

22 января 2021 года

**Комментарии представителей ОРДЛО  
к представленному 19 января 2021 года Украинской проекту  
Ключевых кластеров по имплементации Минских соглашений**

**Общие выводы:** Представленный проект Кластеров в концептуальном плане является повторением украинской версии Кластеров от 14 декабря 2020 года. Большинство комментариев к предыдущей версии применимо к рассматриваемому проекту. Проект содержит прямые противоречия Минским соглашениям и Конституции Украины, а также включает взаимоисключающие, декларативные и расплывчатые положения, которые будут способствовать возникновению новых разногласий при разработке проекта Дорожной карты. Из проекта Кластеров во множестве случаев не просматривается последовательность действий по урегулированию конфликта (основная цель разработки Кластеров дезавуирована).

Проект Кластеров нарушает логику мирного политического урегулирования конфликта: меры, снижающие уровень безопасности сторон, предлагается реализовать до достижения договоренностей о будущих политических условиях мирного (невоенного) урегулирования конфликта.

**Наименование и преамбула.**

Наименование и преамбула не содержат целевого назначения Кластеров. Целевое назначение является определяющим для содержания проекта документа: дорожная карта N4 может содержать обязательства исключительно участников N4.

Наименование и преамбула Кластеров противоречат содержанию документа: необходимо или исключить из названия и преамбулы «имплементацию Минских соглашений», или устранить из содержания прямые противоречия Минским соглашениям.

**Примечание \*\*.**

Примечание \*\* противоречит Минским соглашениям, согласно которым представители ОРДЛО наделены собственной самостоятельной компетенцией по согласованию и реализации всех мер по урегулированию конфликта без каких-либо оговорок и посредников. Предложенный регламент работы ТКГ направлен на затягивание переговоров и способен породить возникновение новых конфликтных ситуаций.

**Примечание \*\*\*.**

Примечание \*\*\* противоречит пунктам 4, 9 и 11 Комплекса мер и пункту 2 Итогового коммюнике Парижского саммита 09 декабря 2019 года (далее – Итоги 2019), согласно которым во всем законодательстве Украины подлежат отражению положения, определяющие будущий режим (статус) ОРДЛО. Параллельное действие имеющих равную юридическую силу и противоречащих друг другу законодательных актов Украины, не

учитывающих особенности ОРДЛО, и актов об особом статусе ОРДЛО неизбежно повлечет возникновение новых конфликтов.

#### Раздел А.

**Пункт А1** содержит указание на действующий состав СЦКК и «желательное участие в нем представителей РФ». Это вносит существенную неопределенность. Вопрос о «желательном участии» был неоднократно обсужден в ТКГ и в N4 и получил однозначный отрицательный ответ. Следует внести определенность, будет ли украинская сторона соблюдать режим прекращения огня (согласует дополнительные меры в составе Дорожной карты) при отсутствии «желательного участия».

**Пункт А2** содержит неопределенность относительно «созданной на 01.01.2021 инфраструктуры». Речь идет об инфраструктуре КПВВ «Станица Луганская» или инфраструктуре КПВВ «Золотое» и «Счастье»? Инфраструктура КПВВ «Станица Луганская» никакого отношения к КПВВ «Золотое» и «Счастье» не имеет. Определение маршрута движения автобусов вряд ли относится к компетенции N4. «Точка разворота на действующей линии соприкосновения» объективно невозможна. Линия соприкосновения проходит по центру мостового железнодорожного переезда, где разворот запрещен и физически неосуществим.

**Пункт А3** не содержит указаний на необходимость отражения в проекте Дорожной карты согласованных Украиной и ОРДЛО сроков «устранения верифицированных СММ ОБСЕ нарушений». Эта неопределенность будет вызывать дополнительные дискуссии и конфликты в процессе реализации этого важного положения будущей Дорожной карты.

