

УДК 94 (477)

Прийдун С.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ОСНОВА
РЕАЛІЗАЦІЇ МІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ
2014–2015 рр.:
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ

У статті проаналізовано особливості та проблеми політико-правового забезпечення реалізації Мінського процесу в контексті відновлення територіальної цілісності та суверенітету України.

Ключові слова: Україна, Росія, агресія, ЄС, ОБСЄ, Мінський процес, дипломатія.

Прихід до влади у США адміністрації Д. Трампа актуалізував пошук нових моделей врегулювання збройних конфліктів у світі. Інструментарії та механізми системи глобальної безпеки на чолі з Радою Безпеки ООН були повністю дискредитовані та нівельовані агресією РФ проти України і активними військовими діями Москви на Близькому Сході. Гібридність агресивної політики Росії полягає не лише у запереченні своєї участі у військових діях, але й намаганні позиціонувати себе як посередника та гаранта виконання мирних планів, вигідних насамперед Кремлю.

Більше того, активізація РФ у Сирії значно посилила позиції Москви на міжнародній арені та унеможливила розв'язання «сирійського питання» без участі Кремля. Яскравим свідченням цього став початок тристоронніх переговорів у Астані за участі Туреччини, Ірану і РФ та погодження «механізму контролю за дотриманням перемир'я в Сирії». Очевидно, що старт «астанського процесу» дасть Москві серйозну перевагу в Мінському процесі, який для РФ є не лише інструментарієм скасування західних санкцій, але й способом унеможливлення євроатлантичної інтеграції та економічного розвитку України.

Метою дослідження є аналіз політико-правового забезпечення реалізації Мінського процесу та імплементації Мінських домовленостей у контексті глобальних геополітичних трансформацій, спричинених російською агресією, активізацією популістських сил євроскептиків у Європі та «Брексітом».

Слід зазначити, що попри актуальність досліджуваної проблематики в українській історіографії відсутні комплексні дослідження політико-правової основи імплементації мінських домовленостей зокрема та Мінського процесу в цілому. Виняток становить висвітлення окремих аспектів мінського процесу у працях істориків, політологів та правознавців-міжнародників. Важливим джерелом є коментарі, інтерв'ю самих учасників переговорного процесу, лідерів держав та глав зовнішньополітичних відомств. Варто відзначити публікації А. Аржаковського⁴³⁶, В. Василенка⁴³⁷, Р. Безсмертного⁴³⁸ та ін.

Російсько-українська війна, яка розпочалася з анексії Криму, стала справжнім викликом глобальної безпеки не лише для Європи, але й для нової української влади, адже жодна воєнна доктрина не передбачала збройного конфлікту з північним сусідом. Катастрофічне становище української армії, руйнування вертикалі виконавчої влади та заворушення в південно-східних регіонах України стали яскравим свідченням неготовності до війни з найбільшою військовою силою Європи.

Анексувавши Крим, РФ активізувала свою діяльність на дестабілізації південно-західних регіонів України. Шляхом організації та фінансування іррегулярних незаконних збройних формувань під керівництвом російських спецслужб було проголошено створення ДНР та ЛНР, які були трансформовані Кремлем в інституційні форми закріплення російської окупації українського Донбасу.

Для унеможливлення повномасштабного російського вторгнення на територію України російських військ, відновлення

⁴³⁶ Аржаковський А. Розбрат України з Росією: стратегія виходу з піке. Погляд з Європи / А. Аржаковський. — Х. : Віват, 2015. — 256 с.

⁴³⁷ Василенко В. Війна 2014 року: спроба системного аналізу / В. Василенко // Український тиждень. — 2014. — № 42. — С. 27–42.

⁴³⁸ Безсмертний Р. Нам треба готуватися до серйозного й довготривалого протистояння з Росією / Р. Безсмертний // Український тиждень. — 2016. — № 6. — С. 8–9.

територіальної цілісності та суверенітету України новообраний Президент України представив Мирний план щодо врегулювання ситуації в східних регіонах України. В основі цього плану лежить політичне врегулювання конфлікту шляхом амністії проросійським бойовикам, розширення прав місцевого самоврядування, децентралізації влади та реалізації програми економічного розвитку регіону⁴³⁹. Початком реалізації плану стало одностороннє припинення бойових дій з боку України та оголошення перемир'я, яке повністю ігнорувалося бойовиками й у результаті призвело до відновлення наступу українських військ.

