

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2023.72.15-27

UDC: 341

**The Russian-Ukrainian conflict and the OSCE:  
international legal analysis**

**Abstract:** This article is devoted to the study of the OSCE's contribution to the peaceful settlement of the Russian-Ukrainian conflict and the identification of international legal problems underlying the ineffectiveness of OSCE efforts to resolve this conflict. The mediation activities of the OSCE within the framework of the Trilateral Contact Group were investigated, as well as the activities of this organization for peacekeeping within the framework of the Special Monitoring Mission in Ukraine. The author identified the international legal reasons for the low effectiveness of OSCE mediation and the inability of the parties to the conflict to resort to other procedures available within the OSCE for the peaceful settlement of disputes, such as the Valletta Mechanism, the Court of Conciliation and Arbitration, and others. The official position of the OSCE in relation to the Russian-Ukrainian war, which began on February 24, 2022, was also investigated.

**Keywords:** Russian-Ukrainian conflict; peaceful settlement of disputes; OSCE SMM; OSCE mediation; TCG; UN Charter; Crimean Peninsula; UN Security Council.

**References**

1. Ahmedov E.M. Sistema mirnogo uregulirovanija sporov OBSE: mezhdunarodno-pravovye voprosy. [OSCE system of peaceful settlement of disputes: international legal issues]. // *Pravoipolitika – Law and politics*, 2023, №8, s. 38-58. DOI: 10.7256/2454-0706.2023.8.43981 EDN: YEMNLD. Available at: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=43981](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43981) (in Russ.)
2. Aksenov A. B. K voprosu o reformirovanii Soveta Bezopasnosti OON I sobljudenii trebovanij prava veto. [On the issue of reforming the UN Security Council and compliance with the requirements of the veto]. // *Vestnik ekonomiki, pravaisotsiologii – Bulletin of Economics, Law and Sociology*, 2017, №4, s. 125-129 (in Russ.)
3. Deklaracija v podderzhku processa ukrainskogo uregulirovanija. Polnyj tekst. 12.02.2015. [Declaration in support of the Ukrainian settlement process. Full text. 12.02.2015.] // Available at: <https://tass.ru/info/1763072> (in Russ.)
4. God spustja posle Evromajdana: mnenijaj ekspertov. [A year after Euromaidan: expert opinions]. // Available at: [https://www.bbc.com/russian/international/2014/11/141120\\_euromaidan\\_kiev\\_anniversary](https://www.bbc.com/russian/international/2014/11/141120_euromaidan_kiev_anniversary) (in Russ.)
5. Haug H. The Minsk agreements and the OSCE Special Monitoring Mission: providing effective monitoring for the ceasefire regime // *Security and Human Rights*, 2016, №27, pp. 342-357.

---

♦Ahmadov Etibar Mazahir oghlu - Doctoral student of the Baku State University (Azerbaijan).  
E-mail: etibar.ahmedov23@mail.ru

6. Hel'sinskij dokument SBSE «Vyzov vremeni peremen» ot 10 ijulja 1992 g. [The CSCE Helsinki Document «The Challenges of Change» dated July 10, 1992.]. // Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf> (in Russ.)

7. Henrikson A. K. The trauma of territorial break-up: the Russia-Ukraine conflict and its international management - geopolitical strategy and diplomatic therapy // *Geopolítica(s)*, 2022, 13(1), pp. 11-36.

8. Härtel A., Pisarenko A., Umland A. The OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine: the SMM's work in the Donbas and its Ukrainian critique in 2014–2019 // *Security and Human Rights*, 2020, №31, pp. 121-154.

9. Konstitucija Ukraïni, Redakcijavid 01.01.2020. [Constitution of Ukraine, revision of 01.01.2020]. // Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (in Ukr.)

10. Mackiewicz L. More than counting ceasefire violations – the human dimension within the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2018, Baden-Baden 2019*, pp. 181-191.

11. Memorandum ob ispolnenii polozhenij Protokola po itogam konsul'tacij Treh storonnej kontaktnoj grupy odnositel'no shagov, napravlennyh na implementaciju Mirnogo plana Prezidenta Ukrainy P.Poroshenko I iniciativ Prezidenta Rossii V.Putina ot 19 sentjabrja 2014 goda. [Memorandum on the implementation of the provisions of the Protocol following the consultations of the Trilateral Contact Group on steps aimed at implementing the Peace Plan of President of Ukraine P. Poroshenko and the initiatives of President of Russia V. Putin dated September 19, 2014.]. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf> (in Russ.)

12. Mustafaeva N. I. Sovet Bezopasnosti OON kak prioritet reform OON. [The UN Security Council as a priority of UN reform]. // *Aktual'nye problem rossijskogo prava – Actual problems of Russian law*, 2016, №2 (63), s. 206-214(in Russ.)

13. Peško M. The OSCE's engagement in response to the crisis in Ukraine: meeting new challenges with new solutions // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2016, Baden-Baden 2017*, pp. 23-32.

