

Минск не идет в плюс

Елена Черненко, Максим Юсин, Сергей Строкань; Янина Соколовская

У Швейцарии мають відбутися переговори заступника міністра закордонних справ РФ Григорія Карасіна і помічника держсекретаря США Вікторії Нуланд, присвячені врегулюванню конфлікту в Україні. Напередодні глава МЗС РФ Сергій Лавров заявив, що в Москві "здивовані" позицією США і країн Євросоюзу, які ставлять дію односторонніх санкцій проти Росії в залежність від виконання владою РФ мінських домовленостей.

<http://www.kommersant.ru/doc/2763562>

Завтра в Швейцарии должны состояться переговоры заместителя министра иностранных дел РФ Григория Карасина и помощника госсекретаря США Виктории Нуланд, посвященные урегулированию конфликта на Украине. Накануне глава МИД РФ Сергей Лавров заявил, что в Москве "удивлены" позицией США и стран Евросоюза, которые ставят действие односторонних санкций против России в зависимость от выполнения властями РФ минских договоренностей от 12 февраля. "Каких-либо требований в адрес Киева не прозвучало, хотя подавляющее большинство пунктов договоренностей предполагает инициативные шаги именно Киева,— сказал глава российского внешнеполитического ведомства.— Получается парадокс: чем активнее Киев будет торпедировать минские договоренности, тем более виноватой оказывается Россия".

По словам Сергея Лаврова, завтра у Григория Карасина и Виктории Нуланд на столе переговоров будет лежать текст минских договоренностей. "Эти договоренности будут главным критерием на этих консультациях, как и в работе "нормандской четверки" (Украина, Россия, Германия, Франция.— "Ъ"),— пояснил российский министр.— Параграф за параграфом мы будем смотреть, что делается, а что не делается и на какую из сторон необходимо оказать дополнительное воздействие".

"Ъ" решил облегчить работу дипломатам и подготовил для них "шпаргалку".

1. Незамедлительное и всеобъемлющее прекращение огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины и его строгое выполнение начиная с 00 ч. 00 мин. (киевское время) 15 февраля 2015 года.

Несмотря на то что за четыре месяца, прошедшие после февральской встречи "нормандской четверки", стороны чуть ли не ежедневно обвиняют друг друга в нарушении режима прекращения огня, этот пункт минских соглашений удалось выполнить в большей степени, чем другие. После сдачи украинскими силовиками стратегически важного транспортного узла Дебальцево, которая произошла вскоре после достижения мирных договоренностей, в зоне конфликта не возникло ни одного нового котла, ни одна из сторон не провела масштабного наступления, в результате которого удалось бы завоевать новые территории, сдвинуть линию противостояния.

Главный позитивным итогом можно считать именно отказ обеих сторон от попыток изменить сложившийся в зоне конфликта статус-кво. Попыток захвата Мариуполя силами самопровозглашенной ДНР, как того опасались в Киеве, предпринято не было. В свою очередь, не предпринимает активных наступательных действий и украинская армия. Опрошенные "Ъ" военные эксперты считают, что для этого сейчас у нее нет ни сил, ни возможностей. Кроме того, в Киеве опасаются, что любое изменение ситуации на фронтах не в пользу ополченцев повлечет за собой более активное вовлечение в конфликт Москвы. После чего шансы украинских вооруженных сил на победу станут мизерными.

Тем не менее достигнутое перемирие остается чрезвычайно хрупким — в условиях практически ежедневных перестрелок и новых жертв с обеих сторон Донбасс продолжает жить под дамокловым мечом новой войны. Благовидный предлог для возобновления

боевых действий всегда найдется, особенно если одна из сторон будет целенаправленно его искать.

2. Отвод всех тяжелых вооружений обеими сторонами на равные расстояния в целях создания зоны безопасности.

Этот пункт был в целом выполнен, хотя и с многочисленными оговорками: большая часть артиллерийских систем калибра 100 мм и более, РСЗО "Торнадо-С", "Ураган", "Смерч", тактических ракетных систем "Точка" была отведена на предусмотренное минскими соглашениями расстояние.

Процесс отвода тяжелых вооружений шел непросто, с нарушением графика. При этом раз за разом стороны прибегали к маленьким хитростям, под видом отвода техники занимаясь ее передислокацией, что создавало сложности для мониторинга со стороны миссии ОБСЕ.

