Релокация в Стамбул: приблизились ли Москва и Киев к миру?

Евгений Прейгерман

Резюме

После трех встреч в Беларуси и нескольких недель общения в онлайн-режиме российско-украинские переговоры переместились в Стамбул. По их итогам стороны заявили о достигнутом прогрессе. Однако перспектива заключения мирного соглашения пока не выглядит близкой. Помимо трудностей за столом переговоров, обсуждаемые параметры возможного соглашения встретятся с серьезными препятствиями как внутри Украины, так и на международном уровне.

Содержание

1 Стамбульский дебют
2 Контуры договоренностей или все еще запросная позиция?
3 Международные гарантии безопасности и проблемы украинских предложений
4 Киевский трек и позиция США

29 марта в Стамбуле состоялся уже четвертый очный раунд переговоров о мире между Россией и Украиной. Он длился около трех часов, хотя изначально стороны планировали растянуть его на несколько дней. Так, украинские переговорщики анонсировали трехдневную встречу (28-30 марта), а российские говорили у двух днях (29-30 марта).

Стамбульский дебют

Турция стала новой переговорной площадкой, заменив в этом качестве Беларусь. Глава украинской делегации Давид Арахамия назвал это «первой победой Украины», подчеркнув, что Турция является «другом и партнером». Релокация произошла во многом ожидаемо, так как Анкара старается занимать политически нейтральную позицию по отношению к воюющим странам (являясь при этом одним из крупнейших поставщиков вооружений для Украины). Хотя в целом,

Турция, как и Беларусь, не нейтральное государство. Она член НАТО, и изначально это обстоятельство казалось российскому руководству значимым, из-за чего Москва отказывалась от более ранних предложений организовать переговоры на турецкой территории.

То, что релокация площадки все же состоялась, – результат повышенной дипломатической активности Анкары и лично президента Эрдогана. Кажется даже, что эта активность вышла за рамки лишь «добрых услуг», то есть предоставления площадки и обеспечения ее логистики и безопасности, и уже имеет черты посредничества. В этом смысле символично и показательно, что стамбульский раунд переговоров открывал сам Эрдоган. А на протяжении последних нескольких недель содержание регулярных телефонных бесед президента Турции с украинским и российским коллегами активно комментировали другие турецкие официальные лица. Поэтому можно ожидать, что турецкое сопровождение переговорного процесса будет значительно более публичным и активным, чем белорусское и сейчас, и в 2014-2020 годах.

Также перенос переговорной площадки может свидетельствовать о том, что Москва не прочь усилить позиции Турции. Притом фактор членства Анкары в НАТО здесь может играть как раз позитивную роль для России, так как при желании и возможностях Турция способна блокировать наиболее опасные и невыгодные Москве решения альянса. Да и в целом сильная в политико-дипломатическом отношении страна-член НАТО, имеющая по многим темам отличающуюся от союзников позицию, это по определению интересный для Москвы сюжет. К тому же статус посредника/переговорной площадки защитит Турцию от давления западных стран по поводу необходимости присоединяться к экономическим санкциям против России. Наконец, стамбульская релокация, вероятно, может повысить международную легитимность переговорного процесса и тем самым несколько улучшить имидж России в долгосрочной перспективе.

Контуры договоренностей или все еще запросная позиция?

Как мы отмечали в прошлом выпуске подкаста «Последний понедельник», переезд переговоров в Стамбул на фоне повышенной дипломатической активности Турции создавал эмоциональный фон и дополнительные предпосылки для движения вперед по отдельным вопросам. Комментарии участников в первые часы после переговоров, казалось, это подтверждали. Во многих СМИ, в том числе российских, была заметна линия на позитивное освещение итогов встречи.

Однако по факту никаких договоренностей в рамках четвертого раунда очных переговоров достигнуто не было, о чем свидетельствует и его относительно небольшая продолжительность. Отмечаемый российской стороной конструктив заключался в том, что была получена «понятно сформулированная [позиция Украины] по включению в договор». Хотя, насколько можно судить по имеющейся информации, в том или ином виде большинство украинских предложений уже звучали на предыдущих встречах. В публичном пространстве, как и в систематизированном письменном виде, они действительно были сформулированы впервые, чем и объясняется изначальный информационный ажиотаж вокруг стамбульских переговоров. Брифинг украинских переговорщиков для СМИ вначале даже немного запутал: речь идет об уже детально обсуждаемых контурах договоренностей или все еще о запросной позиции Киева? Оказалось, что пока о запросной позиции.

