

**О. П. ДЕМ'ЯНЧУК
В. О. УРУБКОВ**

УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ТРИСТОРОННІЙ КОНТАКТНІЙ ГРУПІ: НЕОІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД

У статті з позицій неoinституційного підходу аналізуються особливості формування і діяльність Тристоронньої контактної групи (ТКГ) з мирного врегулювання ситуації на Сході України. За час діяльності ТКГ вдалося досягти тристоронніх домовленостей у гуманітарній та безпековій сферах. Водночас вищі посадові особи уникали своєї прямої участі в ухваленні рішень, можливо, щоб уникнути відповідальності в разі їх невиконання. Очевидно, в цьому й полягали мотиви формальних державних і політичних інститутів щодо формування ТКГ і надання їй особливого статусу як «напівнеформального» політичного інституту.

Ключові слова: неoinституціоналізм, політичні рішення, Тристороння контактна група, війна, Мінські домовленості.

Demianchuk Oleksandr, Urubkov Vladyslav. Political decisions making in the trilateral contact group: neoinstitutional approach

The article contains consideration and explanation from the neoinstitutional perspective the features of founding and functioning of the Trilateral Contact Group on the peaceful settlement of the situation in the East Ukraine. In a number of cases TCG had come to agreement in humanitarian and security issues. At the same time the top politicians avoided explicit participation in making TCG decisions perhaps trying to escape from the responsibility when the decision implementation failed. Probably these were the reasons of the formal administrative and political authorities to establish TCG and give it a special status as a “semi-informal” political institution.

Key words: neoinstitutionalism, political decision making, Trilateral Contact Group, war, Minsk arrangements.

Неоголошена війна на Сході України триває вже сьомий рік. Перші 10 місяців – орієнтовно з весни 2014 року до початку

© ДЕМ'ЯНЧУК Олександр Петрович – доктор політичних наук, професор Національного університету «Києво-Могилянська академія»; ORCID: 0000-0003-1389-1714

© УРУБКОВ Владислав Олексійович – студент МП «Європейській студії» Національного університету «Києво-Могилянська академія»; ORCID: 0000-0001-7488-2788; e-mail: v.urubkov@ukma.edu.ua

2015 року – конфлікт перебував у найактивнішій військовій фазі, що характеризувалася масштабними зіткненнями – битвами під Іловайськом, Дебальцевим, а також у Донецькому аеропорту. Після цього, від перших місяців 2015 року, розпочалася друга – «холодна» фаза протистояння Російської Федерації та України. Точку відліку другого етапу пов'язують з укладанням документа, що має назву *Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод*, або ж частіше вживаний термін «Другі Мінські домовленості» [1]. Він був погоджений 12 лютого 2015 року в Мінську представниками «нормандської четвірки» – президентами РФ, України, Франції та канцлером Німеччини. Слід зазначити, що попри тривалі 16-годинні перемовини [2] і спільний пошук компромісного рішення лідери держав самітоско не ставили жодних підписів на новоукладеному договорі. Замість них це зробили учасники Тристоронньої контактної групи, до якої входили представники України, РФ, окремо представники Донецької та Луганської областей, а також ОБСЄ у ролі модераторів. Чому право офіційно завізувати договір, який і на сьогодні залишається найактуальнішим загальноприйнятим документом щодо деокупації окремих районів Донецької та Луганської областей, передали саме цьому органу? Які повноваження має ТКГ і якими юридичними актами вона керується у своїй діяльності? За шість років українські науковці приділяли велику увагу проблемі російської агресії на Сході України. Проте найчастіше Тристороння контактна група згадувалася в їхніх дослідженнях лише у контексті Мінських угод, які й були предметом дослідження. Ця стаття пропонує першу спробу віднесення до категорії предмета дослідження саме діяльність Тристоронньої контактної групи, визначення кола її функцій та аналіз процесу ухвалення рішень. Задля досягнення мети була проведена робота із документами, зокрема звітами та офіційними публікаціями ОБСЄ, законами України, указами президентів України та Російської Федерації, Конституціями обох держав. Крім того, були досліджені публічні заяви представників групи, що допоможе глибше зрозуміти специфіку діяльності органу. Також у пригоді стане історичний метод, який потрібен для порівняння умов діяльності ТКГ у часовому вимірі.

Слід зазначити, що рішення, ухвалені ТКГ, є політичними, оскільки містять чітко виражений ціннісний характер і значною мірою впливають на подальші кроки політичного керівництва країн-учасниць конфлікту і країн-посередниць у ньому. Тому логічно побудувати цей аналіз на інституційному, чи радше неоінституційному підході.

