узгодженою Н-4 та Тристоронньою контактною групою» [8]. «Формула» описує зв'язок між проведенням виборів в ОРДЛО та наданням цьому регіону особливого статусу. Документ з підписом представника України в ТКГ Л. Кучми був оприлюднений російською газетою «Коммерсантъ». З нього випливає, що українська сторона погодилася, що Закон про особливий статус ОРДЛО починає діяти о 20.00 у день голосування на позачергових виборах в ОРДЛО, призначених і проведених згідно з Конституцією України та спеціальним законом України, що регулює позачергові місцеві вибори в ОРДЛО. Цей закон буде діяти на тимчасовій основі до дня опублікування місії БДПЛ ОБСЄ підсумкового звіту про вибори. Коли і якщо ОБСЄ визнає вибори такими, що відповідають всім стандартам, закон почне діяти на постійній основі [19]. Таким чином, ризик полягає у тому, що погоджуючись з «формулою Штайнмаєра», Україна

приймає один з елементів складного миротворчого процесу, вирваного з загального контексту. У формулі немає відповіді на два ключових питання: про вивід незаконних збройних формувань та про передачу неконтрольованої ділянки українсько-російського кордону під контроль України. Розбіжності з цих питань є очевидними між РФ та Україною. Перша виступає за те, що спочатку мають бути проведені вибори, а потім відбудеться відновлення Україною контролю над ділянкою кордону. Одразу після Паризького саміту Н-4 В.В. Путін пояснив свою позицію: «И украинская сторона все время ставит вопрос: дайте нам возможность закрыть границу войсками ... Но я представляю, что дальше начнется. Сребреница будет» [25]. У проєкті закону про перехідний період зазначено, що місцеві вибори можуть відбутися після деокупації і водночас з черговими місцевими виборами в Україні. Про узгодження особливих правил або умов виборів у документі нічого не сказано, оскільки деокупація передбачає ліквідацію самопроголошених республік. Хоча у проєкті закону про перехідний період не порушується питання про встановлення контролю над українсько-російським кордоном до початку постконфліктного періоду, навряд чи це можна вважати компромісним пунктом на переговорах про можливість інкорпорації «формули Штайнмаєра» у тіло цього закону.

Співставлення стратегічних міфів про «безальтернативність Мінських угод» та «неефективність Мінську» окреслює ще один напрям дослідження – пошук компромісів, закладених у проєкт закону про перехідний період. Особливо з огляду на те, що наявність протилежних міфів в інформаційному просторі посилює поляризацію суспільства та звужує простір для пошуку компромісів. Наприклад, майже половина опитаних українців співчутливо ставляться до мешканців тимчасово окупованих територій, вважаючи їх заручниками або складних життєвих обставин (40%), або бойовиків (9%). Водночас більше половини респондентів обирають жорстку політику щодо ОРДЛО: 30% – повну блокаду, 21% – економічну блокаду. Стосовно готовності йти на компроміси для встановлення миру на Донбасі, то 18% українців вважають, що заради миру варто погоджуватися на будь-які компроміси, 24% – що мир на Донбасі може бути встановлений лише з позиції сили, коли одна зі сторін переможе, 46% – що заради миру варто погоджуватися на компроміси, але не на всі [32]. Ще одним маркером готовності до компромісу можна вважати визнання переговорів як способу вирішення конфлікту: «за» виступають лише 23,2% респондентів. За даними опитування 2021 р. 12,9% респондентів підтримали ідею прямих переговорів з «ЛНР» і «ДНР», 7,1% – з представниками РФ, ще 3,2% – обрали переговори без уточнення іншої сторони [32].

