



Аналитический доклад

БЕСКОНЕЧНЫЙ ТУПИК.
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОЦЕССА
ПОЛИТИЧЕСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ
КОНФЛИКТА МЕЖДУ УКРАИНОЙ
И РЕСПУБЛИКАМИ ДОНБАССА.
К ПЕРВОЙ ГОДОВЩИНЕ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

Москва

11 февраля 2016 года

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗЛОМ. ПРИЧИНЫ И НАЧАЛО КОНФЛИКТА	5
МИНСКИЙ ПРОЦЕСС: НАЧАЛО	8
ПОСТЕПЕННЫЙ РЕГРЕСС. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЛ	11
СТРАТЕГИИ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ	14
РИСКИ	20
СЦЕНАРИИ: МЕЖДУ РЕАЛЬНОСТЬЮ И ПЕССИМИЗМОМ	23
ВЫВОДЫ	26
ПРИЛОЖЕНИЯ	28

ВВЕДЕНИЕ

12 февраля исполняется ровно год с того дня, когда в Минске главы государств «нормандской четверки» – России, Украины, Германии и Франции – договорились о первоочередных мерах по урегулированию вооруженного конфликта на территории Донецкой и Луганской областей Украины.

Влияние данного конфликта на постсоветское пространство, глобальную и европейскую системы безопасности, а также на актуальную мировую повестку чрезвычайно велико. Поэтому возникает естественное желание воспользоваться этой календарной датой для актуализации оценок позиций сторон конфликта, анализа динамики отношений участников процесса урегулирования и определения возможных сценариев развития ситуации.

При рассмотрении итогов прошедшего периода нельзя не учитывать еще одну приближающуюся годовщину. 21-22 февраля исполнится два года с момента государственного переворота в Киеве, закончившегося бегством из страны президента Виктора Януковича и крахом политического режима, сформированного на Украине в 2010-2014 годах. Тем более, что эти события в Киеве стали непосредственным катализатором конфликта на Юго-Востоке страны.

Причины этих двух событий настолько глубоки и настолько противоположно оцениваются элитами и общественным мнением в странах, так или иначе затронутых, что до сих пор затруднительно искать не только конкретные точки компромисса между конфликтующими сторонами, но даже сколько-нибудь реальные направления сближения их позиций. Хотя именно такое сближение представляется возможным и необходимым фактором успешной реализации процесса урегулирования.

Очевидны и последствия этих событий, несмотря на то, что они все еще не до конца завершены. Поскольку за прошедший год не произошло качественных изменений, которые поменяли бы представления о временных и институциональных рамках, в которых конфликт мог быть завершен, то уже можно обозначить некоторые выводы, способствующие пониманию обозначенных выше причин.

Представленный доклад не претендует на чрезмерную глубину анализа и тем более на максимальную источниковую базу. Ограничения в этом вопросе накладывает специфика продолжающихся военных и дипломатических действий. Его цель – представить систематизированный экспертный взгляд на происходящее. Возможно, что этот взгляд поможет не только участникам процесса



урегулирования, но и всем тем, кто испытывает естественные опасения из-за сложившихся обстоятельств.

Специфика доклада – фокусирование на политических аспектах урегулирования. Авторы убеждены, что не военные, гуманитарные и социально-экономические, а исключительно политические решения способны привести к действительному завершению конфликта и созданию гарантий его невозобновления.

Разумеется, авторы доклада ограничены форматом и спецификой предложенного жанра. Поэтому они осознают, что даже при рассмотрении политических аспектов есть некоторые лакуны. Однако это не может считаться поводом для откладывания анализа на неопределенное время. Такой анализ представляется необходимым сегодня еще и потому, что, в противном случае, пренебрежение рядом фактов и обстоятельств в дальнейшем может сделать процесс урегулирования чересчур непрочным или вообще невозможным.

РАЗЛОМ. ПРИЧИНЫ И НАЧАЛО КОНФЛИКТА

Причины масштабного вооруженного конфликта на территории Донбасса (самого крупного на территории бывшего СССР) и трагических событий на Юго-Востоке Украине кроются в целом комплексе запутанных внутренних и внешних противоречий, сложившихся к моменту государственного переворота 21-22 февраля 2014 года.

Наиболее существенные из **внутренних противоречий** были связаны с известным размежеванием по территориальному принципу двух частей страны – ее западными и восточными регионами.

Донецкая и Луганская области, составляющие центральную часть Донбасса, традиционно считались образцово-показательными регионами востока страны. Для них эти противоречия имели свою специфику из нескольких составляющих:

- *исторические*. Противоречия сложились еще во времена раннего СССР. Инкорпорированная в Украинскую ССР значительная часть территории Донбасса исторически была слабо связана с западной территорией страны;
- *экономические*. Донбасс разительно отличался от значительной части украинских регионов, будучи наиболее промышленно развитым (наряду с Харьковской и Днепропетровской областями) регионом страны;
- *ценностные и культурные*. Сложилось очевидное тяготение Донбасса к российским и советским культурным и идеологическим практикам, прямо противоположным патриархальным обычаям и ориентациям регионов западной части;
- *политические*. Существенные отличия в способах организации политического порядка и электоральной мобилизации на востоке и западе Украины неоднократно приводило к политическим кризисам с момента обретения страной независимости. Все общеукраинские выборы раз за разом доказывали эти противоречия.

Важным проявлением перечисленных противоречий стало голосование (референдум) 27 марта 1994 года на территории Донецкой и Луганской областей. На него были вынесены вопросы по федеративному устройству Украины, использованию русского языка как второго государственного и участия Украины в СНГ. По всем вопросам большинство принявших участие проголосовали по-



ложительно. Однако киевские власти отказались признать результаты и в последующие годы проводили прямо противоположную политику.

В период президентства В.Януковича (2010-2014), выходя из Донецкой области, произошло существенное обострение этих противоречий, особенно усилившееся после парламентских выборов 2012 года. Оно сопровождалось нараставшим отторжением украинским обществом ряда навязываемых неформальных механизмов государственного управления и способов организации политического режима, механически идентифицированных как «донецкие».

Внешние противоречия также носили неситуативный конфликтный характер. Среди них наибольшее значение имели:

- *нарастающие страновые противоречия между Украиной и Россией*, выраженные в постоянных попытках со стороны Киева избавиться от ряда доставшихся в наследство от СССР экономических и политических связей. Данные противоречия резко обострились из-за разнонаправленных процессов политически мотивированного ускорения ассоциации Украины с Европейским Союзом, с одной стороны, и развития ЕврАзЭС (Евразийского экономического союза) с другой;
- *противоречия на континентальном уровне между Россией и ЕС*, связанные с торможением поиска комфортной и эффективной модели сотрудничества, негативные проявления которых существенно усилились после вступления в Евросоюз ряда стран Восточной Европы и Балтии и начала реализации проекта «Восточного партнерства»;
- *противоречия на глобальном уровне между Россией и США*, рассматривающих Украину как важную (а возможно и ключевую) территорию для реализации собственных геополитических интересов на европейском и постсоветском пространстве, обостренное в последние годы явными расхождениями в оценках механизмов обеспечения безопасности, процесса расширения НАТО и стратегиями поведения на периферии постсоветского пространства.

Начало конфликта в Донбассе непосредственно связано с последствиями государственного переворота в столице Украины 21-22 февраля 2014 года, который спровоцировал рост антикиевских настроений и отторжение от новой власти со стороны значительной части населения в Донецке, Луганске и ряде городов Юго-Востока страны.

Последовавший за переворотом временный паралич украинских государственных структур (в первую очередь, силовых), усиленный жесткой демонстрацией отказа центральной власти от диалога с недовольными жителями Донецкой и Луганской областей, а также последующая попытка вооруженного давления в



рамках т.н. «антитеррористической операции» (АТО) не только не привела к желаемому Киевом результату, но и радикализовала общественные настроения в Донецке и Луганске, выдвинув на первый план требования суверенитета.

В результате 7 апреля 2014 года была провозглашена Донецкая народная республика (ДНР), а 28 апреля 2014 года – Луганская народная республика (ЛНР).

К началу мая киевские власти и силовики почти не контролировали территорию Донецкой и Луганской областей. Как следствие – проведение на территории двух регионов внеочередных выборов президента страны не представлялось возможным. Это привело к созданию правового и политического вакуума, поскольку вывело Донбасс из процесса легитимации новой власти. Жесткая «антисепаратистская» предвыборная риторика всех зарегистрированных кандидатов в президенты лишь ускорила дальнейшие шаги двух территорий по отделению от Украины.