Що таке тристороння контактна група? На тлі інтенсифікації протистояння у червні 2014 року сторони конфлікту дійшли згоди щодо необхідності створення консультативного органу, покликаного знайти спільну мову та припинити збройний конфлікт у дипломатичний спосіб. Так була створена Тристороння контактна група з мирного врегулювання ситуації у Донецькій та Луганській областях. Сторонами були визначені Україна, Російська Федерація, а також модератор – представник Організації з питань безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ). Прикметно, що на той час на території ОРДЛО вже були проведені незаконні референдуми, внаслідок чого представники квазіутворень – «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки» почали заявляти про власний суверенітет та вимагати визнання. Натомість у ТКГ вони бажаної суб'єктності не отримали. У липневому звіті ОБСЄ їхніх представників, що були присутні на зустрічах, попервах називали «сепаратистськими групами зі сходу України» [3]. За даними Т. Соломенної, відбувалося визначення позиції бойовиків у ТКГ лише як фізичних осіб без визнання статусу сторони у перемовинах [4]. З огляду на цей факт російські органи влади та окупаційні адміністрації ігнорують поняття «тристороння», обмежуючись словосполученням «контактна група» [5]. Натомість в офіційних документах України та ОБСЄ присутнє визначення «Тристороння контактна група».

Після ухвалення Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод ТКГ була додатково структурована. Консультації щодо різних аспектів мирного врегулювання вирішили розділити на підгрупи. Таким чином у межах ТКГ наразі функціонують підгрупи із *безпекових* питань, із *соціально-економічних* питань, з *гуманітарних* питань та з *політичних* питань. У 2020 році один із представників України у ТКГ Олексій Резніков запропонував доповнити цю структуру п'ятою підгрупою, яка б займалася

забезпеченням повернення української частини кордону із РФ під контроль України [6].

Політико-правова база та повноваження ТКГ. Діяльність ТКГ не визначена жодними окремими законами чи нормативно-правовими актами України чи Російської Федерації. Вона була створена у червні 2014 року рішенням першої зустрічі голів держав у форматі, який згодом назвали Нормандським. Саме саміти президентів України, РФ, Франції, а також канцлера Німеччини наразі залишаються найвищим рівнем ухвалення стратегічних політичних рішень щодо врегулювання збройного конфлікту на Сході України. Такі зустрічі мають нерегулярний характер і зазвичай відбуваються у разі прогресу у виконанні попередніх домовленостей або ж різкого погіршення ситуації, що найчастіше траплялося у 2014-2015 роках. Остання зустріч у Нормандському форматі відбулася в грудні 2019 року. Тристороння контактна група при цьому виступає у ролі консультативного та переговорного органу. Саме до компетенції ТКГ входять пошук механізмів імплементації рішень Нормандського саміту та контроль за виконанням рішень лідерів. Наприклад, перший пункт у всіх ухвалених документах щодо мирного врегулювання конфлікту включає необхідність повного і всеосяжного режиму припинення вогню. За це у ТКГ відповідає безпекова підгрупа. Спостереження «тиші» або ж її відсутності на лінії зіткнення проводить Спеціальна моніторингова місія (СММ) ОБСЄ, яка працює на Донбасі від березня 2014 року. За підсумками кожного дня СММ робить звіти, що згодом обговорюються на засіданнях ТКГ. У цій же підгрупі також розглядаються питання розведення військ, розмінування територій, відкриття нових контрольних пунктів в'їзду-виїзду на лінії розмежування. Усі вищеназвані процеси так само контролюються третьою стороною – СММ ОБСЄ.

Гуманітарна підгрупа, у свою чергу, займається питаннями пошуку безвісти зниклих осіб та обміну полоненими. Обидві сторони формують списки утримуваних осіб, передають одна одній та визначають час, дату і місце майбутнього взаємного звільнення. Значно повільніше просувається робота міжнародних гуманітарних організацій на тимчасово окупованих територіях. Адже, приміром, представників Міжнародного комітету

Червоного Хреста окупаційні адміністрації не пропускають до місць утримання заручників для моніторингу стану їх здоров'я та контролю за дотриманням прав людини [7].

Соціальні виплати та гарантії українським громадянам, а також питання функціонування банківського сектора обговорюються в межах соціальної-економічної підгрупи ТКГ. Політична ж підгрупа відповідальна за усі найменш компромісні питання. Зокрема, до її повноважень входять консультації стосовно трактування окремих положень Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод. Це стосується Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [8], майбутнього закону про амністію деяких учасників війни. Загалом завданням підгрупи є напрацювання модальностей закону, або ж іншими словами усунення його різночитань [9].

