



Аналитический доклад

МИНСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ. ИТОГИ 2015 ГОДА И ПЕРСПЕКТИВЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА В ДОНБАССЕ. ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Москва
декабрь, 2015

Содержание

1. НОВЫЙ ЭТАП УРЕГУЛИРОВАНИЯ	3
2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ КОНТАКТНОЙ ГРУППЫ	6
3. ПОДХОДЫ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ	8
4. РИСКИ	13
5. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ	17
ПРИЛОЖЕНИЯ	20

1. НОВЫЙ ЭТАП УРЕГУЛИРОВАНИЯ

С января 2016 года, через десять с половиной месяцев, прошедших со дня подписания в столице Белоруссии Комплекса мер по выполнению минских соглашений, начинается следующий этап процесса политического урегулирования конфликта в Донбассе. Причем начало этого этапа никак не связано с содержательным и формальным завершением предыдущего.

На начальном этапе (5 сентября 2014 года – 12 февраля 2015 гг.), стартовавшем со дня подписания в Минске первого соглашения 5 сентября и Меморандума 19 сентября 2014 года, были сформированы базовые рамки договоренностей и запущен процесс выполнения нормативных условий. Однако действующего механизма согласования в виде трехсторонней Контактной группы оказалось недостаточно. Стороны с самого начала способствовали ухудшению условий для продолжения мирного процесса. Вначале 2015 года были возобновлены масштабные боевые действия. Для их прекращения потребовалось вмешательство на высоком уровне. Завершением данного этапа стал саммит глав государств «нормандской четверки» (Россия, Украина, Германия, Франция) в Минске 11-12 февраля 2015 года, на котором были приняты Декларация и Комплекс мер по выполнению минских соглашений.

На этапе стабилизации (12 февраля – 31 декабря 2015 г.), который в настоящее время еще не завершен, удалось завершить формирование механизмов для полноценного политического диалога и для подготовки к решению конкретных вопросов урегулирования. Начали работу четыре рабочие группы (созданные согласно п.13 Комплекса мер по политическим, военным, гуманитарным и экономическим вопросам).

Данный этап заканчивается условным миром. Боевые действия после летнего периода не возобновляются, рамки договоренностей в принципе сохранены.

Можно считать выполненными лишь пункты 1-3, частично п.6 и п. 13. Комплекса мер.

Полностью не выполнены, либо на переговорных площадках не демонстрируется сколько-нибудь позитивная динамика по всем пунктам, касающихся экономических и политических сторон урегулирования.

Очевидно (причем уже с середины июля с.г., когда в Верховной Раде в одностороннем порядке был официально начат процесс внесения изменений в Конституцию Украины и объявлены выборы в местные органы власти за исключением территорий Донбасса), что существующая украинская нормативная база и предусмотренные ей временные условия делают невозможным выполнение Комплекса мер до конца текущего года.

Для придания позитивной динамики минскому процессу главам «нормандской четверки» пришлось провести парижский саммит.

Несмотря на это, по всем политическим пунктам Комплекса мер следует признать серьезное ухудшение ситуации.

В частности, украинская сторона в марте с.г. изменила свою позицию, приняв закон «О внесении изменений в статью 10 Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», приостановив действия указанного закона. Вторым важным изменением стало принятие Верховной Радой 14 июля закона о местных выборах и назначение 17 июля даты местных выборов (исключившее территорию Донбасса) без согласования с представителями ДНР и ЛНР.

В ближайшие дни намечено принятие Верховной Радой ряда статей новой Конституции Украины, касающихся децентрализации (второе, окончательное чтение должно состояться до конца текущей сессии. Оно также состоялось без согласования с представителями республик, предусмотренного Комплексом мер.

Республики перенесли даты проведения местных выборов, но не отменили их.

В конечном итоге, произошедшее за год изменение условий для реализации Комплекса мер и специфика переговоров, несмотря на сохранение минских соглашений по существу, позволяют сделать вывод, что **с января 2016 года начинается третий этап урегулирования**, способный привести либо к реальному окончанию конфликта, либо к его окончательной заморозке.