11 мая 2014 года в ДНР и ЛНР состоялись референдумы, на которые были вынесены вопросы о государственной самостоятельности республик. Подавляющее большинство голосовавших высказалось за самостоятельность. В результате 12 мая на основании результатов референдумов был провозглашен суверенитет ДНР и ЛНР.

В дальнейшем ситуация продолжала развиваться по конфронтационному сценарию. Избранный 25 мая 2014 года президент Украины Петр Порошенко отказался снижать градус противостояния и начать политический диалог с представителями Донецка и Луганска. Напротив, были предприняты попытки подавления республик с использованием Вооруженных Сил, в конце концов приведшие к войсковой операции против ДНР и ЛНР, которая началась в третьей декаде июня 2014 года.

Из-за позиции украинской стороны не были до конца использованы предложенные механизмы урегулирования, оформленные при посредничестве России и ОБСЕ. Хотя 23 июня 2014 года в Донецке и прошла первая встреча т.н. трехсторонней Контактной группы, никаких результатов ее работа не принесла.

Как следствие, в июле–августе 2014 года на территориях Донецкой и Луганской областей начались полномасштабные боевые действия между Вооруженными Силами Украины и подразделениями МВД, т.н. «добровольческими батальонами», с одной стороны, и ополченцами республик с другой. Остановить их удалось лишь в августе, после боев в районе города Иловайск, приведших к значительным потерям среди украинских подразделений.

27 августа 2014 года в Минске состоялась встреча президента России Владимира Путина и президента Украины Петра Порошенко. На ней был дан старт процессу мирного урегулирования, который фактически был начат с подписания в Минске протокола от 5 сентября.

МИНСКИЙ ПРОЦЕСС: НАЧАЛО

Первый этап процесса мирного урегулирования начался 5 сентября 2014 года с подписания Минского протокола (Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов направленных на имплементацию мирного плана президента Украины П.Порошенко и инициатив президента России В.Путина) (*Приложение 3*).

Кроме пунктов, касающихся аспектов прекращения боевых действий и разграничения позиций сторон, был согласован механизм политического урегулирования.

Согласно п.3 Минского протокола Украина обязалась провести «децентрализацию власти, в том числе путём принятия Закона Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» (т.н. закон об особом статусе). Украина также должна была принять закон «о недопущении преследования лиц в связи с событиями, которые имели место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», продолжить инклюзивный общенациональный диалог, обеспечить проведение досрочных местных выборов.

Вслед за этим, 19 сентября, был подписан Меморандум (*Приложение 4*), предусматривающий во исполнение п. 1 Минского протокола помимо иных мер, призванных закрепить договоренности о двухстороннем прекращении применения оружия: отвод тяжёлого вооружения (калибром свыше 100 мм) на 15 км от линии соприкосновения сторон по состоянию на дату подписания меморандума и формирование тем самым зоны безопасности, запреты на полёты боевой авиации и БПЛА и на установку минно-взрывных заграждений в этой зоне безопасности.

Тем временем Верховная Рада Украины 16 сентября приняла закон об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (закон об особом статусе) и закон «О недопущении преследования лиц – участников событий на территории Донецкой и Луганской областей».

Действие закона об особом статусе было ограничено тремя годами, и произвольно определялась дата 7 декабря для проведения выборов в органы местного самоуправления на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей.

Принятый Верховной Радой закон не был оперативно отправлен на подпись президенту, и эта затяжка стала основанием для обвинений украинской стороны в намеренном затягивании данного решения.



В ответ на подобные односторонние действия 24 сентября ДНР и ЛНР назначили на 2 ноября прямые выборы глав республик и Народных Советов (парламентов).

Лишь 16 октября 2014 года президент Порошенко подписывает закон об особом статусе. Одновременно с подписанием создавалась правовая коллизия – по украинскому законодательству внеочередные выборы в местные органы власти могут быть назначены не менее чем за два месяца до дня голосования. Между тем до обозначенной в законе даты 7 декабря оставался меньший срок. Этот факт позволял сделать вывод, что украинская сторона сознательно затягивала с введением в действие закона, чтобы создать условия для последующего пересмотра закона или его положения, касающегося выборов.

26 октября 2014 года состоялись внеочередные выборы в Верховную Раду Украины. На территории Донецкой и Луганской народных республик они не проводились. В парламент прошла только одна политическая сила, которая призывала к политическому диалогу с Донбассом, – Оппозиционный блок. С этого момента де-факто прекратилось представительство граждан, проживающих на территории ДНР и ЛНР в общеукраинских органах власти (в выборах президента 25 мая 2014 года они также не участвовали).

2 ноября 2014 года состоялись выборы глав ДНР и ЛНР и выборы в народные советы (парламенты) республик.

3 ноября президент Украины предложил отменить закон об особом статусе. С этого момента процесс политического урегулирования был заморожен. Возобновились периодические боевые действия, сначала локальные, а с середины января 2015 года – масштабные.

Несмотря на то, что первый этап урегулирования фактически закончился ничем, за этот период были сформированы базовые рамки договоренностей и запущен процесс выполнения нормативных условий. Однако действующего механизма согласования в виде Трехсторонней контактной группы для исполнения подписанных в Минске протокола и меморандума оказалось недостаточно.

Второй этап политического урегулирования начался с подписания в Минске двух базовых документов – Декларации и Комплекса мер – и продолжался до конца 2015 года.

Подписанию предшествовал ряд встреч и консультаций на высшем уровне. 5-6 февраля канцлер Германии Ангела Меркель и президент Франции Франсуа Олланд поочередно посетили столицы Украины и России, где обсудили возможные варианты плана урегулирования. 9 февраля Меркель также посетила Вашингтон, где состоялась ее встреча с президентом США, и обсуждался вопрос



о ходе переговоров. Наконец, 11-12 февраля в Минске состоялась встреча глав государств нормандской четверки, к которой присоединилась и спецпредставитель председателя ОБСЕ в Контактной группе по урегулированию ситуации на Украине Хайди Тальявини.

12 февраля 2015 года в Минске были приняты Декларация президента РФ, президента Украины, президента Франции и канцлера ФРГ в поддержку Комплекса мер по реализации минских соглашений и Комплекс мер. (*Приложения 1 и 2*).

Для обеспечения эффективного урегулирования конфликта в политической чистоте соглашений были сформулированы ряд базовых позиций:

- **закрепление особого статуса отдельных районов Донецкой и Луганской областей в Конституции.** *«Конституционная реформа на Украине, предполагающая децентрализацию с учетом особенностей отдельных районов»;*
- **формирование постоянной нормативной базы с четким перечнем гарантий для отдельных районов.** *«Постоянное законодательство об особом статусе отдельных районов» (с учетом ряда гарантий, указанных в приложении к Комплексу); «Верховная Рада должна была в 30-дневный срок определить перечень районов, на который распространялось бы действие закона об особом статусе»;*
- **необходимость диалога между сторонами по наиболее важным вопросам, например, по закону о выборах.** *«Согласование закона о местных выборах с представителями отдельных районов. Диалог о модальностях проведения местных выборов должен был начаться в первый день поле отвода вооружений»;*
- **урегулирование должно было быть всеобъемлющим и только это признавалось гарантией для восстановления контроля украинской стороны над границей.** *«Восстановление полного контроля над границей со стороны украинского правительства должно начаться в первый день после местных выборов и завершиться после всеобъемлющего политического урегулирования».*

ПОСТЕПЕННЫЙ РЕГРЕСС. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЛ

Год, прошедший с момента подписания минского Комплекса мер, заканчивается «условным миром». Рамки договоренностей в принципе сохранены. Масштабные боевые действия после лета 2015 года не возобновляются, хотя попытки эскалации напряженности время от времени осуществляют обе стороны.

При этом можно считать частично выполненными лишь пункты 1-3, п.6 и п. 13. Комплекса мер. *(Приложение 5)*.

В основном удалось организовать механизм для постоянного диалога сторон и для подготовки к решению конкретных пунктов соглашений в виде рабочих групп Контактной группы. С мая 2015 года начали работу четыре рабочие группы (по политическим, военным, гуманитарным и экономическим вопросам, созданные согласно п.13 Комплекса мер).

