



Центр
политической
конъюнктуры



Аналитический доклад

ГОРЯЧАЯ ЗАМОРОЗКА К ДВУХЛЕТИЮ ВТОРЫХ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

Москва
Февраль 2017

12 февраля 2017 года исполняется два года вторым Минским соглашениям.

В преддверии этой даты резко обострилась вооруженная ситуация в зоне конфликта между Украиной и республиками Донбасса, что не только привело к многочисленным жертвам, но и сделало полномасштабное политическое урегулирование в ближайшем будущем менее вероятным.

Несмотря на это, Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер от 12 февраля 2015 года и резолюции Совета безопасности ООН № 2202 от 17 февраля 2015 года продолжают оставаться основой мирного процесса.

Все участники переговоров признают безальтернативность этих соглашений и необходимость их скорейшей имплементации.

При этом выполнение конкретных договоренностей в рамках соглашений остается незначительным. Из 13 пунктов Комплекса мер выполненными можно считать лишь 2, частично выполненными – 3, а невыполненными – 8. Все ключевые пункты в сфере безопасности и политики либо не выполнены, либо выполнены лишь частично.

За последний год выполнение соглашений существенно затормозилось. С февраля 2016, кроме разведения сторон на безопасное расстояние на двух участках линии соприкосновения, не было сделано никаких заметных позитивных шагов в этом направлении.

Существующие переговорные форматы не используются в должной мере, их потенциал серьезно ограничен.

«Нормандская четверка» готовится к предстоящему в мае уходу президента Олланда и возможной коррекции позиции Франции, а также испытывает значительные трудности по формулированию «дорожной карты».

Работа Минской Контактной группы фактически находится в заблокированном состоянии по вине украинской стороны. Под давлением гарантов урегулирования на переговорах в Минске Украина и ДНР-ЛНР время от времени договариваются о решении конкретных проблемных ситуаций, однако несколько не продвигаются в сторону полного выполнения какого-либо из пунктов.



Причина этого тупика – сохраняющееся стремление украинского руководства любым возможным способом избежать имплементации Минских соглашений, которые она с самого начала рассматривала как невыгодные для себя. С этой целью Киев поддерживает и усиливает искусственные противоречия, связанные с первоочередностью выполнения пунктов Комплекса мер.

Украинская сторона настаивает на выполнении всех пунктов по безопасности, включая полное восстановление контроля над границей, прежде чем переходить к реализации своих политических обязательств. Киев игнорирует тот факт, что его требования не соответствуют тексту Комплекса мер, который при этом он не ставит под сомнение.

ДНР и ЛНР требуют буквального исполнения Минских соглашений и следования согласованному в 2015 году «нормандской четверкой» принципу пошаговости, в соответствии с которыми вопросы безопасности должны решаться в прямой увязке с вопросами политического урегулирования.

Не способствует достижению прогресса в имплементации Минских соглашений позиция, которую заняли Германия и Франция. Париж и Берлин рассматривают конфликт как противостояние между Россией и Украиной, которое является частью более общего геополитического конфликта России и Запада, а не как внутриукраинский гражданский конфликт. Как результат, они видят свою роль в урегулировании в качестве посредника между Россией и Украиной и не способствуют налаживанию прямых переговоров между Киевом и Донецком и Луганском. Кроме того, Германия и Франция не используют имеющиеся у них политические и экономические рычаги давления на украинскую сторону, чтобы принуждать ее к выполнению данных обязательств. Это позволяет украинским властям придерживаться тактики блокирования переговоров без каких-либо последствий для себя.

Снижают уровень доверия скоординированные действия украинской стороны и ряда западных стран, в том числе и представителей ОБСЕ, требующих демилитаризации части территорий, обосновывая это опасностью экологической и гуманитарной катастрофы из-за обострения военной ситуации. То, что данное обострение происходит по вине Киева, на уровне официальных лиц подтвердившего реализацию политики «постепенного занятия нейтральной территории», не приводит к необходимой оценке со стороны ОБСЕ. Поэтому следует признать подобное «совпадение» неслучайным и подозревать: украинскую сторону в преднамеренных провокациях, а представителей ОБСЕ – в использовании гуманитарно-экологических проблем и темы безопасности инфраструктуры в качестве предлога для вытеснения ополчения республик, создания «демилитаризованной зоны» с последующим ее занятием Вооруженными силами Украины.



Открывающиеся в 2017 году **возможности** и усиливающиеся **риски** могут оказать существенное влияние как на динамику переговорного процесса, так и на долгосрочный процесс урегулирования конфликта.