Содержательные рамки этого этапа определяет Комплекс мер, абсолютное большинство пунктов которого не только не потеряли свою актуальность, но и остаются единственно возможными условиями достижения компромисса между сторонами.

В то же время изменение состояния международных отношений, в том числе и появление новых линий напряжения между участниками минских переговоров, продуцируют риски, существенно отличающиеся от предыдущего периода.

От того, насколько эти условия, риски и возможности будут приняты во внимание сторонами, и от того, как будет складываться новая конфигурация

позиций участников минских переговоров после одностороннего изменения основного закона Украины, могут существенно измениться временные рамки дальнейшего процесса урегулирования, вплоть до его замораживания на длительный период.

2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ КОНТАКТНОЙ ГРУППЫ

Контактная группа (Трехсторонняя контактная группа, включающая представителей ОБСЕ, Украины и России), действующая с сентября 2014 года, и четыре рабочие группы, созданные согласно п.13 минского Комплекса мер, за время своей работы в 2015 году продемонстрировали низкую эффективность.

При создании групп учитывалось, что из 13 пунктов Комплекса мер, подписанного в Минске, к политическим можно отнести 3 пункта (4-й и 12-й – о местных выборах и 11-й – о конституционной реформе), к экономическим – 1 (8-й – о восстановлении экономических связей), к гуманитарным – 3 (5-й – о помиловании и амнистии, 6-й – об обмене пленными, 7-й – о гуманитарной помощи); к военным – 4 (1-3-й – о прекращении огня и мониторинге и 10-й пункт – о выводе иностранных вооруженных формирований, военной техники).

При этом Важнейший пункт Комплекса мер – 9-й (о восстановлении со стороны правительства Украины полного контроля над государственной границей) – обусловлен выполнением п. 11 (о конституционной реформе с учетом позиции республик).

За время деятельности подгрупп с 6 мая с.г. сами их участники смогли отметить как достижения лишь:

- А) определение двенадцати приоритетных участков для разминирования;
- Б) освобождение более 80 незаконно задержанных лиц;
- В) улучшение условий для предоставления гуманитарной помощи;
- Г) разработку проектов по восстановлению инфраструктуры.

Большая часть работы оценивается как «не начатая или не доведенная до конца». В первую очередь речь идет о политических вопросах (статус отдельных районов, поправки в Конституцию, законодательство о выборах и т.д.), проблеме восстановления социально-экономических связей и амнистии.

Решение о продлении Комплекса мер на 2016 год было объявлено 22 декабря 2015 года по итогам заседания Контактной группы и тогда же было объявлено о намерении провести заседания группы 13, 20 и 27 января 2016 года.

В настоящее время стороны конфликта демонстрируют недостаточную готовность выполнять Комплекс мер без дополнительных условий, которые трехсторонняя Контактная группа согласовать не в состоянии.

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

Стороны так и не пришли к единому мнению о регламенте работы группы. 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 является отсутствие представительства республик Донбасса в самой Контактной группе. По итогам года очевидно, что республикам 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 рабочие группы остаются единственно возможным механизмом для согласования позиций. Расширение их состава за счет новых участников, о чем нередко заявляет украинская сторона, не принесет позитивного эффекта и скорее усложнит существующую процедуру согласования позиций и так, по общему признанию, несовершенную.

3. ПОДХОДЫ ОСНОВНЫХ УЧАСТНИКОВ

Цели и стратегии основных участников процесса мирного урегулирования конфликта в Донбассе порой прямо противоречат друг другу. В нынешней ситуации существует минимальная возможность привести их к единому знаменателю или хотя бы сделать менее противоречивыми вне рамок минского Комплекса мер.

Поскольку в ближайшем будущем необходимо будет перейти к решению ряда политических вопросов, без которых, как уже отмечалось, урегулирования конфликта в Донбассе не произойдет, стратегии участников в той или иной мере учитывают целый ряд факторов, среди которых можно выделить два, имеющих важное значение.

