

5. Кузьмин.С. Л. Пребывание Далай-ламы XIII в Монголии и планы провозглашения независимости. Известия. Серия «Политология. Религиоведение» – 2014. № 9. – С. 33–39.

6. Родионов В. А. Фактор Далай-ламы XIV в современных монголо-китайских отношениях. Власть. – 2017. № 9. – С. 153–157.

## **СЛОЖНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ**

***Р. И. Франтищик***

*Белорусский государственный университет,  
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, frantishchik@mail.ru*

В данной статье рассматривается процесс принятия и имплементации Минских соглашений для урегулирования вооруженного конфликта на востоке Украины. Цель статьи заключается в определении сложностей, сопровождающих этот мирный процесс. Рассмотрение проблем имплементации Минских соглашений позволяет понять причины недостаточной эффективности Минского процесса. Автор отмечает, что надежды на возобновление мира на Донбассе, реинтеграцию отдельных территорий Донецкой и Луганской областей в состав Украины и восстановление её территориальной целостности связаны с избранием на должность Президента Украины В. Зеленского и утверждением единой письменной редакции «формулы Штайнмайера». При этом автор статьи подчеркивает значимость Минска как центра дипломатического урегулирования конфликта на Украине.

**Ключевые слова:** Минские соглашения; «минский формат»; «Нормандская четверка»; Трехсторонняя контактная группа; Украина; «формула Штайнмайера».

## **DIFFICULTIES OF IMPLEMENTATION OF THE MINSK AGREEMENTS**

***R.I. Frantishchik***

*Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus*

This article discusses the process of adoption and implementation of the Minsk Agreements to resolve the armed conflict in eastern Ukraine. The purpose of the article is to identify the difficulties that accompany this peace process. Consideration of the problems of implementation of the Minsk agreements allows us to understand the reasons for the insufficient effectiveness of the Minsk process. The author notes that hopes for the restoration of peace in the Donbass, the reintegration of certain territories of Donetsk and Lugansk regions into Ukraine and the restoration of its territorial integrity are associated with the election of the President of Ukraine V. Zelensky and the approval of a single written edition of the «Steinmeier formula». Moreover, the author of the article emphasizes the importance of Minsk as a center for diplomatic settlement of the conflict in Ukraine.

**Key words:** Minsk agreements; Minsk format; Normandy Four; Trilateral Contact Group; Ukraine; «Steinmeier formula».

Вооруженный конфликт на востоке Украины, начавшийся весной 2014 года между ополченцами самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республик (ДНР и ЛНР) и украинскими силовыми структурами, не урегулирован до сих пор. Постепенно он превратился в конфликт низкой интенсивности с регулярными нарушениями прекращения огня и значительными человеческими жертвами, экономическими и политическими издержками. Конфликт на востоке Украины унес около 13 000 жизней с обеих сторон и привел к массовому перемещению свыше 1,5 миллиона человек. Боевые действия оставили целый регион с опустошенной экономикой и населением, оказавшимся в сложной гуманитарной обстановке. Запад и власти Украины неоднократно обвиняли Россию в отправке тяжелых вооружений и войск в восточную Украину, чтобы помочь ополченцам, однако Россия это отрицает. Так или иначе, этот вооруженный конфликт вкупе с непризнанным международным сообществом вхождением Крыма в состав России привел к непрекращающемуся политическому противостоянию между Украиной и Россией, между Россией и Западом, разрыву политических, экономических и других связей между Украиной и неподконтрольными ей территориями Донецкой и Луганской областей.

В научной литературе имеются работы, посвященные последствиям украинского конфликта для Европы и России [1], проблемам имплементации Минских соглашений [2], посредничеству в конфликте на востоке Украины [3], роли Республики Беларусь в его урегулировании [4] и др.

Следует отметить, что дипломатические шаги третьих сторон для урегулирования конфликта предпринимались уже на его ранних стадиях в 2014 году. Так, ещё 21 марта 2014 года была создана Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине, которая уполномочена обеспечивать мониторинг и отчетность о гуманитарной ситуации и соблюдении прав человека на Донбассе [5].

6 июня 2014 года в день празднования 70-й годовщины высадки союзников в Нормандии канцлер ФРГ А. Меркель вместе с президентом Франции Ф. Олландом организовали первую встречу президента России В. Путина с президентом Украины П. Порошенко. Согласованные дипломатические усилия привели к созданию «нормандского формата» на уровне глав государств и правительств, а также министров иностранных дел Германии, России, Украины и Франции [6]. Тогда же «Нормандская четверка» решила создать Трехстороннюю контактную группу, состоящую по одному представителю от Украины и от России вместе со спецпредставителем, назначаемым председателем ОБСЕ.

