

ПЕРВОИСТОЧНИК: НАУЧНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

DOI 10.12737/11601

Договоренности, которых не было

Экспертный комментарий 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 (Минск-1) и Комплекса мер по выполнению Минских соглашений (Минск-2)

Салин Павел Борисович

Канд. юрид. наук, директор Центра политологических исследований Финансового университета

E-mail: salpavbor@mail.ru

Agreements that didn't happen

Protocol Expert Comment following consultations of Trilateral contact group on joint steps aimed at implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine Petro Poroshenko and initiatives of Russian President Vladimir Putin (Minsk-1) and a set of measures to implement the agreements Minsk (Minsk-2)

Salin Pavel Borisovich

Candidate of Sciences (Law), Director, Political Research Center, Finance University

E-mail: salpavbor@mail.ru

Кровопролитие на востоке Украины, де-факто переросшее в гражданскую войну, поставило вопрос о необходимости урегулирования его с помощью договоренностей между конфликтующими сторонами. Обострение противостояния в июле-августе 2014 г., когда украинские войска едва не «зачистили» ополченцев, а затем в силу определенных обстоятельств были вынуждены заметно отступить, серьезно потеряв в живой силе и технике, продемонстрировало, что военного решения конфликт (без желания сторон

играть на обострение) не имеет. В итоге 5 сентября 2014 г. были подписаны так называемые Минские соглашения, а 12 февраля 2015 г., после очередного витка эскалации — Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. С формально-юридической точки зрения — это один документ. Однако с точки зрения проработанности, целеполагания и выполнимости — это два совершенно разных документа, которые для удобства в дальнейшем будут именоваться Минск-1 и Минск-2 (см. приложение).

Что касается Минска-1, заметен его явно декларативный характер. Две трети его пунктов принципиально невыполнимы — либо из-за неясных формулировок (п. 7 «продолжить инклюзивный общенациональный диалог»), либо по причине принципиальной неприемлемости для одной из сторон (п. 10 «вывести незаконные вооруженные формирования, военную технику, а также боевиков и наемников с территории Украины»). Например, п. 10 в расширительном толковании означает, что ополченцы, даже местные («незаконные вооруженные формирования»), должны покинуть территорию Украины.

Такой поверхностный подход вполне понятен, так как при разработке документа игроки, поддерживающие конфликтующие стороны, руководствовались одной целью — как можно быстрее прекратить острую фазу конфликта, превратив его в вялотекущий. В принципе, они были заинтересованы в реализации лишь п. 1 — «незамедлительное двустороннее прекращение применения оружия», что и было сделано. Хотя режим прекращения огня практически ежедневно нарушался обеими сторонами, масштабные боевые действия были заморожены. Реализовывался также пункт об обмене военнопленными, поскольку все конфликтующие стороны были в этом заинтересованы. Украинская сторона реализовала п. 3 — приняла закон «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» (Закон об особом статусе). Однако в нем отсутствовало самое главное — перечень «отдельных районов».

Остальные пункты либо не выполнялись, либо по ним существовали серьезные разногласия. В частности, украинская сторона сознательно игнорировала п. 6 о принятии закона о недопущении преследования и наказания лиц «в связи с событиями, которые имели место в отдельных районах Донецкой и Луганской областях Украины» — ополченцы продолжали оставаться для украинских властей «террористами». Вместо выполнения п. 11 — «принять Программу экономического возрождения Донбасса и восстановления жизнедеятельности региона», украинская сторона поступила с точностью до наоборот — с 1 декабря 2014 г. приступила к блокаде неподконтрольных территорий, прекратив социальные выплаты и отозвав работников, ответственных за поддержание инфраструктуры (ЖКХ и т.п.).

Такие действия стали ответом на предполагаемую российскую стратегию на Донбассе. Когда стало ясно, что Москва не намерена присоединять неподконтрольные Киеву территории, ей стали припи-

сывать желание реализовать там приднестровский сценарий. Это весьма некорректная оценка ситуации. Приднестровский сценарий предполагает, что Москва, имея военно-политический контроль над территорией и не признавая ее независимость, берет ответственность и за ее социально-экономическое развитие (или хотя бы поддержание статус-кво). На Донбассе же, судя по всему, Москва стремится к тому, чтобы военно-политический контроль над самопровозглашенными республиками оставался за ней, а поддержание жизнедеятельности — за Киевом (или, по крайней мере, большая часть этих обязательств).

Попытка Киева по экономическому «удушению» самопровозглашенных республик (раз не получилось решить проблему военными методами) привела к активизации боевых действий. Она имела чисто экономический подтекст. Самопровозглашенные республики пытались адаптироваться к новой ситуации, когда им придется существовать долгое время в примерных границах, которые обозначены в настоящий момент. Для этого им необходимо более плотно замкнуть различные контуры как с точки зрения производственных цепочек (чтобы увеличить уровень самодостаточности экономики), так и с точки зрения инфраструктуры. Например, населенный пункт Дебальцево критически необходим ополченцам, так как является ключевым транспортным узлом в сообщении между Донецком и Луганском. Через него проходят все электрифицированные железнодорожные пути, а также основные автомобильные дороги, обеспечивающие сообщение между двумя «столицами» ДНР и ЛНР. Если бы город остался под контролем украинской армии, то две самопровозглашенные республики де-факто были бы изолированными друг от друга, что увеличивало опасность их разгрома поодиночке.