Во-первых, 2017 год уже внес коррективы благодаря ожиданиям, связанным с возможным изменением позиции США по отношению к причинам и инструментам урегулирования конфликта Украины и Донбасса. Администрация Дональда Трампа подтвердила, что рассматривает возможность отвязки темы антироссийских санкций от прогресса в имплементации Минских соглашений в случае налаживания конструктивного диалога с Кремлем. Если шаг в этом направлении будет сделан, то это может оказать позитивное влияние на ход мирного процесса и будет способствовать изменению поведения украинской стороны, а также позиции европейских гарантов Минских соглашений.

В этой части необходимо учитывать два аспекта. Первый – возможное включение проблемы урегулирования между Украиной и Донбассом в пакет российско-американских договоренностей по различным вопросам мировой повестки. При нормализации диалога двух стран и в Вашингтоне, и в Москве будет усиливаться намерение разрешить конфликт в Донбассе и добиться смягчения санкций в рамках российско-американских отношений, а не путем переговоров в «нормандском формате». Второй – «ревность» европейских стран. Германия и Франция, понимая, что такая «сделка» между Москвой и Вашингтоном может быть совершена за их спинами, напротив, будут стремиться активизировать четырехсторонний формат переговоров и окончательно утвердить его в качестве единственной площадки принятия решений по конфликту в Донбассе.

Во-вторых, существенное влияние на мирный процесс, скорее всего, окажут и результаты президентских выборов во Франции 23 апреля и 7 мая, и парламентских выборов в Германии 24 сентября. Результаты этих голосований в настоящий момент трудно прогнозировать. Однако не исключено, что их итогом станет некий пересмотр позиции Европы в отношении Украины и России. Если даже этого не произойдет, то «нормандскому формату» придется пройти испытание ротацией лидеров как минимум во Франции, а возможно, и в Германии, где социал-демократ Мартин Шульц может получить пост канцлера вместо Ангелы Меркель, которая до сих пор выполняет функцию локомотива мирного урегулирования. Новым лидерам придется найти подходящие формулировки, чтобы, с одной стороны, подтвердить, что «нормандская четверка» не является личным проектом Олланда и Меркель и остается важнейшим и эффективным переговорным форматом, а с другой – найти возможности для придания скорости мирному процессу в связи с этой пересменкой.

В-третьих, следует учитывать фактор времени. Украина с 2014 года сделала все возможное, чтобы надолго отложить реальное политическое урегули-



рование конфликта. Но фактор времени, выигрышный в тактике, в стратегическом плане играет против Киева. Траектории развития народных республик Донбасса и Украины все больше расходятся в разные стороны. Это делает интеграцию т.н. «отдельных районов» в украинское правовое и экономическое поле все более трудной задачей. А для Москвы издержки игнорирования мнения жителей республик, значительная часть которых выступает за будущее вне Украины или в составе России, возрастают. Даже если Киев и начнет постепенное выполнение своих обязательств по минским соглашениям, российские власти могут оказаться не в состоянии использовать имеющиеся рычаги влияния на ДНР-ЛНР, чтобы объединить их в общее пространство с Украиной максимально безболезненно с точки зрения отношения к себе населения в Донбассе и своих граждан. Другими словами, риски интеграции республик в состав Украины при определенных условиях могут оказаться для Кремля политически неприемлемыми.

В-четвертых, важную роль может сыграть фактор внутриукраинской нестабильности. Противники президента Порошенко усиливают ставку на проведение досрочных выборов в Верховную Раду в этом году после того, как истечет иммунитет правительства Гройсмана. Результаты этих выборов сложно поддаются прогнозированию. На сегодняшний день вероятно как усиление «партии мира», впрочем, весьма незначительное, так и укрепление «партии войны», когда противники имплементации Минских соглашений сохраняют позиции в парламенте и даже расширят правящую коалицию. Поэтому представляется невозможным сейчас определить реальные перспективы проведения через состав будущего парламента разблокирования закона об особом статусе, закона о местных выборах в Донбассе, конституционной реформы с предоставлением отдельным районам особого статуса на постоянной основе и закона об амнистии. В то же время шантаж Запада угрозой досрочных выборов выгоден и самому Порошенко, являющемуся единственным приемлемым для США и ЕС игроком в украинской элите. Чувствуя это и играя «с двух рук», в Киеве дают понять, что могут пожертвовать поддержкой Запада, если он будет настаивать на выполнении Минских соглашений в буквальной интерпретации.