Таким чином, створений навколо висвітлення проєкту закону про перехідний період медійний міф про «невідповідність Мінську» є похідним стратегічного міфу «безальтернативності Мінських угод». Його операційний або тактичний характер виявляється у спробах дискредитації зусиль та спроб української влади запропонувати та просувати альтернативні варіанти вирішення конфлікту на сході України, розширити операційне поле переговорів, перетворивши Мінські угоди на Мінський процес. Деконструкція медійних наративів показує, що комплекс документів, які називаються Мінські угоди, не є мирною угодою. Адже вони фіксують односторонні поступки, на які змушена була піти офіційна українська влада в умовах воєнних поразок. Проєкт закону України про перехідний період не є дорожньою картою деокупації та реінтеграції Донбасу. За змістом документ віддзеркалює настрої, які зараз панують в українському суспільстві з приводу політики щодо ОРДЛО та врегулювання конфлікту з Росією. Зафіксовані у проєкті закону засади державної політики перехідного періоду покликані забезпечити послідовність та наступництво у переговорах з офіційними представниками РФ, окреслюють «червоні лінії» та можливі компроміси для українських переговорників.

### **Бібліографічний список:**

1. Аналіз проєкту Закону України «Про державну політику перехідного періоду». URL: <https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/pozyczaya-koalicziyi-proyekt-zakonu-shhodo-derzhavnoyi-polityky-perehidnogo-periodu.pdf>
2. Владимир Зеленский – О Крыме и Донбассе. Большое интервью телеканалу «Дом». URL: [https://www.youtube.com/watch?v=pcWJUsz\\_vVY](https://www.youtube.com/watch?v=pcWJUsz_vVY)
3. Гармаш С. Чотири «Мінська». URL: <https://zn.ua/ukr/international/chotiri-minska-.html>
4. Грызлов заявил, что Украина выходит из «Минска» и готовит репрессии. Почему это не так. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukraine-ne-vyhodyt-minsk/31086238.html>
5. Дію закону Про особливий порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО депутати продовжили до кінця 2021-го. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-donbas-osoblyvyi-status/31001704.html>
6. Донбас, ласкаво просимо додому. URL: <https://site.ua/valerii.pekar/10578/>
7. Донбасс сообщил о законопроекте Украины по отказу от Минских соглашений. *Lenta.ru*. 6 августа 2021