**Пункты А6 – А8** не могут быть реализованы без предоставления высшими органами государственной власти Украины гарантий мирного (невоенного) урегулирования конфликта. Такие гарантии должны быть предоставлены путем утверждения данными органами согласованной с ОРДЛО Дорожной карты, содержащей весь комплекс мер по урегулированию конфликта в политической, гуманитарной, экономической сферах и в сфере безопасности. Итоги 2019 предполагают реализацию указанных мер в гуманитарной сфере и в сфере безопасности наряду с согласованием всех правовых аспектов будущего статуса ОРДЛО. От рассмотрения этих аспектов украинская сторона в нарушение пункта 4 Комплекса мер настойчиво уклоняется с 09 марта 2015 года по настоящее время.

**Пункт А8** предусматривает новую дефиницию «гуманитарное освобождение», которая требует разъяснения. Комплекс мер, Итоги 2016 и Итоги 2019 предусматривают единый процесс «освобождения и обмена удерживаемых лиц».

### Раздел В.

Предложения в представленной редакции вносят существенную неопределенность относительно последовательности действий по реализации мер политического характера и в сфере безопасности. Остается неясным: предложенные «манипуляции» с Дорожной картой должны предшествовать реализации мер в сфере безопасности или следовать за ними?

**Пункты В1 – В3 (Политическая/Экономическая составляющая)** предусматривают, что Дорожная карта только обсуждается в ТКГ, а согласовывать и одобрять ее должны политические советники и лидеры N4. Согласование и одобрение Дорожной карты без ее согласования с представителями ОРДЛО выходит за пределы компетенции N4 и противоречит Минским соглашениям. Минскими соглашениями представители ОРДЛО наделены собственной самостоятельной компетенцией по согласованию и реализации всех мер по урегулированию конфликта без каких-либо оговорок и посредников. Государства-участники N4 без участия (решения) Совбеза ООН не могут лишиться ОРДЛО их собственного мандата в урегулировании конфликта. В то же время одобрить (утвердить) Дорожную карту должны Верховная Рада и Президент Украины, а также существующие органы власти ОРДЛО, что будет политической гарантией мирного (невоенного) урегулирования конфликта и создаст необходимые условия для согласования и осуществления всех соответствующих действий сторон конфликта.

Реализация положений, предусмотренных **пунктами В1 и В4 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)**, невозможна без предоставления высшими органами государственной власти Украины гарантий мирного (невоенного) урегулирования конфликта. Такие гарантии должны быть предоставлены путем утверждения Дорожной карты, содержащей весь комплекс мер по урегулированию конфликта в политической, гуманитарной, экономической сферах и в сфере безопасности.

Включение в Дорожную карту положения, предусмотренного **пунктом В2 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)**, потребует согласия Постоянного совета ОБСЕ.

**Пункт В3 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)**, предусматривающий расширение мандата наблюдательной Миссии ОБСЕ на российских КПП «Луково» и «Донецк», не имеет отношения к Минским соглашениям. Данная миссия создана по односторонней инициативе Российской Федерации и никак не связана с выполнением этих соглашений. Включение данного положения в Дорожную карту потребует согласия Постоянного совета ОБСЕ.

Предусмотренное **пунктом В4 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)** обсуждение вопросов восстановления Украиной контроля над украинско-российской государственной границей в N4 и ТКГ имеет практический смысл после назначения внеочередных местных выборов в ОРДЛО.

### Раздел С.

Предложения в представленной редакции вносят существенную неопределенность относительно последовательности действий по реализации мер в политической, гуманитарной сферах и в сфере безопасности.

Все меры, предусмотренные пунктами С1 – С6 (Безопасность/ Гуманитарная составляющая), могут быть реализованы только после принятия, официального опубликования и в необходимых случаях введения в действие на временной основе согласованных с ОРДЛО законодательных и иных правовых актов Украины, определяющих будущий режим (статус) ОРДЛО, в том числе закона Украины, регулирующего статус, полномочия и состав народной милиции ОРДЛО, а также после завершения формирования народной милиции в соответствии с указанным законом. Внесение в Верховную Раду противоречащих Конституции законов не может служить гарантией их принятия и введения в действие.

Пункт С1 (Политическая/Экономическая составляющая), которым предусматриваются изменения в Конституцию, противоречит пункту 11 Комплекса мер, поскольку в нем отсутствует указание на учет в этих изменениях особенностей ОРДЛО.