Однако не демонстрируется сколько-нибудь позитивная динамика, либо полностью не выполнены пункты, касающиеся социально-экономических и политических сторон урегулирования.

Более того, **по всем политическим пунктам Комплекса мер следует признать серьезное ухудшение ситуации, выраженное в изменении украинской стороной базовых условий для их выполнения.**

С принятием в марте 2014 года закона «О внесении изменений в статью 10 Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» было фактически приостановлено действие указанного закона.

С принятием Верховной Радой 14 июля закона о местных выборах без согласования с представителями ДНР и ЛНР была изменена система проведения выборов (частичная отмена мажоритарной системы в пользу пропорциональной по открытым спискам). 17 июля, также без согласования с республиками, Радой было принято постановление о назначении даты местных выборов (исключившее территорию республик Донбасса).

Наконец, Верховная Рада приняла поправку в Переходные положения Конституции (пункт 18), не обсудив ее с представителями отдельных районов. Согласно этому пункту, «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом». Первоначально предполагалось внести данный пункт в пере-



ходные положения закона об изменениях в Конституцию. Однако под давлением США и ЕС президент пошел на демонстративную «уступку».

По итогам этих трех решений уже с середины июля стало понятно, что модифицированная украинская нормативная база и предусмотренные ею временные условия делают невозможным выполнение минского Комплекса мер до конца 2015 года.

Для придания позитивной динамики минскому процессу главам государств «нормандской четверки» даже пришлось провести специальный парижский саммит 2 октября, однако и он не привел к существенному улучшению ситуации. Главным достижением саммита следует признать согласие участников переговоров на тот факт, что процесс урегулирования придется продлить и на следующий год.

Однако дальнейшие события еще более ухудшили ситуацию для исполнения Минских соглашений.

Во-первых, по вопросу изменения в Конституцию и постоянного законодательства об особом статусе. Верховная Рада не смогла рассмотреть поправки в Конституцию об отдельных районах согласно предусмотренной Основным законом процедуре – на следующей очередной сессии до 2 февраля 2016 года. Последовали решение Верховной Рады о переносе рассмотрения поправок на следующую сессию, изменение регламента парламента и обращение группы депутатов в Конституционный Суд с предложением разъяснить, что значит «следующей очередной». Эти условия, при которых даже в случае результативного голосования по поправкам на текущей сессии, все принятые решения в последующем могут быть оспорены в Конституционном Суде.

Поскольку формулировка поправки была принята без согласования с представителями республик, то и с их стороны невозможно предусмотреть дальнейшие шаги навстречу Киеву.

Другой важной проблемой является реализация договоренностей о постоянном особом статусе по так называемой «формуле Штайнмайера», согласно которой «замороженный» закон об особом статусе приобретает временный характер со дня проведения местных выборов на территории отдельных районов, а постоянный характер – с момента оглашения доклада ОБСЕ по итогам этих выборов.

Реализация этой формулы требует дополнительных гарантий. Они были сформулированы Борисом Грызловым – голосование по поправкам в Конституцию должно быть увязано с изменением п.1 и 10 закона об особом статусе, отменяющим трехлетний срок, на который вводится данный статус, и не предполагающим завершения полномочий избранных органов местного самоуправления октябрём 2017 года.



Во-вторых, стороны не смогли существенно продвинуться в вопросе о проведении выборов. Обсуждение параметров закона о выборах в рамках Контактной группы характеризуется наибольшим дефицитом переговорного пространства – категорическим нежеланием сторон идти на уступки друг другу. Пунктами преткновения остаются вопросы: о системе выборов (выше уже было отмечено, что украинская сторона внесла изменения в закон о местных выборах), право на участие в выборах украинских политических партий, деятельность украинских СМИ, организация процесса голосования и реализация прав т.н. «временно перемещенных лиц». Ни по одному из этих вопросов у сторон конфликта на сегодняшний день нет консенсуса, и они не готовы идти на уступки друг другу.

Наконец, выявились проблемы в процедурном механизме – в рамках Контактной группы невозможно полноценное согласование и исполнение договоренностей, касающихся украинского законодательства.

Большая часть ее работы самими же членами оценивается как «не начатая или не доведенная до конца». В настоящее время стороны конфликта демонстрируют недостаточную готовность выполнять Комплекс мер без дополнительных условий, которые трехсторонняя Контактная группа согласовать не в состоянии.

Ключевые проблемы в деятельности Контактной группы и рабочих групп касаются организации работы и непаритетного представительства в них сторон конфликта.

Участники Контактной группы так и не пришли к единому мнению о регламенте ее работы. Между тем решение о принятии регламента носит не процедурный и не протокольный, а политический характер. До той поры, пока не будет действовать регламент, предписывающий сторонам выполнять обязательства по выполнению согласованных решений, добиться сколько-нибудь серьезных изменений в процессе политического урегулирования невозможно.

Проблемой также является отсутствие представительства республик Донбасса в самой Контактной группе. ДНР и ЛНР необходимо предоставить возможность полноценного участия в работе Контактной группы. До этого времени ожидать сколько-нибудь заметных позитивных изменений вряд ли стоит.

Однако, несмотря на эти сложности, Контактная группа и ее рабочие группы остаются единственно возможным механизмом для согласования позиций. Расширение их состава за счет новых участников (иных стран), о чем нередко заявляет украинская сторона, не принесет позитивного эффекта и скорее усложнит существующую процедуру согласования позиций, и так несовершенную.

СТРАТЕГИИ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ

Цели и стратегии основных участников процесса мирного урегулирования конфликта в Донбассе порой прямо противоречат друг другу.

В текущей ситуации существует минимальная возможность привести их к единому знаменателю или хотя бы сделать менее противоречивыми – это исполнение минского Комплекса мер.

Поскольку в ближайшем будущем необходимо будет перейти к решению политических вопросов, без которых, как уже отмечалось, урегулирования конфликта в Донбассе не произойдет, стратегии участников в той или иной мере учитывают два фактора.

Внутренний. Общее понимание точки завершения конфликта. В качестве таковой зафиксирован факт перехода к полному контролю над госграницей со стороны правительства Украины, который, в свою очередь, должен последовать только после проведения местных выборов по украинскому законодательству и при условии согласования конституционной реформы и закона о выборах с представителями республик.

Внешний. Международное признание Минских соглашений. После заключения они получили статус на уровне Совета Безопасности ООН, который по инициативе России 17 февраля 2015 года в своей резолюции заявил, что *«одобряет Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, принятых и подписанных в Минске 12 февраля 2015 года»*.

УКРАИНА

Имитация работы. Цель – срыв соглашений и перекладывание вины на Россию

Минский Комплекс мер не устраивает украинскую сторону, поскольку, по ее мнению, фактически оформляет федерализацию страны.

Киев считает единственно возможным для себя результатом капитуляцию (подавление) республик Донбасса, оформление в последующем экономических и политических претензий к России. Любой другой подход, в том числе и прямо прописанная в Минске стратегия мягкой реинтеграции Донбасса, Киевом не разделяется.

Президент Порошенко, исполнительная и законодательная власти страны действуют единым фронтом и не намерены способствовать адаптации внутриполи-



тической ситуации в целях ее большего благоприятствования для выполнения Минских соглашений. Более того, не исключено, что конфликт вокруг правительства Арсения Яценюка в конечном счете может быть использован украинской стороной для демонстрации невозможности выполнения минского Комплекса мер.

Стратегия украинской стороны построена на имитации выполнения Комплекса мер. Для реализации этой стратегии украинская власть постоянно меняет трактовки и условия реализации Комплекса мер, параллельно меняя собственное законодательство таким образом, чтобы сделать невозможным исполнение Минских соглашений в соответствии с заложенным в них смыслом.

Как уже отмечалось, Украина намерена выдать за выполнение Минских соглашений (п.11 Комплекса мер) изменения в Конституцию, одобренные Верховной Радой в первом чтении 31 августа, содержащие несогласованный с республиками пункт 18 в разделе «Переходные положения». Для укрепления своей позиции украинская сторона даже оформила решение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), которое признает переходные положения постоянно действующими. Однако, проблемой для украинской стороны остается необходимость получения 300 голосов депутатов Верховной Рады для принятия поправок в Конституцию во втором окончательном чтении. Сделать это до завершения осенней сессии Рада не смогла и, как уже отмечалось, юридическая чистота дальнейшей процедуры теперь сомнительна.