Якщо підсумувати компетенції Тресторонньої контактної групи, то вони є безпосереднім механізмом реалізації домовленостей, досягнутих «Нормандською четвіркою». Для цього ТКГ збирається на регулярній основі, не менше одного разу на місяць. Раніше ці зустрічі відбувалися на нейтральній території у Мінську. Внаслідок обмежень, спричинених пандемією коронавірусу, перемовини продовжують відбуватися у відеоформаті.

Функціонал ТКГ визначається, зокрема, й механізмом призначення відповідних представників у кожній з країн. Зокрема, в Україні голову Групи, його заступників, а також голів підгруп делегує особисто Президент своїми указами. Ідентичний процес відбувається і в РФ, де відповідні розпорядження про призначення підписує глава держави. З огляду на конституційне визначення повноважень як в Україні [10], так і в РФ [11] саме президент відповідає за зовнішню політику держави. Отже, члени ТКГ є безпосередніми політичними призначеннями, які узгоджують із главою держави спільну позицію на перемовинах.

Роль ТКГ у вирішенні конфлікту. Загострення ситуації на лінії розмежування наприкінці 2014 – напочатку 2015 року змусило лідерів країн Нормандського формату організувати нову зустріч у Мінську, де ухвалили вищезгаданий Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод, однак не підписали його осо-

бисто. Це право знову делегували ТКГ у тому ж складі підписантів. Відтоді саме на цей документ як на основну дорожню карту з вирішення конфлікту посилаються і в Україні, і в РФ, і на окупованих територіях. Ба більше, «Мінськ-2» навіть потрапив до резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй [12]. Хоча насправді, як помітила українська дослідниця Н. Волкова, Другі Мінські домовленості все ще не є обов'язковими для виконання з обох сторін. Вони не є ратифікованими юридично ані в РФ, ані в Україні, а посади підписантів не підпадають під статтю 7.2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів [13]. Зважаючи на те, що воєнний конфлікт досі триває, можна зробити висновок, що делегування повноважень письмової ратифікації угод Тристоронній контактній групі було цілеспрямованим кроком, який не змушував держави поступатися власними інтересами. Зокрема, Російській Федерації було вигідно отримати підписаний Україною документ і використовувати його як елемент власної інформаційної війни, при цьому самій не виконувати навіть першого його пункту. Україна ж невизнанням Мінська на офіційному рівні отримала час наростити військову силу, паралельно просуваючи ідею зміни порядку виконання Комплексу заходів та запровадження моделі «спочатку кордон — потім вибори».

З позиції неінституціоналізму, ТКГ фактично є «напівнеформальним» політичним інститутом, на який покладено ухвалення низки політичних рішень, що базуються на ціннісному виборі. Адже ці рішення значною мірою зачіпають цінності та інтереси одночасно багатьох суспільних груп принаймні у двох країнах — Україні та Російській Федерації, однак вони не легалізуються, як це мало би бути, формальними політичними інститутами — президентами, парламентами чи очільниками виконавчої влади.

Ухвалення політичних рішень теоретично здійснюється політичними інститутами, які мають три атрибути — *повноваження, експертне знання і порядок* [14]. Оскільки ТКГ є «тимчасовим» утворенням, то її повноваження пов'язані з повноваженнями тих політичних інститутів, які її створили, в даному разі Президента України та Ради національної безпеки і оборони України, а також аналогічними політичними інститутами Російської

Федерації. Тобто керівництво ТКГ є повноважним де-факто, а не де-юре. У ролі підписантів будь-яких політичних документів члени ТКГ не мають повноцінного контролю за процесом реалізації рішень. При цьому в ТКГ представникам сторін потрібно узгодити між собою позиції держав і ухвалити рішення виключно одногосно. Згодом їхні домовленості мають бути реалізовані державними органами України та Російської Федерації, яка, зі свого боку, має вплив на процеси імплементації політик на окупованих територіях. Тож фактично за відсутності політичної волі державних інститутів рішення ТКГ можуть штучно залишатися на рівні дорадчих попри ухвалену Нормандською четвіркою стратегію.

Отже, ТКГ залишається ключовим органом, що має вплив на процес вирішення збройного конфлікту на Сході України навіть попри те, що механізми її діяльності не регламентуються нормативно-правовими актами жодної зі сторін конфлікту. Натомість юридичної ваги органу додає процедура призначення членів, яких делегують до ТКГ особисто президенти України та РФ. Саме члени Тристоронньої контактної групи підписували усі основні документи, що були сформовані за результатами засідань Нормандської четвірки лідерів. Делегування ТКГ повноважень щодо підписання документів могло бути пов'язано із небажанням лідерів держав візувати документ, який не був можливим до виконання у комплексі або ж у прописаній послідовності дій. Таким чином офіційні представники держав частково забезпечили себе від юридичної підзвітності по ухваленому документу.

