

# **МОЛДОВА: ЛЕГКИХ РЕШЕНИЙ НЕТ**

12 августа 2003



international  
crisis group

---

Отчет № 147 – МГПК Европа  
Кишинев/Брюссель

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>	<b>i</b>
<b>I. ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>2</b>
<b>II. ПРЕДЫСТОРИЯ КОНФЛИКТА .....</b>	<b>2</b>
A. ГЕОГРАФИЯ И ИСТОРИЯ .....	2
B. ПРИДНЕСТРОВЬЕ СЕГОДНЯ .....	6
<b>III. РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТА .....</b>	<b>9</b>
A. ПОПЫТКИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ, 1992-2002 .....	9
B. КИЕВСКИЙ ДОКУМЕНТ И ПОСЛЕДУЮЩЕЕ РАЗВИТИЕ .....	11
C. КОНСТИТУЦИОННАЯ ИНИЦИАТИВА ВОРОНИНА.....	12
D. НОВАЯ ДИНАМИКА ПРОЦЕССА ВЫВОЗА АМУНИЦИИ И ВОЕННОЙ ТЕХНИКИ .....	14
E. ТУПИК В ПЕРЕГОВОРНОМ ПРОЦЕССЕ .....	15
<b>IV. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА: КИЕВСКИЙ ДОКУМЕНТ .....</b>	<b>17</b>
A. ФЕДЕРАТИВНЫЙ ПРИНЦИП.....	17
1. Вопрос принципа? .....	17
2. Приднестровизация и руссификация Молдовы? .....	19
3. Признание Приднестровья.....	19
4. Сколько должно быть субъектов? .....	20
B. ЯЗЫК .....	21
C. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ.....	22
D. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ И РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ.....	22
E. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД.....	25
F. ВОЕННЫЕ ГАРАНТИИ И МИРОТВОРЧЕСКИЕ СИЛЫ .....	25
G. ПРИНЯТИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ.....	29
<b>V. СЛОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ.....</b>	<b>30</b>
A. УМЕНЬШЕНИЕ ВЫГОД ОТ СТАТУС-КВО .....	30
B. СДЕЛАТЬ ОТКРЫТЫМ ПРИДНЕСТРОВСКОЕ ОБЩЕСТВО.....	33
C. СДЕЛАТЬ МОЛДОВУ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОЙ .....	35
D. ПРЕДЛОЖИТЬ СПРАВЕДЛИВОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ .....	36
<b>VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>37</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
A. КАРТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА .....	38
B. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	39
C. О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРУППЕ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КРИЗИСОВ .....	40



## МОЛДОВА: ЛЕГКИХ РЕШЕНИЙ НЕТ

### КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Конфликт в Приднестровской области Республики Молдова в меньшей степени обременен эксцессами межэтнической ненависти и давними претензиями одного народа к другому, чем другие конфликты в зоне ответственности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Он более других поддается конструктивному урегулированию. Вместе с тем «быстрое решение» в 2003 году, на которое надеялось голландское председательство ОБСЕ, также маловероятно. Необходимо достичь полноценного соглашения, чтобы не создавать дополнительных препятствий для предстоящего расширения Европейского Союза (ЕС) и не оставлять незащищенными его границы перед лицом международной преступности и высоким уровнем бедности. Нужен всеобъемлющий подход, при котором учитывались бы глубинные причины конфликта и принимались в расчет факторы, блокировавшие процесс урегулирования, начиная с 1992 года.

Ни одна из стран мира не признала законность приднестровской власти. Ее представителей подвергают целевым санкциям, как, например, запрету на въезд в США и страны ЕС. Вместе с тем правящие структуры Приднестровья все же смогли обеспечить некоторые атрибуты государства для этого небольшого клочка территории на левом берегу Днестра с населением, составляющим едва одну шестую часть от населения Молдовы. Приднестровское руководство поставило под свой контроль местную промышленность и таможенную службу вдоль своего участка молдавско-украинской границы и со своей стороны вдоль внутренней молдавской границы.

Это позволяет им получать не только прибыль от законной торговли, но, по всей видимости, и доходы от транзита товаров, следующих в Молдову и далее. Во втором случае их незаконные действия представляют угрозу для безопасности пространства, выходящего за пределы собственно молдавского региона. ЕС, у которого будет общая граница с Молдовой с 2007 года после вступления в Евросоюз Румынии, особенно заинтересован в урегулировании конфликта и упорядочении статуса Приднестровья.

Приднестровская элита (а также другие) предпочитает нынешний статус-кво ведению переговоров о каком-либо соглашении. Таким образом, важным звеном процесса урегулирования должно стать определение шагов, которые бы сократили или даже отменили преимущества, проистекающие из этого нездорового статус-кво, как, например, наложение санкций в отношении приднестровских лидеров и предприятий, оказание помощи правительству Молдовы в установлении единой таможенной системы вдоль всей ее границы.

Корыстные интересы элит по обе стороны Днестра вряд ли совпадают с интересами широких слоев населения. И хотя большинство жителей по обе стороны реки, естественно, выиграли бы от роста капиталовложений и торговли в случае урегулирования конфликта, там отсутствует общее понимание того, насколько дорого им обходится разделение страны и политический тупик, в котором она находится. Более того, власти Приднестровья препятствуют развитию гражданского общества, свободных средств массовой информации и партийного плюрализма. Как следствие, нет возможности для сво-

бодного высказывания своих взглядов о будущем этого региона. А значит, еще одним важным элементом процесса урегулирования должно стать возвращение свободного общества в Приднестровье. Урегулирование, которое бы просто закрепляло режим Смирнова, является неприемлемым.

В то же время экономические преобразования, демократизация, торжество закона, свобода средств массовой информации и права человека также в дефиците и по другую сторону Днестра. И потому, третьим звеном всеобъемлющего подхода к окончательному урегулированию должно стать обеспечение привлекательности Молдовы для приднестровцев в целях создания дополнительных стимулов для поддержания соглашения. Должны быть выработаны общие ориентиры в законодательной деятельности и применении законов, как в Молдове, так и в Приднестровье, необходимо регулярно подвергать их критическому обзору. Хорошо вознаграждать за их исполнение или применять целевые карательные меры за нарушение. Применительно к Молдове это могло бы поначалу выглядеть как не предоставление займов или допуска к некоторым сегментам европейского рынка. В отношении Приднестровья – продолжение политики ограничений на выдачу виз, замораживание средств и имущества предприятий, а возможно, и запрет на торговлю с приднестровскими компаниями, не зарегистрированными молдавскими органами власти. Дополнительной целью таких действий должна явиться гармонизация законодательства Молдовы и Приднестровья и реинтеграция государственных структур, которые развивались более десяти лет параллельно, для того чтобы проложить путь к реинтеграции.

Четвертым звеном должно стать справедливое предложение по окончательному урегулированию. Молдавской стороне следовало бы внести взаимоприемлемое предложение. Федерация – предпочтительно асимметричная и многочленная – была бы наилучшей политической системой для объединенной Молдовы; она не только бы предоставляла Приднестровью широкую автономию, но и держала бы его в постоянном взаимодействии с центральной властью. Она также должна включать структуру действующего механизма урегулирования споров, которая

могла бы справиться с решениями новых спорных вопросов.

И в заключение, любой договор нуждается в политических и военных гарантиях. Первые должны включать действующий механизм решения спорных вопросов, вторые – важны, чтобы препятствовать деятельности деструктивно настроенных лиц, провоцирующих насилие, в том числе, включая военных по обе стороны на действительной службе. Военные гарантии должны предоставляться в форме присутствия международных сил по обеспечению безопасности по мандату ОБСЕ.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### ОБСЕ, Евросоюзу и США необходимо:

1. Планировать процесс всеобъемлющего урегулирования, проводя демократические преобразования по обе стороны Днестра, уделяя особое внимание левому берегу (Приднестровье);
2. Обеспечить присутствие международных сил безопасности с мандатом ОБСЕ, под руководством ЕС, включая войска из России, и других заинтересованных стран-участниц ОБСЕ, и к 1 января 2004 года полностью сменить нынешние трехсторонние миротворческие силы в Молдове;
3. Подталкивать Украину и Молдову к заключению соглашения об организации на территории Украины совместных таможенных пунктов и присутствию независимых наблюдателей, в случае если Приднестровье будет по-прежнему отказывать молдавской таможенной службе в праве функционировать на приднестровской территории;
4. Создать траст-фонд под международным контролем, в который были бы вложены все доходы, получаемые молдавскими органами власти от приднестровских предприятий, и который, до тех пор, пока не заключено окончательное соглашение между обеими сторонами, использовался бы исключительно для финансирования экономического развития, инфраструктуры, образования,

образования, здравоохранения и социального обеспечения;

5. Подготовить программу восстановления объединенной Молдовы с опорой на скоординированную позицию международных доноров;
6. Увеличить помощь в рамках программ по языковому образованию и социальной интеграции, как в Молдове, так и в Приднестровье;

**Для ЕС:**

7. Открыть в Молдове полноценное представительство Еврокомиссии;
8. Составить и сделать приоритетным для Молдовы План действий, который ставит перед ней ясные цели – разработать его в тесном сотрудничестве с ОБСЕ и Советом Европы – за развитие демократии, верховенство закона и права человека, с постановкой конкретных целей для Приднестровья;
9. Подвергнуть приднестровское руководство дальнейшим санкциям, если оно продолжит практику блокирования переговорного процесса и вывода российского снаряжения, или если не сумеет достичь целей, поставленных в вышеописанном Плате действий ЕС для Молдовы, побудить Россию присоединиться к этим мерам и воздержаться от оказания помощи приднестровскому режиму в укреплении своей власти;

**Для ОБСЕ:**

10. Расширить состав миссии ОБСЕ в Молдове, по крайней мере, на три члена международного штаба, которые бы отвечали за продвижение процесса воссоединения, а также демократию и правопорядок, прежде всего в Приднестровье;
11. Подключить экспертов-экономистов, в том числе из Международного валютного фонда, к международным экспертам, работающим в Совместной конституционной комиссии;
12. Провести разъяснительную кампанию в Молдове о природе разделения власти, в

частности, на примере различных федеративных моделей, используя ее в качестве инструмента разрешения конфликтов;

13. Усилить сотрудничество между Приднестровьем и Молдовой на неофициальном уровне (например, между представителями экономических структур, НПО (неправительственных организаций) и средств массовой информации, организуя при этом (или поддерживая) проведение таких мероприятий, как «круглый стол», семинары и летние курсы;
14. Убедить страны-доноры в том, что добровольный фонд ОБСЕ для уничтожения и вывода снаряжения может быть использован для финансирования уничтожения снаряжения и на территории России после его вывода, или в том, что в указанных целях необходимо создать новый добровольный фонд;
15. Поручить стратегическому отделу секретариата ОБСЕ по делам полиции провести полномасштабную оценку потребностей Молдовы и подготовить программу обучения полицейских с прицелом на удовлетворение необходимости в усиленном полицейском обеспечении зоны безопасности по достижении окончательного урегулирования конфликта;

**Кишинев/Брюссель 12 августа 2003 года**



## МОЛДОВА: ЛЕГКИХ РЕШЕНИЙ НЕ БЫВАЕТ

### I. ВВЕДЕНИЕ

Конфликт в Приднестровской области Республики Молдова нередко называют «замороженным», точно так же, как и другие – в Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе (в Закавказье). Однако по сравнению с ними он вселяет больше надежд на прочное урегулирование. Яростные столкновения между молдавскими и приднестровскими войсками в 1992 году произошли в нескольких горячих точках и длились относительно недолго. Здесь было пролито гораздо меньше крови, чем во время боевых действий в Абхазии и Нагорном Карабахе. Хотя конфликт и носил некоторую этническую и языковую окраску, но его корни были в другом. Он не обременен глубокими спорами на исторические темы и в ходе непродолжительных боев повлек за собой сравнительно немного серьезных разрушений. Коллективное посредничество, в котором с 1993 года принимали участие Организация по сотрудничеству и безопасности в Европе (ОБСЕ), Россия и Украина, тем не менее, не привело к окончательному урегулированию и, прежде всего, потому, что в конфликт оказалось замешанным слишком много участников, кровно заинтересованных в сохранении нынешнего положения вещей.

Когда посредники в июле 2002 года представили новый проект окончательного урегулирования, переговорный процесс получил новый стимул. Этот Киевский документ впервые ввел в употребление понятие «федеративного государства». Кроме того, он был обнародован, когда мировая общественность стала уделять больше внимания Молдове. 29 мая 2002 года на саммите Европейский союз (ЕС) и Россия заявили о своем намерении сотрудничать в разрешении приднестровского конфликта, в то время как Нидерланды определили это урегулирование в качестве приоритетной

задачи своего председательства в ОБСЕ в 2003 году.

Повышенный интерес ЕС и стран-членов, естественно, оправдан. Частично в результате экономических потерь из-за нерешенности приднестровского конфликта Молдова является беднейшей страной в Европе. Приднестровье – это убежище для организованной преступности и как таковое представляет угрозу безопасности не только Молдовы, но и за ее пределами. В 2007 году, когда Румыния, как ожидается, станет членом ЕС, Молдова окажется в непосредственном соседстве с Евросоюзом. А поскольку эффективного контроля на рубежах Молдовы с Приднестровьем нет, граница между будущей территорией ЕС (Румынией) и Молдовой будет единственным препятствием на пути из Приднестровья в Западную Европу. Более того, почти 300 тыс. жителей Молдовы, в том числе Приднестровья, уже получили румынское гражданство, и еще больше, как ожидается, собираются сделать то же самое в ближайшие несколько лет<sup>1</sup>, что еще больше затруднит Евросоюз в осуществлении контроля за этой границей. На практике стабильность и процветание на новой границе расширенного ЕС не могут быть достигнуты без урегулирования конфликта.

Этот первый доклад МГПК по Молдове закладывает основы для лучшего понимания проблем, стоящих перед мировым сообществом. Он содержит базовую информацию по конфликту, в нем анализируются основные события, проис-

<sup>1</sup> Президент Воронин подписывает закон, открывающий двери перед двойным гражданством», *Basa-Press*, 9 июля 2003 года. В Республике Молдова примерно 4,3 млн. чел., из которых 630 тыс. проживают в Приднестровье.

ходившие в процессе урегулирования. Детально обсудив Киевский документ и рассмотрев факторы, служащие препятствием для заключения соглашения, его авторы выступают за многоаспектный подход, опирающийся на следующие положения: 1) отказ от имущественных интересов; 2) дальнейшая демократизация региона; проведение принципа верховенства закона и защита прав человека в Приднестровье; 3) проведение демократических и экономических реформ в Молдове; 4) предложение взаимовыгодного соглашения об урегулировании на основе новой федеративной конституции с политическими, экономическими и военными гарантиями для Приднестровья<sup>2</sup>.

## II. ПРЕДЫСТОРИЯ КОНФЛИКТА

### A. ГЕОГРАФИЯ И ИСТОРИЯ

Название «Молдова»<sup>3</sup> впервые появилось в Средние века. В XV веке княжество Молдова раскинулось от Карпат до берегов Днестра. В 1812 году территория к востоку от реки Прут была присоединена к России под названием «Бессарабия». Территория к западу от Прута стала частью Румынского королевства в 1859 году. Бессарабия заявила о своей независимости от России в 1918 году и объединилась с Румынией вскоре после этого заявления. Для того чтобы подчеркнуть свои претензии на Бессарабию, в 1924 году Москва учредила Молдавскую Автономную Советскую Социалистическую Республику (МАСССР) в составе Украины и на левом (восточном) берегу Днестра. В 1940 году Советский Союз захватил Бессарабию и образовал Молдавскую Советскую Социалистическую Республику (МССР), объединив ее центральную часть с западной частью МАСССР. Земли к востоку от Днестра, хотя их также частично заселяли молдаване, никогда не имели административной структуры, аналогичной правобережной (на западном берегу) территории в период до 1940 года. Кроме того, с 1941 по 1944 годы, когда Бессарабия и территория между Днестром и Бугом находились под контролем Румынии, союзницы Германии во Второй мировой войне, берега Днестра находились под разной юрисдикцией. Формально Бухарест вновь включил правый берег в состав румынского государства, но территория между Днестром и Бугом, названная Приднестровьем, считалась зоной румынской оккупации.

<sup>2</sup> Следующий доклад МГПК в этой серии более подробно остановится на ситуации в Приднестровье.