Важным элементом этой стратегии является пропаганда «игры на истощение» – власть максимально широко пытается убедить граждан и саму себя в том, что ресурсы России в конфликте близки к исчерпанию. Эта идеологема активно поддерживается со стороны западных стран и является еще более выраженным случаем пропагандистской установки, чем похожая идеологема в российской политической элите. По сути, Украина и Россия имеют искаженные представления друг о друге и живут в мифах о реалиях соседней страны, что серьезно влияет на переговорный процесс.

Пойти на открытый саботаж соглашений или их блокировку украинская сторона пока не готова из-за значительных внешнеполитических издержек. Для украинской стороны подходящим результатом был бы срыв Минских соглашений таким образом, чтобы ее невозможно было в этом обвинить, а еще лучше – обвинить в срыве соглашений республики Донбасса и Россию. Показательны в этой связи последние заявления президента Порошенко о необходимости продления западных санкций против России. Они, очевидно, не демонстрируют его готовности к налаживанию отношений с республиками и Россией.



ДНР и ЛНР

Укрепление суверенитета. Цель – добиться максимальной самостоятельности (независимости) от Киева

Республики Донбасса пока демонстративно подчеркивают намерение о реинтеграции в состав Украины в соответствии с Минскими соглашениями, несмотря на то, что Комплекс мер критически воспринимается ими в связи с откровенным расхождением между декларируемыми украинской стороной обязательствами и спецификой их выполнения в реальности.

Минские соглашения предполагали ограниченную нормативную инициативу республик. Основная смысловая нагрузка по их выполнению лежала на украинской стороне. С февраля 2015 года республики демонстрировали максимальную договороспособность и даже проявляли инициативные шаги в тех случаях, когда украинская сторона намеренно затягивала выполнение соглашений. Например, именно представители республик в мае с.г. первыми предложили свою версию формулировок изменений в Конституцию и закон о выборах.

После односторонних шагов Киева в вопросах поправок в Конституцию и отказа украинской власти от назначения местных выборов в Донбассе на 25 октября, демонстративного отказа Киева от прямого диалога, республики явно не намерены занимать ведомую позицию. Об этом свидетельствует их предложение по проведению местных выборов в ряде районов по собственному законодательству. Несмотря на то, что они не состоялись осенью с.г. и судьба их до сих пор неясна, они не были официально отменены.

Если Киев продолжит отказываться от диалога с республиками, выборы в них могут пройти в 2016 году. Для оформления окончательной инфраструктуры власти суверенного государственного образования республикам остается сделать этот последний шаг. Дальнейшие действия республик также очевидны. Они намерены усилить интеграцию с Россией как средство против военной экспансии Украины.

РОССИЯ

Буквальный подход. Цель – обеспечить гарантии сохранения особого статуса Донбасса

Россия занимает принципиальную позицию среди всех участников процесса урегулирования конфликта и заинтересованных сторон – она выступает за строгое, дословное выполнение минского Комплекса мер.



Стратегия России основана на необходимости коллективного давления на Украину с целью выполнения этих пунктов. Российская сторона считает возможным реинтеграцию Донбасса в состав Украины исключительно при условии выполнения последней всех взятых на себя обязательств. Только так могут быть обеспечены гарантии выполнения Минских соглашений и Киев не сможет воспользоваться возможностью при первом же удобном случае отменить обещанные отдельным районам Донецкой и Луганской областей полномочия.

Эту позицию России неоднократно озвучивал президент В.Путин, что лишний раз свидетельствует о неготовности поступаться принципами. Так, например, на пресс-конференции 17 декабря 2015 года он отметил специфику неисполнения Киевом минских договоренностей, еще раз подчеркнув необходимость внесения изменений в Конституцию (как минимум, в части действия закона об особом статусе) на постоянной основе и согласования этих изменений с представителями Донбасса, и готовности «уговаривать людей на Юго-Востоке страны». То, что Россия намерена руководствоваться этими принципами, Путин заявил и 20 декабря: «мы исходим только из одного – что не можем отдать на съедение националистам тех людей, которые проживают на Юго-Востоке Украины», уточнив, что речь идет обо всем русскоязычном населении Донбасса, «которое ориентируется на Россию».

В то же время России не выгодно существование на границах врага, в которого постепенно превращается Украина. Возможности для изменения позиций западного соседа становятся все меньше, а следовательно, не исключено, что в какой-то момент стратегия России поменяется, и она в целях обеспечения безопасности вынуждена будет значительно усилить поддержку республик Донбасса и способствовать дезинтеграции Украины.

ЕС–ОБСЕ

Не допустить войны. Цель – признание всеми сторонами выполнения Минских соглашений любой ценой

Стратегия европейской стороны заключается в давлении на Москву с целью заставить ее надавить на республики. Инструментом давления остаются экономические и персональные санкции. Давление на украинскую сторону признается вредным из-за слабости власти президента Порошенко (временами искусственно преувеличенной).

В Комплексе мер для ЕС и ОБСЕ на самом деле принципиально важны лишь пункты, касающиеся прекращения огня и вопросов гуманитарного характера, т.е. те, которые не позволяют возобновить боевые действия и гарантируют отсутствие



гибели мирного населения. Все остальные пункты Комплекса мер для ЕС и ОБСЕ являются второстепенными.

Для ЕС выполнение минского Комплекса мер на самом деле означает лишь публичное признание Украиной и Россией этого факта. Выполнение по существу для ЕС необязательно.

ЕС и ОБСЕ по политическим пунктам урегулирования занимают позицию, близкую к украинской стороне (например, в вопросах трактовки изменений украинского законодательства) и вряд ли ее изменят. Разовые попытки представителей ОБСЕ признать позицию республик (например, в вопросах возможности применения смешанной системы выборов в отдельных районах) не меняют позицию европейцев в целом.

У европейской дипломатии уже накопилась определенная усталость от процесса согласования позиций сторон, и она готовится к «заморозке» конфликта. Тем более, что значительная часть проблем в отношениях между ЕС и украинской стороной так или иначе минимизированы. Попытки же ЕС интерпретировать переход России от зоны свободной торговли с Украиной к режиму наибольшего благоприятствования в качестве примера нарушения Минских соглашений выглядят как подтверждения намерений ЕС продолжать политическое давление на Россию.

Что же касается руководства европейских стран-участниц «нормандской четверки», то президенту Франции не удалось конвертировать свои первоначальные успехи в реальный результат. С приближением избирательной кампании во Франции (выборы должны состояться в апреле 2017 года) энтузиазм Олланда в процессе урегулирования будет уменьшаться. Канцлер Германии, не видя возможностей для получения немедленного результата, явно дистанцировалась от процесса урегулирования в личном качестве, переложив ответственность на дипломатический аппарат.

США

Инструментальный подход. Цель – использовать конфликт как ресурс для влияния на страны региона

Стратегия Вашингтона состоит в том, чтобы на словах демонстрировать полную поддержку Минским соглашениям. Об этом неоднократно заявляли президент Обама, вице-президент Байден и госсекретарь Керри. Однако, несмотря на все эти заявления, позиция США очевидна и не менялась – Белый Дом с момента начала конфликта в Донбассе полностью поддерживает Киев и лично президента Порошенко в его намерениях.



Для американской стороны существует довольно большой разброс возможных выходов из ситуации: от задачи-максимум – обеспечения полной победы Украины и формирования во главе с ней антироссийского плацдарма на постсоветском пространстве (с которого можно было бы проводить работу по дестабилизации в России), до задачи-минимум – сохранения зоны конфликта на границах Европы и России.

Не будучи участником процесса переговоров в Минске, Вашингтон оказывает на него серьезнейшее влияние. Причем Соединенным Штатам подыгрывает украинская сторона, представители которой на разных уровнях уже неоднократно заявляли о необходимости расширения «нормандского формата» за счет американцев.

Порой Вашингтон переходит к намекам, что готов подкорректировать свою позицию. Последним из них стало заявление госсекретаря Джона Керри: «мы, безусловно, продолжим оказывать давление на Киев (по вопросу выполнения Минска-2). У них есть обязательства, и они должны выполнять их». На деле никаких изменений в позиции не происходит.