8. Загальні узгоджені висновки Паризького саміту у Нормандському форматі 9 грудня 2019 року.  
URL: <https://www.president.gov.ua/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797>
9. Закон о переходном периоде на Донбассе попадет в Раду к осени – Резников.  
URL: <https://ru.slovovidilo.ua/2021/07/28/novost/bezopasnost/zakonoproekt-perehodnom-period-e-donbasse-popadet-radu-oseni-reznikov>
10. Закон України «Про засади державної політики перехідного періоду» (проект).  
URL: [https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1.\\_zakonoprojekt\\_pro\\_zasady\\_dppp.pdf](https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1._zakonoprojekt_pro_zasady_dppp.pdf)
11. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18?fbclid=IwAR1IHsbUoEUuBKcjuRNtjH1KmW6411ARicgTDOw7ySJ1IGAddrwf4fnEl4g#Text>.
12. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>
13. Зеленський закликав модернізувати «Мінськ» та розширити Нормандський формат.  
URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3235431-zelenskij-zaklikae-modernizuvati-minski-domovlenosti.html>
14. Кармазин И. Застряли в переходе: Киев предложил новый план возвращения Донбасса. *Известия*. 16 января 2021
15. Киев может предоставить Донбассу статус региона приоритетного развития.  
URL: [https://www.ng.ru/cis/2021-01-18/1\\_8059\\_ukraine.html](https://www.ng.ru/cis/2021-01-18/1_8059_ukraine.html)
16. Козак: Россия встанет на защиту своих граждан в случае войны в Донбассе.  
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4762951>
17. Майже половина опитаних українців виступають за виконання владою Мінських угод щодо Донбасу, – соціопитування. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/press-conference/728146.html>
18. Міжнародна тимчасова адміністрація як модель врегулювання конфлікту на Донбасі.  
URL: <http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/mta.pdf>
19. Подписи всех сторон под формулой Штайнмайера.  
URL: [https://www.kommersant.ru/gallery/4111132?from=doc\\_vrez#id1804599](https://www.kommersant.ru/gallery/4111132?from=doc_vrez#id1804599)
20. Презентація опитування «Майбутнє Донбасу та Криму: суспільні настрої».  
URL: <https://spa.ukma.edu.ua/future-of-donbass-and-crimea/>
21. Принятие закона о «переходном периоде на Донбассе» поставит крест на Минских соглашениях.  
URL: <https://vesti.ua/opinions/zakon-o-perehodnom-period-e-na-donbasse-postavit-krest-na-minskie-soglasheniya>
22. Пропозиції до політики (policy paper) щодо врегулювання конфлікту на тимчасово непідконтрольних територіях на сході України. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Donbas\\_ALI\\_PP-.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Donbas_ALI_PP-.pdf)
23. Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенка и инициатив Президента России В. Путина. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>
24. Путин пообещал увеличить поддержку Донбасса. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4617102>
25. Путин предупредил о возможном геноциде в Донбассе при передаче контроля над границей Киеву.  
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4188780>
26. Результати соціологічного дослідження центру Разумкова: «Оцінка громадянами ситуації на Донбасі». 22 березня 2016 року. URL: [http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574\\_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574_file.pdf)
27. Россия в ТКГ против закона о переходном периоде. Якобы противоречит Минску.  
URL: <https://news.rbc.ua/rus/politics/rossiya-tkg-protiv-zakona-perehodnom-period-e-1612371026.html>
28. Россия подала в ЕСПЧ жалобу против Украины. URL: <https://www.dw.com/ru/rossija-napravila-v-espch-zhalobu-protiv-ukrainy/a-58588436>
29. Статья Владимира Путина «Об историческом единстве русских и украинцев». 12 июля 2021 г.  
URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66181>
30. Український законопроект про держполітику перехідного періоду вивчають у Берліні та Парижі, – посол Франції. URL: [https://lb.ua/news/2021/02/01/476597\\_ukrainskiy\\_zakonoprojekt\\_pro.html](https://lb.ua/news/2021/02/01/476597_ukrainskiy_zakonoprojekt_pro.html)
31. Шахов А. Пять лет без выборов, люстрация и два года украинизации. Что готовит для Донбасса закон о переходном периоде. URL: <https://strana.ua/news/311281-zakon-o-perekhodnom-period-e-dlja-donetska-i-luhanska-chto-predlaet-ukraina.html>
32. Як змінилася думка українців про російсько-українську війну за два роки президенства Зеленського.  
URL: <https://dif.org.ua/article/yak-zminilasya-dumka-ukraintsiv-pro-rosiysko-ukrainsku-viynu-za-dva-roki-prezidentstva-zelenskogo?fbclid=IwAR0lNd9cWOYeD-4eApezo7FtMYb2IPD9jmr0PRZeIrmE573aZeB1fr7Z6aI>

### References:

1. Analiz proiektu Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu polityku perekhidnoho periodu».  
URL: <https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/pozyczziya-koalicziyi-projekt-zakonu-shhodo-derzhavnoyi-polityky-perekhidnoho-periodu.pdf>
2. Vladymyr Zelenskyi – О Крыме у Донбассе. Bolshoe ynterviu telekanalu «Dom».  
URL: [https://www.youtube.com/watch?v=pcWJUdz\\_vVY](https://www.youtube.com/watch?v=pcWJUdz_vVY)

