

«Пути к миру»

Предложения для ускоренного урегулирования конфликта на Донбассе

КИЕВ

июнь 2017

Содержание

I. «Нормандский меморандум»

Новый состав «4+1»

Украино-Российская Группа Наивысшего Уровня

«Нормандская группа» министров иностранных дел

II. «Мариупольский формат» общеукраинского диалога

III. «Минск – Астана»

Приложение 1. «Дорожная карта» по выполнению Минских соглашений (рамочные предложения)

Приложение 2. «Демилитаризованная нейтральная территория»

Приложение 3. Преодоление последствий войны, обеспечение мирного развития и реформирования Украины

Приложение 4. Подходы к определению правового статуса территорий

I. «Нормандский меморандум»

«Нормандский формат» будет расширен («4+1»):

- Подключение Генерального Секретаря ОБСЕ к работе глав государств и правительств в «Нормандском формате»
- Проведение встреч в «Нормандском формате» на регулярной основе

Задание 1: ускоренное согласование решений для урегулирования конфликта на Донбассе и усиления гарантий их реализации на основе «Нормандского меморандума»

Задание 2: разработка проекта Концепции новой системы обеспечения безопасности и сотрудничества в Европе «Европейский Консенсус 2017».

I. «Нормандский меморандум»

Подписание «Нормандского меморандума», в основу которого будут заложены, прежде всего, следующие принципы:

- уважения и взаимных гарантий, целостности и стабильности европейского порядка, суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ европейских государств;
- приверженности намерениям сформировать коллективную систему безопасности и сотрудничества в Европе, в том числе через реформирование ОБСЕ;
- стремления к созданию и развитию единого экономического и гуманитарного пространства на европейском континенте, основанного на гарантиях прав и свобод человека, равных условий ведения экономической деятельности и доступа к ресурсам.

I. «Нормандский меморандум»

Украино-Российская Группа Наивысшего Уровня

В рамках «Нормандского формата» предлагается создать **Украино-Российскую Группу на уровне Президентов**.

Основное задание группы – разработка и подписание Заявления / Меморандума о взаимодействии, создание **украино-российских экспертно-аналитической и политической групп**, разрабатывающих предложения по таким направлениям **(возможное место коммуникаций – Астана, Казахстан)**:

- обеспечение режима государственной границы,
- недопущение военных инцидентов,
- гуманное решение проблемы политических пленников.

I. «Нормандский меморандум»

Министры иностранных дел «Нормандской группы»

Основные задания:

- Содержательное обеспечение работы «Нормандского формата» глав государств и правительств.
- Разработка Дорожной карты урегулирования конфликта на Донбассе – «Дорожной карты» по выполнению Минских соглашений.
- Мониторинг выполнения обязательств сторон.

II. «Мариупольский формат» общенационального диалога

Инициатор и основной субъект общенационального диалога – Верховная Рада Украины.

1. Формирование межфракционной депутатской группы для создания постоянно действующей диалоговой площадки в городе Мариуполе («Мариупольский формат»).
2. Подключение к переговорному процессу уполномоченных представителей ОРДЛО.
3. Подключение к работе группы представителей местных государственных администраций, местного самоуправления, бизнеса, гражданских и религиозных организаций.

II. «Мариупольский формат» общеукраинского диалога

Основные задания:

- Разработка компромиссной позиции по нормативно-правовому и политическому урегулированию конфликта на Донбассе.
- Взаимодействие в реализации проекта «Демилитаризированная нейтральная территория».
- Развитие социально-экономических связей с неподконтрольными территориями.
- Возобновление полноценной социальной и хозяйственной деятельности в регионе.
- Создание условий для свободного перемещения граждан.
- Обеспечение беспрепятственной работы инфраструктуры и инженерных коммуникаций, проведение экологического мониторинга и мониторинга состояния техногенно-небезопасных объектов, разминирование территорий, организация работ по возобновлению.