Можна припустити, що саме через відносно невеликі розміри території, охопленої бойовими діями, і небезпеку переростання збройного конфлікту в повномасштабну російсько-українську війну вищі посадовці обох країн пішли на передачу обмежених повноважень у процесі залагодження цього конфлікту Тристоронній контактній групі – напівнеформальному політичному інституту. На користь такого припущення говорить і статус «Антитерористичної операції», а потім «Операції об'єднаних сил», і двоїстість дій керівників ТКГ, і відсутність підписів очільників держав на ключових документах у рамках Мінська-2. У кожній зі сторін залишаються можливості зриву досягнутих у рамках ТКГ домовленостей без будь-яких міжнародних санкцій

чи інших юридичних наслідків саме внаслідок «напівнеформальності» ТКГ як політичного інституту й певної відстороненості перших осіб держав по обидва боки лінії фронту.

1. Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/140221.pdf>. 2. Коментар: другий Мінськ залишає багато питань. URL: <https://www.dw.com/uk/коментар-другий-мінськ-залишає-багато-питань/a-18251315>. 3. Заява Тристоронньої контактної групи для преси. URL: <https://www.osce.org/uk/home/122149>. 4. Соломенна Т. ОБСЄ та врегулювання української кризи. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2016. № 3, С. 74–82. 5. Распоряжение о назначении экс-спикера Госдумы Бориса Грызлова представителем России в контактной группе по урегулированию ситуации на Украине. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201512260004>. 6. У ТКГ потрібно створити ще одну підгрупу – Резніков. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3132166-u-tkg-potribno-stvoriti-se-odnu-pidgrupu-reznikov.html>. 7. Надайте доступ до «Ізоляції» – глава української делегації в ТКГ Леонід Кравчук вимагає від ОРДЛО негайно забезпечити Міжнародному комітету Червоного Хреста доступ до незаконно утримуваних громадян України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/nadajte-dostup-do-izolyaciyi-glava-ukrayinskoji-delegaciyi-v-63725>. 8. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text>. 9. Смирнова І. Є. Мінські домовленості: шлях до врегулювання конфлікту на сході або загроза національним інтересам України. *Глея*. 2016. № 106. С. 348–353. 10. Конституція України – Розділ V ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-v>. 11. Конституция Российской Федерации Глава 4. Президент Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm>. 12. Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015), Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine. URL: <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>. 13. Volkova N. The Minsk trap. Moscow's perversion of the conflict arbitration process in Ukraine. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. 2019, С. 73–82. 14. Колбеч Гел К. Політика. Київ: КМ Академія, 2005. 136 с.

Demianchuk Oleksandr, Urubkov Vladyslav. Political decisions making in the trilateral contact group: neoinstitutional approach

Undeclared war between Ukraine and the Russian Federation continues over six years and causes significant losses of political, economic and social character. As the combat activities are localized on a relatively small Ukrainian territory of Donetsk and Luhansk oblasts, the negotiations concerning cease of fire, return to the before-the-war status quo and recovery of the area had been

delegated to the so-called Trilateral contact group (TCG) which contained representatives of Ukraine, the Russian Federation, as well as a few guerilla warriors who later were replaced by the civilians – internally displaced persons.

The Trilateral contact group (TCG) was established initially for the operational settlement of disputable issues by negotiations but then had adopted several functions of an informal political institution delegated by the leaders of Ukraine and Russia. Implementation of the Minsk-2 Arrangements agreed by the Normandy format talks in February 2015 has become the main task for TCG functioning.

Taking the neoinstitutional approach the TCG actually is a “semi-informal” political institution authorized to make some sorts of political decisions based on a value choice. For these decisions to much extent represent values and interests of numerous social groups both in Ukraine and Russia. At the same time their decisions are not always legalized by formal political institutions as it would have to be – by the presidents, parliaments and/or executives.

Authorization and implementation of TCG decisions is of rather de-facto than de-jure character. The TCG members are not independent in making final decisions and monitoring their realization. The complications arise at the very beginning of decision making as it should be agreed unanimously by the members with radically different interests and goals. Then the agreements are to be proved by the State authorities of Ukraine and Russia. The latter in turn has some influence on the administration of the occupied territories. All these complications may devastate the TCG efforts despite the strategy settled by the Normandy format talks.

Key words: neoinstitutionalism, political decision making, Trilateral Contact Group, war, Minsk arrangements.