Реализация второго пункта минских договоренностей лишила обе стороны возможности держать в зоне размежевания ударный кулак, что затрудняет ведение широкомасштабного наступления. Тем самым созданы предпосылки для снижения интенсивности конфликта. Впрочем, миссия ОБСЕ продолжает время от времени фиксировать наличие вблизи линии разграничения определенной части тяжелых вооружений и их передислокацию. К тому же тяжелые вооружения отведены совсем недалеко — если будет принято политическое решение о возобновлении боевых действий, их возвращение на передовые позиции станет делом нескольких часов.

3. Обеспечить эффективный мониторинг и верификацию режима прекращения огня и отвода тяжелого вооружения со стороны ОБСЕ.

В условиях сохраняющейся напряженности в Донбассе задача обеспечения эффективного мониторинга со стороны ОБСЕ стала приоритетной. Однако попытки миссии ОБСЕ наладить взаимодействие со сторонами конфликта принесли весьма скромные результаты.

В миссии ОБСЕ с первого дня настаивали на необходимости предоставления информации о численности и расположении тяжелой техники, данных о предполагаемых путях отвода вооружений и сведений о пунктах, в которых техника будет храниться. По словам представителя миссии ОБСЕ Майкла Боцюркива, предоставление запрашиваемой информации — "обычная международная практика". Как считают в ОБСЕ, без этих данных, а также без неограниченного доступа к местам складирования вооружений миссия наблюдателей не сможет дать гарантию того, что техника отведена.

В Москве требования миссии ОБСЕ о предоставлении ей этих данных сочли "неоправданными". Как следует из заявления МИД РФ, выполнение этих условий минскими соглашениями не предусмотрено. "В соглашениях четко указано, на какое расстояние должна быть отведена тяжелая техника. Подтверждением того, что в этих зонах подобной техники нет, и должна заниматься миссия ОБСЕ", — считают в российском дипломатическом ведомстве.

Еще одним признаком трудностей, с которыми столкнулась миссия, стала отставка спецпредставителя ОБСЕ по Украине Хайди Тальявини, покинувшей свой пост в июне. Как заявил "Ъ" высокопоставленный источник в окружении главы МИД России и действующего председателя ОБСЕ Ивицы Дачича, возможности этой организации по содействию миру на Украине крайне ограничены. "От нас многого ожидают — и противоборствующие стороны, и мировые державы, — однако серьезно и реально повлиять на ситуацию мы не в состоянии. Наши наблюдатели могут разве что констатировать нарушение перемирия и положений мирного плана той или иной стороной, что они и делают, но предотвратить эти нарушения или каким-то иным способом воздействовать на ситуацию мы не в состоянии", — заявил источник "Ъ".

4. В первый день после отвода начать диалог о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и законом Украины "О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей".

Несмотря на регулярные заседания трехсторонней контактной группы в Минске, реальный диалог между Киевом, Донецком и Луганском, который бы позволил договориться о порядке проведения местных выборов, так и не был налажен.

В первых числах июля власти самопровозглашенных ДНР и ЛНР сделали шаг, который, по их мнению, "идет в русле реализации минских соглашений". Глава ДНР Александр Захарченко объявил, что 18 октября в республике состоятся местные выборы. По его словам, выборы пройдут "с соблюдением стандартов ОБСЕ при мониторинге со стороны Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и других международных организаций". Кроме того, лидер ДНР пообещал, что голосование будет организовано "с учетом принципиальных положений проекта закона Украины о выборах, разработанного ДНР и ЛНР и переданного в контактную группу в рамках "диалога о модальностях проведения местных выборов"

Однако эту инициативу не одобрили ни в Киеве, ни на Западе. Украинское руководство настаивает, что голосование должно пройти на неделю позже (одновременно с местными выборами на Украине) и в строгом соответствии с законодательством страны. А в ОБСЕ пояснили, что наблюдатели от этой организации в Донбасс без согласия Киева не поедут. Киев же такого согласия не даст. Таким образом, согласие ДНР (а затем и ЛНР) провести местные выборы не только не способствовало деэскалации, но, напротив, лишь обострило обстановку и создало новый раздражитель.

5. Обеспечить помилование и амнистию путем введения в силу закона, запрещающего преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины.