Украинские предложения сводятся к следующему:

- Готовность Украины отказаться от амбиций по вступлению в НАТО, провозгласить постоянный нейтральный и безъядерный статус, а также не размещать на своей территории иностранные базы и воинские контингенты обусловлена необходимостью заключить международный договор, который создаст работающий многосторонний механизм гарантий безопасности для Украины.
- В случае принятия предложения о механизме международных гарантий военные учения на территории Украины будут проводиться только с согласия стран-гарантов.
- Гарантии безопасности не будут действовать на территориях с неурегулированным статусом, то есть в Крыму и на Донбассе. При этом украинская сторона признает собственную территорию исключительно в границах по состоянию на конец 1991 года.
- Для достижения окончательной договоренности по статусу Крыма и Севастополя предлагается дедлайн в 15 лет, на протяжении которых Украина и Россия будут вести переговоры, воздерживаясь от применения силы.
- Будущее Донбасса Киев предлагает решить отдельно в ходе встречи Владимира Зеленского и Владимира Путина.
- Будущий договор не должен препятствовать возможному вступлению Украины в ЕС, а страны-гаранты должны способствовать ускорению этого процесса.
- Предусматривается следующая модальность для подписания и имплементации договоров (судя по всему, двух – двустороннего и многостороннего): проработка деталей и согласование текстов переговорными командами –

парафирование министрами иностранных дел России и Украины – подписание главами государств России и Украины – проведение многосторонней конференции по международным гарантиям безопасности – проведение референдума в Украине – ратификация международного договора о гарантиях безопасности парламентами государств-гарантов и Украины.

Международные гарантии безопасности и проблемы украинских предложений

Пожалуй, главная проблема украинской запросной позиции, которая моментально бросается в глаза, это ее сложность и запутанность. Многие предложения могут быть интересными для будущей дискуссии о новой региональной системе безопасности. Но в условиях масштабной войны они не выглядят реалистичными. А текущая ситуация на фронте до сих вообще не предрасполагает к достижению устойчивых договоренностей.

Более того, по словам представителей украинской делегации, приведенные выше пункты являются «наиболее принципиальными требованиями», от которых Киев «ни в каком случае не откажется». Такая публичная постановка вопроса также не внушает оптимизма по поводу быстрого прогресса переговоров.

Основное внимание в предложениях Киева ожидаемо привлекла тематика международных гарантий безопасности, так как она формализует широкую интернационализацию российско-украинского конфликта. К тому же, объясняя свою задумку, киевская делегация провела параллели ни много ни мало с подразумевающей коллективную оборону статьей 5 Устава НАТО. Притом идеи Киева идут даже дальше: в случае военной агрессии против Украины предлагается ограничить период консультаций стран-гарантов о формах и способах оказания помощи тремя днями. Если за это время консультации не приведут к дипломатическому разрешению проблемы, то страны-гаранты будут должны оказать Украине военную помощь, предоставить вооружение и, возможно, даже обеспечить режим закрытого неба.

В этих предложениях очевидно стремление исправить недостатки Будапештского меморандума в условиях, когда альтернатива в виде членства в НАТО недоступна. Поэтому подчеркивается, что гарантии должны быть «четкими и юридически обязывающими». Однако если большинство стран НАТО не готовы брать на себя обязательства по коллективной обороне Украины в рамках военно-политического альянса, то еще менее вероятно, что они будут готовы удовлетворить запросы Киева с применением запутанного и переполненного рисками механизма

гарантий. Именно об этом и говорят первые публичные реакции стран, которых Украина хотела бы видеть гарантами. Поэтому либо механизм гарантий будет максимально упрощен и сделан безопасным для самих потенциальных гарантов, либо он никогда не будет реализован.

Пока же присутствует путаница даже со списком возможных гарантов. На брифинге для СМИ в Стамбуле глава украинской делегации назвал постоянных членов Совета Безопасности ООН, Турцию, Германию, Канаду, Италию, Польшу и Израиль. Также он предложил создать юридическую возможность для всех других желающих стран присоединиться к механизму. Ранее в непубличных дискуссиях представители Украины также говорили о важности включить в список гарантов всех своих соседей, в том числе Беларусь. Такая путаница означает, что нет не только какого-то концептуально проработанного видения, но и системных консультаций с названными потенциальными гарантами. Представитель украинской делегации Александр Чалый заявил, что консультации со странами уже начались, а Давид Арахамия – что «некоторые страны дали уже предварительное согласие» стать гарантами, но «мы ждем официальных сообщений».