Официальное внесение и принятие к рассмотрению Верховной Радой Украины законопроектов «Об особом порядке местного самоуправления в ОРДЛО» и «Об особенностях местных выборов в ОРДЛО» до принятия и вступления в силу поправок в Конституцию Украины в части особенностей ОРДЛО невозможно в силу требований статьи 8 Конституции Украины.

Как отмечалось в комментариях к Примечанию \*\*\*, изложенный перечень законодательных актов Украины, определяющий будущий режим (статус) ОРДЛО, не является исчерпывающим.

В пункте С1 (Политическая/Экономическая составляющая) указан Закон «Об амнистии». Это противоречит пункту 5 Комплекса мер, поскольку рабочий переговорный термин «амнистия» значительно уже, чем закон, запрещающий преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в ОРДЛО, предусмотренный этим пунктом.

### Раздел D.

Все меры, предусмотренные пунктами D1 – D5 (Безопасность/ Гуманитарная составляющая) могут быть реализованы только после принятия, официального опубликования и в необходимых случаях введения в действие на временной основе согласованных с ОРДЛО законодательных и иных правовых актов Украины, определяющих будущий режим (статус) ОРДЛО, в том числе закона Украины, регулирующего статус, полномочия и состав народной милиции ОРДЛО, а также после завершения формирования народной милиции в соответствии с указанным законом. Принятие в первом

чении законопроектов, противоречащих действующей Конституции Украины, невозможно в силу требований статьи 8 Конституции Украины.

**Пункт D5 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)**, предусматривающий начало передачи Украине контроля над границей до проведения выборов и проведения конституционной реформы, противоречит пунктам 9 и 11 Комплекса мер.

#### Раздел Е.

Предложения в представленной редакции вносят существенную неопределенность относительно последовательности действий по реализации мер политического характера и в сфере безопасности. Остается неясным: «принятие в целом законопроектов» должно предшествовать реализации мер в сфере безопасности или следовать за ними?

Все меры, предусмотренные пунктами E1 – E4, E6 и E7 (Безопасность/Гуманитарная составляющая), могут быть реализованы только после принятия, официального опубликования и в необходимых случаях введения в действие на временной основе согласованных с ОРДЛО законодательных и иных правовых актов Украины, определяющих будущий режим (статус) ОРДЛО, в том числе закона Украины, регулирующего статус, полномочия и состав народной милиции ОРДЛО, а также после завершения формирования народной милиции в соответствии с указанным законом. Принятие в целом законопроектов, противоречащих действующей Конституции Украины, невозможно в силу требований статьи 8 Конституции Украины.

**Пункт E5 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)** прямо противоречит пункту 9 Комплекса мер.

**Пункт E6 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)** противоречит пункту H1 (Безопасность/Гуманитарная составляющая): пункт H1 предусматривает формирование отрядов народной милиции только после проведения внеочередных местных выборов в ОРДЛО.

#### Раздел F.

**Пункт F1 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)** противоречит пункту 9 Комплекса мер.

**Пункт F1 (Политическая/Экономическая составляющая)** не может быть реализован в представленной последовательности. Противоречащий действующей Конституции Украины Закон «Об особенностях местных выборов в ОРДЛО» не может быть принят, и соответственно проведение выборов на основе такого закона невозможно. В соответствии с **пунктом H2 (Политическая/Экономическая составляющая)** поправки в Конституцию Украины вступают в силу после выборов.

#### Раздел G.

**Пункт G1 (Политическая/Экономическая составляющая)** не может быть реализован в представленной последовательности. Противоречащий действующей Конституции Украины Закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления в ОРДЛО» не может быть принят и введен в действие даже на временной основе в силу требований статьи 8 действующей Конституции Украины. В соответствии с **пунктом H2 (Политическая/Экономическая составляющая)** поправки в Конституцию Украины вступают в силу после «временного вступления в силу» указанного закона.

**Раздел H.**

**Пункты H1 и H2 (Политическая/Экономическая составляющая)** и **пункт H1 (Безопасность/Гуманитарная составляющая)** не могут быть реализованы в представленной последовательности по причинам, изложенным в комментариях к разделам C – G.

Полномочный представитель ОРДО в ТКГ  
Н.Ю.Никонорова

Полномочный представитель ОРЛО в ТКГ  
В.Н.Дейнего

