

Ihor Hurak

UMOWY ZAWARTE W MIŃSKU I UWARUNKOWANIA ICH WPROWADZENIA. TEORIA A PRAKTYKA

Otwarcie agresywne działania regularnych oddziałów armii rosyjskiej na wschodzie Ukrainy w ostatniej dekadzie sierpnia 2014 r., znaczące straty po stronie ukraińskiej – dotyczące zarówno żołnierzy, jak i sprzętu bojowego – oraz brak odpowiedniej reakcji na te wydarzenia ze strony czołowych polityków na arenie międzynarodowej radykalnie zmieniły równowagę sił w Donbasie na początku jesieni. Ten stan rzeczy przyczynił się do podpisania we wrześniu w stolicy Białorusi najpierw tak zwanego Protokołu mińskiego, a później – memorandum w celu jego realizacji. Dokumenty przewidywały natychmiastowe zawieszenie broni, wyprowadzenie z terytorium Ukrainy nielegalnych formacji wojskowych, sprzętu bojowego i najemników, wycofanie ciężkiej broni kalibru ponad 100 mm na co najmniej 15 km od linii frontu, zapewnienie stałego monitorowania granicy ukraińsko-rosyjskiej przez OBWE, rozmieszczenie grupy obserwatorów OBWE w strefie zawieszenia broni, uwolnienie wszystkich jeńców i osób nielegalnie przetrzymywanych, przyjęcie ustawy „O niedopuszczeniu ścigania i karania osób w związku z wydarzeniami, które miały miejsce w części obwodów donieckiego i ługańskiego”, wprowadzenie decentralizacji poprzez przyjęcie i realizację ustawy „O szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego”¹.

¹ *Протокол по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента*

Wspomniane dokumenty i ustawy – przyjęte przez Ukraińską Radę Najwyższą 16 września – były poważnymi ustępstwami władz ukraińskich wobec Rosji i kierowanych przez nią terrorystów. Strona ukraińska zgodziła się na amnestię dla osób, które uczestniczyły w wydarzeniach w regionie Donbasu objętym operacją antyterrorystyczną, pod warunkiem, że nie popełniły one poważnych przestępstw i że w ciągu miesiąca po wejściu ustawy w życie zrezygnują z działań sprzecznych z prawem². Na terytorium zajętych przez wojska rosyjskie i prorosyjskich separatystów miał być wprowadzony również specjalny tryb funkcjonowania samorządu, dający władzom lokalnym uprawnienia do zawarcia umów dotyczących rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Stworzono podstawy prawne udziału samorządów w powoływaniu kierownictwa prokuratury i sądów; przyznano obywatelom prawo do samookreślenia w kwestiach językowych oraz możliwość tworzenia oddziałów „milicji ludowej”³.

W ten sposób separatyści otrzymali mechanizm legitymizacji swojej władzy na okupowanych terytoriach, a rząd ukraiński – nadzieję na ustabilizowanie sytuacji na linii frontu, przerwanie działań zbrojnych, uwolnienie jeńców. W tym czasie Ukraińcom udało się zatrzymać ofensywę regularnych jednostek armii Federacji Rosyjskiej i doprowadzić do częściowej wymiany jeńców⁴. Sytuacja jednak nadal pozostawała złożona. Z Rosji na terytorium Ukrainy wciąż wjeżdżały nielegalnie kolumny wojskowych ciężarówek – tak zwanych „białych konwojów” – które pod przykrywką pomocy humanitarnej⁵ dla separatystów, dostarczały broń i amunicję, a z powrotem zabierały wyposażenie ukraińskich fabryk, węgiel oraz ciała rosyjskich żołnierzy⁶. Nadal trwały, chociaż z mniejszą intensywnością, ostrzały pozycji

Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина, <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true> [dostęp: 5.09.2014]; Меморандум об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы относительно совместных шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина, <http://www.osce.org/ru/home/123807?download=true> [dostęp: 20.09.2014].

² Верховна Рада України ухвалила Закон „Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей”, <http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/97812.html> [dostęp: 16.09.2014].

³ Закон України „Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> [dostęp: 16.09.2014].