14. Remler P. OSCE Mediation in an eroding international order // *Security and Human Rights*, 2016, №27, pp. 273-288.

15. Reshenie Postojannogo soveta № 1117 ot 21 marta 2014 goda. Dokument PC.DEC/1117. [Permanent Council decision No. 1117 of March 21, 2014. Document PC.DEC/1117.]. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/117108.pdf> (accessed date: 20.09.2023)(in Russ.)

16. Rezoljucija SB OON № 2202 ot 17.02.2015. Dokument S/RES/2202 (2015). [UN Security Council Resolution No. 2202 of 17.02.2015. Document S/RES/2202 (2015)]. Available at: [https://undocs.org/ru/S/RES/2202\(2015\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2202(2015)) (in Russ.)

17. Rojansky M. The Ukraine-Russia conflict: a way forward // *Security and Human Rights*, 2016, №27, pp. 315-325.

18. Rossija nalozhila veto na rezoljuciju Soveta Bezopasnosti, osuzhdajushhujuee dejstvija na territorii Ukrainy. [Russia vetoed a Security Council resolution condemning its actions on the territory of Ukraine]. // Available at: <https://news.un.org/ru/story/2022/02/1418872>(in Russ.)

19. Sahin K. The status-neutral approach as a new impetus for the conflicts in Eastern Ukraine and in Transdnjestria // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2018, Baden-Baden 2019*, pp. 219-235.

20. Schläpfer C. Ukraine crisis and mediation: not business as usual // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 327-341.

21. Shakirov O. NoSCE or next generation OSCE? // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 289-314.

22. Simonova A.E., Solov'eva A.S. O roli Soveta Bezopasnosti OON v dele podderzhanija mira i bezopasnosti. [On the role of the UN Security Council in maintaining peace and security]. // *Zakon i pravo – Law and right*, 2021, №6, s. 151-154. doi: 10.24412/2073-3313-2021-6-151-154 (in Russ.)

23. Sove tBezopasnosti OON: Rossiya nalozhila veto narezoljuciju, osuzhdajushhuju anneksiju territorij Ukrainy. [UN Security Council: Russia vetoed a resolution condemning the annexation of the territories of Ukraine]. // Available at: <https://news.un.org/ru/story/2022/09/1432952> (in Russ.)

24. Tagliavini H. Mediation in the crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015 // IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden 2016, pp. 217-227.

25. Ustav OON (polnyjtekst) [UN Charter (full text)]. // Available at: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (in Russ.)

26. Zakljuchitel'nyj document dvadcat' devjatoj vstrechi Soveta ministrov OBSE v Lodze, 1–2 dekabrya 2022 g. [Final Document of the twenty-ninth meeting of the OSCE Ministerial Council in Lodz, December 1-2, 2022]. // Oficial'nyj sajt OBSE. Available at: [https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/544378\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/544378_0.pdf) (in Russ.)

**Ахмедов Э.М.♦**

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2023.72.15-27

УДК: 341

### **Российско-украинский конфликт и ОБСЕ: международно-правовой анализ**

**Аннотация:** Данная статья посвящена исследованию вклада ОБСЕ для мирного урегулирования российско-украинского конфликта и выявлению международно-правовых проблем, лежащих в основе неэффективности усилий ОБСЕ для урегулирования данного конфликта. Была исследована посредническая деятельность ОБСЕ в рамках Трёхсторонней Контактной Группы, а также деятельность данной организации по поддержанию мира в рамках Специальной Мониторинговой Миссии в Украине. Автором были выявлены международно-правовые причины низкой эффективности посредничества ОБСЕ и невозможности обращения сторонами конфликта к иным доступным в рамках ОБСЕ процедурам мирного урегулирования споров, таким как Валлеттскому механизму, Суду по примирению и арбитражу и

---

♦Ахмедов Этибар Мазахир оглы - докторант, Бакинский государственный университет (Азербайджан).  
E-mail: etibar.ahmedov23@mail.ru

прочим. Была исследована также официальная позиция ОБСЕ по отношению к российско-украинской войне, начавшейся 24 февраля 2022 года.

**Ключевые слова:** российско-украинский конфликт; мирное урегулирование споров; СММ ОБСЕ; посредничество ОБСЕ; ТКГ; Устав ООН; Крымский полуостров; Совет Безопасности ООН.

После распада СССР большая часть бывших советских республик заняла пророссийскую позицию, присоединившись к Содружеству Независимых Государств (СНГ), Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС) и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Постсоветское пространство, можно сказать, что было «восстановлено» под эгидой Российской Федерации, хоть и не столь надежно и прочно как во время существования СССР. Однако три бывших советских республик в Балтийском регионе – Латвия, Литва и Эстония заняли прозападную позицию и в 2004 г. после внесения соответствующих изменений в свою политическую систему вступили в Европейский союз (ЕС) и Организацию Североатлантического договора (НАТО). Вслед за этими тремя республиками в ЕС и НАТО хотели присоединиться также Украина и Грузия [17, р. 20].