Здесь тоже следует учитывать фактор времени. В 2017 году истекает установленный в Законе Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» срок, на который Киевом определялись условия предоставления особого статуса Донбассу и который Порошенко, естественно, надеется переоформить в более комфортной редакции.

В-пятых, при определенных условиях, блокирование Украиной минского процесса может сыграть против Киева. В ходе переговоров с Вашингтоном, Парижем и Берлином российское руководство может поставить вопрос о целе-



сообразности дальнейших переговоров с Украиной, которая сознательно и систематически игнорирует свои обязательства, ставит мирный процесс в тупик и блокирует процессы нормализации на неподконтрольных территориях. Россию, как и США, Германию и Францию, не устраивает «заморозка» конфликта и превращение ДНР и ЛНР в «серую зону», которая не имеет международного статуса и на территории которой идет перманентное вооруженное противостояние с периодической эскалацией, угрожающей перерасти в полномасштабную войну. Если Киев и дальше будет блокировать мирный процесс, у международных гарантов не останется другого варианта действий, кроме как добиться создания условий для устойчивого прекращения огня в Донбассе, к которому будут принуждены обе стороны, и согласиться де-факто с тем, что республики имеют право на собственное развитие. В противном случае, если западные партнеры не согласятся с таким решением, Россия может минимизировать участие в мирном процессе, но при этом дать республикам твердые гарантии их безопасности и экономической поддержки.

Сценарий успешной реинтеграции Донбасса с Украиной в рамках минских договоренностей до конца 2017 года следует признать невозможным. Сторонам конфликта еще придется приложить сверхусилия для возвращения на прежние позиции. Такое сближение явно будет выходить за рамки текущего года. Даже в случае беспрецедентного внешнего давления на Киев с целью ускорения процесса, украинская сторона не готова создать условия для объединения с Донбассом в общее конституционное пространство в указанный срок.

В повестке дня продолжают сохраняться три сценария развития ситуации.

Оптимистический сценарий. Переход мирного процесса в режим среднесрочного урегулирования (3-5 лет). Остается вероятным, хотя в меньшей степени, чем год назад. На него чаще всего продолжают ссылаться некоторые участники переговоров. Делается это скорее по причине необходимости сохранения оптимизма в общественном мнении – данный сценарий является наименьшим из зол. Однако с высокой долей вероятности можно утверждать, что даже смена мандата в Киеве по итогам предстоящих в будущем году президентских и парламентских выборов не приведет к качественному прогрессу.

Реалистический сценарий. Замораживание ситуации на долгие годы, если не навсегда. Наиболее вероятен, несмотря на то, что количество заинтересованных в длительном замораживании конфликта в сегодняшнем виде невелико. Однако в условиях жесткой блокировки принятия ряда необходимых, в первую очередь политических, решений, по факту реализуется именно этот сценарий. Стороны и в дальнейшем будут расходиться в практике работы политических и общественных институтов и, в конце концов, если и произойдет возвращение к теме реинтеграции, то лишь в виде конфедерации.



Пессимистический сценарий. Возобновление регулярных боевых действий на значительной части линии соприкосновения, либо спорадических локальных столкновений, приводящих к блокированию процесса урегулирования на неопределенный период. Вероятность возросла. Речь в большей степени идет о локальных столкновениях. Регулярные попытки руководства Украины инициировать обострения в тактических целях вряд ли приведут к кардинальному изменению позиций. У сторон конфликта нет достаточных ресурсов для этого. Однако до тех пор, пока вооруженные силы Украины и республик Донбасса не будут разведены на безопасное расстояние от линии соприкосновения и не начнут соблюдать режим прекращения огня, возможность возобновления регулярных боевых действий также приходится признавать весьма высокой.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ КОМПЛЕКСА 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.

Договоренность не выполнена. Спустя два года боевые действия в Донбассе продолжаются, и проблема безопасности остается нерешенной. После подписания вторых Минских соглашений в рамках Контактной группы было заключено четыре дополнительных соглашения о прекращении огня – с 1 сентября 2015 года и с 23 декабря 2015 года, с 1 сентября 2016 года и с 24 декабря 2016 года. Все эти соглашения не выполнялись сторонами.

На смену масштабному конфликту весны-лета 2014 года и начала 2015 года, когда Украина и республики проводили крупные наступательные операции с целью расширения подконтрольной территории, пришла позиционная война. Локальные боевые действия ведутся в так называемой нейтральной зоне, которая неподконтрольна ни одной из противоборствующих сторон. Хотя при этом стороны не проводят наступательных операций за пределы линии, оговоренной в соответствии с мирными договоренностями.