⁴ Звернення президента про реалізацію мирного плану (текст), http://dt.ua/POLITICS/zvernennya-prezidenta-pro-realizaciyu-mirnogo-planu-tekst-153550_.html [dostęp: 12.10.2014].

⁵ W najlepszym wypadku razem z taką pomocą.

⁶ Всі вантажівки четвертого «гуманітарного конвою» Росії виїхали з України – РНБО, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26669535.html> [dostęp: 1.11.2014]; Російський “гумконвой” вивез с луганського заводу унікальне обладнання – СМІ, http://censor.net.ua/news/316378/rossiyiskiyi_gumkonvoyi_vyvez_s_luganskogo_zavoda_unikalnoe_oborudovanie_smi [dostęp: 15.12.2014]; Міфи кремлівської пропаганди, <http://na.mil.gov.ua/13952-mifi-kremlivsko%D1%97-propagandi-3> [dostęp: 6.02.2015].

українських⁷. В wyniku операції бойових сепаратисти (приз wsparciu armii rosyjskiej) в okresie od września 2014 do stycznia 2015 r. przejęli kontrolę nad dużą częścią strefy neutralnej „na kierunku donieckim, ługańskim i mariupolskim”, powiększając zajęte terytorium o 500 km².

Większość punktów porozumień podpisanych w Mińsku pozostawała wyłącznie na papierze. Nowe spotkania Trójstronnej Grupy Kontaktowej albo nie odbywały się, albo nie przynosiły żadnych pozytywnych wyników. Co więcej, od początku 2015 r. na dużą skalę wznowione zostały działania militarne w rejonie lotniska w Doniecku, doszło także do krwawych incydentów, w których zginęło wielu cywilów⁸.

W takich okolicznościach konieczne stało się spotkanie na najwyższym szczeblu. 11 i 12 lutego przywódcy Ukrainy, Francji, Niemiec i Rosji przeprowadzili w Mińsku 16-godzinne negocjacje zakończone przyjęciem i podpisaniem „Listy działań dotyczących implementacji porozumień mińskich” oraz „Deklaracji w sprawie działań na rzecz implementacji porozumienia mińskiego”.

Częściowo powtarzają one treść dokumentów podpisanych w Mińsku we wrześniu 2014 r.: m.in. punkty o przerwaniu działań zbrojnych, wycofaniu ciężkiego uzbrojenia, monitorowaniu i weryfikacji zawieszenia broni przez OBWE, uwolnieniu wszystkich jeńców i osób nielegalnie przetrzymywanych, wycofaniu z Ukrainy wszystkich obcych sił zbrojnych, sprzętu wojskowego i najemników.

Jednakże wiele przepisów rozszerza albo wyjaśnia treści wcześniejszych ustaleń. Nawet pobieżna analiza „Listy działań...” i „Deklaracji...” pozwala wyodrębnić zarówno pozytywne, jak i negatywne zmiany w stosunku do dokumentów podpisanych we wrześniu. Do pierwszych należy umieszczone w deklaracji potwierdzenie „pełnego poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy”. Za sukces strony ukraińskiej należy uznać postanowienie dotyczące przywrócenia „pełnej kontroli nad granicą państwową ze strony rządu Ukrainy w całej strefie konfliktu”. Był to ważny krok naprzód w porównaniu

⁷ *Українських військових обстрілюють трохи менше – РНБО*, http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/09/140922_donbas_situation_rnbo_rl, 22.09.2014; С. Дорош, *Річниця Мінських угод: конфлікт на роки?* http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150904_minsk_agreement_anniversary_sd [dostęp: 4.09.2015].

⁸ *Завтра ОБСЄ збереться на спеціальне засідання через погіршення ситуації на сході України*, <http://time-ua.com/novini/ukraina-i-svit/10167-zavtra-obs-zberetsya-na-specalne-zasadannya-cherez-pogrshennya-situac-na-shod-ukrani> [dostęp: 25.01.2015]; М. Жартовська, О. Коваленко, *П'ять місяців Мінським домовленостям. Результат для України*, <http://www.pravda.com.ua/cdn/cd1/2015year/map> [dostęp: 5.02.2015].