Вопрос о возможности принятия Украины и Грузии в НАТО обсуждался на саммите НАТО в Бухаресте в апреле 2008 г. В ходе встречи глав государств и правительств Североатлантического Совета лидеры стран НАТО в Бухарестской декларации от 3 апреля 2008 г. заявили о своем намерении принять Украину и Грузию в НАТО, в силу чего очередным «шагом» в процессе вступления этих стран в НАТО являлось следование ими Плану действий по членству [17, р. 16].

Процесс евроинтеграции Украины отодвинул на несколько этапов назад неожиданный отказ президента Виктора Януковича подписать 21 ноября 2013 г. соглашение об ассоциации с ЕС, который стал причиной массовых протестов, более известных как «Евромайдан» [3]. Проходившие с ноября 2013 г. по февраль 2014 г. антиправительственные протесты на площади Независимости в Киеве закончились отставкой президента В. Януковича. Возникший политический кризис в Украине создал благоприятные условия для аннексии Крымского полуострова Россией, а на территории Донбасса провозглашению пророссийскими повстанцами Донецкой и Луганской Народных Республик [19, р. 181].

После захвата Россией Крымского полуострова и последующего провозглашения ДНР и ЛНР конфликт на территории Украины постепенно обретал характер «замороженного конфликта». К данному типу конфликтов обычно относят конфликты в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии, Косово и пр. в силу того, что международными усилиями удалось всего лишь «заморозить» данные конфликты путём введения режима прекращения огня без устранения причин лежащих в их основе для окончательного политического урегулирования данных конфликтов [22, р. 316].

После аннексии Россия рассматривала Крымский полуостров как часть своей территории, и поэтому любые инициативы о направлении миссии ОБСЕ на данную территорию были неприемлемы для Москвы, и как следствие, за весь период функционирования СММ ОБСЕ территория Крыма так и не была включена в мандат миссии.

В начале марта 2014 г. председатель ОБСЕ направил своего личного посланника Тима Гулдиманна и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств Астрида Торса в

Крым. Вернувшись с Крыма, они заявили о напряженности обстановки и риске кровопролития на данном регионе.

Перед проведением референдума в Крыму 16 марта 2014 г. председатель ОБСЕ Дидье Буркхальтер заявил о невозможности направления представителей БДИПЧ для осуществления мониторинга за выборами в связи с незаконностью проведения такого референдума [25, pp. 298-299].

Официальная позиция России по отношению к республикам Донбасса в корне отличалась от отношения к Крыму. Несмотря на прямые доказательства участия российских вооруженных сил в конфликте на востоке Украины, официальная Москва категорически опровергала такие заявления и утверждала о своей непричастности к конфликту с одновременным подтверждением территориальной целостности Украины. Свою непричастность Россия доказывала тем, что в своих заявлениях воздерживалась от намёков, указывающих на намерения аннексировать территорию Донбасса или признавать независимость ДНР и ЛНР [21, p. 279].

На фоне возрастания напряженности в регионе активизировалась деятельность ОБСЕ по поддержанию мира. 21 марта 2014 г. решением Постоянного совета ОБСЕ №1117 была учреждена Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. Согласно пункту 3 данного решения, в полномочия СММ ОБСЕ входят: а) сбор информации и составление доклада об общей ситуации в плане безопасности на районах осуществления мониторинга; б) установление и сообщение фактов относительно случившихся инцидентов, в особенности, связанных с нарушениями основных принципов и обязательств, принятых в рамках ОБСЕ; в) наблюдение за соблюдением прав человека и основных свобод и оказание поддержки их соблюдению; г) установление контакта с местными, региональными и центральными органами власти, этноконфессиональными группами, локальными сообществами, представителями гражданского общества, а также с местным населением; д) содействие взаимной коммуникации на местах для снижения военно-политической напряженности [10].

За весь период своей деятельности СММ ОБСЕ в Украине, можно сказать, что являлась «глазами и ушами» не только самой ОБСЕ, но и всего международного сообщества в целом [20, p. 24].

Формально СММ была направлена ОБСЕ для осуществления мониторинговой инспекции на всей территории Украины. Однако на деле деятельность по наблюдению, в основном, осуществлялась в регионе Донбасса. В течение всего периода своего функционирования СММ имела лишь ограниченный доступ в подконтрольные повстанцам районы, а в Крымский полуостров вообще не имела доступа в связи с российской аннексией. Конечно, в рамках ОБСЕ могли предприниматься попытки расширения СММ и на территорию Крыма, однако такие попытки были обречены на провал из-за консенсусного характера принятия решений директивными органами ОБСЕ, в силу чего, как минимум, одного отказа России было бы достаточно для непринятия соответствующего решения [18, pp. 131–132].

Наряду с деятельностью ОБСЕ по поддержанию мира на территории Украины, также осуществлялась деятельность по непосредственному политическому урегулированию конфликта в Украине посредством встреч на высшем уровне в нормандском формате и посреднической деятельностью ОБСЕ в рамках Трёхсторонней контактной группы.