3. Harmash S. Chotyry «Minska». URL: <https://zn.ua/ukr/international/chotiri-minska-.html>
4. Hryzlov zaiavyl, chto Ukrainy vykhodyt yz «Mynska» y hotovyty repressyy. Pochemu eto ne tak. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukraina-ne-vyhodyt-minsk/31086238.html>
5. Diiu zakonu Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannya v ORDLO deputaty prodovzhyly do kintsia 2021-ho. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-donbas-osoblyvyi-status/31001704.html>
6. Donbas, laskavo prosymo dodomu. URL: <https://site.ua/valerii.pekar/10578/>
7. Donbass soobshchyl o zakonoproekte Ukrainy po otkazu ot Mynskyykh sohlashenyi. Lenta.ru. 6 avhusta 2021
8. Zahalni uzghodzhenni vysnovky Paryzkoho samitu u Normandskomu formati 9 hrudnia 2019 roku. URL: <https://www.president.gov.ua/news/zagalni-uzgodzhenni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797>
9. Zakon o perekhodnom peryode na Donbasse popadet v Radu k oseny – Reznikov. URL: <https://ru.slovovidlo.ua/2021/07/28/novost/bezopasnost/zakonoproekt-perexodnom-periode-donbasse-popadet-radu-oseni-reznikov>
10. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi polityky perekhidnoho periodu» (proiekt). URL: [https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1.\\_zakonoproiekt\\_pro\\_zasady\\_dpdp.pdf](https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1._zakonoproiekt_pro_zasady_dpdp.pdf)
11. Zakon Ukrainy «Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannya v okremykh raionakh Donetskoi i Luhanskoi oblasti». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18?fbclid=IwAR1IHsbUoEUuBKcjuRNtjH1KmW6411ARicgTDOw7ySJ1IGAddrwf4fnEl4g#Text>
12. Zakon Ukrainy «Pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnoho suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>
13. Zelenskyi zaklykav modernizuvaty «Minsk» ta rozshyryty Normandyskyi format. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3235431-zelenskij-zaklykae-modernizuvati-minski-domovlenosti.html>
14. Karmazyn Y. Zastrialy v perekhode: Kyev predlozhyt novyi plan vozvrashchennia Donbassa. Yzvestiya. 16 yanvaria 2021
15. Kyev mozhety predostavyt Donbassu status rehyona pryorytetnoho rozvytyia. URL: [https://www.ng.ru/cis/2021-01-18/1\\_8059\\_ukraine.html](https://www.ng.ru/cis/2021-01-18/1_8059_ukraine.html)
16. Kozak: Rossyia vstanet na zashchyty svoynykh hrazhdan v sluchae voyny v Donbasse. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4762951>
17. Maizhe polovyna opytanykh ukrainsiv vystupaiut za vykonannia vladoiu Mynskyykh uhod shchodo Donbasu, – sotsopytuvannia. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/press-conference/728146.html>
18. Mizhnarodna tymchasova administratsiia yak model vrehuliuvannia konfliktu na Donbasi. URL: <http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/mta.pdf>
19. Podpysy vsekh storon pod formuloi Shtainmaiera. URL: [https://www.kommersant.ru/gallery/4111132?from=doc\\_vrez#id1804599](https://www.kommersant.ru/gallery/4111132?from=doc_vrez#id1804599)
20. Prezentatsiia opytuvannia «Maibutnie Donbasu ta Krymu: suspilni nastroi». URL: <https://spa.ukma.edu.ua/future-of-donbas-and-crimea/>
21. Pryniatie zakona o «perekhodnom peryode na Donbasse» postavyt krest na Mynskyykh sohlashenyiakh. URL: <https://vesti.ua/opinions/zakon-o-perekhodnom-periode-na-donbasse-postavit-krest-na-minskie-soglasheniya>
22. Propozytsii do polityky (policy paper) shchodo vrehuliuvannia konfliktu na tymchasovo nepidkontrolnykh terytoriiakh na skhodi Ukrainy. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Donbas\\_ALI\\_PP-.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Donbas_ALI_PP-.pdf)
23. Protokol po ytoham konsultatsiyi Trekhstoronnei kontaktnoi hruppyi otnosytelno sovmestnykh shahov, napravlennykh na ymplementatsiyu Myrnoho plana Prezydenta Ukrainy P. Poroshenko y ynytsyatyv Prezydenta Rossyy V. Putyna. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/a/123258.pdf>
24. Putyn poobeshchal uvelychyt podderzhku Donbassa. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4617102>
25. Putyn predupredyl o vozmozhnom henotsyde v Donbasse pry peredache kontrolya nad hranytsei Kyevu. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4188780>
26. Rezultaty sotsiolohichnoho doslidzhennia tsentru Razumkova: «Otsinka hromadianamy sytuatsii na Donbasi». 22 bereznia 2016 roku. URL: [http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574\\_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1458639574_file.pdf)
27. Rossyia v TKH protyv zakona o perekhodnom peryode. Yakoby protyvorechyt Mynsku. URL: <https://news.rbc.ua/rus/politics/rossiya-tkg-protiv-zakona-perekhodnom-periode-1612371026.html>
28. Rossyia podala v ESPCh zhalobu protyv Ukrainy. URL: <https://www.dw.com/ru/rossiya-napravila-v-espch-zhalobu-protiv-ukrainy/a-58588436>
29. Statia Vladymyry Putyna «Ob ystorycheskom edynstve russkyykh y ukraintsev». 12 yuliia 2021 h. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66181>
30. Ukrainskyi zakonoproiekt pro derzhpolityku perekhidnoho periodu vyvchaiut u Berlini ta Paryzhi, – posol Frantsii. URL: [https://lb.ua/news/2021/02/01/476597\\_ukrainskiy\\_zakonoproiekt\\_pro.html](https://lb.ua/news/2021/02/01/476597_ukrainskiy_zakonoproiekt_pro.html)
31. Shakhov A. Piat let bez vyborov, liustratsiya y dva hoda ukraynyatsyy. Chto hotovyty dlia Donbassa zakon o perekhodnom peryode. URL: <https://strana.ua/news/311281-zakon-o-perekhodnom-periode-dlja-donetska-i-luhanska-chto-predlaet-ukraina.html>
32. Yak zminylasia dumka ukrainsiv pro rosiisko-ukrainsku viinu za dva roky prezydenstva Zelenskoho. URL: <https://dif.org.ua/article/yak-zminilasya-dumka-ukrainsiv-pro-rosiysko-ukrainsku-viynu-za-dva-roki-prezidentstva-zelenskogo?fbclid=IwAR0INd9cWOYeD-4eApezo7FtMYb2lPD9jmr0PRZeIrmE573aZeB1fr7Z6aI>