Значительная эскалация конфликта на востоке Украины в конце июля – начале августа 2014 года в условиях превалирования военной логики его разрешения, требовали незамедлительной активизации дипломатических действий. Инициатива Президента Украины П. Порошенко использовать Минск в качестве переговорного пункта по ситуации на Донбассе была быстро одобрена и реализована белорусской стороной. После ряда телефонных разговоров между лидерами Украины, России, Беларуси, Казахстана, а также представителей Европейской комиссии в период с 29 июля по 19 августа Минск был согласован как место для проведения переговоров [7, с. 12]. Этому способствовали благоприятные предпосылки для утверждения Минска новым центром дипломатического урегулирования вооруженного конфликта. Как отмечает Д. Юрчак, выбор Минска как площадки для переговоров обусловлен не только его географической близостью к Москве и Киеву. Определяющую роль сыграл другой фактор: Беларусь, будучи ближайшим союзником и партнером по интеграционным проектам России, заняла нейтральную позицию относительно событий, которые происходят в Украине и вокруг нее [4, с. 90].

5 сентября 2014 года после обширных переговоров в Минске был подписан Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы (Минский протокол), состоящий из 12 пунктов и направленный на прекращение войны на востоке Украины. Детали соглашения во многом напоминали мирный план из 15 пунктов Президента Украины П. Порошенко, оглашенный в июне. В целях обеспечения двустороннего прекращения применения оружия 19 сентября 2014 года был также подписан Меморандум Трехсторонней контактной группы и представителей отдельных районов Донецкой и Луганской областей [8].

Минский протокол не смог прекратить боевые действия на Донбассе, а «минский формат» переговоров с участием представителей ДНР и ЛНР оказался недостаточно эффективным, поэтому после очередной эскалации конфликта последовал Комплекс мер по выполнению Минских соглашений, или Второе минское соглашение, которое было согласовано 11 – 12 февраля 2015 года на саммите «нормандской четверки» в Минске. Согласно нему, режим прекращения огня должен был начаться в полночь 15 февраля 2015 года, однако активные боевые действия в районе Дебальцево продолжались до 18 февраля [9].

В целом, положения Минских соглашений сентября 2014 года и февраля 2015 года практически идентичны. Минские соглашения призывают конфликтующие стороны на востоке Украины к всеобъемлющему и полному прекращению огня, отводу тяжелых вооружений, а Конституция Украины, в соответствии с ними, должна предусматривать децентрализацию власти. Минские соглашения также предусматривают

освобождение и обмен заложниками, восстановление социально-экономических связей между неподконтрольными Украине частями Донецкой и Луганской областей и остальной частью Украины, амнистию для сепаратистов, а также полное восстановление суверенитета Украины, включая установление контроля Украины на своей границе с Российской Федерацией. Для разработки конкретных мер по реализации ключевых положений в сфере политики, безопасности, экономики и гуманитарных вопросов были образованы соответствующие рабочие подгруппы в рамках Трёхсторонней контактной группы.

Несмотря на предпринятые мирные дипломатические инициативы, Минские соглашения не были полностью реализованы на практике. Единственным реальным достижением было уменьшение активных боевых действий и числа жертв, освобождение пленных украинских военнослужащих. Кроме того, Украиной сделаны некоторые шаги в направлении децентрализации власти. 16 сентября 2014 года принят Закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». Поправки в Конституцию о децентрализации власти, которые Украина должна была принять к концу 2015 года в соответствии с Минскими соглашениями, были утверждены в первом чтении Верховной Радой Украины 31 августа 2015 года. Но после протестов и столкновений украинских националистов с сотрудниками правоохранительных органов власти Украины прекратили свои усилия по конституционной реформе [9].

С избранием В. Зеленского на пост Президента Украины в апреле 2019 года связаны надежды на активизацию Минского процесса. Ещё в период президентской гонки командой Зеленского мир на востоке Украины был отмечен в качестве приоритетной цели.

Важным шагом стало утверждение 1 октября 2019 года на заседании Трёхсторонней контактной группы единой письменной редакции так называемой «формулы Штайнмайера», которая была предложена немецким политиком Ф.-В. Штайнмайером ещё в октябре 2015 года и заключается в урегулировании войны на востоке Украины путем проведения местных выборов под наблюдением ОБСЕ. Согласованный текст «формулы Штайнмайера» предполагает предоставление временного особого статуса отдельным территориям Донбасса с 20:00 по местному времени в день проведения выборов на неподконтрольной Киеву территории, а затем – после признания выборов ОБСЕ свободными, справедливыми и соответствующими украинскому законодательству – предоставление постоянного особого статуса этим территориям. После обнародования информации об утверждении «формулы Штайнмайера» в Украине прошли массовые акции протеста «Нет капитуляции!» [10].