Процес звільнення українських територій був зупинений відкритим масовим вторгненням російських військ на територію Луганської і Донецької областей, що закінчилось оточенням українських військ під Іловайськом та зростанням загрози повномасштабного вторгнення РФ на територію України по всій лінії кордону.

Саме це змусило Київ активізувати (з червня 2014 р.) діяльність Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на Сході України за участі України, РФ, ОБСЄ та представників проросійських бойовиків.

Попри це Москва продовжувала ескалацію конфлікту, розширюючи масштаб участі в бойових діях підрозділів своїх регулярних збройних сил. Напередодні Уельського саміту НАТО 5–6 вересня 2014 р. відбулося чергове повномасштабне вторгнення регулярних військ Росії в Україну, після чого В. Путін запропонував план припинення кровопролиття⁴⁴⁰.

Реалізація мирного плану за сценарієм Кремля давала змогу Москві знизити напруження у відносинах із Заходом, зменшити можливість посилення та закласти основу для скасування санкцій. Водночас початок переговорного процесу мав не допустити остаточного звільнення українських територій і перетворити застосування сили та погрози силою на політичні дивіденди у дипломатичних комбінаціях.

⁴³⁹ Петро Порошенко представив в Донбасі мирний план з врегулювання ситуації на сході України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/petro-poroshenko-predstaviv-v-donbasi-mirnij-plan-z-vregulyu-33044>

⁴⁴⁰ Василенко В. Війна 2014 року... — С. 33.

Перетворення консультацій Тристоронньої контактної групи в Мінську на квінтесенцію мирного врегулювання ситуації на Сході України було започатковано 5 вересня 2014 р. Саме тоді було підписано Протокол за результатами консультації Тристоронньої контактної групи щодо спільних кроків, спрямованих на імplementацію мирного плану Президента України П. Порошенка та ініціатив Президента РФ В. Путіна⁴⁴¹. Саме цей документ започаткував політико-правову основу реалізації Мінського процесу. Мирний план Президента України був послаблений «ініціативами» російської сторони. Зокрема, політичні зобов'язання України (ухвалення Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» (далі — ОРДіЛО), Закону України «Про недопущення переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що сталися в ОРДіЛО» та проведення дострокових місцевих виборів відповідно до закону про особливий статус) в цьому документі переважали безпекові зі сторони РФ та представників ОРДіЛО⁴⁴².

Мінський протокол за своєю формою та змістом не претендував на статус міжнародного договору, а був політичною домовленістю сторін (України та РФ за посередництва ОБСЄ), які через уповноважених представників підписали цей документ, взяли на себе певні зобов'язання. Проте, окрім представника України — Л. Кучма, РФ — М. Зурабов, ОБСЄ — Х. Тальявіні, свої підписи під документом поставили представники т. зв. ДНР і ЛНР, але без зазначення свого статусу та посад, що вкотре продемонструвало гібридність переговорного процесу та його недостатню правову базу.

Для деталізації та конкретизації імplementації Мінського протоколу 19 вересня 2014 р. Тристоронньої контактною групою в Мінську було прийнято Меморандум про виконання положень Протоколу за підсумками консультацій Тристоронньої контактної групи щодо кроків, спрямованих на імplementацію Мирного плану Президента

⁴⁴¹ Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>

⁴⁴² Там само.

України П. Порошенка та ініціатив Президента Росії В. Путіна⁴⁴³. Незважаючи на конкретність змісту цього документа стосовно безпекової складової, у ньому не було встановлено ні послідовності, ні часових меж виведення з території України іноземних збройних формувань, військової техніки, а також бойовиків і найманців⁴⁴⁴.

Попри це, з метою імплементації Мінських домовленостей та виконання своїх зобов'язань відповідно до Мінського протоколу, 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України за поданням Президента України прийняла обидва закони передбачені Протоколом.

Підсумовуючи значення «Мінська-1», варто наголосити на тому, що ключову роль у процесі та результатах переговорів відіграв формат. Перехід з женецького формату до мінського був справжнім дипломатичним досягненням Москви, адже усував з переговорів США та ЄС і забезпечував домінування Росії у переговорному процесі. Участь представників ОРДІЛО в переговорах дала змогу Кремлю, позиціонувати себе не як сторону конфлікту, а як посередника переговорного процесу та гаранта виконання зобов'язання.