III. «Минск - Астана»

Астана может стать уникальной площадкой для обеспечения двустороннего переговорного процесса между Украиной и Россией по оси «Астана-Минск» как инициатива президентов Украины и России в переговорном процессе в рамках «нормандского формата»

С 2014 года в Минске идет диалог о мирном урегулировании конфликта на Донбассе. К диалогу в Минске подключены стороны в «нормандском формате». Об успешности переговорного процесса в Минске свидетельствует «институциональный каркас» урегулирования конфликта, включительно с официальными документами, которые отражают перечень и порядок реализации обязательств каждого из подписантов.

Организация официального диалога в Астане может создать необходимое коммуникативное поле для преодоления кризиса в украинско-российских отношениях и способствовать возобновлению доверия и взаимопонимания Киева и Москвы в вопросах двустороннего сотрудничества. На сегодняшний день приходится констатировать «вакуум» дипломатических, экспертных и политических усилий в этом направлении.

III. «Минск - Астана»

Выбор Астаны как площадки для возобновления украинно-российского диалога обусловлен такими факторами:

Президент Казахстана Н.А.Назарбаева выступал с инициативами в отношении ускоренного разрешения украинно-российского конфликта (в т.ч. предлагал перенести центр переговорного процесса между украинской и российской стороной в Астану), а также принимал участие в диалоге по урегулированию конфликта на Донбассе в «нормандском формате».

- В августе 2014 года Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев выступал за прямой диалог между президентами Украины и РФ Петром Порошенко и Владимиром Путиным с целью скорейшего урегулирования ситуации на Донбассе. Президент Казахстана также выразил готовность восстанавливать экономическое сотрудничество между странами. Будучи с официальным визитом в Киеве в конце 2016 года, Президент Казахстана выражал готовность внести свой вклад в организацию восстановления экономического сотрудничества между Украиной и Россией.

Результативный вклад Казахстан в обеспечение региональной безопасности и мирного урегулирования милитарных конфликтов отражен в соответствующих нормативно-правовых актах Республики. Ключевым по праву является Манифест Президента Казахстана Н.А.Назарбаева «Мир. XXI Век».

Казахстан имеет успешный опыт посредничества для разрешения международных конфликтов, в т.ч. в разрешение Сирийского (согласно Меморандуму о создании зон деэскалации в Сирии, подписанному в Астане Ираном, Россией и Турцией в мае 2017 года).

III. «Минск - Астана»

Дополнительные факторы, которые обуславливают выбор Астаны как площадки для возобновления украино-российского диалога:

Республику Казахстан можно назвать «равноудаленным» политическим партнером Украины и России.

Казахстан декларирует проведение взвешенной миротворческой политики, а Манифест «Мир. XXI Век», представленный Президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым в 2016 году, призывает международное сообщество объединить усилия для создания будущего внеблокового мира.

«В XXI веке надо преодолеть такой рудимент милитаризма, как существование военных блоков, угрожающих глобальной безопасности и препятствующих широкому международному сотрудничеству. ...[В]оенным блокам надо противопоставить Глобальную Коалицию государств за мир, стабильность, доверие и безопасность под эгидой ООН» (Манифест «Мир. XXI Век», 2016 год).

О весомости Казахстана как международного посредника для восстановления двустороннего украино-российского диалога на официальном уровне свидетельствует его избрание в качестве непостоянного члена Совета Безопасности ООН на 2017-2018 годы.

III. «Минск - Астана»

Основная цель -

создание эффективной коммуникативной площадки в Астане и ускоренное возобновление легитимного украинно-российского диалога на уровне экспертов и политиков.

III. «Минск - Астана»

Украино-российская научно-экспертная группа

Стартом может стать соответствующая инициатива со стороны Президентов Украины и РФ, украинских и российских экспертов и деятелей науки и культуры.

Основные задачи:

- формирование «меню» приоритетных вопросов для конструктивного обсуждения в экспертном кругу и «конвертации» в проекты предложений для обсуждения и согласования на уровне украино-российской политической группы;
- подготовка работы украино-российской политической группы.