Очевидна и еще одна проблема с предложенной Киевом модальностью – референдум. Украинские представители подчеркивают, что по закону референдум не может проводиться в условиях военного времени. Поэтому для его организации необходимо отменить военное положение. А это подразумевает, что вначале российские войска должны выйти с территории Украины, и только после этого может пройти референдум. Сложно представить, что после всего произошедшего Россия просто согласится вывести войска в надежде, что народ Украины поддержит подписанный договор на референдуме (особенно после 8-летней эпопеи с имплементацией Минских соглашений). Не говоря уже о том, что подобная модальность оставляет без ответа слишком много более технических вопросов.

Предложение о «дипломатическом подвешивании» статуса Крыма на 15 лет также не может устраивать Москву, даже если предположить, что она готова проявить какую-то гибкость при разработке формулировок мирного договора.

Ни в украинских предложениях, ни в комментариях российских представителей не говорилось о других ранее заявлявшихся темах: демилитаризации, денацификации и статусе русского языка. Вряд ли это свидетельствует о том, что Москва готова от них отказаться. Тема демилитаризации, очевидно, будет привязана к договоренностям по нейтральному статусу и международным

гарантиям безопасности. Поэтому ее детализация произойдет уже после достижения согласия по этим вопросам. Статус русского языка, вероятно, также остается для Москвы принципиальным пунктом, однако вряд ли она будет требовать чего-то вроде полного языкового равенства в формате двух государственных языков или государственного и официального. Денацификация остается наиболее абстрактным вопросом, но, судя по всему, Россия собирается настаивать на включении в мирный договор формулировки о запрете деятельности нацистских и неонацистских организаций на территории Украины.

Киевский трек и позиция США

Появляющиеся в публичном пространстве экспертные комментарии итогов четвертого раунда переговоров в основном концентрируются на сложностях, с которыми сталкиваются делегации стран за переговорным столом. Такой анализ априорно подразумевает, что единственные вызовы для сторон – это вначале добиться согласия оппонента на приемлемые формулировки в соглашении, а затем – строгого выполнения соглашения. Другими словами, анализ исходит из того, что в рамках конфликта российско-украинский трек переговоров единственный. Однако в реальности это не так. Как уже показано выше, интернационализация переговоров через искомые гарантии безопасности автоматически ведет к возникновению множества новых переговорных треков: фактически с каждой из потенциальных стран-гарантов. Но самое главное – это, условно говоря, киевский трек.

Громкие и победные заявления украинской делегации, а также предлагаемые Киевом сложные схемы договоренностей вызваны, видимо, пониманием, что для украинских властей трудности не заканчиваются лишь за переговорным столом с россиянами. Не меньшим, а может и большим, вызовом является необходимость получить поддержку договоренностей внутри страны. Для этого и нужен нарратив о победах за переговорным столом и вокруг него. Этим объясняется и публичная риторика украинской делегации.

Киев настаивает, что договор может быть утвержден только всенародно на референдуме, так как будет требовать конституционных изменений. Уже сама эта модальность также исключает возможность достигнуть устойчивый мир в ближайшее время. Большая часть украинцев, не находящихся непосредственно в зоне активных боевых действий, пока вряд ли будет склонна поддержать договор, который не выглядит равноправным или даже выигрышным. А в Украине найдутся политические силы, которые назовут капитуляцией любой договор. И

уж тем более сложно представить общественное принятие такого договора на фоне доминирующего в украинском информационном пространстве нарратива о неизбежной военной победе. Поэтому даже если предположить, что переговорные команды способны найти формулировки, которые позволят заключить перемирие, проблема «киевского трека» ставит под сомнение устойчивость договоренностей.

Ситуация дополнительно осложняется тем, что США пока не определились с параметрами возможного соглашения, которые они готовы поддерживать, и со своими долгосрочными целями в контексте российско-украинского противостояния. Вашингтон делает тактическую ставку на поддержание оборонительного потенциала Украины и параллельное санкционное удушение России. При этом военная помощь Киеву держится на уровне, который не приведет к качественному перелому в ходе боевых действий. На практике это означает еще большее закручивание воронки войны, а значит – и более отдаленную перспективу перемирия. И у такого подхода, очевидно, много интересантов и лоббистов в США. Позже позиция Вашингтона вполне может измениться под влиянием стратегических и гуманитарных соображений, однако к тому времени и масштабы трагедии в Украине будут другими.

Евгений Прейгерман
Директор, Совет по международным отношениям «Минский диалог»