США намерены минимизировать участие в процессе урегулирования в Донбассе до момента прихода новой администрации Белого дома. Косвенным свидетельством признания российской стороной наличия такого подхода у США стало заявление заместителя министра иностранных дел РФ Сергея Рябкова, что «Россия больше не будет призывать Вашингтон воздействовать на Киев с целью реализации Минских соглашений».

Некоторые подвижки в позиции США наметились после встречи помощника президента РФ Владислава Суркова с заместителем госсекретаря США Викторией Нуланд. Вашингтон согласен давить на Киев в ограниченных пределах. Однако пока все эти действия не привели к заметному изменению позиции.

РИСКИ

В условиях явного несовпадения целей и стратегий участников конфликта, низкой эффективности переговорного процесса в рамках Контактной группы, существенно увеличиваются риски срыва процесса мирного урегулирования или его приостановки. На сегодняшний день среди наиболее существенных – семь рисков.

Дальнейшее ухудшение отношений между основными гарантами урегулирования – Россией, США, ЕС. Поскольку ряд ключевых противоречий, связанных с событиями на Украине в 2013-2016 годах, не могут быть решены ни в рамках Минских соглашений, ни вообще в рамках локальных договоренностей, то даже незначительные негативные изменения в отношениях между крупнейшими участниками процесса могут играть важную роль.

Речь идет о противоречиях на уровне Россия-США, Россия-ЕС, Россия-Украина. Нарастающее напряжение и жесткое противостояние по политическим, экономическим проблемам и вопросам безопасности не способствует урегулированию конфликта на юго-востоке Европы. Появляется желание воспользоваться этими противоречиями, чем, со своей стороны, пытается воспользоваться руководство Украины.

Без решения этих противоречий вряд ли возможно надеяться на окончательное урегулирование конфликта в Донбассе. Более того, в последнее время между указанными странами наблюдается ухудшение отношений. Речь идет как о продолжении политики санкций, так и о снижении градуса доверия. Причем во взаимоотношениях с США ожидания отягощены предстоящей сменой руководства Белого Дома.

Усиление политических и культурных разногласий между сторонами конфликта. Сохраняется противостояние двух частей прежде единой Украины, формирование в них новых национальных политик, что не способствует инклюзивному процессу.

Политический процесс – как на Украине, так и внутри республик – после проведения выборов президента Украины, глав республик и парламентов приобрел асинхронный характер. Несмотря на то, что напрямую выборы в



Раду на минский процесс не влияют, они создали вакуум полномочий. Никакого представительства от занимаемых республиками территорий в органах власти Украины нет. Постепенно принимаемые украинской стороной законы и особенно изменения в Конституцию лишь усиливают этот правовой вакуум.

Отказ Киева от диалога с республиками позволяет последним игнорировать все изменения в украинское законодательство, лишает эти изменения легитимности. То же касается и украинской стороны.

Дальнейшее одностороннее изменение Украиной правового поля.

Предстоящее принятие поправок в Конституцию Украины во втором, окончательном чтении способно окончательно изменить правовую ситуацию. Республики могут признать эту формулировку, даже несмотря на то, что она помещена в переходных положениях. Однако, украинская сторона должна понимать, что принятая с очевидным нарушением Конституции (какой бы вердикт не вынес Конституционный Суд) эта поправка может быть оспорена в любой момент и не может служить надежной гарантией сохранения особого статуса. То же касается и закона о выборах.

Игра на срыв Минских соглашений. Украинское руководство понимает, что выполнение Минских соглашений требует кропотливой работы с политическими силами внутри страны. К такой работе оно не готово. Поэтому одним из вероятных вариантов рассматривается срыв Минских соглашений.

Важную роль играет процесс голосования в Раде. Несмотря на то, что Рада продлила срок принятия поправок еще на одну сессию, украинская сторона может «подвесить» поправки как в мягкой, так и в жесткой форме. Мягкий вариант – провал голосования по поправкам в Конституцию. Согласно статье 158 украинской Конституции, «законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, который рассматривался Верховной Радой, и закон не был принят, может быть представлен в Верховную Раду Украины не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту». Поэтому сегодня власть не стремится набрать в Раде необходимое количество голосов (300) для принятия поправок по децентрализации во втором чтении. Формально текущая сессия Верховной Рады завершается лишь в сентябре. Так что Рада может тянуть время еще более полугода.

Жесткий вариант – когда Рада примет одобренные в первом чтении поправки и тогда, согласно той же 158 статье, она «в течение срока своих полномочий не может дважды изменять одни и те же положения Конституции». То есть в действие будет введена поправка, которая не устраивает республики.



Местные выборы в республиках. Подготовка к местным выборам в республиках, перенесенным с осени 2015 года, заморожена. На уровне представителя МИД ФРГ еще 21 сентября прозвучало мнение, что проведение таких выборов «будет нарушением минских договоренностей». Однако отсутствие динамики в переговорах может смягчить эту позицию. Республики выжидают, наблюдая, как Киев завершит процесс внесения изменений в Конституцию по вопросам особого статуса. Руководство ДНР и ЛНР не готово полностью отказаться от выборов по собственным законам, если украинская сторона будет и дальше затягивать процесс принятия решений по согласованию позиций в Конституцию и избирательное законодательство.

Усиление политического давления на власти Украины и республик изнутри. Торг вокруг Правительства Украины после отставки ряда министров, дискуссии о втором чтении поправок в Конституцию по децентрализации, критика Минских соглашений со стороны радикалов, нарастающая возможность внеочередных выборов президента Украины и в Верховную Раду, возможность проведения местных выборов в республиках – все это становится удобными поводами для активизации попыток испытать на прочность политическое руководство сторон конфликта.

Возобновление локальных боевых действий. Этот риск исключать нельзя, хотя он потребует принципиально иного подхода сторон и всех участников переговорного процесса к его продолжению. Переговорный процесс в таком случае, скорее всего, будет заморожен, недоверие сторон друг к другу еще больше усилится, и не исключено, что стороны сделают несколько шагов назад от тех позиций, которые занимают сегодня. Однако этот вариант хотя и следует признать вполне реалистичным, для его реализации необходимо стечение определенных обстоятельств, в том числе и случайного характера, а не политические действия сторон.

СЦЕНАРИИ: МЕЖДУ РЕАЛЬНОСТЬЮ И ПЕССИМИЗМОМ

В текущей ситуации рассматривать сценарии развития конфликта возможно лишь в календарной перспективе до конца 2016 года. Для более короткого временного промежутка не просматриваются объективные условия для качественных изменений и тем более для окончания процесса урегулирования (передачи украинскому правительству контроля за границей).

Даже на уровне Контактной группы и рабочих групп динамика процесса неутешительная. То же самое можно сказать о завершении предусмотренных процедур по внесению изменений в украинское законодательство.

Для более длительного периода прогнозирования, выходящего за пределы 2016 года, возникает и усиливается значение непредсказуемых новых факторов (например, позиция новой администрации США, влияние выборов президента Франции, острота дискуссии в ЕС и т.д.).

При таких рамках возможны четыре сценария развития минского процесса: успешная реинтеграция Донбасса, затормаживание процесса переговоров и перевод его в режим среднесрочного урегулирования, замораживание ситуации на долгие годы, возобновление боевых действий с непрогнозируемым сроком возврата к процессу политического урегулирования.

Оптимистичный сценарий. Успешный процесс реинтеграции Донбасса в Украину в рамках минских договоренностей до конца 2016 года.

Не исключен (менее 5%). Стороны, благодаря жесткому противодействию украинской стороны уже нарушили все необходимые сроки запуска предусмотренных законодательством процедур, а для его реализации необходимы максимально возможные и быстрые шаги сторон навстречу друг другу. Показательны результаты января 2016 года – когда стороны фактически не сдвинулись ни на шаг.

Если к сентябрю 2016 года (времени окончания очередной сессии Верховной Рады) и удастся принять все необходимые согласованные постоянные изменения в Конституцию и законодательство, полностью завершить процесс урегулирования возможно только при наиболее благоприятном стечении обстоятельств.

Но даже в случае беспрецедентного внешнего давления на Киев (что представляется невероятным) с целью ускорения процесса, украинская сторона не сможет завершить реинтеграцию Донбасса в указанный срок.



Реалистичный сценарий. Затормаживание процесса и перевод его в режим среднесрочного урегулирования (3-5 лет).