Официальной датой образования нормандского формата принято считать 6 июня 2014 г., так как именно в этот день в Нормандии по инициативе президента Франции Ф. Олланда прошла первая встреча лидеров четырех стран для обсуждения конфликта в Украине. В знак

поощрения посреднических усилий ОБСЕ для урегулирования конфликтов на общеевропейском пространстве нормандская четвёрка решила создать Трёхстороннюю контактную группу (ТКГ), состоящую из представителей ОБСЕ, Украины и России. ТКГ стала первой платформой для диалога между всеми заинтересованными сторонами и официально начала свою деятельность 8 июня 2014 г. [24, р. 328].

Следует отметить, что обращение к ОБСЕ для мирного урегулирования российско-украинского конфликта тождественно обращению к региональным органам и соглашениям, которое является одним из мирных средств разрешения споров, перечисленных в ст. 33 Устава ООН [14], т.к. на саммите в Хельсинки в 1992 г. ОБСЕ официально была провозглашена региональным соглашением по смыслу главы VIII Устава ООН [15].

Заседания ТКГ могли быть созваны любым из её участников в максимально короткие сроки без ограничений по частоте их проведения. Незаменимую роль ТКГ сыграла при установлении контакта между украинским правительством и лидерами повстанцев Донбасса, тем самым, выступив в качестве заметного сдерживающего механизма против дальнейшей эскалации ситуации. В условиях непосредственного участия всех заинтересованных сторон, включая представителей «народных республик», специальный представитель председателя ОБСЕ выступал в качестве посредника на протяжении всего переговорного процесса по урегулированию конфликта в Украине.

Фундаментальным достижением ТКГ считается принятие в её рамках Минского протокола<sup>5</sup> сентября 2014 г.<sup>1</sup>, в котором нашли своё отражение договорённости сторон касательно политических, гуманитарных и иных вопросов конфликта [24, р. 331].

В отличие от традиционных посреднических механизмов, которые, зачастую, носят обособленный характер, посредничество ТКГ было тесно связано с деятельностью механизмов высшего политического уровня, в частности, нормандской четвёрки, а также с деятельностью других структур ОБСЕ.

Нормандский формат являлся мощным политическим рычагом воздействия на стороны конфликта, и поэтому неудивительно, что принятие второго Минского соглашения состоялось именно под его руководством. Однако, несмотря на некоторое влияние нормандского формата на работу ТКГ, все же данная группа обладала значительной свободой и гибкостью при осуществлении посреднической деятельности.

Тесная связь ТКГ с другими структурами ОБСЕ, в особенности с СММ ОБСЕ, обеспечивала необходимой достоверной информацией ТКГ о действиях сторон конфликта, в силу чего специальный представитель председателя ОБСЕ мог занимать наиболее объективную позицию в ходе переговорного процесса [24, р. 334–335].

По отношению определения статуса участников ТКГ между украинской и российской сторонами существовали разногласия. Так, Москва рассматривала ТКГ в качестве платформы для ведения переговоров между украинским правительством и республиками Донбасса, в которой Россия выступала сопосредником наряду с ОБСЕ. Киев же, в свою очередь, рассматривал ТКГ как группу, состоящую из представителей ОБСЕ, России и Украины, наме-

<sup>1</sup> Полное наименование — 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. Заключен в Минске 5 сентября 2014 года. Также известен как первое Минское соглашение, Минский протокол или Минск I.

ренно не определяя статус представителей повстанцев Донбасса в переговорном процессе, так как в качестве реальной стороны конфликта рассматривал именно Россию [25, р. 301].

Однако учитывая практику международного посредничества, более объективной позицией в определении статуса участников Трёхсторонней Контактной Группы является признание посредником лишь ОБСЕ, а украинскую и российскую стороны фактическими сторонами конфликта. В качестве доказательства сказанному можно привести факт того, что именно ОБСЕ являлась непосредственным организатором переговоров и предлагала приемлемые для обеих сторон пути урегулирования конфликта, а также служила гарантом прозрачности переговоров. Иными словами, именно благодаря посредничеству ОБСЕ удалось организовать переговорный процесс с участием всех заинтересованных сторон.

Непризнание украинским правительством республик Донбасса в качестве официальных сторон спора является классическим подходом к международным спорам в международной практике. Так, в Уставе ООН под сторонами спора, как правило, подразумеваются государства-члены ООН, а в Статуте Международного Суда ООН прямо установлено, что Суд может рассмотреть исключительно межгосударственные споры. Более того, положения основополагающих документов ОБСЕ, в том числе регламентирующие порядок мирного урегулирования конфликтов на пространстве ОБСЕ, не могут быть применены республикам Донбасса в связи с тем, что эти самопровозглашенные республики не являются государствами-участниками ОБСЕ, более того, не рассматриваются в качестве официальных субъектов международного права.

Наверное, именно по этой причине для урегулирования конфликта на востоке Украины стороны не обращались к элементам системы мирного урегулирования споров ОБСЕ, таким как Суду по примирению и арбитражу, Валлеттскому механизму и прочим. Особенностью системы мирного урегулирования споров ОБСЕ является ее применимость исключительно к межгосударственным спорам, а конфликт на востоке Украины рассматривался как внутрисударственный спор, именно поэтому, на наш взгляд, для мирного урегулирования данного конфликта не был использован потенциал ОБСЕ в полной мере [2, с. 46].