III. «Минск - Астана»

Основные вопросы к обсуждению:

- Экономическое возрождение в рамках социально-экономических проектов, предполагающих активизацию украино-российского сотрудничества
- Возобновление украино-российского диалога касательно социокультурного и политического сотрудничества
- Предотвращение гуманитарной катастрофы, провоцируемой военным конфликтом на Донбассе
- Экологическая реабилитация Донбасса

III. «Минск - Астана»

- Организация постоянного мониторинга состояния украино-российской границы
- Обеспечение безопасности для гражданского населения и военных частей по линии соприкосновения и по линии украино-российской границы
- Гарантии независимого расследования военных преступлений, совершенных в ходе военного конфликта на Донбассе
- Согласование политико-правового статуса украино-российских отношений, что предусматривает восстановление и обновление соответствующей договорной базы;
- Восстановление и нормализация торгового режима между Украиной и Россией;
- Обеспечение гражданского режима (в т.ч. гарантии прав и свобод граждан Украины в РФ и граждан России в Украине).

III. «Минск - Астана»

Пункт 1.

июнь 2017 года: проведение первой рабочей встречи инициативной группы в Астане и подготовка плана работы на лето 2017 года.

- Инициатива проекта публично выдвигается от инициативной группы в составе украинских и российских экспертов и представителей науки и культуры.
- Экспертная группа готовит повестку рабочей встречи и выдвигает предложения для заседаний украино-российской политической группы – публичных сторонников инициативы, готовых выступить драйверами проекта в медиа, парламентах и т.д..

Пункт 2.

осень 2017 года: легитимация украино-российского переговорного процесса либо решением национальных парламентов, либо через институт уполномоченных от Президентов Украины и РФ.

Астана может стать местом прямых коммуникаций Президентов Украины и России, местом их рабочих контактов.

III. «Минск - Астана»

Рамочным результатом, достигнутым усилиями экспертной и политической групп, станет **развернутый план по реализации Заявления / Меморандума о взаимодействии Украины и России в отношении возобновления диалога.**

План должен представлять собой перечень вопросов и вариантов решения, предложенных экспертами, для достижения взаимопонимания Киева и Москвы в вопросах двусторонних отношений.

Приложение 1. «Дорожная карта» по выполнению Минских соглашений (рамочные предложения)

I квартал (3х месячный срок): трансформация линии разграничения в «демилитаризированную нейтральную территорию» за счет выведения всех видов войск и вооружений, обеспечение многостороннего режима безопасности и охраны правопорядка при участии ОБСЕ.

II квартал (3х месячный срок): деинтернационализация конфликта; обеспечение международного контроля над тяжелым вооружением; подготовка к разворачиванию полицейской миссии ОБСЕ.

III квартал (месячный срок): возобновление контроля над государственной границей, во взаимодействии с ОБСЕ/ООН; подготовка референдума на территории ОРДЛО касательно автономных регионов в составе Украины.

III квартал (месячный срок): внесение изменений в Конституцию Украины касательно института территориальной автономии в унитарной Украине; принятие законодательства по амнистии и расследованию военных преступлений на основе «переходного правосудия»; внесение изменений в избирательное законодательство.

Приложение 1. «Дорожная карта» по выполнению Минских соглашений (рамочные предложения)

III квартал (месячный срок): проведение выборов в новые органы регионального самоуправления в ОРДЛО.

IV квартал (3х месячный срок): ориентировочное время проведения Конференции ОБСЕ для обсуждения Концепции новой системы обеспечения безопасности и сотрудничества в Европе «Европейский Консенсус 2017».

IV квартал (3х месячный срок): переходной период для согласования в «Мариупольском формате» проекта изменений административно-территориального устройства Донбасса в составе унитарной Украины (в т.ч. путем добровольного объединения громад).

Завершение конституционного процесса по институту территориальной автономии в унитарной Украине.