<sup>3</sup> Согласно самой распространенной версии, название Молдавии происходит от клички любимой собаки румынского князя Драгоша, который в начале XIV века охотился на зубров в лесах к востоку от Карпатских гор. Во время охоты собака Молда утонула в реке. С тех пор пошла молва, что Драгош назвал реку и окрестные земли Молдавией, а голову зубра он сделал гербом. В настоящее время голова зубра входит в состав государственных символов как Румынии, так и Молдавии. История Молдавии рассматривается в книге Charles King, *The Moldovans – Romania, Russia and the Politics of Culture* (Stanford, 2000).

После войны Молдова была восстановлена в границах 1940 года, прошла период индустриализации и подверглась русификации. До 300 тысяч русскоговорящих были расселены там в 1947-1959 годы, в основном в Приднестровье и в ряде более или менее крупных городов на правом берегу. В то же время более 500 тыс. молдаван были депортированы на Дальний Восток Советского Союза или были вынуждены работать за пределами своей республики<sup>4</sup>. Еще двести тысяч умерло во время великого голода в 1946-1947 годах, который был спровоцирован насильственной коллективизацией сельскохозяйственного сектора. Приднестровье, которое в 1945 году было развито в большей степени, стало индустриальным центром МССР. Экономика правого берега опиралась в основном на сельское хозяйство и легкую промышленность, а в Приднестровье доминировала тяжелая промышленность и заводы военно-промышленного комплекса СССР. В результате, Приднестровье – за исключением Григориополя и Каменки – приняло более городской характер и в большей степени, чем Бессарабия, подверглось русификации.

Приднестровье было не только экономическим центром МССР, но и территорией, откуда родом была большая часть местной элиты. Русские или обрусевшие молдаване из Приднестровья преобладали в государственных и партийных структурах, а также в экономике вплоть до 1980-х годов. Русский являлся основным языком республики, в то время как румынский выполнял роль разговорного. Кроме того, румынский язык (официально называвшийся молдавским) использовал кириллицу, а советские лингвисты и историки старательно доказывали, что молдавский язык отличен от румынского, а молдаване – народ, отличный от румын.

В конце 80-х годов благодаря горбачевской гласности и перестройке прорумынская интеллигенция смогла открыто заявить о своем неприятии русского господства. Вдохновленная аналогичным движением в прибалтийских республиках, она выразила свой протест в мае 1989 года, создав Народный фронт Молдавии, который за короткое

время превратился в массовое движение, требовавшее, кроме всего прочего, чтобы румынский был переведен на латиницу и стал официальным государственным языком. Это требование поддерживали не только вышедшие на улицу, простые молдаване, число которых росло день ото дня, но и партийные чиновники, настроенные на реформы.

В конце концов, 31 августа 1989 года Верховный Совет МССР принял закон об утверждении молдавского языка в латинской транскрипции) в качестве государственного. В статье 7 делалась оговорка, что каждый, кто по служебным обязанностям общается с людьми, должен знать как молдавский, так и русский языки. В течение пяти лет предусматривалось введение обязательных экзаменов на знание этих языков. Так как молдавское население в известной мере знало русский язык и лишь малая часть немолдаван умела разговаривать на новом государственном языке, это затронуло интересы в основном русскоговорящих, которые стали опасаться дискриминации и перспективы быть оттесненными на обочину общественной жизни.

Новый закон о языке, а также призывы сменить старые кадры под флагом перестройки открыли для румыноговорящих более широкий доступ к высоким постам в партийных и государственных структурах. Успех Народного фронта на первых же (с несколькими кандидатами) выборах в Верховный Совет МССР в 1990 году и последовавшее за этим его вхождение в новое правительство еще больше расширили эти возможности. Процесс демократизации в сочетании с новым законом о языке неизбежно привел к «молдаванизации» и «дерусификации» властных структур. К 1991 году этнические молдаване заняли почти 90 процентов ведущих позиций в правительстве и системе государственного управления.

С самого своего возникновения молдавское национальное движение оказалось в оппозиции к другим этническим группам. В южной Молдове проживают гагаузы (нацменьшинство числом около 160 тыс. чел.). Христиане, язык которых родственен турецкому. Имеется и 80 тыс. этнических болгар. В этих районах были проведены демонстрации протеста. В октябре 1990 года конфликт между молдаванами и гагаузами едва не привел к насильственным действиям. Рост анти-

<sup>4</sup> Wilhelm van Meurs, *The Bessarabian question* (New York, 1994), pp. 122-124. [Вильхем ван Мерс, Бессарабский вопрос. Нью-Йорк, 1994, сс. 122-124].



русских настроений и разговоры о возможном воссоединении с Румынией еще больше обеспокоили русскоговорящее население, что, как реакция, привело к появлению национализма<sup>5</sup> с их стороны и заставило их проводить контрдемонстрации и забастовки. Из всех организаций русскоговорящего населения наиболее значительным стал Объединенный совет трудовых коллективов (ОСТК), созданный 11 августа 1989 года на основе нескольких рабочих коллективов в Приднестровье. Митинги и протесты, организованные русским и украинским нацменьшинствами, имели место в двух крупнейших городах – Кишиневе и Бельцах.

Самым мощным было сопротивление в промышленных центрах Приднестровской области, в том числе в Бендерах, городе на правом берегу Днестра, в котором концентрация русскоговорящего населения, занятого в промышленности, была самой высокой, а некоторые заводы напрямую управлялись из Москвы. Административное руководство опасалось переходить в подчинение к молдавскому правительству и отвергало все идеи о большем суверенитете Молдовы или даже независимости. Отождествление своих интересов с интересами СССР встречалось гораздо чаще у людей в Приднестровье и Бендерах, чем в остальной части Молдовы. Оба фактора вылились в комбинацию интересов и символов, которые были диаметрально противоположны тем, что были приняты среди коммунистов-молдаван, а также прорумынской националистически настроенной элиты.

ОСТК был, по сути, до мозга костей просоветской организацией русских шовинистов. Вместе с местными органами власти в городах вдоль Днестра он проводил политику постепенного отделения от Молдовы. 2 сентября 1990 года была объявлена «Днестровская Молдавская Социалистическая Советская Республика», заявившая о том, что она является неотъемлемой частью Советского Союза. Молдавия объявила о своей независимости вскоре после неудавшегося путча в Москве в августе 1991 года, а 2 сентября того же года Верховный Совет Приднестровья принял свою собст-

венную конституцию и приступил к созданию вооруженных сил. 1 декабря 1991 года первым президентом «Днестровской Молдавской Республики»<sup>6</sup> был избран Игорь Смирнов. Ее независимость была одобрена в ходе референдума, проведенного в тот же день. Приднестровские военизированные формирования и милиция начали «ползуций путч»<sup>7</sup>. В течение зимы 1991-1992 гг. они несколько раз брали в кольцо и штурмовали молдавские полицейские участки в Приднестровье. Кроме того, они пытались свергнуть местную власть в сельскохозяйственных районах с преобладающим молдавским населением, которое сохраняло верность молдавскому правительству.

Советская 14-я армия, дислоцированная в Приднестровье, сыграла ключевую роль в этот период. Ее офицеры отказались признать молдавскую юрисдикцию, подтвердив лояльность приднестровскому руководству<sup>8</sup>, и выразили готовность защищать Приднестровскую область, обучать и обеспечивать снабжение недавно созданных сил обороны Приднестровья<sup>9</sup>. Большая часть личного состава 14-й армии была родом из этого региона и, следовательно, напрямую заинтересована в будущем своих родных мест. Фактически Москва не полностью контролировала воинские части, размещавшиеся в Приднестровье. И до сих пор неясно, на-

<sup>5</sup> William Crowther, “The Politics of Ethno-National Mobilisation: Nationalism and Reform in Soviet Moldavia”, *The Russian Review*, vol. 50 (1991), p. 183.

<sup>6</sup> Термин «Приднестровье» обычно используется в дипломатических и академических кругах, хотя собственная терминология Республики несколько другая. Молдавское название «Republica Moldovaeneasca Nistreauna» переводится как «Днестровская Молдавская Республика». Русское название «Приднестровская Молдавская Республика» с равным успехом можно переводить на английский как “Dniestrian Moldovan republic” или “Transdnestrian Moldovan Republic”. Выражения «правый берег» и «левый берег» в отношении реки Днестр используются с учетом позиции человека, который смотрит вниз по реке (в южном направлении); таким образом, правый берег – с западной стороны, а левый – с восточной.

<sup>7</sup> Vladimir Socor, “Creeping Putsch in Eastern Moldova”, in RFE/RL Research Report, 1 (1992), pp. 8-13.

<sup>8</sup> Mihai Gribincea, *Trupele Ruse in Republic Moldova – factor stabilizator sua suesa de pericol* (Chisinau, 1998), p. 25.

<sup>9</sup> Stuart J. Kaufman and Stephen R. Bowers, “Transnational Dimensions of the Transnistrian Conflict”, *Nationalities Papers*, vol. 26 (1998), p. 132.

сколько эффективно управлял штаб 14-й армии в Тирасполе всеми своими подразделениями<sup>10</sup>.

Весной 1992 года ползущий путч перерос в настоящую войну. Самыми тяжелыми были бои в Бендерах и в окрестностях Дубосар, где молдаванам удавалось удерживать несколько сел на левом берегу. Молдавское наступление на приднестровские войска в Бендерах 19 июня 1992 года вылилось в кровавую схватку. 14-я армия ввязалась в сражение 20 июня. С одной стороны, ей удалось установить перемирие, а с другой – де-факто обеспечило независимость Приднестровью.

В июле 1992 года 14-я армия намного превосходила обе стороны в военной силе. Она насчитывала около 9250 человек, располагала тяжелым вооружением, размещение которого подпадало под ограничения Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)<sup>11</sup>: 11126 боевых танков, 198 боевых бронемашин и 127 артиллерийских установок<sup>12</sup>. На встрече министров стран-участниц СБСЕ в Стокгольме 14-15 декабря 1992 года прозвучал призыв к России и Молдавии заключить двустороннее соглашение о статусе российских войск и их скорейшем, организованном и полном выводе из Приднестровья<sup>13</sup>. Соглашение

окончательно было подписано 21 октября 1994 года, но отказ российской Госдумы ратифицировать его означал, что оно никогда не вступит в силу. Тем не менее Россия – теперь уже в рамках ОБСЕ – обязалась добиться выполнения своих главных задач и целей.

К 1999 году численность личного состава 14-й армии сократилась до 2600 чел.<sup>14</sup>, и на Стамбульском саммите ОБСЕ Россия согласилась с предельными сроками вывода или уничтожения своих вооружений, подпадающих под ограничения ДОВСЕ, к концу 2001 года и обязалась завершить полный вывод войск к концу 2002 года. Уступая сильному дипломатическому давлению и поддаваясь на обещания представить значительную финансовую компенсацию, в 2001 году приднестровское руководство пошло на уничтожение вооружений, ограничиваемых условиями Договора ОБСЕ, и Россия, собственно говоря, выдержала первый срок. Однако не выдержала второй. Несмотря на то, что приднестровцы согласились с планом вывода и уничтожения вооружений, а также 40 тыс. тонн накопленных боеприпасов, после декабря 2001 года они блокировали все попытки вывести или уничтожить боеприпасы и боевую технику, не упомянутые в тексте ДОВСЕ. Процесс застопорился, и в декабре 2002 года совещание на уровне министров в Порто продлило предельные сроки вывода оставшихся войск, а также боеприпасов и боевой техники, не подпадающие под действие ДОВСЕ, до конца 2003 года. Более того, по настоянию России в документ, принятый в Порто, введено положение, которое позволяет еще больше отодвинуть сроки: мол, вывод должен быть осуществлен «при наличии необходимых для этого условий»<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Andrea Mörike, “The Military as a Political Actor in Russia: The case of Moldova and Georgia”. The International Spectator, vol. 33 (1998), p.124.

<sup>11</sup> ДОВСЕ был подписан в Париже 19 ноября 1990 г. 23 странами-участницами Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), являвшимися членами НАТО и Варшавского Договора. Вступил в силу 9 ноября 1992 г. Его главной целью было уменьшить вероятность внезапного вооруженного нападения и снизить возможность проведения крупных наступательных операций в Европе. Договор устанавливал равные ограничения для основных вооружений НАТО и Варшавского Договора. Кроме того, он определял районы, в которых разрешенные виды вооружений подвергались особым ограничениям. 19 ноября 1999 г. соглашение об адаптации ДОВСЕ было подписано в Самбуле. Адаптированный договор заменил первоначальные ограничения по блоковому принципу на национальные и территориальные ограничения. См.: <http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/cfe.pdf>.

<sup>12</sup> Mihai Gribinicea, The Russian Policy on Military Bases: Georgia and Moldova (Oradea, 2001), p. 153.

<sup>13</sup> Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), третье заседание Совета, Стокгольм, 14-15 декабря 1992 года, краткое изложение выводов, решение по мирному урегулированию спорных вопросов,

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/3stoc92e.htm> (20 июня 2003 года). СБСЕ было преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на Будапештском саммите, 5-6 декабря 1994 года.

<sup>14</sup> William Hill, “Making Istanbul a reality: Moldova, Russia, and withdrawal from Transdnistria”, *Helsinki Monitor*, vol. 13 (2002), p.135.

<sup>15</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), десятое заседание Совета министров, 6-7 декабря 2002 года, Заявления Совета министров, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/10porto02e.pdf> (11 июля 2003 года)

Хотя присутствие российских войск в военном отношении стало гораздо менее внушительным, приднестровцы по-прежнему рассматривают его как залог своей уверенности в будущем. Более того, Приднестровье заявляет, что оно унаследовало боевую технику и снаряжение от Советского Союза и поэтому просит компенсировать свою потери при выводе этих вооружений. Вплоть до марта 2003 года руководство Приднестровья использовало все средства, чтобы воспрепятствовать или хотя бы затянуть на неопределенное время процесс вывода вооружений, прибегая к помощи якобы независимых групп, таких, как казаки или «Женщины Приднестровья»<sup>16</sup>.

## В. ПРИДНЕСТРОВЬЕ СЕГОДНЯ

Объявив о своей независимости и выходе из состава Молдовы, Приднестровье создает и укрепляет свою собственную государственнообразную структуру: оно избирает своего президента и парламент, имеет национальный банк, выпускающий валюту, юридическую систему, включающую суды от нижестоящих до конституционного, армию, полицию и милицию, мощную внутреннюю службу безопасности, пограничную и таможенную службу, конституцию, национальный гимн, герб и флаг. Как эти государственные структуры, так и экономика функционируют относительно неплохо или, по крайней мере, не намного хуже, чем у их молдавских двойников. По официальным данным, ВВП на душу населения лишь немного ниже, чем в Молдове (392 долл. США против 448 долл. США)<sup>17</sup>. Не лучшее состояние экономики и политической системы Молдовы не позволяет ей выглядеть экономически привлекательной в глазах приднестровских жителей. Неудивительно поэтому, что эмиграция из Приднестровья в Молдову незначительна. Как молдаване, так и приднестровцы предпочитают испытывать

судьбу в России, Западной Европе или Северной Америке.

Что касается приднестровского руководства, управлять государством, хотя это не всегда признается, – это не только более престижно, чем возглавлять автономную область или субъект федерации, это обеспечивает и контроль над экономическими ресурсами. Доходы от таможенного ведомства, возглавляемого сыном Игоря Смирнова, превышают государственный бюджет Приднестровья<sup>18</sup>. Единственная приличная компания, созданная после 1992 года, компания «Шериф», также, как говорят, через подставных лиц контролируется Смирновым. Она является владельцем единственной сети современных супермаркетов в регионе, а также автозаправочных станций, торговых точек, телекоммуникаций. Компания весьма прибыльна. Благодаря своим широким возможностям, она финансирует футбольный клуб «Шериф» (Тирасполь), сильнейший в Молдове<sup>19</sup>. С 2002 года «Шериф» принимает гостей на своем поле – единственном в Молдове стадионе, отвечающим международным требованиям. Это целый комплекс, включающий в себя роскошный отель. Его строительство, как говорят, обошлось в 250 млн. долл. США<sup>20</sup>.

Экономические ресурсы, контролируемые приднестровскими властями, используются как в законных, так и незаконных операциях. Самым крупным (законным) предприятием является Молдавский металлургический завод в Рыбнице. Российская компания «ИТЕРА» является главным держателем его акций. Этот завод обеспечивает две трети всех налоговых поступлений в государственную казну Приднестровья<sup>21</sup>. Среди других

<sup>16</sup> Hill, "Making Istanbul a reality", op. cit., p. 136.

<sup>17</sup> Официальная статистика в Молдавии, а еще больше в Приднестровье не следует принимать за чистую монету, однако она дает некоторое представление об официальной, так сказать «белой» экономике. Как указывается в настоящем докладе, значительная часть экономической деятельности, особенно в Приднестровье, не отражена в бухгалтерских книгах.