⁹ *Хроніка зустрічі у Мінську. Четвірка домовилася про припинення вогню*, http://24tv.ua/hronika_zustrichi_u_minsku_chetvirka_domovilasya_pro_pripinennya_vognyu_n542438 [dostęp: 12.02.2015]; *Декларация Президента Російської Федерації, Президента України, Президента Французької Республіки і Канцлера Федеративної Республіки Німеччина про підтримку Комплексу заходів з імплементації Мінських домовленостей, схваленого у Мінську 12 лютого 2015 року*, <http://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-prezidenta-rosijskoyi-federaciyi-prezidenta-ukra-34695> [dostęp: 12.02.2015].

z dokumentami z września, w których znalazły się tylko zapewnienia stałego monitoringu na ukraińsko-rosyjskiej granicy państwowej i kontroli ze strony OBWE oraz utworzenia strefy bezpieczeństwa w regionach przygranicznych Ukrainy i Rosji.

Pozytywne jest również to, że w dokumentach nie pojawiają się określenia „autonomia”, „federacja” albo „federalizacja”; nie ma w nich też wzmianek o „Donieckiej Republice Ludowej” lub „Ługańskiej Republice Ludowej” (w celu identyfikacji obszarów kontrolowanych przez separatystów używa się określenia „poszczególne rejony obwodów donieckiego i ługańskiego”). Nie ma w nich również określenia oficjalnego stanowiska w tej sprawie Oleksandra Zacharczenki i Ihora Płotnyckiego, samozwańczych przywódców tych „republik”, którzy podpisali „Listę działań...” niemal jako osoby prywatne. W dokumentach jednoznacznie stwierdza się, że wybory na terytorium kontrolowanym przez separatystów powinny odbyć się zgodnie z prawem ukraińskim i z udziałem obserwatorów OBWE. Deklaracja przewiduje powołanie ciała kontrolnego, które będzie się regularnie zbierać i monitorować stan realizacji umów.

Nie mniej obszerna jest lista zapisów, które wywołują obawy i niepokój strony ukraińskiej. Zapisy te są ustępstwami wymuszonymi na władzach państwowych Ukrainy. Na „Liście działań...”, w punkcie dotyczącym ułaskawienia i amnestii nie znalazł się zapis wykluczający z tego procesu osoby, które dopuściły się poważnych przestępstw. Czyli według tego dokumentu amnestia obejmuje każdego. Za poważne ustępstwo należy również uznać zapis, że w wyniku reformy konstytucyjnej dotyczącej decentralizacji władzy, w nowej konstytucji Ukrainy zostanie umieszczony zapis o specjalnym statusie niektórych części obwodów donieckiego i ługańskiego. Zatem w odróżnieniu od porozumienia z 2014 r., nowy dokument przewiduje wprowadzenie stałego, a nie czasowego statusu specjalnego tych rejonów, gwarantującego duży stopień ich samodzielności.

Absurdalny, a jednocześnie zrozumiały z punktu widzenia interesów Federacji Rosyjskiej, jest wprowadzony do „Listy działań...” zapis poświęcony sprawie zwrotu władzom Ukrainy pełnej kontroli nad granicą państwową. Realizacja tego punktu obwarowana została spełnieniem przez Kijów szeregu warunków, ale wypełnienie części z nich zależne jest od separatystów, tj. Rosji. Odzyskanie kontroli nad granicą zostało także znacznie przesunięte w czasie. W dokumencie wprowadzono zapis, że wycofanie ciężkiego sprzętu wojskowego armii ukraińskiej ma odbywać się od obecnej (tj. z lutego 2015) linii frontu, a nie od linii wyznaczonej przez memorandum z września 2014 r.

Warto podkreślić, że „Lista działań...” i „Deklaracja...” nie wspominają ani o aneksji przez Rosję Krymu, ani o tak zwanych „konwojach humanitarnych”, które dostarczają broń na tereny kontrolowane przez separatystów. Natomiast umieszczono zapis, że liderzy „normandzkiej czwórki” popierają negocjacje trójstronne z udziałem UE, Ukrainy i Rosji w celu uzgodnienia zapisów, które budzą obawy Rosji w związku z wprowadzeniem „Umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie

wolnego handlu między Ukrainą a UE”¹⁰. Oznacza to, że w tym przypadku mamy do czynienia z bezprecedensową sytuacją: przywódcy Niemiec i Francji w imieniu UE zgodzili się wziąć udział w dyskusji na temat przepisów, które są częścią układu o stowarzyszeniu między UE a państwem kandydującym.