На наш взгляд, одной из причин низкой эффективности посредничества ОБСЕ в рамках ТКГ являлось отсутствие возможности у представителей республик Донбасса выступать непосредственными сторонами в переговорном процессе. Их участие в качестве официальных сторон в ТКГ поспособствовало бы большему взаимному доверию и уважению, и как следствие, более продуктивным переговорам.

Несмотря на то, что РФ являлась одной из сторон ТКГ, однако, в отличие от Украины, она, до начала «специальной военной операции» в Украине в феврале 2022, официально не была признана в качестве стороны или представляющую какую-либо сторону конфликта на Донбассе. Именно такой «промежуточный статус» России предоставлял ей гораздо большие полномочия в рамках СММ по сравнению с Украиной. В частности, оставаясь формально «нейтральной» стороной Россия могла направить наблюдателей в СММ из числа своих граждан, в то время как граждане Украины не могли стать наблюдателями в данной миссии. Нельзя сказать, что украинцы вообще не участвовали в деятельности СММ, так как, согласно ежегодным отчетам СММ ОБСЕ в Украине, сотни украинцев являлись официальными сотрудниками миссии, однако лишь в качестве вспомогательного персонала.

Участие российских наблюдателей благоприятно сказывалось на ходе наблюдательной миссии, способствуя положительному отношению к наблюдателям СММ со стороны повстанцев Донбасса [18, p. 126].

Для реализации положений о режиме прекращения огня, закрепленных в Протоколе «по итогам консультаций...» от 5 сентября 2014 г. был принят Меморандум «об исполнении положений Протокола по итогам консультаций...» от 19 сентября 2014 г.<sup>2</sup> В Меморандуме были предусмотрены конкретные меры по обеспечению режима прекращения огня, среди которых особо следует выделить следующие: а) создание зоны безопасности с общей шириной не менее 30 км путём отвода всех видов артиллерии калибром свыше 100 мм как минимум на 15 км от линии соприкосновения как с украинской стороны, так и со стороны республик Донбасса (пункт 4); б) стороны обязались снять минные заграждения в зоне безопасности и не устанавливать новые в приграничных данной зоне территориях (пункт 6); в) установление запрета на полеты над зоной безопасности боевой авиации и БПЛА, за исключением БПЛА, принадлежащих СММ ОБСЕ (пункт 7) [7].

В один и тот же день – 2 ноября 2014 г. в ДНР и ЛНР, в нарушение Минского соглашения 2014 г., повстанцы провели парламентские выборы и выбор глав «народных республик». Согласно отчету СММ ОБСЕ, за выборами последовало резкое возрастание напряженности в связи с наращиванием военной техники и боеприпасов на территории Донбасса. Подобные действия повстанцев Донбасса негативно сказались на процессе мирного урегулирования спора в связи с грубым нарушением достигнутых договорённостей в сентябре 2014 г.

В таких условиях в рамках ТКГ были осуществлены активные посреднические усилия для снижения напряжённости посредством проведения консультации в форме видеоконференций и прямых встреч, которые прошли 24 декабря 2014 г. и 31 января 2015 г. в городе Минске. Несмотря на усилия ТКГ, в январе-феврале 2015 г. боевики Донбасса развернули серию наступательных операций, в ходе которых были захвачены Донецкий аэропорт и один из крупнейших железнодорожных узлов Украины, имеющий важное стратегическое значение для обеих сторон, – город Дебальцево. Усилия по противодействию эскалации конфликта предпринимались также на разных уровнях в рамках нормандского формата. Значимым итогом таких усилий является принятие 12 февраля 2015 г. Комплекса мер по выполнению Минских соглашений<sup>3</sup>.

Хотя заключение второго Минского соглашения стало возможным именно благодаря усилиям нормандской четвёрки, однако, формально сторонами, подписавшими данное соглашение, были те же стороны, которые подписали первое Минское соглашение и Меморандум в сентябре 2014 г.: а) участники ТКГ ОБСЕ: 1) посол Х. Тальявини (со стороны ОБСЕ); 2) Л.Д. Кучма (украинская сторона); 3) посол М.Ю. Зурабов (российская сторона); б) представители повстанцев Донбасса: 4) А.В. Захарченко (глава ДНР); 5) И.В. Плотницкий (глава ЛНР) [26, pp. 221-222].

В Декларации от 12 февраля 2015 г. принятом в один день со вторым Минским соглашением лидеры Франции, Германии, России и Украины официально на нормандский формат

<sup>2</sup> Полное наименование — Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина. Принят в Минске 19 сентября 2014 года. Также известен как Минский меморандум.

<sup>3</sup> Комплекс мер по выполнению Минских соглашений был заключен в Минске 12 февраля 2015 года. Также известен как второе Минское соглашение или Минск II.