<sup>18</sup> Интервью МГПК, Кишинев, май 2003 г.

<sup>19</sup> Молдавская футбольная лига едина. Игроки из Приднестровья всегда включаются в состав единственной национальной команды, которая принимает участие в европейских и мировых чемпионатах. Чтобы узнать больше о молдавском футболе, читайте книгу Тони Хокса: *Tony Hawks Playing the Moldavians at Tennis* (London, 2000).

<sup>20</sup> Величина стоимости, возможно, преувеличена, так как «Шериф», как утверждают, любит завышать цену в накладных, интервью МГПК, Кишинев, июнь 2003.

<sup>21</sup> Центр стратегических исследований и реформ (CISR), "Recent Economic Developments in Transdnistria", Chisinau, 2003, p. 2.

крупных предприятий – Кучурганская электростанция, коньячный завод «КВИНТ», а также заводы, производящие малое и легкое оружие. Приднестровье в экономическом отношении невелико. В нем проживает всего 650 тыс. человек; его экономика чрезвычайно открыта. Внешнеторговый оборот составляет 276,9 % от ВВП в 2002 году (у правобережной Молдовы эта цифра равна 111,7 %) <sup>22</sup>. В 2002 году 46,7 % приднестровского экспорта приходилось на страны СНГ (бывшего Советского Союза). Эта цифра отражает произошедшую в последние несколько лет значительную диверсификацию внешнеторговой деятельности. Среди торговых партнеров Приднестровья – Египет, Германия и другие западные страны. С 1991 года власти удерживали в своей стране все налоговые и таможенные поступления, собранные на своей территории, а также доходы от приватизации, начатой в конце 1990-х годов.

С февраля 1996 года по сентябрь 2001 года приднестровские предприятия могли на законных основаниях, не выплачивая никаких пошлин, экспортировать свою продукцию в Республику Молдова. Это было возможным благодаря протоколу, подписанному 7 февраля 1996 года, по которому Молдова предоставляла Приднестровью право использовать таможенную печать «Республика Молдова. Приднестровье. Тираспольская таможня» для экспорта своих товаров. Кроме того, Молдова согласилась не взимать на своих таможнях налогов и пошлин с товаров, предназначенных для Приднестровья. В ответ на это Приднестровье согласилось открыть совместные молдавско-приднестровские таможенные посты на границе с Украиной и передвинуть свои контрольно-пропускные таможенные пункты на внутреннюю границу с Молдовой. Однако оно не выполнило соглашения. Молдавских офицеров-таможенников не допускают на территорию Приднестровья <sup>23</sup>, а число приднестровских таможенных постов с 1996 года возросло.

Совокупный эффект от этих мероприятий оказался выгодным для Приднестровья и удручающим для Молдовы. В то время как Приднестровье усилило таможенный контроль за своим таможенным пространством, молдавский контроль за потоком товаров даже несколько ослаб, особенно в отношении акцизных товаров. В 1998 года в Молдову было импортировано акцизных товаров на сумму в 107 млн. долл. США, в то время как объем акцизных товаров, проходивших через молдавские таможни, но предназначенных для Приднестровья, возрос до 475 млн. долл. США <sup>24</sup>. С учетом того, что в правобережной Молдове проживает гораздо больше народу – примерно 3,7 млн. чел. против 630 тыс. чел., впоследствии большая часть таких товаров, скорее всего, была переправлена в Молдову. Более того, акцизные товары, поступающие в Приднестровье напрямую, а не через молдавские таможни, нередко попадают в Республику Молдова в виде контрабанды. В официальных сводках госбюджет Приднестровья за 1998 год отразил поступление от акцизных товаров всего лишь на сумму 80 млн. долл. США.

Сливки с такого движения товаров по большей части снимают, по-видимому, криминальные структуры, разместившиеся, видимо, по обеим сторонам реки. Для того чтобы справиться с проблемой контрабанды, молдавское правительство решило 1 июня 1999 года организовать семнадцать постоянных таможенных постов и тридцать передвижных постов на границе с Приднестровьем, а также с Украиной. Они намеревались остановить потоки контрабанды и собирать налог с добавленной стоимости и акцизную пошлину <sup>25</sup>. Однако и эти посты, и дополнительные усилия, предпринятые недавно созданным Департаментом по борьбе с преступностью и коррупцией, оказались не очень эффективными. Подпольная торговля, контрабанда и другие преступные действия прерваны не были <sup>26</sup>.

Сохранение статус-кво позволяет приднестровскому руководству получать выгоду не только от

<sup>22</sup> Там же, с.5.

<sup>23</sup> «Решение-протокол об урегулировании проблем, возникающих по ходу деятельности таможенных служб Республики Молдова и Приднестровья», 7 февраля 1996 года, миссия ОБСЕ в Молдавии, перевод. Интервью МГПК с Валерием Лицкай, Тирасполь, май 2003 года.

<sup>24</sup> Oazu Nantoi, “Conflict in the Eastern part of the Republic of Moldova – economic aspects”, документ, опубликованный в 1999 году на [www.azi.md](http://www.azi.md), а также имеющийся у МГПК.

<sup>25</sup> «Фискальные КПП необходимо установить вдоль восточной границы», *Basa-Press*, 17 мая 1999 года.

<sup>26</sup> Интервью МГПК, Кишинев, май 2003 г.

торговли (как законной, так и контрабандной) такими товарами, как топливо, сигареты, ликероводочные изделия и другие стандартные товары, но и, по некоторым данным, от нелегальной торговли оружием, наркотиками и людьми, а также в ходе операций по отмыванию денег<sup>27</sup>. Некоторая часть продукции в виде оружия и боеприпасов производится на законном основании для одной российской компании. Однако имеются сведения, что заводы также производят и легкое оружие, в том числе гранатометы, и нелегально экспортируют его. Огнестрельное оружие, производимое в Приднестровье и нелегально вывозимое оттуда, якобы не имеет серийного номера, что делает его идеальным для участников организованных преступных групп<sup>28</sup>.

Один из главных маршрутов для торговли людьми, ведущих в Россию и арабские страны, проходит через приднестровскую «столицу» Тирасполь и украинский порт Одессу. Безусловно, торговля людьми и другие проявления организованной преступности имеют место и на правом берегу Днестра. Но в нынешней ситуации такого рода операции без особого труда можно проводить именно в Приднестровье. Международные организации по наблюдению за соблюдением законов сюда не допускаются, здесь нет нормальных условий для работы международных как правительственных, так и неправительственных организаций. Трудно создать нормальные условия для организации учебных семинаров для чиновников или проводить экспертизы по законодательной деятельности, разъяснительные компании и программы по защите свидетелей в контексте проблем подпольной торговли, если руководство никем в мире не признано, если оно не реагирует на международное давление и противится вмешательству извне.

Приднестровье, в своей основе, надежное убежище для преступников, безопасности которых могут угрожать лишь им подобные. Так, например, в декабре 1999 года целый ряд приднестровских

чиновников и местных криминальных авторитетов были убиты в течение нескольких дней<sup>29</sup>.

Влиятельные фигуры в службе безопасности Приднестровья, – такие, как Вадим Антюфеев (известный также под именем Вадим Шевцов), и другие бывшие офицеры спецподразделений милиции (Отряда милиции особого назначения, или ОМОН) объявлены в розыск Интерполом за преступления, совершенные ими в Риге в 1990-1991 годах. Несмотря на то, что Латвия, по-видимому, отказалась от своих обвинений, они имеют все причины опасаться преследования в случае достижения окончательного урегулирования и интеграции Приднестровья в европейские структуры. Это обстоятельство играет немаловажную роль в том, что в правящей элите Приднестровья фактически отсутствует политическая воля к достижению урегулирования с Молдовой.

Конфликт может быть разрешен лишь в том случае, если нынешняя или будущая элита Приднестровья захочет изменить ситуацию и откажется от постоянной борьбы за сохранение статус-кво. Это означает, что мало разработать адекватный политический статус для этой области. Предоставить Приднестровью право принимать решения по приватизации собственности на своей территории, заниматься законным бизнесом и получать львиную долю от налоговых поступлений – эти требования должны стать краеугольным камнем любого соглашения об урегулировании. Лишение имущественных прав в настоящий момент не означало бы урезание законной экономической автономии в будущем. Но проведение определенных политических акций всё же необходимо, для того чтобы уменьшить или даже ликвидировать ныне существующие источники доходов и власти действующей элиты.

Попытки справиться с беззаконием в Приднестровье, которые поначалу встречали сопротивление со всех сторон, приобрели более серьезный характер после 201 года, когда к власти в Молдове пришли коммунисты, направившие свои усилия на восстановление контроля над границами государства. А затем и в Брюсселе стали

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Nantoi, “Conflict in the Eastern part of the Republic of Moldova”, op. cit.

понимать, что порядок вещей, существующий в Приднестровье угрожает безопасности не только Молдове, но и Европейского союза, стоящего перед новым расширением. Вместе с тем характер деловой активности, развивающейся на территории Приднестровья, подсказывает, что выгоду от нынешней ситуации получают некоторые люди не только в Приднестровье, но и на западном берегу Днестра, и на Украине, и в России<sup>30</sup>.

### III. РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТА

#### A. ПОПЫТКИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ, 1992-2002

21 июля 1992 года в Москве президенты Молдовы и России, Мирча Снегур и Борис Ельцин подписали соглашение о прекращении огня, после чего трехсторонние миротворческие силы – России, Молдовы и Приднестровья – дислоцировались в зоне безопасности по обоим берегам Днестра и начались переговоры о предоставлении особого статуса Приднестровской области. 27 апреля 1993 года ОБСЕ открыла свою постоянную миссию, уполномоченную, между прочим, облегчить выработку всеобъемлющих политических рамок для диалога и переговоров, а также:

оказывать помощь сторонам, участвующим в конфликте, в проведении переговоров о прочном политическом урегулировании конфликта, укреплении независимости и суверенности Республики Молдова, а также добиваться взаимопонимания в отношении особого статуса Приднестровской области<sup>31</sup>.

Таким образом, в своем посредничестве ОБСЕ четко исходит из позиции, что вопрос о предоставлении независимости Приднестровью даже не подлежит обсуждению. В то же время она считает неконструктивным простое включение Приднестровья в рамки унитарного молдавского государства без учета исторических и социально-экономических особенностей региона.

Миссия ОБСЕ начала работу с интенсивных и широких консультаций, на основе чего она выработала конкретные предложения по особому статусу Приднестровья внутри Молдовы. Эти предложения, опубликованные 13 ноября 1993 года в виде Доклада за номером 13, в дальнейшем были приняты за основу в переговорном процессе между Молдовой и Приднестровьем<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> См. заявление Анатоля Тарану (Anatol Taranu), сделанное при обсуждении за круглым столом проблемы Приднестровья и опубликованное в *Flux*, 6 июня 1998 года, с. 2, “Transnistria trebuie sa devina problema nationala numarul unu a Republicii Moldova” (“Приднестровье должно стать национальной проблемой номер один для Республики Молдова»); Charles King “Politicians in Chisinau Want Existence of Secessionist Transnistria” (Чарльз Кинг «Политики в Кишиневе хотят существования сепаратистского Приднестровья»), *Basa-Press*, 5 сентября 2000.

<sup>31</sup> ОБСЕ, Венская группа, *Journal No. 7, Annex 1, 11, march 1993*.

<sup>32</sup> Rolf Welberts, “Der Einsatz der OSCE in der Republik Moldau”, in Institut für Friedensforschung und Sicher-

При посредничестве миссии ОБСЕ и специального представителя российского президента<sup>33</sup>, переговоры велись группами экспертов, и обе стороны вносили свои предложения в проект договора. Конкретных результатов, однако, добиться не удалось, и летом 1995 года переговоры зашли в тупик. Некоторые подвижки произошли, когда 17 июня 1996 года был парафирован «Меморандум о принципах урегулирования отношений». Но Россия отменила уже согласованную дату подписания и вслед за этим Молдова и ОБСЕ также отозвали свое согласие на основании того, что текст не гарантировал территориальной целостности Республике Молдова. Министр иностранных дел России Евгений Примаков преодолел тупиковую ситуацию, введя дополнительный абзац, в котором говорилось, что «Стороны должны строить свои отношения в рамках общего государства в границах Молдавской ССР на 1 января 1990 года»<sup>34</sup>.

8 мая 1997 года меморандум с внесенной поправкой был подписан в Москве одновременно с дополнительным совместным заявлением президентов России и Украины в качестве посредников. Цель заявления заключалась в том, чтобы поддержать целостность молдавского государства и защитить его от превратного толкования выражения «общее государство»<sup>35</sup>. Тогда же миссия ОБСЕ подготовила проект соглашения об окончательном урегулировании и разделении компетенций между Молдовой и Придне-

---

heitspolitik an der Universität Hamburg/FSH (ed.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, p. 206.

<sup>33</sup> Украина была приглашена в качестве посредника в конфликте лишь в 1995 году.

<sup>34</sup> Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем, <http://www.osce.org/moldova/documents/files/memorandum.pdf> (9 июля 2003).

<sup>35</sup> Президенты заявили, что «положения Меморандума не могут противоречить принятым нормам международного права, их нельзя интерпретировать или использовать вопреки существующим международным соглашениям, решениям ОБСЕ, Совместной декларации от 19 января 1996 года президентов Российской Федерации, Украины и Республики Молдова, в которой признается суверенность и территориальная целостность Республики Молдова». Совместное заявление президентов Российской Федерации и Украины в связи с подписанием Меморандума об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем можно найти там же.

стровьем, который был представлен Сторонам в июне 1997 года как проект, составленный общими усилиями посредников. В ходе последующих переговоров был выработан единый текст (с вариантами отдельных мест), но разногласия были слишком глубоки. В конце концов в середине сентября 1997 года переговоры были прерваны. Однако в следующем месяце была предпринята новая попытка под Москвой, когда Стороны удалились на переговоры в Мещерино.

В ноябре 1998 года посредники представили новый вариант проекта. В нем по-прежнему говорилось о принципе территориальной целостности Молдовы, но вводилась и новая идея об «отложенном статусе» Приднестровья<sup>36</sup>. Однако различия во мнениях относительно статуса носили фундаментальный характер, и вновь не было достигнуто никакого прогресса. В августа 2000 года, находясь на новом посту в качестве главы Российской государственной комиссии по проблеме урегулирования приднестровского конфликта, Примаков представил еще один проект<sup>37</sup>. В Тирасполе «проект Примакова» встретили прохладно, так как в нем ничего не говорилось о предоставлении Приднестровью статуса независимого субъекта международного права. А в Кишиневе проект подвергся суровой критике, так как в нем молдаване усмотрели попытку федерализации Молдовы<sup>38</sup>.

В феврале 2001 года на выборах, которые обычно характеризуют как свободные и честные, молдавская коммунистическая партия получила 71 из 101 места в молдавском парламенте, замечательный результат для оппозиционной партии, которая боролась за победу в условиях пропорциональной системы. 4 апреля на заседании парламента ее лидер Владимир Воронин был избран президентом<sup>39</sup>. 16 мая 2001 года он

---

<sup>36</sup> «Вариант «отложенного статуса» для Приднестровья, предлагаемый посредниками», Infotag, 28 января 1999г.

<sup>37</sup> Кишиневская газета «Молдавские Ведомости» 6 сентября 2000 года опубликовала документ, который по утверждению газеты и являлся Проектом Примакова.

<sup>38</sup> «Решение приднестровской проблемы путем федерализации является неприемлемым», Infotag, 11 сентября 2000 года.

<sup>39</sup> Спор вокруг уточнения механизма избрания Президента Молдовы внес свой вклад в падение предыдущего коалиционного правительства.

представил новое предложение об особом статусе Приднестровья и о разделении компетенций. Спустя несколько недель свой документ представила приднестровская сторона. Однако в августе 2001 года переговоры были прерваны после заявления молдавской стороны о том, что к 1 сентября будут введены новые таможенные печати<sup>40</sup>. Тупиковая ситуация продолжалась до тех пор, пока 3 июля 2002 года посредники не представили Киевский документ.

## **В. КИЕВСКИЙ ДОКУМЕНТ И ПОСЛЕДУЮЩЕЕ РАЗВИТИЕ**

Киевскому раунду переговоров, начавшемуся 2-го июля 2002, предшествовали встречи трех посредников в Праге (21-22 ноября 2001), Братиславе (19-20 февраля 2002) и Варшаве (20-21 мая). Согласие молдавского Президента Воронина и приднестровского лидера Смирнова на возобновление переговоров на уровне политических представителей было привязано к Киевскому Документу, выработанному посредниками при участии ОБСЕ в качестве соглашения, предназначенного для подписания тремя гарантами процесса – Россией, Украиной и ОБСЕ, а также сторонами соглашения. 42 статьи документа обозначили основные принципы управления объединенной Республики Молдовы, а также систему гарантий и процедур переходного периода. Наиболее важным является тот факт, что Статья 1 описывает Республику Молдову как демократическое федеральное государство, основанное на нормах права и республиканской форме правления.