В некоторых случаях бои приобретают масштабный характер и приводят к большим потерям среди личного состава с обеих сторон, как это было на Светлодарской дуге (Донецкая область) в конце декабря 2016 года. В других случаях столкновения перерастали в вооруженную эскалацию вдоль значительной части линии соприкосновения, как это произошло в результате кризиса в Авдеевке (Донецкая область) 29 января – 5 февраля 2017 года.

В конце 2016 – начале 2017 года произошел новый виток ухудшения ситуации с безопасностью в зоне конфликта. Украинская армия начала широко применять тактику «ползучего наступления» в нейтральной зоне, постепенно захва-



тывая представляющие наибольший стратегический интерес районы. В результате в некоторых местах ВСУ практически вплотную приблизились к позициям ополченцев. В свою очередь, это кратно увеличило риски огневых контактов между противоборствующими сторонами. Первый заместитель председателя Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ Александр Хуг назвал тот факт, «что войска обеих сторон стоят очень близко друг к другу», главной причиной эскалации вокруг Авдеевки.

Показательным стало невыполнение соглашения, которое должно было положить начало созданию безопасной буферной зоны в Донбассе, практически исключая применение стрелкового оружия. 21 сентября в Минске был подписан Рамочный документ о разведении сил и средств участников конфликта. В соответствии с ним сначала предполагалось провести разведение на трех пилотных участках на линии соприкосновения – в районе Золотого (Луганская область), Петровского (Донецка область) и Станицы Луганской (Луганская область). После этого стороны должны были перейти к согласованию других участков, таким образом постепенно расширяя буферную зону. На данный момент (февраль 2017) состоялось разведение только в Золотом и Петровском. В районе Станицы Луганской из-за нарушений соглашения о прекращении огня решение о разведении так и не было выполнено. В настоящий момент обсуждение новых пунктов отложено на неопределенный срок. Более того, наблюдатели сообщают, что до сих пор имеют ограниченный доступ ко всем трем участкам и что на них замечена неотведенная техника.

Миссия ОБСЕ в зоне конфликта возлагает вину на обе стороны за невыполнение соглашения о прекращении огня и считает, что Украины и республики имеют все необходимые инструменты, чтобы контролировать ситуацию на линии соприкосновения. Однако именно украинские власти сейчас следует признать наиболее заинтересованными в продолжении позиционной войны в Донбассе. Киев ссылается на продолжающиеся боевые действия всякий раз, когда речь заходит о его политических обязательствах либо инициирует столкновения в преддверии визитов украинских официальных лиц на Запад, а западных – на Украину. Невыполнение первого пункта Комплекса мер стало универсальным оправданием для украинской стороны не переходить к имплементации других пунктов договоренностей, которые он рассматривает как соответствующие своим интересам, и таким образом блокировать весь мирный процесс.

Решение: Устойчивого прекращения огня в Донбассе можно добиться только в том случае, если у сторон будут веские стимулы к его соблюдению, то есть заинтересованность в мире. Таким стимулом может быть либо внешнее принуждение, либо поэтапное выполнение договоренностей на основании прин-



ципа параллельности. Идея «миротворческой» или «полицейской» миссий в Донбассе» не будет иметь поддержки, в том числе потому, что республики все равно рассматривают их как иностранную военную интервенцию. Проблемы безопасности необходимо решать параллельно с политическими вопросами, как это зафиксировано в договоренностях «нормандской четверки». На саммите лидеров России, Германии, Франции и Украины в Париже 2 октября 2015 года было одобрено последовательное совершение четырех шагов – двух в сфере безопасности и двух в политической части. При этом за каждым шагом в сфере безопасности должен следовать политический шаг. Первый шаг – отведение войск и вооружений в Донбассе вдоль всей линии соприкосновения, второй – принятие Украиной поправки в Конституцию об особом статусе, третий – введение круглосуточного контроля ОБСЕ за тяжелой техникой, четвертый – проведение амнистии. На саммите в Берлине 19 октября 2016 года эта договоренность вновь была подтверждена «четверкой». Пошаговая имплементация Минских соглашений, при которой проблемы безопасности решаются параллельно с политическими проблемами, создаст пространство доверия между сторонами и сделает их заинтересованными в углублении мирного процесса, а следовательно, и в соблюдении перемирия на линии соприкосновения.