Вероятен (до 30%). К нему постепенно начинают склоняться все участники процесса урегулирования, поскольку данный сценарий является наименее затратной (с точки зрения использования политических ресурсов и инструментов) альтернативой. По всей видимости, в ближайшее время начнут поступать новые сигналы в направлении реализации данного сценария. Контактной группе требуется очередной импульс. В этом сценарии оптимизм может усилиться при проведении выборов Президента Украины и в Верховную Раду (возможно внеочередных), обновленный мандат которых может позволить более инструментально подойти к вопросам принятия необходимых поправок в законодательство.

Пессимистичный сценарий. Замораживание ситуации на долгие годы, если не навсегда.

Наиболее вероятен (до 50%). Замораживание конфликта в таком объеме и в такой форме объективно мало кому из участников выгодно в полной мере. Однако, в условиях жесткой блокировки принятия ряда необходимых решений, этот сценарий может стать приоритетным.

В соответствии с логикой нынешнего противостояния происходит своеобразная «приднестровизация» конфликта. Стороны будут стремиться и дальше максимально расходиться в строительстве собственных политических институтов и, в конце концов, им, если и придется сесть за стол переговоров, то уже по модели наиболее мягкой реинтеграции, что, кстати, имеет немного шансов на успех.

Катастрофический сценарий. Возобновление боевых действий либо наличие перманентных столкновений, приводящих к блокированию переговорного процесса на неопределенный период.

Возможен (до 15%). Однако следует подчеркнуть, что в сценарии возобновления военных действий, несмотря на регулярные резкие заявления руководства Украины и республик Донбасса, реально никто не заинтересован. У сторон конфликта нет достаточных ресурсов для кардинального изменения военной ситуации в свою пользу.

К тому же отказ от режима прекращения огня и наступление одной из сторон могут запустить новый виток противостояния России и Запада, усиление режима санкций и прочее. Причем независимо от того, будет ли этой стороной ополчение республик или ВС Украины.

При всех этих сценариях вполне возможно (в различной динамике) сохранение действующего формата минского переговорного процесса, появление в



той или иной форме деклараций о приверженности сторон Минским соглашениям февраля 2015 года, расширение количества участников переговорного процесса и т.д.

Что касается сценариев за пределами представленных вариантов, то решения конфликта через устранение одной из сторон также нельзя до сих пор исключать. Речь может идти об обнулении мирного процесса, попытках оккупации республик в результате действия ВСУ, либо перезагрузке украинской власти, не признающей минские договоренности, либо о развале Украины. Однако вряд ли эти сценарии возможны до конца текущего года. Также нельзя исключать воздействия со стороны ряда стран и международных организаций на республики с целью их самороспуска, однако данный вариант сопряжен со столь значительными потерями со стороны республик и России, что вероятность его чрезвычайно низка.

ВЫВОДЫ

По итогам прошедшего 2015 года можно сделать следующие выводы о развитии ситуации до конца 2016 года.

Противоречия между сторонами конфликта (Украина и республики Донбасса) продолжают усиливаться и наиболее вероятно сохранение этой негативной тенденции.

Динамика переговоров в Минске на базе Контактной группы (как и реализации уже достигнутых договоренностей), продемонстрированная за весь 2015 год и особенно в январе–начале февраля 2016 года, не позволяет рассматривать заявленные сроки завершения процесса урегулирования (до конца текущего года) как возможные.

Значительно выросла вероятность выбора между реалистичным (3-5 лет) и пессимистичным (долгие годы «заморозки», возможно, навсегда) сценариями, причем в пользу пессимистичного.

Затягивание с признанием факта выбора между реалистичным и пессимистичным сценариями способно еще больше ухудшить ситуацию.

Содержательные рамки переговоров на 2016 год могут быть сохранены в рамках минского Комплекса мер, абсолютное большинство пунктов которого не только не потеряли свою актуальность, но и остаются единственно возможными условиями достижения компромисса между сторонами.

Результативность Трехсторонней контактной группы, работающей без регламента и контроля за выполнением обязательств, значительно снизилась, и стороны зашли в тупик по ряду приоритетных вопросов. Для изменения ситуации недостаточно «пересменки» представителей.

Одним из негативных факторов для разрешения конфликта является почти полное отсутствие политического, общественного и экспертного диалога между странами-участниками процесса урегулирования как на площадке переговоров в Минске, так и в иных форматах.

Если до очередного саммита ЕС на высшем уровне (июль 2016 года) не будет достигнут сколько-нибудь заметный прогресс в минском процессе (как минимум не будет согласован текст закона о выборах и не будут приняты поправки в Конституцию об особом статусе), то необходимо будет предпринимать специальные средства давления на стороны конфликта, усиливая их мотивацию к исполнению соглашений.



Потенциал «нормандской четверки» явно используется не на пределе эффективности.

Наращение напряженности в международных отношениях, появление новых конфликтных узлов и противоречий между участниками минских переговоров, а также смена администраций в ряде стран могут продуцировать новые риски.

От того, насколько полно все эти позиции будут учтены и как быстро участниками минского процесса будут приняты во внимание перечисленные проблемы и возможности, зависит не только коррекция временных рамок мирного урегулирования, но и снижение вероятности реализации катастрофического сценария возобновления боевых действий.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

КОМПЛЕКС МЕР ПО ВЫПОЛНЕНИЮ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

1. Незамедлительное и всеобъемлющее прекращение огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины и его строгое выполнение, начиная с 00 ч. 00 мин. (киевское время) 15 февраля 2015 года.
2. Отвод всех тяжелых вооружений обеими сторонами на равные расстояния в целях создания зоны безопасности шириной минимум 50 км друг от друга для артиллерийских систем калибром 100 мм и более, зоны безопасности шириной 70 км для РСЗО и шириной 140 км для РСЗО «Торнадо-С», «Ураган», «Смерч» и тактических ракетных систем «Точка» («Точка У»):
 - для украинских войск: от фактической линии соприкосновения;
 - для вооруженных формирований отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины: от линии соприкосновения согласно Минскому меморандуму от 19 сентября 2014 г.

Отвод вышеперечисленных тяжелых вооружений должен начаться не позднее второго дня после прекращения огня и завершиться в течение 14 дней.

Этому процессу будет содействовать ОБСЕ при поддержке Трехсторонней Контактной группы.

3. Обеспечить эффективный мониторинг и верификацию режима прекращения огня и отвода тяжелого вооружения со стороны ОБСЕ с первого дня отвода с применением всех необходимых технических средств, включая спутники, БПЛА, радиолокационные системы и пр.
4. В первый день после отвода начать диалог о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», а также о будущем режиме этих районов на основании указанного закона.

Незамедлительно, не позднее 30 дней с даты подписания данного документа, принять постановление Верховной рады Украины с указанием территории, на которую распространяется особый режим в соответствии с Законом Укра-



ины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» на основе линии, установленной в Минском меморандуме от 19 сентября 2014 г.

5. Обеспечить помилование и амнистию путем введения в силу закона, запрещающего преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины.
 6. Обеспечить освобождение и обмен всех заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа «всех на всех». Этот процесс должен быть завершен самое позднее на пятый день после отвода.
 7. Обеспечить безопасный доступ, доставку, хранение и распределение гуманитарной помощи нуждающимся на основе международного механизма.
 8. Определение модальностей полного восстановления социально-экономических связей, включая социальные переводы, такие как выплата пенсий и иные выплаты (поступления и доходы, своевременная оплата всех коммунальных счетов, возобновление налогообложения в рамках правового поля Украины).
- В этих целях Украина восстановит управление сегментом своей банковской системы в районах, затронутых конфликтом, и, возможно, будет создан международный механизм для облегчения таких переводов.
9. Восстановление полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта, которое должно начаться в первый день после местных выборов и завершиться после всеобъемлющего политического урегулирования (местные выборы в отдельных районах Донецкой и Луганской областей на основании Закона Украины и конституционная реформа) к концу 2015 года при условии выполнения пункта 11 – в консультациях и по согласованию с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трехсторонней Контактной группы.
 10. Вывод всех иностранных вооруженных формирований, военной техники, а также наемников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ. Разоружение всех незаконных групп.
 11. Проведение конституционной реформы на Украине со вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей в соответствии с мерами, указанными в примечании 1, до конца 2015 года.
 12. На основании Закона Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» вопросы, касающиеся местных выборов, будут обсуждаться и согласовываться с представителями



отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трехсторонней Контактной группы. Выборы будут проведены с соблюдением соответствующих стандартов ОБСЕ при мониторинге со стороны БДИПЧ ОБСЕ.