Внутренний фактор – 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 фактор – международное признание минских соглашений. После заключения минских соглашений 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. Переложить вину за срыв

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

Киев считает единственно возможным для себя результатом капитуляцию 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 внутривласти

тической ситуации в целях ее большего благоприятствования для выполнения минских соглашений.

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 по заложенному в них смыслу.

Так, 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». Согласно ему, «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом». Для укрепления своей позиции украинская сторона даже оформила решение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), которое признает переходные положения постоянно действующими. Проблемой для украинской стороны сейчас является необходимость получения 300 голосов депутатов Верховной Рады для принятия поправок в Конституцию во втором окончательном чтении. Причем сделать это необходимо до окончания текущей сессии парламента (15 января – назначенная, 1 февраля – технически возможная).

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 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.

ДНР и ЛНР Укрепление суверенитета

Республики Донбасса сохраняют 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. На протяжении всего второго этапа, начиная 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 закона 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 сохранять собственные первоначальные позиции. 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., их никто не отменял – выборы только перенесли.

Если Киев продолжит отказываться от диалога с республиками, выборы в них могут пройти, как и объявлено – в феврале и апреле 2016 года. Для оформления окончательной инфраструктуры власти суверенного государственного образования республикам остается сделать один, последний шаг. И если украинская сторона даст повод, они этот шаг сделают. По крайней мере, никаких изменений позиции в настоящее время не предполагается. При этом республики будут признавать значимость минских соглашений.

Россия

Буквальный подход

Россия занимает наиболее принципиальную позицию среди всех участников процесса урегулирования конфликта и заинтересованных сторон – она выступает за строгое, буквальное 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 Путин, что лишний раз свидетельствует о неготовности поступаться принципами. Так, например, на

пресс-конференции 17 декабря он отметил специфику неисполнения Киевом минских договоренностей, еще раз подчеркнул 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».

ЕС–ОБСЕ

Не допустить войны. Выполнение на словах

Стратегия Европейской стороны заключается в давлении на Москву с целью заставить ее надавить на республики. Давление на украинскую сторону признается вредным из-за слабостей власти президента Порошенко (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 обязательно.

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 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 ЕС подать переход России от зоны свободной торговли с Украиной к режиму наибольшего благоприятствования как нарушение 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 Оланда 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. Конфликт как ресурс

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.

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 эффективную 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 делает двусмысленные намеки, что готов подкорректировать свою позицию. Последним из них стало заявление госсекретаря Д.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. Вероятно, 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».

4. РИСКИ

В условиях такого явного противоречия целей и стратегий, торможения работы Контактной группы, существенно увеличиваются риски срыва процесса мирного урегулирования или его приостановки. Таких рисков можно выделить довольно много. На сегодняшний день в группе наиболее существенных – семь.

Ухудшение отношений между основными гарантами урегулирования – России, США, ЕС. События на Украине 2013-2015 года, превратившиеся в вооруженное противостояние двух частей страны, имеют несколько причин. Причем ключевые из них (на протяжении длительного времени способствующие этому конфликту) не могут быть решены ни в рамках минских соглашений, ни вообще в рамках локальных договоренностей.

Речь идет о глобальных 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 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 противоречий 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 ор-

ганах 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 до конца текущей сессии Верховной Рады принятие конституции Украины во втором, окончательном чтении с уже одобренной при первом чтении формулировкой в переходных положениях пункта 18 «Особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом» способно окончательно изменить правовую ситуацию.

Республики не готовы признавать эту формулировку из-за того что она помещена в переходных положениях.

Ссылки украинской стороны на Вывод Венецианской комиссии, принятый 23-24 октября, их не устраивают. Во-первых, по смыслу и всей существующей практике переходные положения носят временный характер. Во-вторых, они никак не соотносятся с законом «Об особом порядке местного самоуправления», принятого Верховной Радой (и дополненного). В статье 1 этого закона зафиксировано, что *«временно, на три года со дня вступления в силу настоящего Закона, вводится особый порядок местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей».*

То же касается и закона о выборах. Действующий украинский закон о местных выборах был принят уже после подписания Комплекса мер и в нем существенно изменены такие важные параметры, как система выборов и процесс организации выборов.