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.

Договоренность не выполнена. Тяжелые вооружения продолжают использоваться в ходе позиционной войны, что приводит к жертвам среди мирного населения и к повреждению жизненно важной инфраструктуры. Факты их применения регулярно фиксируются СММ ОБСЕ. Стороны пользуются ограниченными возможностями наблюдателей для проведения надлежащего мониторинга перемещения тяжелых вооружений, иногда создают препятствия для их доступа или прямо отказывают в нем.

Украина и республики отчитались об отводе тяжелых вооружений еще в 2015 году и определили места их постоянной дислокации. Тем не менее в моменты обострения ситуации на линии соприкосновения на том или ином участке тяжелые вооружения покидают места своего постоянного расположения и вводятся в пределы разделяющей стороны зоны. Иногда это происходит по другим соображениям и не связано с необходимостью усиления позиционной обороны. Наиболее часто применение тяжелых вооружений происходит в ночное время суток, когда наблюдатели практически не проводят мониторинг по причине того, что Украина и республики не предоставляют им надлежащих гарантий безопасности. Периодически в отчетах ОБСЕ отмечается, что в местах постоянного хранения отсутствуют те или иные единицы техники. Украинская сторона обычно объясняет этот факт ротацией.

Не соблюдаются сторонами и договоренности, достигнутые на уровне Контактной группы. Первый заместитель председателя Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ Александр Хуг называет присутствие тяжелых вооружений в запрещенных зонах одним из факторов, который провоцирует постоянные обострения в рамках линии соприкосновения. ОБСЕ постоянно призывает отвести тяжелые вооружения в соответствии с Минскими соглашениями.



Решение: Имплементация второго пункта зависит от заинтересованности сторон в выполнении первого пункта – прекращения огня вдоль всей линии соприкосновения. Как только будут созданы политические предпосылки для прекращения позиционной войны и соответственно для установления устойчивого перемирия в Донбассе, стороны прекратят использовать тяжелые вооружения друг против друга.



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.

Договоренность выполнена частично. Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ не в состоянии предоставлять качественный мониторинг ситуации в Донбассе и полностью исполнить свой мандат.

Наблюдателям создаются препятствия для работы. Сотрудникам миссии часто отказывают в доступе в места хранения тяжелых вооружений, на участки линии соприкосновения или не дают необходимых гарантий безопасности, чтобы они могли выполнять свою работу. Такое поведение можно объяснить тем, что в ситуации непрекращающейся позиционной войны Украина и республики рассматривают уступки ОБСЕ как ослабление своих возможностей и, соответственно, как усиление позиций противоборствующей стороны.

Одной из главных проблем работы миссии остается мониторинг в ночное время суток, который практически не проводится наблюдателями. ОБСЕ до сих пор не обладает достаточными техническими возможностями и средствами наблюдения. Так, на всю линию соприкосновения, имеющую протяженность более четырехсот километров, установлено всего шесть камер. В результате отчеты миссии дают лишь половинчатое представление о ситуации в зоне конфликта и во многих случаях не позволяют сделать выводы о виновных в нарушении соглашения о прекращении огня.

В 2017 году новый председатель ОБСЕ Австрия добилась устного согласия на расширение миссии и географии наблюдения. Наблюдатели должны получить возможность проводить мониторинг в ночное время суток на линии соприкосновения и на складах, где размещается тяжелая техника. Для этого в их распоряжение поступит все необходимое оборудование. В частности, СММ сможет установить дополнительные камеры видеонаблюдения. Кроме того, будет увеличен численный состав миссии с 600 до более чем 700 человек. Однако реализация перечисленных инициатив будет зависеть от согласия, которое должно быть дано всеми членами ОБСЕ.

Решение: Нет никаких сомнений в том, что специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Донбассе нуждается в расширении численного состава и в надлежащем техническом оснащении, чтобы проводить эффективный мониторинг, готовить качественные отчеты и помогать «нормандской четверке» принимать решения. Вместе с тем, следует признать, что успешная реализация мандата ОБСЕ сейчас находится в зависимости от преодоления основного разногласия между Киевом и республиками относительно того, как следует обеспечить устойчивое прекращение огня в Донбассе.



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.

Договоренность выполнена частично. Политический блок Минских соглашений заблокирован в результате односторонних действий украинской стороны, предпринятых еще в 2015 году. Между Украиной и ДНР-ЛНР сохраняются принципиальные разногласия относительно условий проведения местных выборов в Донбассе.