Что касается Мариуполя, то это один из ключевых портов Украины. Через него идет 25% стали на экспорт, которая приносит валютную выручку, в городе расположены два из трех крупнейших сталелитейных комбинатов в стране. Контроль ополченцев над городом давал бы им значительные преимущества в переговорах с Киевом.

Январская эскалация конфликта на Украине, которая стала угрожать тем, что конфликт рано или поздно в той или иной форме перекинется на территорию Европы, заметно обеспокоила лидеров «старой» Европы. В итоге 12 февраля 2015 г. были подписаны формально дополнения к Минским соглашениям, де-факто — новый документ, который был более тщательно проработан.

Минск-2, в отличие от Минска-1, содержит более конкретные предложения и, самое главное, примерную последовательность действий. Кроме того, если Минск-1 подписан лицами, которые не признавались Киевом в качестве официальных переговорщиков, то Минск-2 сопровождался Декларацией глав России, Франции и Германии, что несколько повышало его политический статус.

Логика подписанного документа следующая. Как и в случае с Минском-1, во главу угла ставится немедленное прекращение огня. Однако в качестве гарантии не возобновления боевых действий предусматривается отвод различных видов боевой техники от линии соприкосновения на расстояние, которое не позволяет ее применять. После этого Киев принимает дополнение к Закону об особых территориях, который содержит список конкретных районов, подконтрольных ополченцам. После этого проходят выборы на особых условиях, а ополченцы де-факто легализуются в качестве милиции. И только после проведения выборов Киев получает контроль над границей между РФ и самопровозглашенными республиками.

Предусмотренная Минском-2 последовательность действий вполне может способствовать деэскалации конфликта. Несмотря на то, что пункт об отводе техники выполняется лишь формально (стороны отводят ее на дневное время и возвращают в ночное, по их выражению — «крутят динамо»), наблюдается заметное снижение интенсивности боевых действий. Проведение местных выборов по «особым» правилам легализовало бы лидеров ополченцев в глазах Киева, при этом итоги выборов были бы вполне предсказуемы и благоприятны для Москвы, так как проходили бы под контролем руководства самопровозглашенных республик. После легализации ополчения в виде милиции Москва могла бы позволить Киеву полностью или почти полностью восстановить контроль над границей. Ополченцы уже не могли бы быть признаны «террористами», а их легализация

в виде милиции снизила бы потребность в военной помощи со стороны России.

В итоге все стороны могли бы достичь поставленных промежуточных целей. Москва сохранила бы военно-политический контроль над Донбассом, при этом переложив большую часть социально-экономического бремени на Киев (правда, в данной части механизм и последовательность в Минске-2 детально не предусмотрены). Ополченцы получили бы гарантии безопасности как де-юре (п. 5, предусматривающий амнистию), так и де-факто (местные выборы и преобразование ополчения в милицию). Киев же получил бы возможность постепенной реинтеграции Донбасса в единое пространство Украины.

Однако в середине марта 2015 г. украинские власти фактически перечеркнули все предыдущие договоренности. Верховная Рада с подачи президента П. Порошенко приняла закон, который откладывает проведение выборов в самопровозглашенных республиках на особых условиях до того, как российские добровольцы покинут их территорию, а оставшиеся ополченцы будут разоружены. После этого выборы проводятся по действующему украинскому законодательству, и лишь после этого этим территориям предоставляется особый статус, что в такой последовательности лишено всякого смысла. Такой маневр украинских властей противоречит не только духу, но и букве Минска-2, нарушая предусмотренную в нем последовательность.

Трудно сказать, почему украинские власти пошли на такой шаг, напрямую ведущий к новому витку кровопролития. Возможно, это произошло потому, что они гораздо увереннее чувствуют себя после обещания кредита МВФ на 17,5 млрд долл., при этом 10 млрд — до конца текущего года. Это отодвигает вопрос о крахе украинской экономики под давлением долгового бремени.

В любом случае, если Украина не вернется к выполнению Минска-2, возобновление боевых действий неизбежно.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРОТОКОЛ
по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы
относительно совместных шагов, направленных на имплементацию
Мирного плана Президента Украины П. Порошенко
и инициатив Президента России В. Путина
(Минск-1)

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 применения оружия.
2. Обеспечить мониторинг и верификацию со стороны ОБСЕ режима неприменения оружия.
3. Провести децентрализацию власти, в том числе 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 Украины и РФ.
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 России в Украине М.Ю. Зурабов

А.В. Захарченко

И.В. Плотницкий

**Комплекс мер по выполнению Минских соглашений
(12 февраля 2015 года)
(Минск-2)**

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 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 завершён 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 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[1], до конца 2015 года. (См. примечание.)
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:

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.

Документ подписали 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