Przyjęcie tych dokumentów zostało niejednoznacznie odebrane przez ukraińskie społeczeństwo. Niektórzy politycy i eksperci podkreślali, że prezydent Ukrainy zdołał obronić podstawowe interesy państwa i traktowali dokumenty jako „zwycięstwo ukraińskiej dyplomacji”. Inni uznali „Listę działań...” za manewr taktyczny, podkreślając, że jej punkty nie są zapisane precyzyjnie, co pozwoli zainteresowanym stronom interpretować dokument w taki sposób, jaki będzie dla nich korzystny. Pojawiały się też liczne bardzo negatywne oceny przyjętych dokumentów¹¹.

Analizując ich treść – i sytuację, w której zostały przyjęte – należy podkreślić kilka ważnych, budzących obawy momentów. Jest rzeczą ogólnie znaną i wielokrotnie potwierdzaną, że za separatystami z Donbasu stoi Federacja Rosyjska. Początek konfliktu we wschodniej Ukrainie¹² spowodowała działalność rosyjskich grup dywersyjnych. Separatyści i rosyjscy najemnicy wykorzystują do walki przeciwko armii ukraińskiej¹³ dostarczaną do Donbasu przez Rosję broń. Największe straty armia ukraińska poniosła w starciu z oddziałami regularnej armii rosyjskiej, które w ostatniej dekadzie sierpnia 2014 r. przekroczyły ukraińsko-rosyjską granicę¹⁴. Pomimo tych faktów Rosja w negocjacjach nie jest traktowana jak agresor, jak państwo, które wspiera terrorystów – ale występuje jako arbiter. W takich okolicznościach strona rosyjska nie bierze na siebie żadnych zobowiązań. Nawet wymogi dotyczące wycofania z terytorium Ukrainy „obcych sił militarnych”, sprzętu bojowego, który nie może należeć do nikogo innego oprócz Rosji, Kreml całkowicie ignoruje. Władze FR stale powtarzają, że na Ukrainie nie ma wojsk rosyjskich.

¹⁰ Декларация Президента Российской Федерации, Президента Украины, Президента Французской Республики и Канцлера Федеративной Республики Германия в поддержку Комплекса мер по выполнению Минских соглашений, принятого 12 февраля 2015 года, <http://www.president.gov.ua/ru/news/32236.html> [dostęp: 12.02.2015]; Протоколу за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи стосовно кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України Петра Порошенка та ініціатив Президента Росії Володимира Путіна, <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true> [dostęp: 20.09.2014].

¹¹ Мінські домовленості. Реакція соцмереж, <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058355> [dostęp: 12.02.2015]; ЗМІ: Мінські угоди – перемога чи поразка?, http://www.bbc.com/ukrainian/press_review/2015/02/150213_press_13feb_hk [dostęp: 13.02.2015].

¹² «Кто ты, «Стрелок»?», <http://zavtra.ru/content/view/kto-tyi-strelok> [dostęp: 22.10.2014].

¹³ США мають докази, що Росія й надалі постачає зброю і бойовиків в Україну, <http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/29/7033378> [dostęp: 29.07.2014]; Затриманий військовий РФ розповів, як Росія постачає на Донбас зброю та бійців, <http://tsn.ua/ato/zatrimaniy-viyskoviy-rf-rozpoviv-yak-rosiya-postachaye-na-donbas-zbroyu-ta-biyziv-465120.html> [dostęp: 29.07.2015].

¹⁴ Ллоуайсцьк: цифри і факти, <http://tyzhden.ua/Society/122995> [dostęp: 7.11.2014].

Ponadto w dokumencie nie ustalono terminów wycofania z terytorium Ukrainy „obcych sił militarnych”, najemników i sprzętu bojowego, tak jak nie uzgodniono mechanizmów dyscyplinujących strony.