В течение года Киев не предпринял шагов, направленных на возвращение своего законодательства к буквальной интерпретации Минских соглашений. 18 марта 2015 года президент Петр Порошенко подписал закон № 256-VIII «О внесении изменения в статью 10 Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». В соответствии с новой формулировкой статьи 10 особый статус отдельных районов вступает в силу со дня обретения полномочий органами местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей (то есть после проведения выборов по специальному закону, а не до их проведения, как оговорено в минском Комплексе мер).

Киев принял поправку в одностороннем порядке, не обсудив ее предварительно ни с представителями республик, ни на уровне «нормандской четверки». В результате в украинском законодательстве были созданы совершенно новые условия для проведения местных выборов в отдельных районах, не соответствующие тем условиям, что были определены в тексте Комплекса мер. Требование России и республик вернуть закон к первоначальному варианту остается невыполненным.

Для решения этой проблемы на тот момент министр иностранных дел ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер предложил формулу, в соответствии с которой закон об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей вводится в действие на временной основе в день проведения выборов на неподконтрольных территориях, а на постоянной основе – после опубликования от-



чета ОБСЕ об их итогах. Президент Порошенко дважды соглашался следовать «формуле Штайнмайера» на последних саммитах «нормандской четверки» и подготовить необходимые изменения в украинское законодательство. Согласно пункту 11 Комплекса мер, украинские переговорщики должны обсудить, как будет выполняться формула, с представителями республик в Контактной группе (поскольку введение особого статуса должно согласовываться с ними). Однако Киев систематически и целенаправленно блокирует обсуждение этого вопроса в рамках политической подгруппы в Минске.

В прошедшем году Киев предпринял попытку перенести обсуждение всех политических вопросов, в том числе модальностей проведения выборов, на уровень «нормандской четверки», чтобы выключить республики из переговорного процесса. На саммите в Берлине лидерами России, Германии, Франции и Украины было принято решение согласовать общую «дорожную карту» по имплементации Минских соглашений до конца 2016 года. В карте предполагалось раз и навсегда закрепить последовательность выполнения обязательств в сфере безопасности и в политической части, чтобы устранить существующие противоречия в интерпретации мирных договоренностей. Однако Киев настаивал на том, что предоставлению особого статуса и проведению выборов в Донбассе должно предшествовать выполнение жестких требований по безопасности, которые вовсе не описаны или описаны в другой последовательности в Минских соглашениях. В том числе возвращение украинской стороне контроля над ее частью украинско-российской границы и роспуск государственных структур ДНР и ЛНР до выборов, а также введение международного вооруженного контингента. Кроме того, украинские переговорщики отказывались обсуждать с республиками политические вопросы в Контактной группе по той причине, что они теперь согласовываются в рамках «дорожной карты» на уровне помощников глав государств «четверки», где ДНР и ЛНР не представлены.

В итоге 29 ноября 2016 года главы МИД «четверки» на встрече в Минске не смогли преодолеть базовые противоречия и не пришли к единому мнению относительно «дорожной карты». Работа в этом направлении продолжается.

Решение: Украинская сторона должна внести изменение в закон «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» в соответствии с «формулой Штайнмайера» (которую она должна предварительно обсудить с представителями ДНР и ЛНР) и вернуться к обсуждению модальностей проведения местных выборов в Контактной группе.



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.

Договоренность не выполнена. Закон не вступил в силу. Обсуждение заблокировано.

Еще 16 сентября 2014 года Верховная Рада Украины приняла законопроект №5082 «О недопущении преследования и наказания лиц-участников событий на территории Донецкой и Луганской областей». Но законопроект так и не был подписан президентом Порошенко и не вступил в силу.

В настоящий момент украинская сторона отказывается обсуждать вопрос о помиловании и амнистии, а также о недопущении преследования участников событий до удовлетворения ее требований в сфере безопасности.

В то же время, согласно договоренностям «нормандской четверки», которые также должны найти отражение в «дорожной карте», данные процессы (помилование, амнистия и недопущение преследования) являются четвертым шагом в имплементации Минских соглашений после отвода войск, постоянного закрепления в Конституции особого статуса и обеспечения круглосуточного контроля ОБСЕ за тяжелой техникой.

Решение: В соответствии с договоренностями «нормандской четверки» Верховная Рада должна разработать и принять новый закон о недопущении преследования и наказания ряда лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, а президент Порошенко подписать этот закон. В противном случае усилия по политическому урегулированию конфликта не будут иметь успеха.