Этот пункт минских соглашений так и остался нереализованным. Камнем преткновения стала его различная интерпретация сторонами. Хотя в минских договоренностях не предусматривается каких-либо ограничений на помилование и амнистию, Киев настаивает, что на амнистию могут претендовать только те лица, которые не совершали преступлений против человечности. Учитывая, что механизм выявления тех, кто совершил подобные преступления, отсутствует, реализация этого пункта в обозримом будущем вряд ли возможна. В то, что этот пункт минских соглашений начнет работать, не особо верят и стороны конфликта. "Я ожидаю и подозреваю, что многие люди, которые совершали такие преступления, в процессе нормализации сбегут из Донецка и Луганска",— заявил в интервью "Ъ" глава МИД Украины Павел Климкин.

6. Обеспечить освобождение и обмен всех заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа "всех на всех".

Этот пункт был реализован лишь частично. После подписания минских соглашений стороны провели несколько обменов заложниками, однако до сих пор точно неизвестно, сколько именно украинских военных и ополченцев находится в плену. По оценке экс-главы Службы безопасности Украины Валентина Наливайченко, в плену у сил ДНР и ЛНР может оставаться до 300 украинских военнослужащих.

Обмена "всех на всех" не получилось, при этом процесс потребовал гораздо больше времени, чем пять дней, отведенных на него минскими соглашениями. Более того, после подписания соглашений Киев обвинил противоборствующую сторону в использовании заложников для "работы в рабских условиях" в донецком аэропорту.

Со своей стороны, в Донецке и Луганске утверждают, что украинские власти под видом пленных неоднократно пытались передать ДНР и ЛНР лиц, не попадающих под

эту категорию, в том числе оппозиционно настроенных гражданских активистов, никогда не державших в руках оружие.

7. Обеспечить безопасный доступ, доставку, хранение и распределение гуманитарной помощи нуждающимся на основе международного механизма.

Гуманитарная помощь в зону конфликта поступала и поступает от МЧС России, по линии Международного комитета Красного Креста (МККК), а также усилиями одного из богатейших людей Украины донецкого олигарха Рината Ахметова с территории, контролируемой украинскими властями.

В апреле МККК запросил на оказание помощи пострадавшему населению Донбасса дополнительное финансирование в размере \$34 млн (бюджет операции на 2015 год теперь составит \$84,5 млн). Значительные суммы из этого бюджета, как ожидается, пойдут на оказание помощи украинским беженцам, переместившимся в южные регионы России и Белоруссию. МККК взял под свою опеку больницы: 24 — на территориях, подконтрольных ополченцам, и еще 18 — в тех районах под контролем Украины, которые наиболее остро нуждаются в медикаментах.

По данным российских дипломатических источников "Ъ", в последние недели МККК испытывает трудности с доступом на территорию ДНР и ЛНР, в отношении которых Киев фактически ввел блокаду.

8. Определение модальностей полного восстановления социально-экономических связей.

Реализация этого пункта минских договоренностей зашла в тупик. Как заявил на днях президент Украины Петр Порошенко, украинские власти готовы к восстановлению отношений с Донбассом, но лишь при условии восстановления полного контроля Киевом внешней границы с РФ на всем протяжении, в том числе в Луганской и Донецкой областях. "Мы готовы в любое время полностью восстановить экономические связи с оккупированными территориями Донецкой и Луганской областей, снять все внутренние барьеры и ограничения на пути передвижения людей и товаров, но при условии, что мы восстанавливаем контроль над внешней границей, как это и предусмотрено минскими соглашениями. Если нет, то нечего жаловаться на контроль на линии соприкосновения",— заявил Петр Порошенко.

В свою очередь, представитель ЛНР на минских переговорах контактной группы Владислав Дейнего заявил: слова президента Украины о том, что экономическая блокада Донбасса будет снята только после установления Киевом контроля над границей с РФ, противоречат февральским соглашениям. По словам господина Дейнего, контроль на границе самопровозглашенной республики с РФ Киев сможет установить только после проведения местных выборов и при выполнении остальных пунктов мирного плана.

9. Восстановление полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта, которое должно начаться в первый день после местных выборов и завершиться после всеобъемлющего политического урегулирования к концу 2015 года.

Объективные предпосылки для реализации этого положения минских договоренностей еще не созданы (см. выше ход выполнения предыдущих пунктов). Тем не менее этот пункт соглашений стал одним из главных аргументов в информационной войне и инструментом давления со стороны Запада, обвиняющего Москву в стремлении воспрепятствовать переходу границы под контроль Киева. Формально до тех пор, пока этот пункт не будет выполнен, нельзя говорить о реализации минских соглашений в полном объеме. Именно из этой логики исходят многие киевские и западные политики, доказывая: пока не будет выполнен пункт 9 (а в обозримом будущем это едва ли

произойдет), нет оснований ставить вопрос о смягчении антироссийских санкций, введенных ЕС.