Zachód oficjalnie uzależnia zniesienie sankcji wobec FR od realizacji umów z Mińska. Wielokrotnie podkreślali to czołowi politycy europejscy i amerykańscy¹⁵. Jednak takie bardzo uproszczone podejście do rozwiązania „kwestii ukraińskiej” całkowicie ignoruje problem Krymu. Nie możemy także zapominać, że większość sankcji wobec Rosji została wprowadzona jeszcze przed przyjęciem dokumentów we wrześniu 2014 r. Wygląda więc na to, że niektórzy europejscy i amerykańscy politycy, pod presją wielu czynników, szukają możliwości takiego „uproszczenia” i gdyby Rosja podjęła kroki w kierunku deeskalacji, oni chętnie zadecydowaliby o zmniejszeniu, a nawet zniesieniu sankcji.

Przyjęte w Mińsku w lutym 2015 r. dokumenty były kompromisem, przy czym w trakcie rokowań na największe ustępstwa musiała pójść strona ukraińska. Pomimo pewnych strat wynikających z podpisania tych dokumentów, Ukraina uzyskała możliwość deeskalacji konfliktu, wzmocnienia dialogu w sprawie wymiany jeńców, wsparcie europejskich przywódców i dodatkowy czas. Trzeba powiedzieć, że dwa ostatnie czynniki są bardzo ważne z perspektywy średnio- i długoterminowej.

Jednak przyjęte porozumienia nie zostały wdrożone. W chwili obecnej, mimo pewnych pozytywnych zmian, żaden z 13 punktów „Listy działań dotyczących implementacji porozumień mińskich” nie został zrealizowany w 100 procentach. Separatyści regularnie naruszają zawieszenia broni, ostrzeliwiają oddziały armii ukraińskiej (także z zakazanej broni ciężkiej), celowo utrudniają pracę członkom misji OBWE itp.¹⁶.

W takich okolicznościach trudno spodziewać się szybkiej realizacji zobowiązań politycznych, które w ramach mińskich porozumień wzięła na siebie strona ukraińska. Latem 2015 i na początku 2016 r. partnerzy zachodni podkreślali konieczność wykazania przez Ukrainę przynajmniej częściowej realizacji politycznej części mińskich dokumentów. Jednak w związku z niewykonaniem przez se-

¹⁵ *Санкції Євросоюзу діятимуть, доки Росія не виконає Мінські угоди – Брок*, http://ipress.ua/news/sanktsii_yevrosoyuzu_diyatymut_doky_rosiya_ne_vykonaie_minski_ugody_brok_133001.html [dostęp: 24.07.2015]; *США не скасують санкції проти РФ, поки не будуть виконані мінські домовленості, – Блінкен*, <http://ua.112.ua/svit/ssha-ne-skasuiut-sanktsii-proty-rf-poky-ne-budut-vykonani-minski-domovlenosti-blinken-310171.html> [dostęp: 9.05.2016]; *Меркель: ЄС не скасує санкцій проти Росії, поки не буде виконано мінські угоди*, <http://novynarnia.com/2016/02/01/merkel-yes-ne-skasuye-sanktsiy-proti-rosiyi-poki-ne-bude-vikonano-minski-ugodi> [dostęp: 1.02.2016].

¹⁶ *Бойовики “ЛНР” перешкоджають роботі ОБСЄ на Донбасі*, http://gazeta.ua/articles/np/_bojoviki-lnr-pereshkodzhayut-roboti-obse-na-donbasi/654166 [dostęp: 21.10.2015]; *Терористи не пустили спостерігачів ОБСЄ до опорних пунктів*, <http://glavcom.ua/news/teroristi-ne-pustili-spostergachv-obs-do-opornih-punktiv--355058.html> [dostęp: 5.06.2016].

paratystów części związanej z kwestiami bezpieczeństwa, władze ukraińskie nie zdecydowały się na to¹⁷. W obecnej sytuacji – głównie z powodu destruktywnego stanowiska zajmowanego przez Kreml i akcji kontrolowanych przez Rosję separatystów – szybka realizacja dokumentów uchwalonych w stolicy Białorusi w lutym 2015 r. jest mało prawdopodobna.

¹⁷ Б. Яременко, *Мінські домовленості: спроба аналізу підходів та намірів учасників процесу*, <http://glavcom.ua/digest/minski-domovlenosti-sproba-analizu-pidhodiv-ta-namiriv-uchasnikiv-procesu-354057.html> [dostęp: 31.05.2016].