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.

Договоренность выполнена частично. Процесс обмена пленными и удерживаемыми лицами продолжается с переменным успехом. Украина и республики так и не смогли завершить обмен по формуле «всех на всех», в первую очередь по причине разной интерпретации самой формулы. За прошлый год было освобождено лишь несколько десятков человек.

Основной проблемой в работе гуманитарной подгруппы Контактной группы является отсутствие верифицированных списков лиц, подлежащих обмену, с которыми были бы согласны обе стороны. Длительное время Украина не могла передать свой список республикам. В списки попадали погибшие и пропавшие без вести, а также лица, которые уже находятся на свободе.

Киев и ДНР-ЛНР по-разному истолковывают то, кто должен подлежать обмену. Украинская сторона подтверждает только тех лиц, которые находятся под стражей по статьям «за сепаратизм» и «поддержку незаконно вооруженных формирований». При этом Киев не соглашается на передачу лиц, которые обвиняются им «в организации и проведении террористических актов». Между тем республики рассматривают продолжающийся конфликт как эпизод более широкого и длительного гражданского противостояния на Украине, а потому включают в списки на обмен ряд лиц, имеющих косвенное отношение к событиям в Донбассе.

Негативное влияние на процесс обмена оказывает и непрекращающееся противостояние на линии соприкосновения, в результате которого появляются новые пленные. Все вместе это затягивает переговорный процесс. Неэффективная работа подгруппы вызвала на Украине возмущение и привела к публикации альтернативных списков депутатом Верховной Рады Надеждой Савченко.

Состоявшееся 1 февраля заседание гуманитарной подгруппы Украина и республики признали продуктивным. Стороны сблизил позиции по обмену и обменялись поименными списками для последующей их верификации. В том случае если сторонам удастся прийти к хотя бы промежуточному согласию по поводу списков, обмен пленными может быть перезапущен.

Решение этого вопроса возможно только после скорейшего принятия Украиной закона о недопущении преследования ряда лиц в связи с событиями в Донецкой и Луганской областях.



7. Обеспечить безопасный доступ, доставку, хранение и распределение гуманитарной помощи нуждающимся на основе международного механизма.

Договоренность выполнена. Основной доставкой гуманитарной помощи в Донбасс занимаются ООН, МЧС России, Красный Крест и другие общественные организации. В сборе помощи принимают участие множество российских, украинских и международных организаций. Тем не менее следует признать, что гуманитарная ситуация в связи с продолжением позиционной войны, прежде всего в населенных пунктах в нейтральной зоне и примыкающей к линии соприкосновения, остается сложной. Негативное влияние в первую очередь оказывает политика Украины по продолжению социальной и экономической блокады республик Донбасса.



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.

Договоренность не выполнена. Население ДНР и ЛНР не имеет возможности получать полагающиеся им пенсии и социальные выплаты по месту своего проживания. Киев не восстановил работу своей банковской системы, Пенсионного фонда и почты на территории республик.

Проживающие в республиках пенсионеры и другие получатели социальных пособий для получения выплат вынуждены регистрироваться на подконтрольной Киеву территории как временно перемещенные лица и ежемесячно пересекать линию разграничения. Украинская сторона обосновывает свою позицию тем, что она не обладает доступом к реестрам получателей всех выплат, поскольку в ДНР и ЛНР «не функционируют органы государственной власти Украины». По признанию Киева, на данный момент общая задолженность жителям Донбасса составляет около 500 миллионов долларов.

Украинская сторона периодически срывает работу экономической подгруппы в рамках Контактной группы. Она мотивирует свои действия неприемлемостью переговоров с представителем ДНР Максимом Лещенко, против которого на Украине заведено уголовное дело. Предлог явно надуманный, поскольку ряд других участников переговоров со стороны республик Донбасса также преследуются украинской стороной. Вместе с тем сторонам иногда удается достигать компромисса по важным вопросам. Так, был решен вопрос с поставками воды в ЛНР на основании механизма оплаты, который удовлетворил украинскую сторону.

К числу нарушений Минских соглашений с украинской стороны следует отнести бездействие властей в отношении организаторов экономической блокады Донбасса. Блокада была начата 5 января 2017 года, когда бывшие бойцы добровольческих батальонов и несколько депутатов Верховной Рады заблокировали железную дорогу Луганск-Лисичанск-Попасная возле сел Горное и Золотое и станцию Светланово. 30 января националисты повредили участок железной дороги на перегоне Светланово-Шепилово в Донецкой области, вырезав более метра рельсов. Украинские официальные лица ограничились осуждением инициаторов блокады. Прокуратура Луганской области завела уголовное дело по факту блокирования транспортных ком-



муникаций. Однако никаких конкретных действий со стороны государства не последовало.