10. Вывод всех иностранных вооруженных формирований, военной техники, а также наемников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ. Разоружение всех незаконных групп.

Это положение минских договоренностей оказалось едва ли не самым расплывчатым и декларативным. Оно не определяет, какие именно формирования и из каких стран находятся в зоне конфликта, а также не дает четкого определения наемников и незаконных групп. В связи с этим каждая их сторон трактует это положение по-своему. По версии Киева и Запада, в зоне конфликта действуют российские военные. В ходе своего визита в Москву в конце мая помощник госсекретаря США Виктория Нуланд причислила РФ к сторонам конфликта в Донбассе, обвинив ее в продолжающейся военной помощи ДНР и ЛНР.

В свою очередь, Москва с такой интерпретацией категорически не согласна — она, напротив, обвиняет США и Запад в военной помощи Киеву. Периодически в официальных российских СМИ появляется информация о том, что на стороне Киева в Донбассе сражаются отряды иностранных "наемников" — наиболее часто в этой связи упоминаются поляки и грузины.

В общем, предпосылок и механизмов реализации этого пункта в обозримом будущем не просматривается.

11. Проведение конституционной реформы на Украине с вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей.

В начале июля президент Порошенко внес в Верховную раду проект изменений конституции, предусматривающий децентрализацию власти. "Децентрализация — это один из пунктов мирного плана главы государства. Мы предоставляем регионам большие права. Фактически сама общественность в виде громад (общин.— "Ъ") будет определять, как развиваться региону",— прокомментировал "Ъ" предлагаемые нововведения собеседник в администрации Петра Порошенко.

Впрочем, несмотря на стремление Киева представить нововведения как политическую реформу в рамках минских соглашений, децентрализация не решает главную проблему: вопрос о будущих отношениях между Киевом и самопровозглашенными ДНР и ЛНР. В этой ситуации в обеих самопровозглашенных республиках заявили о намерении игнорировать предложенные Киевом поправки к конституции, поскольку они вырабатывались без консультации с Донецком и Луганском.

12. На основании закона Украины "О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей" вопросы, касающиеся местных выборов, будут обсуждаться и согласовываться с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках трехсторонней контактной группы. Выборы будут проведены с соблюдением соответствующих стандартов ОБСЕ при мониторинге со стороны БДИПЧ ОБСЕ.

На следующий день после обнародования президентом Порошенко своего плана децентрализации власти ДНР и ЛНР сделали шаг, который, как они считают, "идет в русле реализации минских соглашений". Глава ДНР Александр Захарченко объявил, что 18 октября в республике будут организованы местные выборы (см. подробнее об этой инициативе в пункте 4).

Однако, несмотря на ссылку господина Захарченко на "проект закона Украины о выборах", речь идет всего лишь о предложенных ДНР и ЛНР формулировках, которые далеки от нормативов Киева.

В БДИПЧ ОБСЕ "Ъ" дали понять, что без согласия властей Украины представители этой организации в Донбасс не поедут. "БДИПЧ наблюдает за ходом выборов по приглашению стран-участниц ОБСЕ, именно они и должны направить приглашение на мониторинг",— пояснил "Ъ" глава бюро Михаэль Линк.

13. Интенсифицировать деятельность трехсторонней контактной группы, в том числе путем создания рабочих групп, по выполнению соответствующих аспектов минских соглашений.

Это положение было частично выполнено, несмотря на систематические демарши как одной, так и другой стороны. Во многом прогресс был достигнут благодаря усилиям спецпредставителя главы ОБСЕ на Украине Хайди Тальявини, проработавшей в этой должности ровно год, до конца июня, и сумевшей завоевать доверие и Киева, и представителей ДНР и ЛНР (на этом посту ее сменил австрийский дипломат Мартин Сайдик, до этого возглавлявший миссию своей страны при ООН).

По мнению дипломатов и экспертов, именно по динамике переговоров в контактной группе можно будет судить о жизнеспособности минских договоренностей. Однако продвижение во всех четырех рабочих подгруппах — по гуманитарным, политическим, экономическим вопросам, а также по вопросам безопасности — идет крайне медленно. Совместная работа не мешает сторонам обмениваться обвинениями и делать выпады в адрес друг друга.