Обе стороны договорились о том, что следующая встреча в пятистороннем формате состоится на уровне экспертов в августе 2002 года. В статье 7 протокола киевского совещания отмечалось, что стороны воздержатся от шагов, способных помешать переговорному процессу, проанализируют предыдущие соглашения и будут способствовать их дальнейшему воплощению в жизнь. Это положение подразумевало соглашения уже достигнутые, но по сути игнорируемые и касающиеся таких сфер как таможен-

ня, налогообложение, банковская деятельность и коммуникации. Таким образом, параллельно политическим переговорам, начавшимся 22 августа 2002 года в Кишиневе в сентябре и октябре 2002 года состоялись также секторные встречи экспертов в области экономики с целью обсуждения практических вопросов. Подобные секторные встречи продолжаются, но до сих пор они не принесли никаких практических результатов.

С 22 августа по 5 сентября 2002 года в Кишиневе состоялось пять раундов политических переговоров в пятистороннем формате. На основе Киевского Документа был составлен проект «Соглашения об основах отношений между Республикой Молдовой и Приднестровьем». Статья 1 этого Соглашения описывала Молдову как «демократическое федеральное государство, управляемое на основах права, установленного на договорной основе».

На шестой встрече, состоявшейся 18 сентября 2002 года, приднестровская сторона представила поправки, определявшие Молдову как общее государство, но основанное на принципах скорее конфедеративных, чем федеративных. Это стало отступлением от предыдущей формулировки и значительным шагом назад в переговорном процессе. В течение октября-ноября состоялось еще пять встреч, не принесших никаких плодов, после чего приднестровская сторона отказалась подписать протокол, подтверждающий формулировку Статьи 1 как основу финального документа. В конце концов, 5 декабря 2002 года посредники предложили Декларацию о намерениях, предусматривающую следующие пункты:

1. Республика Молдова и Приднестровье согласны создать, на контрактной основе, демократическое федеральное государство, управляемое на правовых основах и ориентированное на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности.
2. Стороны подтверждают свою приверженность договоренностям, достигнутым ранее.
3. В качестве базы для финального документа, стороны соглашаются принять всеобъемлющее соглашение концепции федерализа-

<sup>40</sup> Смотрите Раздел IV данного доклада для ознакомления с деталями дискуссии по данному вопросу.



ции в том виде, как она описана в Киевском Документе от 2 июля 2002 года<sup>41</sup>.

В этот раз свою подпись отказалась поставить молдавская сторона, поскольку она была не готова принять идею «построения» государства на договорной основе – она ощущала косвенное признание Приднестровья действующим субъектом международного права, способного в последствии выйти из любого договора достигнутого двумя сторонами<sup>42</sup>.

17-19 декабря 2002 года, в Москве, стороны подписали протокол, предусматривающий продолжение консультаций по Декларации о намерениях от 5 декабря 2002 года и разработку финального документа, основанного на Киевском документе от 2 июля 2002 года, а также на предыдущих соглашениях и их проектах. Таким образом Киевский документ является ничем иным, как одним из документов, ставших основой нынешнего переговорного процесса.

Московский протокол не решил, станет ли объединенная Молдова федеральным государством на договорной основе, и оставил открытыми вопросы возможного особого статуса или автономии для Приднестровья. По меньшей мере, однако, он открыл дорогу к дальнейшим переговорам по другим вопросам.

29 января 2003 года стороны согласовали рабочий план, предполагавший регулярные встречи политических представителей и экспертов в рамках секторных комиссий. Более того, они подписали протокол, содержащий согласованные положения об основных правах и свободах, а также о вопросах государственного суверенитета<sup>43</sup>. В части формулировки Статьи 1, однако, не было достигнуто никакого прогресса. Молдавская сторона отказалась подписать протокол, предполагавший, что Молдова и Приднестровье создадут территориально единое, демократическое федеральное правовое государство.

Таким образом, переговоры по статусу вновь оказались в тупике, повторив десятилетний цикл, видевший множество подобных проектов, откладывающих дальнейшее обсуждение с целью сохранения возможности возобновления приостановленного процесса и раундов интенсивных встреч по ключевым вопросам, ведущим к протоколам и характерным формулировкам о будущих взаимоотношениях – все для того, чтобы вновь упереться в непроходимую стену, когда одна из сторон вдруг отступает от уже принятых на себя обязательств.

### С. КОНСТИТУЦИОННАЯ ИНИЦИАТИВА ВОРОНИНА

На этот раз, когда переговоры, начатые в следствии Киевского Документа по всей видимости вновь зашли в тупик, инициатива возобновления процесса была сделана одной из двух основных сторон-участниц процесса. В послании, направленном 10 февраля 2003 года Президент Воронин предложил «Приднестровью стать участником и соавтором новой Конституции Республики Молдовы. Фундаментальные принципы конституционной структуры, так же как и механизм ее имплементации и вступления в силу, должны стать основой нового проекта соглашения с Приднестровьем»<sup>44</sup>.

Инициатива Воронина построена на Киевском Документе и последующих его обсуждениях в частности вопроса о территориальной ценности и единства государственной власти на основе демократической и республиканской политической системы и принципах федерализма<sup>45</sup>. Его проект окончательного соглашения предусматривал следующее:

- двухуровневую систему государственных органов, законодательства, бюджетно-финансовых соглашений с соответствующим распределением компетенции между центральной властью и Приднестровьем;

<sup>41</sup> OSCE, SEC.FR/18/03 14 January 2003, Mission to Moldova, Activity Report, December 2002.

<sup>42</sup> Официальное интервью МГПК, Кишинев, май 2003.

<sup>43</sup> <http://mfa-pmr.idknet.com/documents/index.php?lang=rus&options=5&id=0&next=1> (20 июня 2003).

<sup>44</sup> ОБСЕ, SEC.DEL/31/0, 20 февраля 2003. Statement by the President of the Republic of Moldova Vladimir Voronin.

<sup>45</sup> Ibid.

- механизмы обеспечения исполнения законов и других нормативных актов по всей территории страны;
- единое гражданство, единую денежную систему, а также единую таможенную систему и единую оборонную систему;
- право Приднестровья определять свою собственную языковую политику, при том, что на всей территории Молдовы молдавский станет «государственным» языком, а русский – «официальным»; и
- право Приднестровья на самоопределение в случае, если происходит изменение международного статуса государства<sup>46</sup>.

Эта инициатива была подкреплена детализированной дорожной картой, конечной целью которой являлась реинтеграция страны к февралю 2005 года. Проект новой Конституции должен был быть создан в течении шести месяцев Совместной Конституционной Комиссией (СКК), состоящей из молдавских и приднестровских экспертов и при поддержке наблюдателей из России, Украины, ОБСЕ и Венецианской Комиссии Совета Европы. Этот проект в дальнейшем подлежал общественному обсуждению в течении двух месяцев и должен был стать предметом референдума не позднее 1 февраля 2004 года. Выборы в новый парламент объединенной республики должны были состояться не позднее 25 февраля 2005 года<sup>47</sup>. Параллельно работе СКК должны были продолжиться пятисторонние переговоры по дополнительным соглашениям, таким как соглашение по гарантиям безопасности и т.д.<sup>48</sup>.

Этот шаг Воронина открыл дорогу к развитию новой общей конституции как альтернативе к поправкам соответствующего молдавского документа 1994 года, разработанного и принятого

парламентом без участия Приднестровья<sup>49</sup>. В то время как новая инициатива получила одобрение России, Украины и ОБСЕ, Приднестровье продолжало настаивать на равноправных отношениях с Молдавией на договорной основе<sup>50</sup>. Тем не менее оно не отвергло это предложение и 28 февраля 2003 года согласилось с проектом «Протокола по установлению механизма разработки проекта Конституции и ее одобрения федеральным государством»<sup>51</sup>. Этот проект соответствовал фундаментальным принципам дорожной карты Воронина и был подписан на следующем раунде переговоров 19 марта.

27 февраля 2003 года Европейский Союз наложил запрет на въезд на свою территорию Игоря Смирнова и двух его сыновей, «которые рассматриваются как лица, несущие основную ответственность за недостаточное сотрудничество в продвижении к политическому урегулированию конфликта»<sup>52</sup>. ЕС назвал «продолжающийся обструкционизм» приднестровского руководства неприемлемым и пригрозил рассмотреть дополнительные точечные ограничительные меры через некоторое время<sup>53</sup>. Хотя это и не

---

<sup>49</sup>As in subsequent national elections, special voting stations were assigned for potential voters from Transdnistria on Moldovan-controlled territory. However, less than two per cent of the eligible voters from Transdnistria took up this opportunity in 1994.

<sup>50</sup>ОБСЕ, PC.FR/5/03, op. cit.

<sup>51</sup> OSCE, SEC.FR/115/03, OSCE Mission to Moldova, Activity Report No. 2, 1-28 February 2003.

<sup>52</sup>Европейский Совет, Общая Позиция Совета 2003/139/CFSP от 27 февраля 2003 года о принятии ограничительных мер против руководства Приднестровского региона Молдавской Республики. Целенаправленные меры против приднестровских государственных деятелей, призванные преодолеть их сопротивление выводу российских войск уже обсуждались в 2000 году в Постоянном Совете ОБСЕ, однако так и не были реализованы. Эти меры также рассматривались в рамках встречи Президента США Буша и его молдавского коллеги Воронина, состоявшейся 17 декабря 2002 года. 18 февраля 2003 года глава Американской Миссии в ОБСЕ призвал «в особенности страны-участницы, непосредственно вовлеченные в процесс разрешения приднестровского конфликта серьезно рассмотреть совместные меры подобного рода». U.S. Mission to the OSCE, Response to the Report of Ambassador William Hill, Head of the OSCE Mission in Moldova. As delivered by Ambassador Stephan M. Minikes to the Permanent Council, Vienna, 18 February 2003.

<sup>53</sup>European Council Common Position, op. cit.

---

<sup>46</sup> ОБСЕ, SEC.DEL/30/03, 20 February 2003, Министерство иностранных дел Республики Молдова, Press Release, "Regarding the initiative of the President of the Republic of Moldova on the settlement of the Transnistrian conflict".

<sup>47</sup>Ibid.

<sup>48</sup> OSCE, PC.FR/5/03, 17 February 2003, Report to the ОБСЕ Permanent Council, Ambassador William Hill, Head of ОБСЕ Mission to Moldova, 18 February 2003.

было специально упомянуто в данном решении, подразумевалось, и это было понятно многим, что в качестве следующего возможного шага ЕС рассматривает замораживание активов<sup>54</sup>. Страны, ассоциированные с ЕС (т.е. страны-кандидаты на вступление в эту организацию) почти одновременно ввели подобные визовые ограничения для приднестровского руководства. То же самое проделали и Соединенные Штаты.

Украинская Миссия в ОБСЕ выступила с заявлением, описывающим данные меры как важный шаг на пути решения конфликта и установления стабильности в регионе. Она также предложила, чтобы встречи украинских государственных лиц с приднестровскими лидерами имели место только в рамках переговорного процесса и чтобы все приднестровские банковские счета в Украине были заморожены<sup>55</sup>. Позиция Москвы отличалась большим количеством нюансов. С одной стороны, она приветствовала угрозу санкций с целью оказания давления на Приднестровье в вопросе о вывозе российского военного оборудования и амуниции, с другой – не проявила особого энтузиазма по поводу привязки возможности этих санкций к контексту переговорного процесса<sup>56</sup>.

#### **D. НОВАЯ ДИНАМИКА ПРОЦЕССА ВЫВОЗА АМУНИЦИИ И ВОЕННОЙ ТЕХНИКИ**

Приднестровская сторона осторожно отнеслась к визовым ограничениям, заявив только, что ЕС и США были дезинформированы. Тирасполь утверждал, что на самом деле именно Молдова блокировала переговоры по урегулированию<sup>57</sup>. Как бы то ни было, запрет на въезд стал тревожным звонком. Он доставил хлопоты людям,

на которых он был направлен и задел их экономические интересы, но поистине тревожной перспективой стала возможность дальнейших санкций, в особенности экономических санкций<sup>58</sup>. Первым ощутимым результатом такого развития событий стал полный разворот позиции Приднестровского руководства в вопросе о выводе войск<sup>59</sup>.

5 марта 2003 года Верховный Совет Приднестровья принял декрет, рекомендующий руководящим органам обеспечение и создание соответствующих возможностей для вывода российского военного оборудования и амуниции<sup>60</sup>. Подразумевалось, что с принятием такого решения все политические преграды сняты и можно начинать полный вывод. Комбинация кнута и пряника, не сводившаяся исключительно к визовым ограничениям, инициировала прорыв. Например, 4 марта было достигнуто соглашение между правительством Приднестровья и российской компанией Газпром, в результате чего было списано 100 млн. долларов США<sup>61</sup> долга.

В последующие недели и месяцы, вывоз амуниции и военного оборудования проходил с беспрецедентной скоростью. Около 35 процентов его покинуло территорию Приднестровья к началу июня 2003 года. Если бы вывоз продолжился с той же скоростью, большая часть амуниции и военного оборудования была бы вывезена до конца года<sup>62</sup>. Однако, в июне/июле месяцах произошло серьезное отступление, когда в течение месяца были заблокированы поезда с амуницией. Приднестровье утверждало, что так и не получило обещанное списание долга и настаивало на приостановлении процесса вывоза до тех пор, пока данный вопрос не будет урегулирован. Возможно, однако, что это не единственная причина возобновления сопротивления. Возможно, что Приднестровье все еще жаждет сохранения в своих руках амуниции, хотя уже и

<sup>54</sup>Интервью МГПК в Кишиневе и Брюсселе, май и июнь 2003.

<sup>55</sup>ОБСЕ, PC.Del/193/02, 6 March 2003, Delegation of Ukraine to the OSCE, Statement on the Process of the Transdnestrian Settlement.<sup>56</sup> ICG interview, Chisinau, May 2003.

<sup>56</sup>Интервью МГПК, Кишинев, май 2003

<sup>57</sup><http://mfapmr.idknet.com/news/index.php?lang=rus&options=0&id=1&next=1#85> (19 June 2003).

<sup>58</sup>Интервью МГПК, Кишинев, май 2003

<sup>59</sup>См. Раздел II A above.

<sup>60</sup>ОБСЕ, SEC.FR/120/03, 11 March 2003, Миссия ОБСЕ в Молдове, Spot Report: "Transdnestrian negotiator: Political Obstacle to Porto Deadline Removed".

<sup>61</sup>Интервью МГПК в Кишиневе, май 2003

<sup>62</sup>"William Hill Optimistic About Russian Armament Withdrawal Prospects", Infotag 9, June 2003.

устаревшей для русских, но все еще приемлемую для приднестровцев – идет ли речь о собственном ее использовании или о ее экспорте<sup>63</sup>.

Международному сообществу следует продолжать уделять пристальное внимание этому процессу и проявлять гибкость в вопросе использования добровольного фонда, основанного ОБСЕ в 1999 году<sup>64</sup> с целью финансирования вывоза и/или уничтожения амуниции. К настоящему времени, эти деньги использовались только уничтожения и вывоза амуниции из Приднестровья. В целях обеспечения полного вывоза амуниции, включая и ту, что больше не подходит для российского оружия, ОБСЕ должна использовать данный фонд в целях помощи в уничтожении вывезенной амуниции на территории метрополитенской России. Это мотивирует Россию к вывозу и уничтожению амуниции, которую она не может ни использовать, ни безопасно хранить в течении продолжительного периода. В противном случае, эта амуниция будет представлять собой потенциальную опасность, по меньшей мере с точки зрения экологии, а возможно и в ситуации кризиса в третьих странах. В любом случае, финансирование уничтожения амуниции на уже существующих Российских мощностях вероятно обойдется дешевле, чем использование мобильного оборудования для такого же уничтожения в Приднестровье<sup>65</sup>.