Таким чином, «Мінськ-1» не забезпечив ні припинення застосування зброї проросійськими бойовиками, ні виведенням російських військ з території України. Більше того, ініціативи української сторони стосовно імплементації мінських домовленостей були повністю нівельовані не лише грубим перманентним порушенням перемир'я, але й проведенням 2 листопада 2014 р. виборів у ДНР та ЛНР всупереч українському законодавству та Мінському протоколу.

Подальше загострення ситуації на Сході України в січні — лютому 2015 р., особливо загроза повного оточення українських військ у Дебальцево, реанімувала Мінський процес. З метою посилити легітимність мінських переговорів та відповідальність за невиконання зобов'язань Мінський процес було введено у нормандський формат за участю лідерів Німеччини, Франції, України та РФ.

⁴⁴³ Меморандум про виконання положень Протоколу за підсумками консультацій Тристоронньої контактної групи щодо кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України П. Порошенка та ініціатив Президента Росії В. Путіна [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/11/16/c63638d46e4b0be5856dda91287bf779_1444898196.pdf

⁴⁴⁴ Там само.

Перший та другий саміт лідерів «нормандської четвірки» відбулись протягом 2014 р., але не ознаменувалися конкретними рішеннями.

Третя зустріч відбулась 11–12 лютого в Мінську й завершилась підписанням учасниками Тресторонньої контактної групи Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей⁴⁴⁵ та прийняттям Декларації Президента Російської Федерації, Президента України, Президента Французької Республіки і Канцлера Федеративної Республіки Німеччина про підтримку Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей, схваленого у Мінську 12 лютого 2015 року⁴⁴⁶. Участь провідних держав ЄС — ФРН та Франції, які підтримують територіальну цілісність та суверенітет України, значно посилила позиції Києва у переговорному процесі й сприяла максимальній інтернаціоналізації війни на Сході України.

З огляду на суттєво гірші умови переговорів для України під час тяжких боїв за Дебальцеве умови Мінська-2 є менш вигідними для України, оскільки передбачають, що вона поверне повний контроль над кордоном з РФ лише після місцевих виборів в ОРДіЛО. Крім цього, Україна зобов'язувалася забезпечити особливий статус ОРДіЛО шляхом конституційної реформи⁴⁴⁷. На відміну від цього, «Мінськ-1» передбачав створення зони безпеки на російсько-українському кордоні під наглядом ОБСЄ, не містив вимог щодо конституційної реформи в Україні та не визначав послідовності кроків з подолання конфлікту.

Ще однією важливою особливістю «Мінська-2» було встановлення чіткого дедлайну імплементації цих домовленостей — кінець 2015 р. До цього часу мали набрати чинності зміни до Конституції

⁴⁴⁵ Комплекс мер по выполнению Минских соглашений [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/11/17/09e4e9749cfb97d84a8059c09db04ae8_1444898362.pdf

⁴⁴⁶ Декларація Президента Російської Федерації, Президента України, Президента Французької Республіки і Канцлера Федеративної Республіки Німеччина про підтримку Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей, схваленого у Мінську 12 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695>

⁴⁴⁷ Комплекс мер по выполнению Минских соглашений [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/11/17/09e4e9749cfb97d84a8059c09db04ae8_1444898362.pdf

України в частині децентралізації та з урахуванням особливостей ОРДіЛО⁴⁴⁸. Таким чином, політичні зобов'язання України знову домінують над безпековими зі сторони РФ.

Та проблема полягає не лише в неготовності Києва приймати нав'язані зовні зміни до Конституції (адже вони були прийняті в першому читанні 31 серпня 2015 р.), але й у відмінності поточних позиції Заходу та РФ для забезпечення миру в Європі в середньостроковій перспективі⁴⁴⁹.

Очевидно, що «Мінськ-2» превалює над «Мінськом-1», оскільки домовленості 2015 р. було підтримано резолюцією № 2202 Ради Безпеки ООН⁴⁵⁰. Більше того, у березні 2015 р. економічні санкції ЄС щодо РФ були прив'язані до виконання Мінських домовленостей⁴⁵¹.