9 декабря 2019 года в Париже состоялся первый за три года саммит «Нормандской четверки», на котором произошла первая встреча между В. Зеленским и В. Путиным. Саммиту предшествовало разведение сил ДНР и ЛНР с одной стороны и Украины с другой в Станице Луганской, Золотом и Петровском. В Париже участники переговоров договорились о разведении сил в трех новых пунктах и освобождении пленных [11].

О сроках и деталях проведения местных выборов на Донбассе пока говорить рано. Киев здесь очертил ряд условий и «красных линий»: полное и подлинное прекращение огня и разоружение всех вооруженных формирований до проведения выборов; возможность участия в выборах кандидатов от всех украинских политических партий, а не только про-российских партий; право участвовать в голосовании лиц, бежавших от конфликта; восстановление украинского контроля над участком границы с Россией, в настоящее время контролируемом ополченцами.

Отсутствие по сегодняшний день ощутимого прогресса в имплементации Минских соглашений, на наш взгляд, может быть объяснено совокупностью факторов, наиболее очевидным из которых является отсутствие политической воли со стороны основных участников конфликта. Дdiamетрально различающиеся взгляды на конфликт отражаются в позициях сторон по вопросам, лежащим в основе конфликта, и в их представлениях о том, кто является сторонами прямого конфликта. Не-четкие формулировки Минских соглашений создают пространство для различного их толкования сторонами, что делает шансы на достижение соглашения по осуществлению конкретных мер невысокими.

Москва обвиняет Киев в отсутствии прогресса в политических положениях, обеспечивающих децентрализацию и проведение местных выборов в неподконтрольных Украине районах Донецкой и Луганской областей, в то время как Киев настаивает на первоначальной полной демилитаризации зоны конфликта и восстановлении контроля над российско-украинской границей. С точки зрения Москвы, вопрос о границе может быть решен только после выборов в районах, удерживаемых сепаратистами. В то же время надо отметить тот факт, что большинство жителей этих территорий с ярко выраженными проукраинскими взглядами давно покинули захваченные ополченцами районы, что может вызвать сомнения в подлинной легитимности таких выборов.

Очевидно, что Украина осознает риск того, что сепаратисты сохраняют свой фактический контроль над определенными районами Донецкой и Луганской областей, поскольку их власть может быть узаконена путем местных выборов. Россия же боится потерять возможность влиять на политику Украины через непризнанные республики в том случае, если Украина сможет установить эффективный контроль над ними.

Таким образом, точка в вооруженном конфликте на востоке Украины не поставлена до сих пор. Отсутствие политической воли и разнонаправленные интересы сторон препятствуют процессу реинтеграции неподконтрольных официально Киеву территорий Донецкой и Луганской областей, приводят к сложностям в реализации Минских соглашений. Несмотря на все трудности, альтернативы Минским соглашениям нет. И хотя Минский процесс подчас подвергается критике по причине недостаточной эффективности, Минская переговорная площадка стала значимой коммуникационной платформой между участниками конфликта. После избрания на должность Президента Украины В. Зеленского появились надежды на оживление мирного процесса.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Шевцов Ю. В. Война на Украине: Трансформация Европы. М. : РГГУ, 2018.
2. Соловьев Э. Минские соглашения: проблемы имплементации // Россия и новые государства Евразии. 2017. № 4. С. 11–23.
3. Landwehr J. No way out? Opportunities for mediation efforts in the Donbas region // East European Politics. 2019. Volume 35, Issue 3: Five Years After: The Role of International Actors in the «Ukraine Crisis». P. 291–310.
4. Косов О., Юрчак Д. Роль і місце Республіки Білорусь у процесі врегулювання кризи на сході України // Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. 2017. Випуск 41. С. 89–96.
5. Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине [Электронный ресурс]. URL : <https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine> (дата обращения : 10.01.2019).
6. История переговоров в «нормандском формате» [Электронный ресурс]. URL : <https://ria.ru/20191209/1562042181.html> (дата обращения : 10.01.2019).
7. Бетлій О., Прейгерман Є. Аудит зовнішньої політики України: Україна – Білорусь. Дискусійна записка. Київ, 2016.
8. Минский формат: как проходили переговоры по решению кризиса на Украине в 2014–2015 годах [Электронный ресурс]. URL : <https://tass.ru/politika/1762508> (дата обращения : 11.01.2019).
9. Peters T. B., Shapkina A. The Grand Stalemate of the Minsk Agreements [Electronic resource]. URL : <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Grand+Stalemate+of+the+Minsk+Agreements> (date of access : 12.01.2019).
10. Ukraine conflict: Can peace plan in east finally bring peace? [Electronic resource]. URL : <https://www.bbc.com/news/world-europe-49986007> (date of access : 10.01.2019).
11. Итоги первого с Зеленским саммита в «нормандском формате». Главное [Электронный ресурс]. URL : <https://www.rbc.ru/politics/10/12/2019/5dee195e9a79472e1948aacb> (дата обращения : 10.01.2019).