Игра на срыв минских соглашений. Украинское руководство понимает, что выполнение минских соглашений требует кропотливой работы политическими силами внутри страны. К такой работе оно не готово. Поэтому одним из вероятных вариантов рассматривается срыв минских соглашений через «подвешивание» поправок в Конституцию.

Сделать это украинская сторона может 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 15 января, технически она может быть завершена 1 февраля, поскольку согласно статье 83 Конституции следующая сессия Рады должна начаться в первый вторник февраля (то есть 2 февраля 2016 года). Президент может потребовать внеочередной сессии, но только по 1 февраля включительно.

Жесткий вариант – 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 та поправка, которая не устраивает республики. Это означает конец диалога, потому что республики уже неоднократно заявляли, что не готовы согласиться со статусом, предлагаемым украинской стороной.

Местные выборы в республиках. Подготовка к местным выборам в республиках, перенесенным с осени 2015 года на 21 февраля (ЛНР) и 20 апреля (ДНР) 2016 года, продолжается.

Республики после парижской встречи «нормандской четверки» пока выжидают, наблюдая, как Киев завершит процесс внесения изменений в Конституцию по вопросам децентрализации. Руководство ДНР и ЛНР не готовы полностью отказаться от выборов по собственным законам, если украинская сторона будет затягивать процесс принятия решений по согласованию позиций в Конституцию и предвыборное законодательство.

От того, будет ли сделан такой шаг, зависит судьба минских договоренностей. На уровне представителя МИД ФРГ 21 сентября прозвучало мнение, что проведение таких выборов «будет нарушением минских договоренностей». Однако отсутствие динамики в переговорах может смягчить эту позицию.

Усиление внутреннего давления на власти Украины и республик. Торг вокруг поправок в Конституцию, приближение годовщины заключения минских соглашений, которые подвергаются критике со стороны радикалов, возможность проведения местных выборов в республиках – все это становится удобными поводами для активизации попыток испытать на прочность политическое руководство сторон конфликта.

Возобновление боевых действий. Это потребует принципиально иного подхода сторон и всех участников переговорного процесса к его продолже-

нию. 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.

5. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ СОБЫТИЙ

В текущей ситуации рассматривать сценарии развития ситуации 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 касается завершения 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 и т.д.).

При таких рамках возможны четыре варианта развития минских соглашений: 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.

Малореализуем. Стороны, благодаря жесткому противодействию украинской стороны уже нарушили все необходимые сроки запуска предусмотренных законодательством процедур, а для его реализации необходимы максимально возможные шаги сторон навстречу друг другу.

Если к середине лета 2016 года (времени окончания очередной сессии Верховной Рады) и удастся принять все необходимые согласованные постоянные изменения в 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).

Наиболее вероятен. К нему постепенно начинают склоняться все участники процесса урегулирования, поскольку данный сценарий является наименее затратной (по политическим инструментам) альтернативой.

По всей видимости в ближайшее время начнут поступать новые сигналы в направлении реализации данного сценария. Даже если предположить возможность очередной дипломатической «пересменки» в рамках Контактной группы, придать переговорному процессу новый импульс вряд ли возможно.

В этом сценарии оптимизм усиливается при проведении выборов Президента Украины и в Верховную Раду (возможно внеочередных), обновленный мандат которых может позволить более конструктивно подойти к вопросам принятия необходимых поправок в законодательство.

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

Вероятен. 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 вполне может реализоваться.

Уже неоднократно отмечалось, что 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 также имеет мало шансов на успех.

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

Не исключен. 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 стороны могут запустить новый виток противостояния России и Запада, усиления 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.

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 «Горнадо-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 Украины «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.

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 дает 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	Последнее заседание Контактной группы в 2015 году