возложили функцию контрольного механизма за выполнением Минских договорённостей 2014-2015 гг. Примечательным является также указанное в Декларации намерение лидеров использовать свое влияние на стороны конфликта для содействия выполнению положений соглашения [4].

Второе Минское соглашение также было одобрено резолюцией № 2202 Совета Безопасности ООН от 17 февраля 2015 г. [9]. В данной резолюции подчеркивается необходимость выполнения сторонами конфликта положений, закрепленных в «Комплексе мер», в особенности соблюдение режима прекращения огня. Однако дальнейшие события показали, что резолюция СБ ООН не повлияла значительным образом на ход военного противостояния между украинским правительством и республиками Донбасса и осталась практически нереализованной [12, с. 153]. Несмотря на это, резолюция № 2202 имеет важное международно-правовое значение в связи с тем, что посредством её принятия достигнутым в рамках ТКГ ОБСЕ договоренностям был дан обязательный характер для исполнения сторонами спора, можно сказать, что положениям договорённостей был дан статус международно-правовой нормы.

Минские соглашения 2014-2015 гг. составляли основу переговорного процесса по урегулированию конфликта на Донбассе вплоть до вторжения России на территорию Украины в 2022 г.

С целью повышения эффективности работы ТКГ в мае 2015 г. в рамках данной контактной группы были созданы четыре рабочие группы: 1) по вопросам безопасности; 2) по политическим вопросам; 3) по вопросам беженцев, внутренне перемещенных лиц и гуманитарной помощи; 4) по экономическим вопросам и восстановлению объектов. Впоследствии большая часть обсуждений велась уже на уровне рабочих групп, притом, на более профессиональном уровне [16, pp. 344–345].

Фундаментальной особенностью переговоров по урегулированию конфликта на Донбассе является то, что в базовых минских соглашениях, в которых определены конкретные рамки переговоров, не предусматриваются никакие двусмысленные положения о статусе Донецкой и Луганской областей, а именно в этих документах не содержится ни единого намёка на возможность предоставления этим областям независимости. В пункте 11 второго Минского соглашения предусмотрено лишь проведение конституционной реформы и принятие новой Конституции Украины, в котором обязательно должна была быть предусмотрена децентрализация Украины и предоставление особого статуса ОРДЛО<sup>4</sup>.

Таким образом, участники Минских соглашений единогласно подтвердили, что провозглашение независимости «народных республик» фактическими властями на Донбассе *не имеет юридической основы* и эти территории, непременно, после соответствующих конституционных реформ, подлежат включению в состав единой Украины. Однако, несмотря на это, чаще всего мирные переговоры заходили в тупик из-за открытых требований повстанцев о предоставлении подконтрольных им областям независимости. Также лидеры ДНР и ЛНР неоднократно заявляли, что единственно приемлемым для них вариантом является присоединение к России и только формально они поддерживают Минские соглашения. Доказательством сказанному служат обширные реформы в ДНР и ЛНР: выдача новых паспортов и номерных знаков транспортных средств, введение новых школьных программ, установление

<sup>4</sup> ОРДЛО – так официальный Киев называет территорию ДНР и ЛНР.

российского рубля в качестве официальной валюты, перевод своих часов на московское время и т.д. [23, pp. 225–226].

Поэтому украинское правительство, которое обязалось завершить конституционные реформы к концу 2015 г., так и не осуществило соответствующие меры. По-видимому, официальный Киев, учитывая настроения повстанцев, увидело в предоставлении «особого статуса» ОРДЛО предпоследний шаг на пути к окончательной независимости ДНР и ЛНР.

Невыполнение положений Минских соглашений создало неопределенную ситуацию, можно сказать, что «заморозило» эффективность переговорного процесса. На протяжении всего Минского процесса больше всего нарушений отмечалось со стороны республик Донбасса, однако Украина также давала немало поводов этим республикам не выполнять Минские договоренности.

В высших политических кругах Украины существовали две группы с противоположными стремлениями: первые боролись за территориальную целостность Украины, в том числе за возвращение Крымского полуострова, ставя территориальную целостность выше всех иных политических интересов; для вторых первоочередной целью являлась европейская и евроатлантическая интеграция (вхождение в ЕС и НАТО), даже ценой Крыма, возможно, и Донбасса [21, p. 287].

Посредством внесения поправок в Конституцию Украины 7 февраля 2019 г. юридически был закреплен евроатлантический и европейский курс Украины, что отражает непоколебимую позицию данной страны стать членом НАТО и ЕС [6].

С момента вторжения РФ на территорию Украины в феврале 2022 г. российско-украинский конфликт, можно сказать, достиг своего апогея. Данная война привела к краху современной системы международного правопорядка в силу того, что в ходе войны были грубо нарушены почти все основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН 1945 г. и Заключительном акте 1975 г.