13. Интенсифицировать деятельность Трехсторонней Контактной группы, в том числе путем создания рабочих групп по выполнению соответствующих аспектов Минских соглашений. Они будут отражать состав Трехсторонней Контактной группы.

Примечание 1. Такие меры в соответствии с Законом «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» включают следующее:

- освобождение от наказания, преследования и дискриминации лиц, связанных с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- право на языковое самоопределение;
- участие органов местного самоуправления в назначении глав органов прокуратуры и судов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- возможность для центральных органов исполнительной власти заключать с соответствующими органами местного самоуправления соглашения относительно экономического, социального и культурного развития отдельных районов Донецкой и Луганской областей;
- государство оказывает поддержку социально-экономическому развитию отдельных районов Донецкой и Луганской областей;
- содействие со стороны центральных органов власти трансграничному сотрудничеству в отдельных районах Донецкой и Луганской областей с регионами Российской Федерации;
- создание отрядов народной милиции по решению местных советов с целью поддержания общественного порядка в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- полномочия депутатов местных советов и должностных лиц, избранных на досрочных выборах, назначенных Верховной радой Украины этим законом, не могут быть досрочно прекращены.

Участники Трехсторонней Контактной группы:

Посол Хайди Тальявини

Второй Президент Украины Л.Д. Кучма

Посол Российской Федерации на Украине М.Ю. Зурабов

А.В. Захарченко

И.В. Плотницкий

ДЕКЛАРАЦИЯ

Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 года

Президент Российской Федерации Владимир Путин, Президент Украины Петр Порошенко, Президент Французской Республики Франсуа Олланд и Канцлер Федеративной Республики Германия Ангела Меркель подтверждают полное уважение суверенитета и территориальной целостности Украины. Они твердо убеждены в безальтернативности исключительно мирного урегулирования. Они всецело готовы предпринять любые возможные меры как по отдельности, так и совместно в этих целях.

В этом контексте лидеры одобряют Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, принятый и подписанный в Минске 12 февраля 2015 года всеми, кто также подписал Минский протокол от 5 сентября 2014 года и Минский меморандум от 19 сентября 2014 года. Лидеры будут вносить вклад в этот процесс и использовать свое влияние на соответствующие стороны, чтобы способствовать выполнению этого Комплекса мер.

Германия и Франция окажут техническую поддержку для восстановления сегмента банковской системы в затронутых конфликтом районах, возможно, путем создания международного механизма для содействия осуществлению социальных выплат.

Лидеры разделяют убеждение в том, что укрепление сотрудничества между Европейским союзом, Украиной и Россией будет способствовать урегулированию данного кризиса. В этих целях они поддерживают продолжение трехсторонних переговоров между Европейским союзом, Украиной и Россией по вопросам энергетики с тем, чтобы осуществить шаги в развитие «зимнего газового пакета».

Они также поддерживают трехсторонние переговоры между Европейским союзом, Украиной и Россией в целях выработки практического решения вопросов, вызывающих обеспокоенность России, в связи с выполнением Соглашения о Глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли между Украиной и Европейским союзом.



Лидеры по-прежнему привержены идее создания общего гуманитарного и экономического пространства от Атлантики до Тихого океана на основе полного уважения международного права и принципов ОБСЕ.

Лидеры будут и впредь привержены выполнению Минских соглашений. С этой целью они договорились о создании контрольного механизма в «нормандском формате», который будет проводить встречи с регулярной периодичностью, как правило, на уровне старших должностных лиц, представляющих министерства иностранных дел.

ПРОТОКОЛ

по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины И. П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина

По результатам рассмотрения и обсуждения предложений, внесенных участниками консультаций в Минске 1 сентября 2014 г. Трехсторонняя контактная группа в составе представителей Украины, Российской Федерации и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе достигла понимания относительно необходимости осуществления следующих шагов:

1. Обеспечить незамедлительное двухстороннее прекращение огня.
2. Обеспечить мониторинг и верификацию со стороны ОБСЕ режима прекращения оружия.
3. Провести децентрализацию власти, в т.ч. путем принятия Закона Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» (Закон об особом статусе).
4. Обеспечить постоянно действующий мониторинг на украинско-российской государственной границе и верификацию со стороны ОБСЕ с созданием зоны безопасности в приграничных районах.
5. Безотлагательно освободить всех заложников и незаконно удерживаемых лиц.
6. Принять закон о недопущении преследования и наказания лиц в связи с событиями, которые имели место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины.
7. Продолжить инклюзивный общенациональный диалог.
8. Принять меры по улучшению гуманитарной ситуации на Донбассе.
9. Обеспечить проведение досрочных местных выборов в соответствии с Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» (Закон об особом статусе).
10. Вывести незаконные вооруженные формирования, военную технику, а также боевиков и наемников с территории Украины.



11. Принять программу экономического возрождения Донбасса и восстановления жизнедеятельности региона.
12. Предоставить гарантии личной безопасности для участников консультаций.

Участники Трехсторонней контактной группы:

Посол Хайди Тальявини

Второй Президент Украины Л.Д. Кучма

Посол РФ в Украине М.Ю. Зурабов

А.В. Захарченко

И.В. Плотницкий

МЕМОРАНДУМ ОТ 19 СЕНТЯБРЯ 2014 ГОДА

Во исполнение п. 1 Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина (г. Минск, Республика Беларусь, 5 сентября 2014 г.), участники Трехсторонней контактной группы в составе представителей Украины, Российской Федерации и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и представители отдельных районов Донецкой и Луганской областей достигли понимания относительно следующих мер, призванных закрепить договоренности о двухстороннем прекращении применения оружия.

1. Прекращение применения оружия считается общим.
2. Остановка подразделений и воинских формирований сторон на линии их соприкосновения по состоянию на 19 сентября 2014 года.
3. Запрет на применение всех видов оружия и ведение наступательных действий.
4. В течение суток с момента принятия данного Меморандума — отвод средств поражения калибром свыше 100 мм от линии соприкосновения на расстояние не менее 15 км с каждой стороны (за исключением обозначенных ниже), в том числе из населенных пунктов, что даст возможность создать зону прекращения применения оружия шириной не менее 30 км (зону безопасности).

При этом отвести от линии соприкосновения сторон артиллерийские системы калибром свыше 100 мм на удаление их максимальной дальности стрельбы, в частности:

- 100 мм пушка МТ-12 — 9 км; 120 мм миномёты — 8 км; 122 мм гаубица Д-30 (2С1 «Гвоздика») — 16 км; 152 мм 2С5 «Гиацинт-С» (2С3 «Акация», 2С19 «Мста-С», 2А65 «Мста-Б») — 33 км, РСЗО 9К51 «Град» — 21 км, 9К57 «Ураган» — 36 км, 9К58 «Смерч» — 70 км, РСЗО «Торнадо-Г» — 40 км, РСЗО «Торнадо-У» — 70 км, РСЗО «Торнадо-С» — 120 км;
 - тактические ракетные комплексы — 120 км.
5. Запрет на размещение тяжелого вооружения и военной техники в районе, ограниченном населенными пунктами Комсомольское, Кумачево, Новоазовск, Саханка, при мониторинге ОБСЕ.
 6. Запрет на установку новых минно-взрывных инженерных заграждений в границах зоны безопасности.
Обязательство на снятие ранее установленных минно-взрывных заграждений в зоне безопасности.



7. Запрет с момента принятия данного Меморандума полётов боевой авиации и иностранных беспилотных летательных аппаратов (БПЛА), за исключением БПЛА, используемых мониторинговой (наблюдательной) миссией ОБСЕ, вдоль всей линии соприкосновения сторон в зоне прекращения применения оружия на ширину не менее 30 км.
8. Развертывание в зоне прекращения применения оружия мониторинговой (наблюдательной) миссии ОБСЕ в составе групп наблюдателей Организации в течение суток с момента принятия данного Меморандума. Вышеуказанную зону целесообразно разделить на сектора, количество и границы которых согласовать в ходе подготовки к работе мониторинговой (наблюдательной) миссии ОБСЕ.
9. Вывод всех иностранных вооруженных формирований, военной техники, а также боевиков и наемников с территории Украины при мониторинге ОБСЕ.