## **Е. ТУПИК В ПЕРЕГОВОРНОМ ПРОЦЕССЕ**

В то время как визовые ограничения, введенные ЕС и США по отношению к приднестровскому руководству, способствовали существенному, хотя и временному, прогрессу в процесс вывоза амуниции и военного оборудования, их влияние

на переговорный процесс имело неоднозначный, и в конечном итоге, менее устойчивый характер. Приднестровье, убежденное, что эти ограничения были инициированы молдаванами, ответили объявлением 21 марта 2003 года четырнадцати высокопоставленных молдавских официальных лиц, включая Президента, персонами нон-грата. Это на корню загубило план провести символическую встречу между голландским министром иностранных дел де Хооп Шеффером в качестве Председателя ОБСЕ, Президента Воронина и Приднестровского лидера Смирнова во время футбольного матча между Молдовой и Голландией 2 апреля. Последний раз Воронин и Смирнов встречались в августе 2001 года, и это символическое рукопожатие в присутствии председателя могло бы стать важным фактором, если бы переговоры продолжились.

Однако процесс шел не в правильном направлении. Фактически, вышеупомянутый протокол о создании Совместной Конституционной Комиссии был подписан 19 марта, но одновременно Приднестровская сторона продолжала использовать формулировки типа «федерация на договорной основе» или «два равноправных субъекта»<sup>66</sup>. Молдавская сторона отметила в своем разъяснительном заявлении, что выражение «конституция федерального государства» относится к новой конституции Республики Молдова. Таким образом, по вопросу о будущем статусе Приднестровья, бывшем вот уже в течении 10 лет в центре переговорного процесса, особенно с момента принятия Киевского Документа, сохраняются фундаментальные разногласия.

Переговоры продолжились, но касались в основном процедуры, а не сути. Оба парламента в начале апреля назначили своих членов в Совместную Конституционную Комиссию. Были также запланированы встречи секторных комиссий с целью проведения дискуссий по практическим вопросам образования. Однако работа Совместной Конституционной Комиссии была практически приостановлена еще до момента начала своей работы. Ее инаугурационное совещание 24 апреля в Миссии ОБСЕ стало лишь еще од-

<sup>63</sup> Интервью МГПК, май и июнь 2003.

<sup>64</sup> См. OSCE, PC.DEC/329. Вследствии блокирования процесса вывоза между 2000 и 2002 годом, несколько государств отозвало свои обязательства по отношению к добровольному фонду. Тем не менее, США обещавшие выделение более 15 миллионов долларов из суммы общего участия в размере 22 миллионов долларов все еще сохраняют приверженность данным ими обязательствам.

<sup>65</sup> Кроме того, Приднестровье также заблокировало уничтожение на своей территории. Присутствие Председателя дало бы знак, что переговоры все еще продолжаются.

<sup>66</sup> OSCE, PC.Del/296/03, 27 March 2003, Permanent Delegation of the Republic of Moldova to the OSCE, Statement.

ним процедурным моментом, не содержащим никаких существенных обсуждений.

За рамками семинара по федерализму, организованного Парламентской Ассамблеей ОБСЕ 12 и 13 мая 2003 года в Кишиневе и Тирасполе члены обеих делегаций встретились отдельно с экспертами ЕС и Совета Европы, однако официальных встреч так и не состоялось. Запланированная первоначально на 15 мая рабочая сессия также не состоялась<sup>67</sup>. Приднестровская сторона предложила ротацию встреч СКК между Тирасполем и Кишиневом, в то время как молдавская сторона настаивала на том, чтобы встречи проводились исключительно в Молдавском Парламенте<sup>68</sup>, указывая на то, что СКК сможет работать эффективно лишь при наличии всех необходимых документов и круглосуточной административной поддержке на базе одной «площадки». Более того, она утверждала, что СКК будет легитимной только в том случае, если будет проводить свои встречи под крышей легитимного парламента.

Ни один из этих доводов не имел достаточных оснований. СКК не является постоянным рабочим органом, и все документы и материалы должны быть равнодоступны как в Кишиневе, так и в Тирасполе. Несколько двусторонних встреч за последние десять лет были организованы и проведены именно в Тирасполе, и ни разу не прозвучало ни одного довода, который подверг бы их легитимность, как и легитимность всего процесса в этой связи, сомнению. Таким образом, молдавская сторона как будто бы начинала тормозить процесс, который сама же и инициировала.

6 июня 2003 года стороны согласились провести в рамках пятисторонних переговоров встречу Совместной Конституционной Комиссии 11 июня в Миссии ОБСЕ. И хотя эта встреча и состоялась, что само по себе уже стало шагом вперед, следует отметить, что на споры о месте встречи был истрачен целый месяц. Тем временем не было сделано никаких шагов в сторону

выхода из тупика по вопросу о том, должна ли стать Молдова конфедерацией по типу Сербии и Черногории с существенно независимыми составными частями, привязанными к слабому центру, или асимметричной федерацией, обеспечивающей Приднестровью широкую автономию и одновременно располагающей центральным правительством с существенными полномочиями. Встреча не привела к ощутимым результатам, поскольку стороны не смогли достичь консенсуса по процедурным правилам. В конце концов, этот вопрос был согласован 3 июля, и стороны согласились проводить дальнейшие встречи в помещении ОБСЕ в Бендерах. По причине нескольких задержек, стороны смогли обменяться первыми проектами совместной конституции только 6 августа<sup>69</sup>.

Причины недостаточности прогресса в вопросах статуса – многочисленны, поэтому, чтобы достичь окончательной договоренности необходимо больше, чем политическое и экономическое давление. Для понимания этих причин, в качестве предварительного условия, следует произвести критический пересмотр Киевского Документа, так же как и ключевых принципов любого другого жизнеспособного соглашения в будущем.

<sup>67</sup> “Convocarea primei sedinte a Comisiei Constitutionale mixte a esuat” [The Convocation of the First Session of the Constitutional Commission Failed], Basa-Press, 16 May 2003.

<sup>68</sup> Интервью МГПК, Кишинев, май 2003

<sup>69</sup> “Moldova-Dniestr Constitutional Commission Holds First Meeting”, Basa-Press, 11 June 2003; “Constitution Drafting Commission to be Permanently Working in Bender”, Infotag, 3 July 2003.

#### IV. УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА: КИЕВСКИЙ ДОКУМЕНТ

Киевский документ, представленный посредниками в июле 2002 года был составлен в спешке; его основы были заимствованы из Российской Конституции с небольшими поправками с учетом молдавских реалий. Имеются сведения, что Российская конституция являлась своего рода шаблоном в целях вызвать симпатию у приднестровской стороны; в то же время, этот факт спровоцировал сильную негативную реакцию из правого и правоцентристского лагеря в Молдове, которые теперь воспринимают любые идеи, связанные с федеральным государством как *de facto* российские инициативы<sup>70</sup>.

С течением времени, Киевский документ потерял актуальность. Это было отражено в Декларации о намерениях от 5 декабря 2002, подписанной Приднестровьем и посредниками, но не Молдовой, поставившей условие, что, так же как и Киевский Документ, все остальные достигнутые на протяжении всего процесса соглашения и поданные проекты должны использоваться в качестве основы для будущих переговоров. Более того Совместная Конституционная Комиссия начала рассматривать другие федеральные модели. Единственное, что осталось от Киевского Документа – это сама идея федерации. Тем не менее, все еще имеет смысл обсуждать основные, заложенные этим документом, принципы с целью извлечения возможных уроков из провалов, возникших на пути его реализации. Эти уроки могли бы стать отправными пунктами для разработки более жизнеспособных решений.

##### A. ФЕДЕРАТИВНЫЙ ПРИНЦИП

Принцип федерализма, представленный в статье 1, спровоцировал сильную негативную реакцию как в Молдове, так и у иностранных обозревате-

<sup>70</sup> Раздавались предположения, что российская модель была более тактическая и прозрачная, чем оригинал, и что Смирнов быстро обнаружил существенные отличия, также отбившие у него энтузиазм по поводу этого проекта. ICG interview with senior U.S. official, July 2003.

лей<sup>71</sup>. Вплоть до июля 2002 года, молдавская сторона настаивала на том, чтобы Молдова должна оставаться унитарным государством, в рамках которого Приднестровью может быть предоставлена существенная автономия. Аргументы против федерального решения, высказанные в качестве реакции на Киевский Документ имеют множество причин. Во-первых, многие молдаване негативно относятся к федерализации в силу своей привязанности к унитарному характеру нынешнего устройства Молдовы. Во-вторых, некоторые боятся, что принятие федеральной модели приведет к усилению влияния Приднестровья и через него России на процесс принятия политических решений в Молдове. В-третьих, после того, как были сделаны поправки к Статье 1 Киевского Документа в процессе переговоров по статусу Молдовы как федерального государства на договорной основе, появились подозрения, что федерализация придаст дополнительную легитимность Приднестровью, включая право одностороннего выхода из федерации. В-четвертых, Киевский Документ критиковался за то, что в нем не было точно определено точное количество субъектов федерации.

##### 1. Вопрос принципа?

Исторические и социально-экономические различия между правосторонней Молдовой и Приднестровьем<sup>72</sup>, ставшие еще более заметными за последние десять лет являются сильными аргументами в пользу предоставления особого статуса Приднестровью. Существует широкий международный консенсус, что, в отличие от остальных районов Молдовы, оно не может успешно управляться из центра, будучи частью унитарного государства. В настоящий момент молдавская сторона признала этот факт, предла-

<sup>71</sup> Среди наиболее заметных критиков – Владимир Сокоп (Institute for Advanced Strategic and Political Studies, Washington DC, and The Wall Street Journal Europe), Оазу Нантой (Институт Публичной Политики, Кишинев), Константин Танасэ (газет «Тимпул», Кишинев) и молдавская газета «Флукс». Для ознакомления с критической дискуссией брюссельских аналитиков по Киевскому Документу см.: Bruno Coppieters and Michael Emerson, “Conflict Resolution for Moldova and Transnistria Through Federalisation?”, CEPS Policy Brief No. 25, August 2002.

<sup>72</sup> Смотрите Раздел II выше.

гая на протяжении последних десяти лет Приднестровью несколько типов автономии. Однако ни одно молдавское правительство не было готово обсуждать федеральное решение вопроса вплоть до лета 2002 года. Тем временем большая часть общества и оппозиционные партии все еще против такого решения<sup>73</sup>. Что касается оппозиции, только Социал-демократический Альянс бывшего Премьер-министра Думитру Брагиса, а также небольшая Социально-Либеральная партия высказались за федеральную модель<sup>74</sup>. Поддержка не высказывается даже всей правящей партией<sup>75</sup>.

Однако оппозиция федеральному решению не основана на понимании сути федерации. Исследование общественного мнения, проведенное в апреле и в мае 2003 года показало, что только 16 процентов населения находят идею федерации приемлемой, в то время как 28 процентов – категорически против ее. В то же время, 61 процент опрошенных не могли объяснить, что такое «федеративное государство», а 11 процентов полагали, что это альянс двух государств, определить который было лучше как «конфедерация»<sup>76</sup>. Возможность автономного решения, предусматривающего больше, чем разделение полномочий в рамках федеральной системы, как на то указывалось в Докладе № 13 от 1993 года

даже не рассматривается<sup>77</sup>. Несмотря на полемику по поводу термина «федерация» с июля 2002 не произошло ни одной существенной дискуссии на предмет компетенций Приднестровья или изменений политической системы Молдовы.

Противостояние федеральному решению без обсуждения сути вопроса не является конструктивным. Поскольку концепция – уже в игре, международное сообщество должно стимулировать рассмотрение всех за и против различных федеральных моделей и помогать составлению конкретных предложений применимых к молдавской ситуации. Миссия ОБСЕ должна вовлечь политиков, СМИ, гражданское общество и широкие слои общественности в конструктивный диалог о природе автономии и федеральных моделей, так же как и о разделении власти и распределении полномочий в контексте ситуации с Приднестровьем. Начав в июне 2003 года серию дискуссий за круглым столом именно с этой целью, хотя и с опозданием, Миссия ОБСЕ способствовала улучшению понимания этих вопросов. Миссия должна продолжать придерживаться этого подхода и расширять его контекст.

В случае с Приднестровьем существует два основных аргумента в пользу применения скорее федерального решения, чем автономного. Во-первых, автономный статус, потенциально подверженный пересмотру со стороны центральных властей не является приемлемым для Приднестровья<sup>78</sup>. Во вторых, по контрасту с автономным решением, федеральная модель способна служить целям реинтеграции. В качестве примера может служить Гагаузская автономия на юге Молдовы<sup>79</sup>, которая показала, что авто-

---

<sup>73</sup>Интервью МГПК с представителями политических партий, май 2003; дискуссия круглого стола на тему “Федерализм, примирение и реконструкция: выступление от Молдовы и Резолюция по Приднестровскому конфликту”, распространенная Открытым Общественным институтом Молдовы и миссией ОБСЕ 10 июня 2003 в Кишиневе. Также: Юрий Роска, “Положение христианско – демократической народной партии в свете проблемы молдавско-российского конфликта в приднестровском регионе Республики Молдова”, 12 мая 2003, снятая с выпуска листовка, находящаяся в распоряжении МГПК и Прокламация Либеральной партии, [Liberal Party, Proclamation], Кишинев, 24 июля 2002.

<sup>74</sup>Интервью МГПК с Димитрием Брагисом и Олегом Серебряном (Председатель Социалистическо-Либеральной партии), Кишинев, май 2003.

<sup>75</sup>Интервью МГПК, Кишинев, май 2003.

<sup>76</sup>“Barometrul de Opinie Publice, realizat de IMAS Inc”, апрель-май 2003, на [http://www.ipp.md/publications/Barometer\\_of\\_Public\\_Opinion\\_-\\_May\\_2003](http://www.ipp.md/publications/Barometer_of_Public_Opinion_-_May_2003).

---

<sup>77</sup>Европейские примеры широкой автономии в рамках в остальном унитарных государств включают в себя Аландские Острова в Финляндии и Гренландию в Дании.

<sup>78</sup>См. Dov Lynch, “Managing Separatist States: A Eurasian Case Study”, IISS Occasional Papers 32, November 2001.

<sup>79</sup>Гагаузы – православный тюркский народ, живущий на территории южной Молдавии. Получили территориальную автономию в декабре 1994 года. Закон о Статусе Гагаузии успешно трансформировал борьбу между центральными властями и регионом после четырех лет фактической независимости Гагаузии из горячей борьбы в процесс переговоров, ведущихся в общих рамках. Однако

номные решения не обязательно улучшают коммуникацию с центром. Предоставление Приднестровью существенной автономии без обеспечения его стимулом участвовать в политике центра гарантирует дальнейшее отделение. Необходима некая система, которая включила бы приднестровцев – как граждан, так и политиков – в процессы политической дискуссии и принятия политических решений на уровне центра. Федеральная модель имеет гораздо больше шансов привести к решению проблемы через включение, а не через отделение.

## 2. Приднестровизация и руссификация Молдовы?

Вообще-то говоря, предоставление Приднестровью права голоса в процессе принятия решений на уровне центра является одним из существенных аргументов, используемых против федерального решения. Киевский документ должен был установить двухпалатный парламент, состоящий из 71-местной Палаты Законодателей и 30-местной Палаты Представителей. Члены нижней палаты должны были бы избираться на пропорциональной основе, в то время как места в верхней палате должны были распределяться поровну по федеральным субъектам. Таким образом, в двухсубъектной федерации Приднестровье контролировало бы всего лишь 15 процентов мест в нижней палате, но уже половину – в верхней. Это давало бы ему возможность накладывать вето на любой федеральный закон. Однако вето верхней палаты может быть аннулировано большинством из двух третей голосов нижней палаты. Оппоненты Киевского документа утверждают, что такого рода вето Приднестровья открыло бы дорогу для всевозможных закулисных манипуляций, поскольку правобережным политикам не возможно абсолютно доверять в деле обеспечения большинства из двух третей голосов нижней палаты. Это также предполагает, что депутаты

---

односторонние решения, принимаемые обеими сторонами – региональными и центральными – привели к дальнейшим политическим осложнениям. См.: Claus Neukirch, "Autonomy and Conflict-Transformation: The Gagauz Territorial Autonomy in the Republic of Moldova", Kinga Gal (ed.), *Minority Governance in Europe* (Budapest, 2002), pp. 105-123.

от Приднестровья сформируют монолитный блок. Указывается также на то, что сильная позиция приднестровцев приведет в конце концов к усилению Российского влияния в законодательном процессе Молдовы<sup>80</sup>.

Для приднестровской стороны, однако, Киевский Документ оказался не достаточно далеко идущим. Они настаивают на необходимости более сильного права вето, обосновывая это ничем иным, как тем фактом, что с 1990 по 1992 год только 42 из 360 депутатов молдавского парламента представляли Приднестровье, и они не имели влияния на политический процесс<sup>81</sup>. Формула, предложенная Киевским Документом, могла бы служить основой для компромиссного решения. Однако, ее подлинная значимость в большой степени зависит от количества субъектов федерации – информация, которая не содержится в этом документе.