***Bohinska I. V. Draft Law of Ukraine «The Principles of Public Policy of Transition Period» at the Crossroads of Information and Political Processes***

*The article presents a discourse-analysis a set documents which have different origins are related to policy-making the conflict resolution and the restoration of peace in eastern Ukraine. The focus of the analysis is the Ukraine draft law "The principles public policy in transition", which has approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine and currently has registered in parliament. The framework of the analysis is based on media reports, which have formed the communication of this document, and the currently signed political agreements on the settlement of the conflict with the participation of Ukraine and Russia.*

*The myth of "non-compliance with the Minsk agreements" which is spread in the Russian and pro-Russian media is more common message than another media-reports. It has been proved that this myth is derived from the strategic myth of "the non-alternative nature of the Minsk agreements as a peaceful settlement of the conflict in Donbas." Dissemination of media-reports about ignoring or inconsistency the draft text law on the transition period with the Minsk agreements is aimed to discrediting the efforts of the Ukrainian authorities to offer alternatives the conflict resolutions in Donbas or to expand the negotiations operational field under the Minsk agreements. The production and promotion of opposing myths is a sign of the willingness of both sides the conflict to continue the struggle in both the information and political spaces. As a result, it undermines the potential of negotiations, adds arguments in favor of unilateral action or forceful resolution of the conflict, increases the polarization in Ukrainian society, which is forced to decide between the extreme options in choosing a public policy to «ORDLO» (temporarily occupied territories of Ukraine).*

*The draft law on the transition period reflects the public sentiment is characteristic of the acute phase of the conflict, with a low level of willingness to compromise and awareness of the usefulness of the negotiation process.*

**Keywords:** law, transition period, Minsk agreements, deoccupation, reintegration, Donbass, Ukraine, Russia, mass-media.