Самым сложным обстоятельством российско-украинского конфликта является то, что государством-агрессором является один из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН. На практике, принятие резолюции, осуждающую действия постоянных членов СБ ООН, невозможно из-за права вето, которым они обладают. Так, 25 февраля 2022 г. российская делегация наложила вето на проект резолюции СБ ООН, осуждающего «агрессию» России против Украины и предусматривающего вывод российских войск с территории Украины [11]. 30 сентября 2022 г. Россия также воспользовалась правом вето относительно проекта резолюции, которым осуждалось проведение референдума в некоторых захваченных областях Украины и решение России аннексировать эти территории [13].

На фоне бессилия СБ ООН перед массовыми нарушениями международного мира и безопасности наблюдается резкая критика деятельности данного органа, на которого Уставом ООН была возложена главная ответственность по поддержанию международного мира и безопасности [14]. В частности, критикуется неспособность СБ ООН применить все возможные средства и механизмы для оперативного реагирования на серьезные ситуации, касающиеся международной безопасности [1, с. 125].

Пути повышения эффективности механизма принятия решений СБ ООН активно обсуждаются с 1993 г. в рамках Рабочей группы специально созданной Генеральной Ассамблеей ООН для этих целей. Еще в первые годы функционирования Рабочей группы в рамках данного «форума» выдвигались различного рода инициативы по поводу необходимости расши-

рения круга постоянных и непостоянных членов СБ ООН [8, с. 207–208]. Однако, по нашему мнению, основной проблемой, препятствующей СБ ООН выступать активным международным актором в поддержании мира и безопасности, является ничем не ограниченное право вето. Цель наделения таким исключительным правом постоянных членов ООН заключалась в установлении особой ответственности данных государств в поддержании международного мира и безопасности, а также в необходимости обеспечения свободного и коллегиального характера деятельности СБ ООН [1, с. 126].

Тема реорганизации СБ ООН довольно обширна для дискуссий, однако мы коснемся самого необходимого в данной проблеме касательно повышения роли СБ ООН для прекращения боевых действий в Украине и обеспечения необходимой силовой поддержки усилий ОБСЕ по мирному урегулированию данного конфликта. По нашему мнению, необходимым изменением, которого нужно внести в Устав ООН, является введение ограничения на использование права вето постоянным членом СБ ООН, *являющимся непосредственной стороной конфликта*. Возможность наложить вето каким-либо государством на принятие резолюции, осуждающей действия данного государства, действительно, является серьезным недостатком современного международного права.

Российско-украинская война особенно сильно ударила на репутации ОБСЕ как региональной организации, призванной поддерживать мир и безопасность на европейском континенте, практически аннулировав все достижения ОБСЕ в данной области и грубо нарушив нормы и принципы ОБСЕ, закрепленные в Хельсинкском Заключительном акте 1975 г., Парижской хартии 1990 г. и других документах ОБСЕ.

Военные действия России на территории Украины были встречены срезкой критикой в рамках директивных органов ОБСЕ. На 29-ой встрече Совета министров ОБСЕ, проходившей 1-2 декабря 2022 г. в городе Лодзь (Польша), Тройка ОБСЕ<sup>5</sup>. Генеральный секретарь ОБСЕ, а также главы делегаций большинства государств-участников ОБСЕ в своих выступлениях осудили международные преступления, совершенные Россией в ходе боевых действий.

В заявлении Тройки ОБСЕ содержалось осуждение агрессии России против Украины и проведения референдума в Донецкой, Херсонской, Луганской и Запорожской областях Украины с целью создания правовой основы незаконной аннексии данных территорий. Также в заявлении Тройки осуждались многочисленные случаи нарушения норм международного гуманитарного права, зафиксированные докладчиками Московского механизма ОБСЕ.

Подобные вопиющие нарушения норм международного права, а также принципов и обязательств, предусмотренных в Хельсинкском Заключительном акте, Парижской хартии для новой Европы, Хартии европейской безопасности и других документах ОБСЕ были признаны наибольшей угрозой европейской безопасности со времен Второй мировой войны.

Несмотря на имеющее место события на пространстве ОБСЕ, Тройка ОБСЕ выразила убежденность в востребованности ОБСЕ как региональной организации, в рамках которого доступны уникальные средства и механизмы для политического урегулирования современных международных конфликтов.

---

<sup>5</sup>В состав Тройки ОБСЕ входят действующий, бывший и будущий председатели ОБСЕ, как правило, являющиеся министрами иностранных дел государств-участников ОБСЕ.

На 29-ой встрече Совета министров ОБСЕ глава делегации Болгарии Николай Милков весьма справедливо отметил, что «ОБСЕ – это организация мирного времени», так как осуществление мандата данной организацией невозможно в условиях жёсткого противостояния в области безопасности. Далее он заявил, что это, однако, не повод для прекращения усилий в рамках ОБСЕ по обеспечению мира и безопасности на общеевропейском пространстве, так как история ОБСЕ изобилует случаями резких расхождений в позициях государств-участников организации. Поэтому вместо прекращения усилий должны быть предприняты попытки для нахождения более эффективной дипломатии по урегулированию современных конфликтов, представляющих угрозу миру и безопасности в Европе [5].