## 3. Признание Приднестровья

Еще один аргумент против федерального решения, особенно сформированного на договорной основе, исходит из страха, что такое решение фактически будет означать признание независимости Приднестровья. Международное сообщество неоднократно ясно заявляло, что Приднестровье не в праве надеяться на признание своей независимости и что оно поддерживает территориальную целостность Молдовы. Договоры или соглашения между субъектами федерации, или между центром и одним или несколькими субъектами не приравниваются к признанию таких субъектов независимыми государствами или равноправными партнерами. Российская Федерация заключила, например, договоры с Башкортостаном и Татарстаном, яв-

---

<sup>80</sup>Интервью МГПК, Кишинев. Май – июнь 2003 года. Действительно, около 70 000- 80 000 жителей Приднестровья и большинство лидеров Приднестровья – российские граждане. Однако, владельцы российских паспортов в Приднестровье per se ни чуть не в большей степени являются проводниками интересов иностранного государства, чем владельцы Румынских паспортов на правом берегу. В любом случае, лишение лиц с двойным гражданством права избирать или быть избранным противоречит основным демократическим ценностям.

<sup>81</sup>Интервью МГПК с Валерием Литзкаи, 27 мая 2003.



ляющимися республиками в составе федерации. Принимая во внимание тот факт, что Приднестровье уже de facto независимо и что, помимо конституции, необходимо принятие серии промежуточных мер, требуется заключение некоего соглашения между Кишиневом и Тирасполем. Тем не менее, любой заключенный между ними договор должен быть сконструирован таким образом, чтобы он заранее исключал возможность для Приднестровья объявления себя независимым государством путем односторонней отмены договора. Другими словами, конституционная хартия как в случае Сербии и Черногории – соглашение, характеризующееся как временное и подлежащее в дальнейшем пересмотру, должно быть исключено<sup>82</sup>.

#### 4. Сколько должно быть субъектов?

Наиболее существенным недостатком Киевского Документа является то, что он представил идею федерации без спецификации количества субъектов. Приднестровская сторона, конечно же, хотела бы видеть два. Она желает статуса, равного статусу правого берега и федерального решения близкого по типу Сербии и Черногории. Принимая во внимание тот факт, что центр в договоренности между Сербией и Черногорией почти не имеет никаких полномочий и что в стране нет единой валюты, такая модель является для Молдовы неприемлемой. Однако ОБСЕ также считает неприемлемой такую модель, и она исключила конфедеральное решение в своем Докладе № 13 в 1993 году, неизменно поддерживая суверенитет и территориальную целостность Молдовы.

Хотя Молдова противостоит идее конфедерации, она может согласиться с идеей двухсубъектной федерации. В истории, однако, мало примеров существования успешных двухсубъектных федераций, в которых меньшая часть – по сути автономна, в то время как федеральный уровень и большая часть – это почти одно и то

же<sup>83</sup>. Такое решение создало бы также и проблемы с Гагаузией – автономным регионом на юге Молдовы, основанном в 1995 году. Киевский документ вообще не упоминает Гагаузию. В случае образования двухсубъектной федерации, тем не менее, станет абсолютно необходимым останется ли Гагаузия автономным регионом внутри федерального государства или внутри правобережного федерального субъекта. Предоставление Гагаузии, имеющей лишь 3 процента населения Молдовы статус федерального субъекта, несомненно, спровоцирует подобные требования и со стороны населенной в основном болгарами Тараклии<sup>84</sup>, региона еще меньшего, а также со стороны муниципалитета Кишинева – региона более сильного, чем Приднестровье с точки зрения как демографической, так и экономической.

Построение федерации из нескольких субъектов как альтернатива ее построения из двух представляется более жизнеспособным вариантом решения проблемы. В то время как двухсубъектная федерация будет склонна к конфликтам и безрезультатным играм по старым линиям раздела, многосубъектная федерация позволит начать более комплексную альянсовую игру<sup>85</sup>.

В докладе № 13, Миссия ОБСЕ предложила идею восьми-десятисубъектной кантонизации Молдовы. Однако для такой маленькой и бедной страны как Молдова вероятно подошло бы меньшее количество субъектов<sup>86</sup>. Пятисубъектная модель, представленная ниже, могла бы

<sup>82</sup>Для анализа соглашения между Сербией и Черногорией см: Балканский отчет МГПК No. 142, *A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003*, 16 April 2003 Балканский отчет МГПК No. 129, *Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union*, 7 May 2002.

<sup>83</sup> Действительно, успешные двухсубъектные федерации – явление редкое, несмотря на соотношение размеров субъектов. Бельгия, часто описываемая как федеральное соглашение между двумя основными группами – Валонцами и Фламандцами, на самом деле имеет сложную, частично параллельную федеральную структуру, где Брюссельский регион имеет особый статус, так же как и немецкоговорящее меньшинство, географически сконцентрированное территориально.

<sup>84</sup> Гагаузия разделена на три несмежные географические территории, разделенные частями Тараклии, не проголосовавшей за автономию в 1995 году.

<sup>85</sup> Coppeters/Emerson, "Conflict Resolution", op. cit., p. 4.

<sup>86</sup> В качестве уточнения, Швейцария насчитывает 23 кантона при размере едва большем, чем Молдова, однако швейцарские кантоны имеют глубокие исторические корни, а сама страна в целом достаточно богата, чтобы нести бремя такой системы.

быть приемлемой в этой ситуации. Такие субъекты не должны ограничиваться этническими границами, так как в противном случае это приведет к созданию мелких, территориально не смежных субъектов. Защита прав меньшинств в этом случае должна быть обеспечена на всех уровнях.

Приднестровье, включая Бендеры, определенно стало бы единым субъектом федерации, так как оно не примет любые попытки отторжения ее частей или слияния с молдавскими территориями. Кишинев также должен рассматриваться как потенциальный субъект федерации. Гагаузия и Тараклия могли бы слиться в единый субъект, который стал бы и территориально-совмещенным. Северная Бессарабия могла бы сформировать еще один субъект с центром в Балти. Пятым субъектом могли бы стать оставшиеся населенные молдаванами районы центральной и южной Бессарабии с центром в Хинчешти. Такая федерация должна стать асимметричной, т.е. Приднестровье имело бы полномочия, например в сфере внешней экономических и культурных связей, т.е., полномочия, в которых правобережные субъекты возможно и не нуждаются. Гагаузия/Тараклия, конечно, сохранила бы по меньшей мере текущие гагаузские привилегии и обеспечила бы такие же права болгарскому меньшинству.

## В. ЯЗЫК

Статья 14 Киевского Документа объявляет молдавский язык в его латинской транскрипции государственным языком Молдовы, давая субъектам устанавливать свои официальные языки. Это условие позволило бы придать русскому языку в Приднестровье статус официального. Это также открыло бы путь для придания украинскому языку статуса регионального на территории Приднестровья и Северной Бессарабии, а гагаузскому и болгарскому языкам получить такой же статус в Гагаузии/Тараклии. Однако, этот документ не предоставляет русскому языку статус официального на федеральном уровне. Поскольку ощущаемая языковая дискриминация со стороны центра внесла существенный вклад в конфликт начала 90-х, русский язык должен получить адекватный статус на федеральном уровне. Это не обязательно означает,

что молдавский (т.е. румынский) язык и русский язык должны иметь одинаковый статус, однако статус русского языка по новой конституции не должен быть ниже того, который он уже имеет в современной Молдове.

Перевод с и на русский язык всех федеральных документов, так же как и всех процедур в федеральном правительстве и в федеральном парламенте должен быть гарантирован в целях обеспечения русскоязычных граждан из Приднестровья равными возможностями на федеральном уровне. Есть признаки готовности молдавской стороны к компромиссу в этом вопросе. Тем не менее было бы разумным сохранять символическую разницу между «государственным языком» (молдавским) и «официальным языком» (русским) для того, чтобы ответить на страхи молдавского населения, опасющегося, что русский язык вновь станет доминирующим. Сделав русский «официальным языком» удалось бы успокоить страхи русскоязычных граждан по поводу того, что языковые требования могут ограничить их карьерные возможности. Сделав эти символические шаги, следует предпринять дальнейшие усилия по развитию подлинного двуязычия.

ОБСЕ, Европейский Союз и отдельные западные страны профинансировали широко масштабные программы языковой и социальной интеграции в Балтийских странах, но этого не случилось с Молдовой. Только в 2000 годом был запущен проект Обучения преподавателей языков Офиса Высокого Комиссара ОБСЕ по Национальным Меньшинствам. Были обучены преподаватели молдавского как второго языка; были также распространены учебные материалы и новые методологии в целях продвижения молдавского языка как инструмента социальной интеграции и изучения меньшинств<sup>87</sup>. В октябре 2001 года UNDP Молдова начала проект, названный «Язык как инструмент социальной интеграции»<sup>88</sup>. Такого рода программы необходимы и для Приднестровья. Симметричное двуязычие должно быть достигнуто путем обеспечения языкового образования в школе и предос-

<sup>87</sup>Интервью МГПК с официальными лицами ОБСЕ, июнь 2003.

<sup>88</sup><http://www.undp.md/ongoing/mol-01-003.html> (20 June 2003).

тавления дополнительных возможностей для людей, окончивших школу, не получив должных знаний молдавского или русского языков.

### **С. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ**

Разделение полномочий является центральным вопросом в переговорах о статусе, даже более важным чем описание структуры как автономной, федеральной или конфедеральной. Киевский Документ в этом смысле столь же не проясняющий, сколь и не вдохновляющий. Список «смешанных» полномочий в статье 16 бессмысленно длинен и противоречит списку федеральных полномочий, указанных в статье 15. В частности, защита прав меньшинств и прав и свобод граждан находятся в сфере полномочий федеративного государства в соответствии со статьей 15(с), но также и в списке совместных полномочий в статье 16 (b). Государственная собственность и ее управление также упоминаются дважды в статье 15 (e) и 16 (c,d). Установление общих принципов налогообложения является совместным полномочием в соответствии со статьей 16, однако, федеральные налоги относятся к компетенции федерального центра. Статья 20 предусматривает преобладание федерального уровня в случае конфликтных моментов законодательства и поскольку не существует механизма совместного усовершенствования и принятия законодательства по данным совместным полномочиям, весь список статьи 16 представляется в большой степени бессмысленным.

Проектировщики будущей молдавской Конституции должны проанализировать особенности молдавской ситуации с должной глубиной вместо того, чтобы просто работать со статьями 71 и 72 Российской Конституции, как это произошло в случае с Киевским Документом. На протяжении последних десяти лет, обе стороны выдвигали проекты, предлагавшие формулы распределения полномочий. Более того, посредники и сами развили предложения, основанные на оценке ситуации в Молдове в своем Докладе № 13 Миссии ОБСЕ и в проектах, усовершенствованных в 1997 и в 1998 годах. Киевский документ не предложил никакой разумной основы разделения полномочий между Молдовой и Приднестровьем, так же как и между несколькими субъектами федерации и федераль-

ного центра и даже стал шагом назад в некоторых аспектах. Даже присуждение исключительной ответственности в иностранных делах следует рассматривать с осторожностью в целях анализа того, способно ли такое право в его автономном статусе, какое есть уже например к Гагаузими, участвовать в формировании внешней политики Молдове, будет полезным для Приднестровья<sup>89</sup>.

Придание полномочий как раз и является сферой, где обе стороны и посредники должны проявить наибольшую отдачу. Ключом к согласительному процессу является распределение государственной собственности и государственных долгов, а также какие налоговые сборы пойдут в федеральный бюджет, а какие останутся в субъектах федерации. Молдова и Приднестровье могли бы получить пользу от иностранного опыта в этих вопросах, однако ни ОБСЕ, ни Венская Комиссия не имеют достаточного опыта в подготовке экономических и финансовых частей в рамках конституции. Международный Валютный Фонд (МВФ), Европейская Комиссия и страны-участники ОБСЕ должны пригласить экспертов в области экономики включится в работу группы международных экспертов, работающих в СКК.

### **D. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ И РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ**

Даже самые четкие и ясные соглашения по разделению полномочий не могут, конечно, предотвратить будущие споры по определенным проблемам. Устойчивость политического соглашения будет зависеть от механизма, посредством которого можно будет разрешать подобные споры. Один обозреватель как-то заметил, что «разрешение сепаратистских конфликтов, определенно, достигается только тогда, когда

---

<sup>89</sup>Существуют примеры предоставления федеративным образованиям ограниченных полномочий в отношении ведения международной политики. Статьи 54-56 Конституции Швейцарии, например, определяет международные отношения как прерогативу федеральных органов, одновременно предоставляя кантонам право участия в международных переговорах, когда это касается их полномочий.

политическое доверие в соглашении по созданию автономного образования устанавливается на обеих сторонах и проверяется мирным разрешением последующих споров»<sup>90</sup>. Пример Гагаузской автономии говорит о многом. Споры в отношении распределения налоговых поступлений, приватизации предприятий и иерархий национального и регионального законодательства возникают постоянно. Ни Конституционный суд, ни центральный парламент не считаются гагаузами нейтральными, и, так как никакого специального механизма разрешения споров выработано не было, эти споры иногда приводили к очень напряженным отношениям. В случае Приднестровья подобные споры, не будучи вовремя разрешаемыми, неизбежно заново индуцируют сепаратистскую деятельность и нестабильность. Действующий механизм разрешения споров должен стать краеугольным камнем окончательного соглашения.

Киевский Документ не обеспечивает такого механизма, а скорее отводит главную роль в разрешении споров президенту (а не Конституционному суду, что является более стандартной процедурой). Согласно статье 24, президент уполномочен:

...приостановить действие органов исполнительной власти Республики Молдова и исполнительных органов ее государственно-территориальных образований в случае, если они нарушают Конституцию и законы Республики, или права и свободы людей и граждан до тех пор, пока вопрос не будет решен в соответствующей судебной инстанции<sup>91</sup>.

В том, что является извлечением из Российской Конституции, киевский Документ предоставляет президенту полномочия «использовать согласованные процедуры для разрешения разногласий между органами власти Республики Молдова и органами власти государственно-

территориальных образований, а также между органами исполнительной власти самих государственно-территориальных образований. В случае недостижения соглашения президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда<sup>92</sup>.

Такая процедура работать не будет. Во-первых, не существует «процедур согласования» для разрешения споров. Во-вторых, если президент должен быть третейским судьей, он должен выбираться согласно процедуре, которая удовлетворяет избирателей как левого берега, так и правого. Киевский Документ, однако, в статье 24 оговаривает, что президент должен выбираться на совместной сессии обеих палат Парламента, где депутаты Приднестровья будут представлены максимально 26 из 101 голоса. Президент, выбранный депутатами только правого берега, едва ли будет приемлемым третейским судьей для приднестровской стороны.

Процедуры разрешения споров также включены в Главу 8 Гарантии Временных Положений. Статья 34 предусматривает, что «разногласия должны разрешаться исключительно мирными средствами путем переговоров и консультаций между республикой Молдова и Приднестровьем и с помощью и при посредничестве государственных гарантов и Миссии ОБСЕ». Неясно, однако, относится ли это только к переходному периоду, или переговоры и консультации будут средствами разрешения споров в долгосрочном плане. Процедура посредничества третьей стороны была бы совершенно нормальной для переходного периода, но в долгосрочном плане переговоры между федеральным уровнем и субъектом федерации при международном посредничестве будут составлять нарушение суверенитета федерального государства. Кроме того, статья 34 не детализирует, как такие переговоры должны проводиться и как достигнутые соглашения будут осуществляться на практике.

Статья 36 I (2), которая призывает стороны «разработать скоординированные внутригосударственные процедуры для придания силы международным документам, затрагивающим ин-

<sup>90</sup>Ted Gurr, cited of Connie Peck, *Sustainable Peace: The role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict* (Lanham, 1998), p.50.

<sup>91</sup> Этот раздел базируется на статье 85 (2) российской Конституции. Российский президент определяется как гарант российской Конституции в статье 80 (2) - концепция, не включенная в Киевский Документ.

<sup>92</sup>Взята с минимальными изменениями из статьи 85 (1) Конституции РФ.

тересы Приднестровья», оставляет больше вопросов открытыми, чем решенными. Статья 39 обращается к разрешению споров и конфликтов, но только в течение переходного периода: «для разрешения споров и конфликтных ситуаций в течение переходного периода Республика Молдова и Приднестровье соглашаются создать совместные комиссии на основе взаимного доверия». В ней нет положения о постоянно действующем механизме разрешения споров в последующем периоде. Такой механизм, однако, необходимо согласовать заранее.