Приложение 2. «Демилитаризованная нейтральная территория»

При создании «демилитаризованной нейтральной территории» на Востоке Украины предлагается придерживаться норм международного гуманитарного права (ст. 60 Дополнительного протокола I), которые предоставляют возможность создания такой территории по соглашению воюющих сторон (как в мирное время, так и после начала военных действий). Соответствующее соглашение будет включать в себя взаимные заявления о статусе соответствующей территории, ее границ и контроля.

Цели создания «демилитаризованной нейтральной территории»:

- разблокирование процесса реализации Минских соглашений и формирование предложений по нелинейной логике их реализации;
- создание «демилитаризованной нейтральной территории» под контролем полицейских сил ООН или ОБСЕ как пилотного проекта по урегулированию конфликта в регионе в целом;
- достижение устойчивого перемирия и создания предпосылок для дальнейшего устойчивого мира, восстановление единого гражданского, гуманитарного и экономического пространства Украины;
- организация и налаживание гражданского диалога в рамках возвращения к гражданской модели самоорганизации и самоуправления, с учетом уникального уровня урбанизации и индустриализации региона, плотности населения.

Приложение 2. «Демилитаризованная нейтральная территория»

Решение о создании «демилитаризованной нейтральной территории» на Востоке Украины может быть представлено в форме многоуровневого консенсусного соглашения.

Формат инициативы:

- инициатива украинской стороны, которая может быть **политически поддержана участниками «Нормандского формата» и вынесена на рассмотрение ОБСЕ как форвардный проект** по обновлению миссии и целей ОБСЕ (в рамках конференции по вопросам новой системы безопасности в Европе);
- оформление соглашения о создании **«демилитаризованной нейтральной территории» на Востоке Украины** путем подписания членами «Нормандской четверки» и ОБСЕ **Дополнительного протокола как дополнения к Минским соглашениям.**
- обращение членов «Нормандской четверки» и ОБСЕ к участникам Будапештского меморандума с предложением **взять на себя функции гарантов** новой инициативы ОБСЕ.

Приложение 3. Преодоление последствий войны, обеспечение мирного развития и реформирования Украины

С украинской стороны – создание бюджетного фонда в объеме средств, которые поступают от предприятий, которые находятся на территории автономных регионов в составе унитарной Украины, организация полноценной деятельности Агентства по возрождению Донбасса, финансирование государственных компаний, которые задействованы в программах возрождения.

Со стороны международных партнеров - реализация проектов грантовой поддержки возрождения Донбасса и преодоления последствий войны в Украине, а также механизмы реализации т.н. «Плана Маршалла для Украины»:

- **Создание Международного Фонда возрождения Донбасса и Украины** (безвозвратная финансовая помощь, страны-подписанты Будапештского меморандума).
- **Создание международного инвестиционного фонда**, который мог бы консолидировать компании стран-гарантов, а также других стран и межгосударственных союзов (ЕС), привлекаемые при поддержке национальных правительств к инвестированию в украинскую экономику в рамках новых программ реформ и модернизации экономики Украины.

Компании-участники Международного инвестиционного фонда должны получить максимальные преференции правительства (включительно с возможностью государственных гарантий).

Приложение 4. Подходы к определению правового статуса территорий

Предлагается:

- Сохранить три основные уровня административно-территориального устройства Украины.
- Отказаться от закрепления в Конституции Украины перечня основных административно-территориальных единиц.
- Определить в качестве составляющих административно-территориального устройства Украины регионы (в т.ч. регионы с автономным статусом), районы и громады.
- Расширить возможности для проведения административно-территориальных реформ в дальнейшем.

Приложение 4. Подходы к определению правового статуса территорий

**Розділ ІХ чинної Конституції України пропонується викласти у такій редакції:
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ**

Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні влади, економічної самостійності і стійкого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають:

- 1) регіони, в тому числі регіони, які відповідно до цієї Конституції мають автономний статус;
- 2) райони;
- 3) громади.

Громадою є утворена у порядку, передбаченому законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один чи декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів визначаються Конституцією України і законом.

До запропонованих конституційних положень пропонується додати, що питання автономії кожного регіону визначається окремими законами України.