Таким образом, с 2014 по 2022 г. ОБСЕ сыграла непосредственную роль в процессе мирного урегулирования российско-украинского конфликта, а после вторжения России на территорию Украины в феврале 2022 г. данная организация играет важную роль в оказании политического давления на Россию для прекращения агрессии против независимости, суверенитета и территориальной целостности Украины.

На сегодняшний день, по нашему мнению, единственным возможным вариантом разрешения российско-украинского конфликта является его урегулирование посредством предусмотренных в ст. 33 Устава ООН мирных средств разрешения споров. Однако для этого, в первую очередь, необходимо достичь полного прекращения огня и возобновить переговорный процесс на основе минских соглашений с обязательным участием представителя ОБСЕ для оказания посреднических услуг в урегулировании российско-украинского конфликта. На наш взгляд, сторонам конфликта также следует обратиться к альтернативным механизмам мирного урегулирования споров доступным в рамках ОБСЕ, в частности, к Суду ОБСЕ по примирению и арбитражу.

### Библиография

1. Аксенов А. Б. К вопросу о реформировании Совета Безопасности ООН и соблюдении требований права вето // Вестник экономики, права и социологии, 2017, №4, с. 125-129.
2. Ахмедов Э.М. Система мирного урегулирования споров ОБСЕ: международно-правовые вопросы // Право и политика, 2023, № 8, с. 38 - 58. DOI: 10.7256/2454-0706.2023.8.43981 EDN: YEMNLD URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=43981](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43981)
3. Год спустя после Евромайдана: мнения экспертов // URL: [https://www.bbc.com/russian/international/2014/11/141120\\_euromaidan\\_kiev\\_anniversary](https://www.bbc.com/russian/international/2014/11/141120_euromaidan_kiev_anniversary)
4. Декларация в поддержку процесса украинского урегулирования. Полный текст. 12.02.2015. URL: <https://tass.ru/info/1763072>
5. Заключительный документ двадцать девятой встречи Совета министров ОБСЕ в Лодзе, 1–2 декабря 2022 г. // *Официальный сайт ОБСЕ*. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/544378\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/544378_0.pdf)
6. Конституція України, Редакція від 01.01.2020 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно шагов, направленных на имплементацию Мир-

ного плана Президента Украины П.Порошенко и инициатив Президента России В.Путина от 19 сентября 2014 года. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/1/123807.pdf>

8. Мустафаева Н. И. Совет Безопасности ООН как приоритет реформы ООН // Актуальные проблемы российского права, 2016, №2 (63), с. 206-214.

9. Резолюция СБ ООН № 2202 от 17.02.2015. Документ S/RES/2202 (2015). URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2202\(2015\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2202(2015))

10. Решение Постоянного совета № 1117 от 21 марта 2014 года. Документ PC.DEC/1117. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/117108.pdf>

11. Россия наложила вето на резолюцию Совета Безопасности, осуждающую ее действия на территории Украины // URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/02/1418872>

12. Симонова А.Е., Соловьева А.С. О роли Совета Безопасности ООН в деле поддержания мира и безопасности // Закон и право, 2021, №6, с. 151-154. doi: 10.24412/2073-3313-2021-6-151-154

13. Совет Безопасности ООН: Россия наложила вето на резолюцию, осуждающую аннексию территорий Украины // <https://news.un.org/ru/story/2022/09/1432952>

14. Устав ООН (полный текст) // URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>

15. Хельсинский документ СБСЕ «Вызов времени перемен» от 10 июля 1992 г. // URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf>

16. Haug H. The Minsk agreements and the OSCE Special Monitoring Mission: providing effective monitoring for the ceasefire regime // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 342-357.

17. Henrikson A. K. The trauma of territorial break-up: the Russia-Ukraine conflict and its international management—geopolitical strategy and diplomatic therapy // Geopolítica(s), 2022, №13(1), pp. 11-36.

18. Härtel A., Pisarenko A., Umland A. The OSCE's Special Monitoring Mission to Ukraine: the SMM's work in the Donbas and its Ukrainian critique in 2014–2019 // Security and Human Rights, 2020, №31, pp. 121-154.

19. Mackiewicz L. More than counting ceasefire violations – the human dimension within the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2018, Baden-Baden 2019, pp. 181-191.

20. Peško M. The OSCE's engagement in response to the crisis in Ukraine: meeting new challenges with new solutions // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2016, Baden-Baden 2017, pp. 23-32.

21. Remler P. OSCE Mediation in an eroding international order // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 273-288.

22. Rojansky M. The Ukraine-Russia conflict: away forward // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 315-325

23. Sahin K. The status-neutral approach as a new impetus for the conflicts in Eastern Ukraine and in Transdnistria // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2018, Baden-Baden 2019, pp. 219-235.

24. Schlöpfer C. Ukraine crisis and mediation: not business as usual // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 327-341.

25. Shakirov O. NoSCE or next generation OSCE? // Security and Human Rights, 2016, №27, pp. 289-314.

26. Tagliavini H. Mediation in the crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015 // IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2015, Baden-Baden 2016, pp. 217-227.