Роль Российской Федерации, Украины и ОБСЕ, как гарантов в разрешении споров после переходного периода, также необходимо определить более четко. В киевском Документе их роль не определена, также как и не сформулированы различия между переходным и последующим периодами<sup>93</sup>. Кишинев опасается, что Россия будет использовать свой статус гаранта для постоянного вмешательства во внутренние дела. Такие опасения можно было бы развеять, конкретизируя роль гарантов более точно, или выработать балансирующий механизм в отношении России.

В качестве заключения. Внутренний механизм разрешения споров должен быть установлен в окончательном соглашении, а роль гарантов должна быть четко определена. Механизм разрешения споров должен иметь как политические, так и правовые компоненты. Первый может состоять из совместной согласительной комиссии, в которую входят законодатели региональных федеральных парламентов. Такая комиссия могла бы быть привлечена любой стороной, когда споры возникают в отношении законодательства, и она должна выработать компромиссные решения, которые могли бы быть приняты законодательными органами. Если соглашение не достигнуто на этом уровне, и одна из сторон чувствует, что законодательство или действия другой стороны противоречат Конституции, то следующим шагом может быть обращение в Конституционный суд, состоящий из беспристрастных и независимых профессионалов, включая представителей Приднестровья.

Если подобные внутренние механизмы разрешения споров исчерпаны, а серьезные конфликты остаются, для изучения вопроса возможно приглашение международных экспертов и арбитров. И здесь Россия, Украина и ОБСЕ могли бы сыграть свою роль гарантов. Первое, московский механизм ОБСЕ мог бы быть привлечен или правительством Молдовы, или Россией и Украиной от имени Приднестровья, если затрагиваются гуманитарные вопросы, подпадающие под правовые нормы ОБСЕ. Второе, согласительный и арбитражный суд ОБСЕ можно было бы использовать путем предоставления России и Украине права применить свою юрисдикцию по запросу регионального парламента Приднестровья<sup>94</sup>. Это будет возможным только после того, как будут использованы все внутренние механизмы, и при всех обстоятельствах это следует понимать, как предоставление гарантам права на прямое и постоянное вмешательство во внутреннюю политику Молдовы.

С механизмом разрешения споров тесно связан вопрос разделения полномочий в федерации. Отчет № 13 ОБСЕ призывает к пропорциональному представительству Приднестровья в Парламенте, Верховном суде, Конституционном суде и в правительственных органах. Законодательное положение о Гагаузской автономии предусматривает, что губернатор автономного региона по своему статусу должен быть также и членом правительства Молдовы. Более того, директора правительственных департаментов Гагаузии также по статусу являются членами соответствующих коллегий министерств и департаментов Республики Молдовы. Такая законодательная мера была предусмотрена для обеспечения участия Гагаузии во внутренней политике Молдовы. Однако на практике, согласно сообщениям, этот механизм работает неэффективно<sup>95</sup>. Такая система не обеспечивает пропорционального представительства для Приднестровья. Однако в киевском Документе ничего не говорится о представительстве Прид-

<sup>93</sup> См. Копитерс/Эмерсон «Разрешение конфликтов, стр. 7». [Coppieters/Emerson, "Conflict Resolution"], op. Cit., pp. 7 ff.

<sup>94</sup>Так как в этот суд могут обращаться только государства, Приднестровье само по себе не может быть частью этих процедур.

<sup>95</sup>«Neue Satzung für Gagausien (Gagauz-Yeri) in der Republik Moldau», *WGO-Monatshefte für Osteuropaisches Recht* p. 13-21, vol. 41 (1990)

нестровья на федеральном уровне, за исключением представительства в высшей палате. Это открывает путь для монополизации федерального уровня правым берегом – особенность федерации, состоящей из двух субъектов, – и делает потребность в выработке механизма разрешения споров еще более насущной.

## Е. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Киевский Документ предусматривает определенный переходный период между подписанием окончательного соглашения и выбором двухпалатного парламента. В главе 8 детально сформулированы гарантии и сам переходный период. В конституционной инициативе президента Воронина такой период прямо не упоминается. Однако достаточно ясно, что время между принятием новой Конституции, запланированное на 2004 год, и выборы нового Парламента, запланированные на 2005 г. станут этим самым периодом. Нет сомнений, что потребуется и гармонизация в области права. Как Приднестровье, так и Республика Молдова начали создавать свою законодательную базу, отталкиваясь от законодательства Молдавской ССР. Основываясь на этой общей базе, они в последнее десятилетие приняли всеобъемлющее новое законодательство, опираясь на различные ориентиры. Законы Приднестровья ориентированы больше в сторону законодательства России, в то время как Молдова по большей части заимствовала опыт и влияние западных государств и международных организаций, таких как МВФ и Совет Европы. Законодательная база (*acquis communautaire*) ЕС, скорее всего, станет важным источником для законодателей Молдовы в будущем.

На таком фоне статья 38 киевского Документа, которая провозглашает, что «все законы, решения и другие акты, действующие в Приднестровье на момент вступления в действие данного соглашения, остаются в силе до того, как они будут заменены законами и решениями, принятыми компетентным органом», должна быть сохранена в окончательном соглашении. Необходимы более детальные соглашения по гармонизации законодательства и созданию общего экономического пространства, включая таможенную и единую валюту. Разработка деталей по сей день блокируется недостатком политической

воли. Если прорыв будет достигнут на высшем уровне, отраслевые комиссии должны взять на себя разработку практических соглашений по обеспечению переходного процесса.

## Ф. ВОЕННЫЕ ГАРАНТИИ И МИРОТВОРЧЕСКИЕ СИЛЫ

Статья 36 III киевского Документа предлагает присутствие миротворческих сил в течение переходного периода под эгидой ОБСЕ, причем конкретные положения предполагается включить в отдельный документ. Нынешняя миротворческая операция в Молдове имеет трехстороннюю основу, включая российские войска и подразделения Молдовы и Приднестровья. Несмотря на то, что никаких вооруженных столкновений не происходило со времени заключения Московского соглашения от 21 июля 1992 года, сложилась такая ситуация, в которой конфликтующие стороны действуют против идеи традиционного миротворчества, и эта ситуация является потенциально опасной. Изменение формата миротворческой операции, таким образом, является жизненно важным.

Необходимо принять во внимание различные факторы в связи с участием российских войск в будущей миротворческой операции. Первое. Россия, с точки зрения Приднестровья, является гарантом их прав, и присутствие ее войск будет фактором, придающим уверенность. Второе. Многие молдаване воспринимают Россию как агрессора, поддержавшего Приднестровье в 1992 году и с тех пор обеспечивающего существование его режима. Третье. Присутствие российских войск в Молдове противоречит Конституции Молдовы и, что не бесспорно, международному праву. Как уже говорилось выше, Россия на стокгольмской конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе министров иностранных дел в 1992 году взяла на себя обязательство вывести свои войска из Молдовы, а на стамбульском саммите ОБСЕ в 1999 году приняла четкие конечные сроки завершения вывода своих войск к концу 2002 года<sup>96</sup>. Этот срок

---

<sup>96</sup>ОБСЕ. Декларация Стамбульского саммита, [OSCE, Istanbul Summit Declaration] ст. 19, на

был продлен до конца 2003 года на конференции ОБСЕ, которая приветствовала решение Российской Федерации вывести российские войска как можно быстрее и ее намерение сделать это, «если будут созданы необходимые условия»<sup>97</sup>. Такое (довольно двусмысленное) определение было удобно для России, которая заняла позицию, состоящую в том, что необходимых условий не существует в силу проблем с таможенными процедурами.

Между 1992 и 1996 годами российские миротворческие силы в Молдове были частью 27-й мотострелковой дивизии на ротационной основе на базе Приволжского военного округа<sup>98</sup>. С того времени, нарушая московское соглашение, Россия комплектовала свои миротворческие силы за счет временного контингента вооруженных сил Российской Федерации в Приднестровском регионе Молдовы – бывшая 14-я армия. Таким образом, так как Россия обязана вывести ВКВСР из Молдовы, проблема полного и упорядоченного вывода российских войск и миротворческая операция взаимосвязаны.

Оставление вооруженных сил Приднестровья и Молдовы в зоне безопасности без присутствия третьей стороны будет безответственным. Конечно же, никто не призывает к прекращению всех миротворческих операций в Молдове в настоящее время. Российские официальные лица высоко оценивают успехи трехсторонней миротворческой операции<sup>99</sup>, и, по меньшей мере, часть российского правительства и руководство Вооруженных сил определенно поддерживают идею трансформации ВКВС в российскую миротворческую операцию, что позволит политически обосновать невыполнение своих обязательств по полному выводу войск. Расположенные в Молдове Российские войска, численностью 1288 человек на лето 2003г. не представляют собой значительного стратегического во-

енного фактора, но националистические круги в России будут рассматривать их вывод как поражение и потерю влияния. Их продолжающееся символическое присутствие в Молдове, таким образом, представляется необходимым.

Что касается международного сообщества, однако, трансформация войск, которые давно уже должны быть выведены, в законные миротворческие силы, влечет за собой определенные риски. То, что в Порто перенесли сроки, установленные на стамбульской встрече, уже подорвало доверие к ОБСЕ<sup>100</sup>. США и другие страны-члены ОБСЕ публично связали ратификацию Договора ДОВ-2 (договор об обычных вооружениях в Европе) с выполнением Россией своих обязательств, принятых на Стамбульском саммите<sup>101</sup>, так что этот вопрос имеет гораздо более широкое значение. В то же самое время все это может по-настоящему помочь преодолеть тупик, связанный с выводом войск. Ратификация договора CSE-2 определенно представляет для России больший интерес, чем продолжение защиты Приднестровья, особенно после последнего расширения НАТО на Восток и возможного размещения подразделений НАТО в государствах Балтии. Кроме того, (по меньшей мере, на президентском уровне) в России заинтересованы в хороших отношениях с ЕС и США. Принимая во внимание, что обеспечение присутствия российских войск в Приднестровье обходится довольно дорого, а политические или военные преимущества при этом незначительны, найти выход из этого тупика представляется вполне возможным.

Существуют достаточно убедительные аргументы за российское участие в будущих миротворческих операциях. Но только в том случае, если российский контингент имеет противовес в виде частей, более приемлемых для молдавской стороны, а сама операция получит правовой статус посредством международного мандата. В

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istadec199e.htm>.

<sup>97</sup> ОБСЕ, 10-я встреча Совета министров 6-7 декабря 2002. Постановление Совета министров, на: <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/10porto02e.pdf>.

<sup>98</sup> Mihai Gribincea, “Rejecting a New Role for the 14<sup>th</sup> Russian Army”, *Transition*, vol. 2, 1996, pp. 38-40.

<sup>99</sup> Интервью МГПК, Кишинев, май 2003г.

<sup>100</sup> См. также: IASPS Policy Briefings: Geostrategic Perspectives on Eurasia, 18 June 2003, No. 20, “Letting the West Down: The American-Led OSCE Mission in Moldova”, Part 1.

<sup>101</sup> См. материалы общения с прессой помощника Государственного секретаря США Стефана Дж. Радемакера и посла США в Молдове Памелы Хайд Смит, <http://www.usembassy.md/en-ambassador24.htm>.

новой миротворческой операции должен участвовать значительный по количеству российский контингент, но это его количество не должно превышать количества остальных миротворческих сил, и в контингент не должны входить офицеры, которые давно являются жителями данного региона. Украину также можно рассматривать, как участника миротворческих сил. Но требуется обязательное участие контингентов западных стран. Наиболее важно, чтобы организация такой операции не проходила, как чрезвычайное событие по выработке окончательного соглашения; она должна начаться в январе 2004 года с тем, чтобы позволить России выполнить свои пересмотренные стамбульские обязательства по выводу войск.

ОБСЕ не имеет достаточных ресурсов, чтобы разместить, руководить и поддерживать армейскую миротворческую операцию в Молдове, и представляется маловероятным, что необходимые ресурсы будут иметься к январю 2004 года<sup>102</sup>, особенно принимая во внимание сильное сопротивление некоторых государств-членов ОБСЕ, имеющих все необходимое для осуществления управления и контроля<sup>103</sup>. Таким образом, будущая миротворческая операция в Молдове должна опираться на другие организации. Фактически, статья 46 Хартии по безопасности в Европе, принятая на саммите ОБСЕ в Стамбуле в 1990 г., устанавливает, что ОБСЕ:

Может принимать решения по предоставлению мандата на проведение миротворческой операции другими организациями и добиваться поддержки государств-участников, также как и других организаций, в отношении предоставления ресурсов, а также накопленного опыта в проведении миротворческих операций. В соответствии с Платформой о совместной безопасности ОБСЕ может также обеспе-

чить координационные рамки подобных действий<sup>104</sup>.

Недавнее предложение, приводимое в статье, опубликованной расположенным в Париже и спонсируемым ЕС Институтом по изучению проблем безопасности, в отношении замены нынешней миротворческой операции к концу 2003 года совместной двухсторонней (Россия – ЕС) операцией под эгидой ОБСЕ, представляется очень привлекательным<sup>105</sup>. Формальные предпосылки для участия российских сил в такой операции ЕС уже существуют<sup>106</sup>. В их рамках Россия будет иметь такие же права и обязательства в управлении, какие имеют государства-члены ЕС<sup>107</sup>. Команду и контроль мог бы осуществлять сам по себе ЕС, как таковой, или государства-члены ЕС, не являющиеся членами НАТО<sup>108</sup>. Приднестровцам будет трудно принять официальное участие НАТО – не только руководство Приднестровья будет в оппозиции к этому, но и сильная антинаатовская пропаганда в течение косовской кампании 1990 года оставила след среди широких слоев населения. В любом случае, США вряд ли будут готовы разместить войска в Молдове по мандату ОБСЕ. Таким образом, хотя организацию присутствия сил обеспечения безопасности, спонсируемую

<sup>102</sup> Интервью МГПК, Вена, май 2003г. и ОБСЕ, SEC.GAL/8103Corr.1, от 10 июня 2003, «Нынешние возможности ОБСЕ по развертыванию и проведению миротворческих операций (МТО)» [“Current OSCE capabilities for deploying and running Peacekeeping Operations (PKOs)”]

<sup>103</sup> Интервью МГПК с официальными представителями ОБСЕ и делегациями, май 2003.

<sup>104</sup> ОБСЕ, Хартия по европейской безопасности, статья 46, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istachart99e.htm#Anchor-Operationa-52482>

<sup>105</sup> Dov Lynch, “Russia faces Europe”, Chaillot Paper № 60, Paris 2003, интервью МГПК в Вене, Кишиневе и Брюсселе, май и июнь 2003 г.; Judy Dempsey, “Troops may play peacekeeping role in Moldova”, *Financial Times*, 11 June 2003 г.; John Chalmers, “Dutch propose EU peacekeeping force for Moldova”, Reuters, 11 July 2003, Vladimir Socor, “Will the EU become Europe’s Main Peacekeeper?”, *The Wall Street Journal Europe*, европейское издание, 27-29 July 2003.

<sup>106</sup> Lynch, “Russia faces Europe”, p. 68.

<sup>107</sup> Президентский отчет о ЕСДП, Брюссель, 22 июня 2002, 10160/2/02REV2ESDP188, Приложение IV, договоренности по консультациям и сотрудничеству между Европейским союзом и Россией по кризисному управлению СНГ.

<sup>108</sup> В настоящее время государствами-членами ЕС, не входящими в НАТО, являются: Швеция, Финляндия, Австрия и Ирландия. 8 из 10 государств, которые должны присоединиться к ЕС в 2004 году, или являются членами НАТО (Польша, Чешская Республика и Венгрия), или собираются вступить в НАТО (страны Балтии, Словения и Словакия). Мальта и Кипр не являются членами НАТО, но и не имеют ресурсов, чтобы принять на себя такую роль.



НАТО или Советом России – НАТО, нельзя исключить полностью, такая возможность представляется вторым наилучшим вариантом по сравнению с совместной операцией ЕС и России при участии других заинтересованных стран – членов ОБСЕ.

Деликатным вопросом остаются отношения между миротворческими силами ЕС под мандатом ОБСЕ и миссией ОБСЕ в Молдове. Повторяющиеся за последние десятилетия уроки на Балканах состоят в том, что параллельные структуры и четкое разделение полномочий могут серьезно повредить эффективности международных миссий. О ходе операции ЕС в Молдове будут регулярно представляться отчеты ОБСЕ в Вену; здесь желательно использовать преимущества большого политического опыта, приобретенного местной миссией ОБСЕ, но вышеуказанная операция должна оставаться под четкой командой и контролем ЕС<sup>109</sup>.