Проте проблема Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей, так само як і Мінського протоколу, полягає у тому, що вони зосереджені на внутрішніх заходах подолання зіткнення, що суперечить розумінню конфлікту українською стороною як міждержавного та неявно дотримується російського погляду на ситуацію на Сході нашої держави як на громадянську війну. Окрім хибного акценту на спеціальному статусі ОРДіЛО, що вкотре підтверджує російську концепцію громадянської війни, величезним недоліком «Мінська-2» є відсутність чіткої послідовності заходів для врегулювання конфлікту та деталізований графік його виконання. Більше того, міжнародний досвід подолання гострих суперечок свідчить про те, що угоди про врегулювання конфлікту мають бути достатньо деталізованими та конкретизованими, щоб унеможливити розходження у тлумаченнях.

Саме тому «Мінськ-2» не привів до політичного врегулювання конфлікту, оскільки ігнорування РФ щодо виконання зобов'язань безпекового блоку нівелювало заходи України в політичній сфері

⁴⁴⁸ Там само.

⁴⁴⁹ Аржаковський А. Розбрат України з Росією... — С. 248–249.

⁴⁵⁰ Резолюція СБ ООН № 2202 (2015) по Украине (17.02) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.analitik.org.ua/current-comment/ext/54ec7c2e69b97/>

⁴⁵¹ Не все спокійно на східному фронті: Аудит Мінських угод та можливі шляхи реінтеграції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dif.org.ua/uploads/pdf/1217669230585806133f76b9.05779033.pdf>

(прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації у першому читанні).

Незважаючи на це, нормандський формат є вигідним для України не лише тому, що українсько-російський діалог відбувається у присутності сторонніх учасників, а й через те, що Німеччина та Франція не позиціонують себе як нейтральних посередників. Ангела Меркель і Франсуа Олланд неодноразово наголошували на відповідальності РФ за війну в Україні⁴⁵².

Наприкінці 2015 р., коли наставав дедлайн «Мінська-2» відбувся черговий саміт лідерів «Нормандської четвірки» у Парижі 2 жовтня 2015 р., який, по суті, відтермінував дедлайн «Мінська-2» та актуалізував питання, пов'язані з можливістю започаткування «Мінська-3».

Отже, мінський процес попри відсутність результату зберігає свою легітимність завдяки самітам у нормандському форматі й безпосередньо залежить від політичних рейтингів лідерів України, ФРН, Франції та РФ.

Мінський процес не привів до завершення військових дій, відновлення територіальної цілісності та суверенітету України, проте залиштівся квінтесенцією політико-дипломатичного врегулювання конфлікту. За своєю формою «Мінськ-1» та «Мінськ-2» є домовленостями, а не міжнародними угодами, саме тому їх найбільша перевага полягає не в текстах, а в політичних наслідках. Ці документи не є юридично зобов'язувальними, проте політичні наслідки їх порушення та невиконання дуже серйозні. Яскравим свідченням цього стало рішення лідерів ЄС прив'язати існуючий режим санкцій до повної імплементації Мінського процесу.

Таким чином, політико-правова база реалізації Мінського процесу ґрунтується на Протоколі за результатами консультації Тристоронньої контактної групи щодо спільних кроків, спрямованих на імплементацію мирного плану Президента України П. Порошенка та ініціатив Президента РФ В. Путіна й Комплексі заходів з імплементації мінських домовленостей, які з точки зору міжнародного права є домовленостями, проте резолюція РБ ООН № 2202 (2015) значно посилює правове забезпечення Мінського процесу.

⁴⁵² Там само.

Попри активізацію РФ на Близькому Сході та початок «астанського процесу» українській дипломатії потрібно докласти максимум зусиль для збереження санкцій проти РФ та унеможливлення поступок Заходу Росії в «українському питанні» в обмін на вирішення «сирійського питання». У цьому контексті ми цілком поділяємо думку Р. Безсмертного, представника України в політичній підгрупі Тристоронньої контактної групи, який обстоює позицію про те, що українське питання не стоїть на шальках терезів по той бік від сирійського⁴⁵³. Адже це складові глобальної безпекової кризи.

S. Pryidun

POLITICAL AND LEGAL SUPPORT OF IMPLEMENTATION OF MINSK PROCESS IN 2014–2015: SOME PECULIARITIES AND PROBLEMS

The article analyses peculiarities and problems of political and legal support of implementation of Minsk process in the context of the restoration of the territorial integrity and sovereignty of Ukraine.

Key words: *Ukraine, Russia, aggression, EU, OSCE, Minsk process, diplomacy.*

⁴⁵³ Безсмертний Р. Нам треба готуватися... — С. 9.