Не выполняет своих обязательств в отношении сторон конфликта и «нормандская четверка». Так, в Декларации Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, подписанной 12 февраля 2015 года, сказано, что Париж и Берлин должны оказать «техническую поддержку для восстановления сегмента банковской системы в затронутых конфликтом районах, возможно, путём создания международного механизма для содействия осуществлению социальных выплат». Однако никаких конкретных действий в этом направлении не последовало.

Решение: Прежде всего, украинская сторона должна предпринять решительные меры для снятия блокады Донбасса. Затем Киев при поддержке «нормандской четверки» должен начать переговоры с республиками о восстановлении работы своей банковской системы в ДНР и ЛНР. В то же время следует признать, что полноценное восстановление экономических связей может произойти только на фоне политического урегулирования.



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.

Договоренность не выполнена. Пункт 9 Комплекса мер подтверждает обоснованность требований украинской стороны поставить вопрос о восстановлении контроля над границей до имплементации политического блока Комплекса мер. Эти требования прямо противоречат тексту Минских соглашений, безальтернативность которых публично признает президент Порошенко.

Пункт 9 однозначно утверждает, что процесс восстановления контроля Украиной над своей границей должен начаться только после проведения местных выборов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, после завершения Конституционной реформы на основании децентрализации и с учетом особенностей управления отдельных районов, после принятия постоянного законодательства об особом статусе тех территорий, которые не контролируются украинскими властями. При этом следует подчеркнуть, что и после местных выборов Украина не вернет под свой контроль границу. В соответствии с Минскими соглашениями отдельные районы и Киев должны лишь начать диалог в Контактной группе о ее передаче. Этот процесс, в свою очередь, завершится после «всеобъемлющего политического урегулирования».

Решение: Разблокирование Украиной политического процесса – изменение закона об особом статусе, принятие поправок в Конституцию с предоставлением Донбассу особого статуса на постоянной основе, принятие закона о местных выборах в отдельных районах Донецкой и Луганской областей.



10. Вывод всех иностранных вооруженных формирований, военной техники, а также наемников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ. Разоружение всех незаконных групп.

Договоренность не выполнена. В рамках «нормандской четверки» и Контактной группы до сих пор не выработаны механизмы выполнения этой договоренности.

Решение: Выполнение этого пункта зависит от установления устойчивого прекращения огня и успешного продвижения процесса политического урегулирования.



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.

Договоренность не выполнена. Конституционная реформа, как и остальные вопросы политического урегулирования, находятся в замороженном состоянии с 2015 года. Ответственность за это несет украинская сторона.

31 августа 2015 года Верховная Рада проголосовала в первом чтении за поправки в Конституцию в части децентрализации. Поправки содержали несогласованный с республиками пункт, в соответствии с которым «особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом». Более того, этот пункт оказался в разделе «Переходные положения», который носит временный характер. Верховная Рада так и не приступила к рассмотрению этих поправок во втором чтении. Следует отметить, что Украина так и не приняла постоянного законодательства об особом статусе. Подписанный президентом Порошенко закон «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» вводит особый статус временно на три года. Срок его действия истекает 18 октября 2017 года.

Решение: Разблокирование Украиной политического процесса – изменение закона об особом статусе и принятие поправок в Конституцию с предоставлением Донбассу особого статуса на постоянной основе.



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.

Договоренность не выполнена. Украинские представители отказываются обсуждать вопросы проведения местных выборов с представителями ДНР и ЛНР в рамках Контактной группы.

Киев пытается решать противоречия, связанные с выборами, на уровне помощников лидеров «нормандской четверки» по минскому процессу. Однако в настоящий момент ни по одному из ключевых пунктов – участие в выборах временно перемещенных лиц, участие украинских политических партий, освещение выборов украинскими СМИ, роль Центральной избирательной комиссии Украины в организации выборов – между республиками и Киевом нет согласия.

Решение: Разблокирование Украиной политического процесса – изменение закона об особом статусе, принятие поправок в Конституцию с предоставлением Донбассу особого статуса на постоянной основе, принятие закона о местных выборах в отдельных районах Донецкой и Луганской областей.



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.

Договоренность выполнена.