Участники Трехсторонней контактной группы:

Посол Хайди Тальявини

Второй Президент Украины Л. Д. Кучма

Посол РФ в Украине М. Ю. Зурабов

А. В. Захарченко

И. В. Плотницкий

ВЫПОЛНЕНИЕ КОМПЛЕКСА МЕР ПО РЕАЛИЗАЦИИ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ (МИНСК-2)

№	ПУНКТ	К 12.02.2016
1	Незамедлительное и всеобъемлющее прекращение огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины и его строгое выполнение начиная с 00 ч. 00 мин (киевское время) 15 февраля 2015 года.	Выполнено. Нарушается.
2	Отвод всех тяжёлых вооружений обеими сторонами на равные расстояния в целях создания зоны безопасности шириной минимум 50 км друг от друга для артиллерийских систем калибром 100 мм и более, зоны безопасности шириной 70 км для РСЗО и шириной 140 км для РСЗО «Торнадо-С», «Ураган», «Смерч» и тактических ракетных систем «Точка» («Точка У»): для украинских войск: от фактической линии соприкосновения; для вооружённых формирований отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины: от линии соприкосновения согласно Минскому меморандуму от 19 сентября 2014 года. Отвод вышеперечисленных тяжёлых вооружений должен начаться не позднее второго дня после прекращения огня и завершиться в течение 14 дней. Этому процессу будет содействовать ОБСЕ при поддержке Трёхсторонней контактной группы.	Частично выполнено
3	Обеспечить эффективный мониторинг и верификацию режима прекращения огня и отвода тяжёлого вооружения со стороны ОБСЕ с первого дня отвода, с применением всех необходимых технических средств, включая спутники, БПЛА, радиолокационные системы и прочее.	Частично выполнено



№	ПУНКТ	К 12.02.2016
4	<p>В первый день после отвода начать диалог о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», а также о будущем режиме этих районов на основании указанного закона.</p> <p>Незамедлительно, не позднее 30 дней с даты подписания данного документа, принять постановление Верховной Рады Украины с указанием территории, на которую распространяется особый режим в соответствии с Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» на основе линии, установленной в Минском меморандуме от 19 сентября 2014 года.</p>	Не выполнено
5	<p>Обеспечить помилование и амнистию путём введения в силу закона, запрещающего преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины.</p>	Не выполнено
6	<p>Обеспечить освобождение и обмен всех заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа «всех на всех». Этот процесс должен быть завершён самое позднее на пятый день после отвода.</p>	Частично выполнено
7	<p>Обеспечить безопасный доступ, доставку, хранение и распределение гуманитарной помощи нуждающимся на основе международного механизма.</p>	Не выполнено
8	<p>Определение модальностей полного восстановления социально-экономических связей, включая социальные переводы, такие как выплата пенсий и иные выплаты (поступления и доходы, своевременная оплата всех коммунальных счетов, возобновление налогообложения в рамках правового поля Украины).</p> <p>В этих целях Украина восстановит управление сегментом своей банковской системы в районах, затронутых конфликтом, и, возможно, будет создан международный механизм для облегчения таких переводов.</p>	Не выполнено



№	ПУНКТ	К 12.02.2016
9	Восстановление полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта, которое должно начаться в первый день после местных выборов и завершиться после всеобъемлющего политического урегулирования (местные выборы в отдельных районах Донецкой и Луганской областей на основании Закона Украины и конституционная реформа) к концу 2015 года при условии выполнения пункта 11 — в консультациях и по согласованию с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трёхсторонней Контактной группы.	Не выполнено
10	Вывод всех иностранных вооружённых формирований, военной техники, а также наёмников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ. Разоружение всех незаконных групп.	Не выполнено
11	Проведение конституционной реформы в Украине со вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей в соответствии с мерами, указанными в примечании, до конца 2015 года (см. примечание).	Не выполнено
12	На основании Закона Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» вопросы, касающиеся местных выборов, будут обсуждаться и согласовываться с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трёхсторонней Контактной группы. Выборы будут проведены с соблюдением соответствующих стандартов ОБСЕ при мониторинге со стороны БДИПЧ ОБСЕ.	Не выполнено
13	Интенсифицировать деятельность Трёхсторонней контактной группы, в том числе путём создания рабочих групп по выполнению соответствующих аспектов Минских соглашений. Они будут отражать состав Трёхсторонней контактной группы.	Выполнено

ХРОНИКА ПОЛИТИЧЕСКИХ СОБЫТИЙ, СВЯЗАННЫХ С УРЕГУЛИРОВАНИЕМ КОНФЛИКТА В ДОНБАССЕ

2014

6 июня	Первая встреча «нормандской четверки» (Бенувиль, Франция)
23 июня	Первая встреча трехсторонней контактной комиссии (Донецк)
25 августа	Президент Украины заявил о роспуске Верховной Рады VII созыва и назначении внеочередных парламентских выборов
27 августа	Встреча президентов В.Путина и П.Порошенко (Минск)
5 сентября	В Минске заключен Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно шагов, направленных на имплементацию мирного плана президента Украины П.Порошенко и инициатив президента России В.Путина
16 сентября	Верховная Рада приняла закон «Об особом порядке самоуправления отдельных районов Донбасса» и закон «О недопущении преследования и наказания участников событий на территории Донецкой и Луганской области».
19 сентября	Подписан меморандум об исполнении положений протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы
23 сентября	ДНР и ЛНР объявили о намерении провести 2 ноября выборы глав республик и в Народные Советы (парламенты)
26 октября	Внеочередные выборы в Верховную Раду Украины
2 ноября	Выборы глав и Народных советов (парламентов) ДНР и ЛНР
3 ноября	Президент П.Порошенко заявил о приостановлении действия закона «Об особом статусе»

2015

11-12 февраля	Встреча в Минске глав государств «нормандской четверки». Принятие Комплекса мер по реализации минских соглашений и Декларации в поддержку Комплекса мер
---------------	---



17 марта	Верховная Рада приняла закон «О внесении изменений в закон об особенностях местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» и постановление, объявляющее часть территории Донецкой и Луганской областей «временно оккупированными территориями»
6 апреля	Начала работать Конституционная комиссия Украины
6 мая	Первое заседание рабочих групп Контактной группы
1 июля	Президент П.Порошенко вносит поправки в Конституцию на рассмотрение Верховной Рады
14 июля	Верховная Рада принимает «Закон о местных выборах»
17 июля	Верховная Рада принимает постановление об объявлении местных выборов
31 июля	Конституционный Суд Украины одобряет поправки в Конституцию
31 августа	Верховная Рада одобряет поправка в Конституцию в первом чтении
2 октября	Парижская встреча глав государств «нормандской четверки»
23-24 октября	Венецианская комиссия дала заключение по временному характеру переходных положений конституции Украины
25 октября	Местные выборы на территории Украины, за исключением ДНР, ЛНР и ряда районов Донецкой и Луганской областей
22 декабря	Контактная группа объявила о продлении действия минских соглашений на 2016 год и согласовала график своих заседаний на январь 2016 года
26 декабря	Обязанности полномочного представителя России в Контактной группе по урегулированию ситуации на Украине возложены на постоянного члена Совета Безопасности России Б.Грызлова
30 декабря	Телефонный разговор глав государств «нормандской четверки», в результате которого действие Минских соглашений продлено на 2016 год
31 декабря	Согласно п.11 минского Комплекса мер предполагалось «проведение конституционной реформы на Украине со вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию...».

**2016**

11 января	Встреча президента Украины П.Порошенко с полномочным представителем России в Контактной группе Б.Грызловым (Киев)
13 января	Первое заседание Контактной группы в 2016 году (Минск)
15 января	Встреча помощника президента РФ В.Суркова и заместителя гос-секретаря США В.Нуланд (Калининградская область)
18-19 января	Визит специальных посланников канцлера Германии К.Хойсгена и президента Франции Ж.Одибера в Москву и Киев
19 января	В Конституционный Суд Украины поступило обращение 51 депутата Верховной Рады Украины относительно толкования положения статьи 155 Конституции страны, предусматривающей принятие законопроекта о внесении поправок в Конституцию «на следующей очередной сессии»
28 января	Верховная Рада Украины внесла изменения в регламент, позволяющие рассмотреть (принять) законопроект о внесении изменений в Конституцию страны через одну сессию, если не удалось рассмотреть его на следующей, после одобрения сессии
2 февраля	Завершение сессии Верховной Рады Украины