Сильное дипломатическое лоббирование на самых высших уровнях российского правительства будет необходимым для того, чтобы преодолеть сопротивление в отношении миротворческой операции ЕС. Такое сопротивление, очевидно, оказывается российскими дипломатами в Кишиневе и российской делегацией ОБСЕ в Вене и идет от более высокого уровня. Например, Вячеслав Трубников, первый заместитель министра иностранных дел России, четко огласил желание России возглавить любую миротворческую операцию в Молдове<sup>110</sup>.

Принимая во внимание, что в Молдове с 1992 года не происходило вооруженных столкновений, миротворческие силы не должны быть количественно больше, чем те, что задействованы в настоящее время, и необходимо предусмотреть положения об их уменьшении по мере нормализации ситуации. Их первая цель должна состоять в том, чтобы действовать как класси-

ческий буфер между конфликтующими сторонами и для сдерживания потенциальных провокаторов, стремящихся к дестабилизации ситуации<sup>111</sup>. Вторая цель должна состоять в мониторинге процесса, идущего параллельно с демилитаризацией.

Лучшим способом обеспечения стабильности была бы буквально полная демобилизация всех вооруженных сил, как Молдовы, так и Приднестровья. Безопасности страны со стороны соседей напрямую ничто не угрожает, и ее положение было бы лучше, имей она солидные международные гарантии безопасности против внешней агрессии, чем если бы она пыталась полагаться на собственную мощную армию, которая могла быть неправильно использована или, по меньшей мере, что создало бы озабоченность в отношении потенциально неправильного использования ее в каких-либо конституционных образованиях Молдовы. По мере процесса демилитаризации миротворческие силы могли бы постепенно заменяться наблюдателями. Модели демобилизации и программ воссоединения (ДВ), имеющиеся в Программе партнерства для мира, и другой опыт демилитаризации необходимо использовать с тем, чтобы сделать этот процесс устойчивым.

Множество задач, подлежащие решению в бывшей зоне конфликта, в большей степени связаны с полицейскими мерами, чем с классической миротворческой операцией. Особенно, если принимать во внимание активность криминала в этом регионе. Как следствие, миротворческие силы необходимо будет пополнять хорошо обученной и надежной полицейской составляющей. Применение международных полицейских сил, как в Косово или в Боснии-Герцеговине, не является обязательным, но внешнее содействие будет необходимо для подготовки и модернизации полицейских сил обеих сторон, и сотрудники международной полиции должны быть размещены в зоне безопасности с тем, чтобы работать как наставники и в области создания атмосферы доверия. Совместные Молдово-Приднестровские полицейские патрули, сопровождаемые международной полицией, стали бы важным элементом

<sup>109</sup>В довольно сходной ситуации силы ЕС (по преимуществу французские) в Утири, Демократическая Республика Конго действуют по мандату Совета Безопасности ООН, которому предоставляют отчеты, но несут ответственность за свои повседневные операции перед Брюсселем и Парижем, а не подчиняются миссии ООН в Конго.

<sup>110</sup> Russia Seeks to Play the First Violin in Transdnistrian Operation”, Infotag, 4 июня 2003.

<sup>111</sup> Такими провокаторами могло бы быть, например, руководство спецорганов Приднестровья.

выработки доверия – особенно в Бендерах, городе, где уровень напряженности между сторонами по-прежнему высок.

Отдел ОБСЕ, занимающийся стратегическими вопросами полиции, должен иметь отделение для осуществления необходимой аналитической оценочной работы, которая предпочтительно должна охватывать весь спектр вопросов безопасности в Молдове и Приднестровье, и результатом его работы должна явиться выработка стратегического подхода в реформировании этого сектора во всей стране. Такая реформа, по международным стандартам, будет означать, что обе стороны должны привести свои службы безопасности в соответствие с международными стандартами, а не создавать ситуацию, когда одна из сторон принимает стандарты и процедуры другой<sup>112</sup>.

## **Г. ПРИНЯТИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ**

Принятие новой федеральной Конституции для Молдовы не предусмотрено в Киевском Документе, но оно лежит в основе инициативы Воронина, представленной им в феврале 2003 года. Новая Конституция должна быть принята без нарушения нынешних конституционных рамок для того, чтобы придать ей правовой статус и поддержку населения. Эти рамки, однако, устанавливают высокие барьеры на пути изменения унитарного характера государства. Нынешняя Конституция (статья 142) обуславливает, что «положения о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о его постоянном нейтралитете могут быть пересмотрены только при их одобрении путем референдума большинством граждан, включенных в избирательные списки»<sup>113</sup>. Только 67,5% из 2 379 491 зарегистрированных избирателей участвовали в парламентских выборах 2001 года. 794808 голосов было подано за кандидатов от коммунистической партии президента Воронина, что составляет меньше одной трети всех избирателей; для победы на референдуме требует-

ся более 50 процентов. Несмотря на то, что уровень доверия к президенту и его партии был стабильным с выборов 2001 года, существует достаточная неопределенность в отношении того, будет ли вышеупомянутый высокий барьер преодолен, если другие политические партии станут в оппозицию к новому соглашению, что вполне возможно.

Изменение или обход положений статьи 142 встретит почти непреодолимые затруднения. Любые попытки подтасовок в проведении референдума серьезно снизят правомочность нового документа. Более того, соглашение, которое не пользуется поддержкой значительного большинства населения, не будет устойчивым. Молдавское правительство и международное сообщество должны попытаться обеспечить поддержку новой федеральной Конституции со стороны большей части населения Молдовы.

Даже если сторонники федеративного решения добьются успеха в завоевании поддержки умеренной части избирателей, 50-процентный барьер трудно будет преодолеть. В силу слабого состояния экономики более 600 000 граждан Молдовы выехали из страны на временной или постоянной основе, пытаясь найти работу в России, Турции или в странах ЕС. Для того чтобы преодолеть 50-процентный барьер, тех, кто больше не проживает в Молдове, нужно будет исключить из списка зарегистрированных избирателей или необходимо будет приложить значительные усилия, чтобы обеспечить организацию избирательных участков в посольствах и консульствах Молдовы за границей. Это делалось на последних национальных выборах, но недостаточно энергично. Для того чтобы гарантировать точность результатов референдума, устаревшая ненадежная система регистрации должна быть заменена до февраля 2004 года – если выработанный Ворониным график будет соблюдаться – системой, основанной на использовании компьютеров. В новую компьютеризированную систему подсчета голосов необходимо также включить Приднестровский регион, где следует организовать параллельный референдум. Как и в Молдове, законодательство Приднестровья обуславливает, что референдум по принятию новой Конституции требует под-

<sup>112</sup> В инцидентах в зоне безопасности за последние годы участвовали полиция и офицеры полиции и армии обеих сторон.

<sup>113</sup> Статья 142, параграф 1 Конституции Республики Молдова

держки, по меньшей мере, 50% голосов всех зарегистрированных избирателей<sup>114</sup>.

Необходимо задолго до проведения референдума создать миссию по наблюдению за референдумом, которая будет действовать независимо, но в тесном сотрудничестве с миссией ОБСЕ. Офис демократических институтов и прав человека (ОДИПЧ) обладает большим опытом по проведению выборов общенационального масштаба в Молдове, и создание такой миссии на правом берегу будет обычной работой. Решающим фактором, однако, будет создание параллельной миссии в Тирасполе, в особенности, для мониторинга средств массовой информации и правового анализа, а также для связи с региональными властями.

## V. СЛОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

Переговоры по статусу, прошедшие в последнем десятилетии, в основном, касались вопроса о том, какие права могут быть предоставлены Приднестровью в области разделения полномочий и защиты меньшинства. Работа по осуществлению попыток перерезать канал незаконного поступления доходов, которые приднестровские власти и другие игроки получают путем сохранения статус-кво, в 2001 году лишь замедлилась. Если Приднестровье должно быть вовлечено в процесс принятия соглашения, уменьшение выгод, которые оно извлекает из статус-кво, будет таким же важным фактором, как и разработка приемлемой модели разделения полномочий. Однако даже прогресс в этих обеих отраслях будет недостаточен для того, чтобы привести к урегулированию конфликт между этими двумя конфликтующими сторонами. Для того чтобы добиться такого урегулирования, и для того чтобы оно было устойчивым, Молдова должна сделать себя более привлекательной, а сложившееся в Приднестровье закрытое общество необходимо постепенно сделать открытым.

### A. УМЕНЬШЕНИЕ ВЫГОД ОТ СТАТУС-КВО

Для того чтобы сделать статус-кво менее привлекательным для властей Приднестровья, необходимо не только принять решительные меры против незаконной деятельности, осуществляемой в регионе, но также и лишить представителей власти доходов, необходимых им для поддержки своего авторитарного режима. Контроль над приднестровским участком молдавско-украинской границы – протяженностью приблизительно 860 км из 1250 километров границы в целом – представляет собой ключ для оказания экономического давления. Большая часть товаров, производимых в Приднестровье, экспортируется на Украину или через нее по преимуществу через одесский порт. Молдова не будет получать таможенные сборы, если молдавских таможенных сотрудников не разместить на этом участке границы.

Пока правительство Молдовы позволяет, чтобы товары, официально декларируемые для Прид-

<sup>114</sup>“Transdnistrian Constitution Amendment Will Require Referendum”, Infotag, February 14, 2003.

нестровья, проходили через ее границы без выплаты налоговых или таможенных сборов, этот поток контрабанды не может быть остановлен. Широко известно, что не только приднестровские власти, но также и влиятельные лица в Молдове и на Украине заинтересованы в сложившемся положении<sup>115</sup>. Личные интересы со всех сторон блокируют переговоры, защищая приднестровскую элиту. Международное сообщество должно, таким образом, оказать давление на правительство Молдовы с тем, чтобы все товары, поступающие на ее территорию, регистрировались молдавской таможней и чтобы таможенные и акцизные сборы взимались с этих товаров. Это, в свою очередь, поспособствует тому, что основное внимание будет направлено на контролирование приднестровского участка молдавско-украинской границы, который является не только важным участком прохождения законного импорта-экспорта Приднестровья, но также и источником незаконных доходов.

Это тем более необходимо, поскольку Молдова, поддерживаемая мировым сообществом, угрожает законному бизнесу Приднестровья посредством введения новых таможенных печатей с 1 сентября 2001 года. Так как эта мера сделала незаконными печати, введенные для Приднестровья в 1996 году, предприятия последнего больше не могут экспортировать свою продукцию, обходя молдавские таможни. Как следствие, этот шаг, который Молдова оправдывает своей приверженностью к стандартам и Всемирной торговой организации (ВТО), рассматривается в Тирасполе как объявление экономической блокады. Ответной мерой стало наложение транспортных сборов на не приднестровских перевозчиков, миграционные сборы со всех молдавских граждан, въезжающих в Приднестровье, и 20-процентная ставка налога на импорт всех молдавских товаров – повышенная до 100% в середине июля 2003 года. Эти меры нанесли ущерб внутренней молдавской торговле и, в частности, крестьянам и экономике предприятий в молдавских местностях на левом берегу. Министерство торговли Приднестровья, со своей стороны, объявило, что регион в 2002 году потерял 174 млн. долларов США, в основ-

ном, за счет нереализованного экспорта<sup>116</sup>. Фактически, экономика Приднестровья пострадала, главным образом, сразу же после введения новых таможенных печатей. Но это ограничило снижение ВВП за этот год до 2,7%<sup>117</sup>.

Для того чтобы продемонстрировать свою добрую волю и то, что новые печати не были предназначены для введения экономической блокады, правительство Молдовы объявило, что будет взимать только 0,18% от стоимости товаров в качестве сборов за таможенную документацию с приднестровских предприятий (ставка, равная используемой в Приднестровье), и что все платежи, связанные с пересечением границы, могут направляться в бюджет приднестровского региона<sup>118</sup>. Позже оно предоставило семи приднестровским предприятиям, включенным в российско-молдавскую программу индустриального сотрудничества, право использовать новые таможенные печати без уплаты налогов в бюджет Молдовы<sup>119</sup>.

Вопрос о том, кто должен получать налоги и налоговые поступления от предприятий Приднестровья, является критическим. В то время как представляется совершенно ясным, что Молдова должна восстановить полный контроль над хождением товаров, поступающих в страну и вывозимых из нее, для того, чтобы быть способной эффективно собирать соответствующие доходы, имеются сильные аргументы в отношении предоставления Приднестровью той части доходов, которая генерируется в собственных предприятиях Приднестровья. Как уже упоминалось раньше, справедливое разделение в сферах собственности и финансов станет краеугольным камнем любого будущего урегулирования. Следовательно, международное сообщество, поддерживая претензию Мол-

<sup>116</sup> “Recent Economic Developments”, op. cit., стр. 7

<sup>117</sup> Ibid, p. 3

<sup>118</sup> Правительство Республики Молдова, “Hotatiera Guvernului Republicii Moldova cu privire la declararea marfurilor de catre agentii economici din raioanele de est ale Republicii Moldova”, № 1001 din, 19 сентября 2001, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 116-118 din, 27 сентября 2001.

<sup>119</sup> “Comunistii I-au vandut lui Smirnov stampilele” [«Коммунисты продали Смирнову печати»], Flux, 18 апреля 2002.

<sup>115</sup> Интервью МГПК, Кишинев, май 2003

довы в отношении новых таможенных печатей, должно одновременно настаивать на создании специального трастового фонда, на счет которого должны депонироваться все доходы, получаемые молдавскими властями от предприятий Приднестровья. До тех пор, пока не будет выработано окончательное соглашение, этот трастовый фонд должен находиться под международным наблюдением и контролем и использоваться исключительно для финансового обеспечения экономического развития региона, на инфраструктуру, образование, здравоохранение и соцобеспечение.

Выработка соглашений по этим направлениям является даже более важной в настоящее время, учитывая, что Молдова и Украина 15 мая 2003 года подписали Таможенный протокол, предусматривающий, что, начиная с 25 мая 2003 года, Украина разрешит импорт и транзит только товаров, сопровождаемых документами, на которых стоят новые печати<sup>120</sup>. Молдова уже в 2001 году обратилась к Украине с просьбой о том, чтобы она больше не признавала старые печати из Тирасполя и создала совместные с Молдовой таможенные пункты на украинской территории вдоль приднестровского участка границы. Эта просьба была холодно воспринята в Киеве, который не заинтересован в блокировании торговли Приднестровья, так как примерно 30 предприятий этого региона поддерживают экономические контакты с украинскими компаниями, а только один молдавский металлургический завод в Рыбнице в 2001 году приобрел сырья на 25 млн. долларов США<sup>121</sup>. Помимо активности крупных компаний, имеется также значительная активность в области торговли среди малых предприятий. Украина перестала препятствовать блокированию экспорта из Приднестровья в связи с наличием старых таможенных печатей лишь в результате дипломатического давления со стороны ЕС и США.

Для Молдовы это соглашение с Украиной явилось шагом вперед, хотя невозможно понять, как оно будет применяться на практике, так как до сих пор не выработано понимания по вопросу совместных таможенных постов. В июле 2003 года Украина объявила о своем принципиальном согласии в отношении создания как совместных таможенных постов, так и международной мониторинговой миссии. Однако она по-прежнему возражает против размещения их на своей стороне границы<sup>122</sup>. Так как Приднестровье также не готово принять молдавские таможенные посты на своей территории, позиция Украины означает, что Молдова по-прежнему неспособна установить эффективный таможенный контроль на всей протяженности своей границы. Протокол от 15 мая только обязывает предприятия Приднестровья регистрироваться в молдавских органах власти, но он не остановит контрабанду или иным образом не помешает незаконным перевозкам. Создание совместных таможенных постов на украинской стороне приднестровской части молдавско-украинской границы остается для правительства Молдовы важным фактором в установлении полного контроля на всей протяженности своей границы и в регистрации всех товаров, поступающих в налоговые и таможенные органы Республики<sup>123</sup>.

ЕС, США и Всемирный банк должны усилить принимаемые ими меры по подготовке и оснащению молдавских и украинских таможенных служб. Украина и Молдова выиграют (Украина в меньшей степени) в результате осуществления программ помощи в создании полностью компьютеризированной таможенной службы, совершенствовании правовых механизмов, а также рабочих процессов и технической оснащенности на границе. Так как Приднестровье по окончательному соглашению должно будет интегрироваться в децентрализованную таможенную службу Молдавии, консультации в области правовых аспектов и обучения должны стать

<sup>120</sup> "Ucraina nu mai accepta stampile sovietice", *Flux*, 27 мая 2002

<sup>121</sup> Виталий Кулик, «Урегулирование приднестровского конфликта, как путь к созданию и установлению региональной стабильности в Восточной Европе», Institut de Politicii Publice, *Новые границы в южной части Восточной Европы. Республика Молдова, Украина, Румыния*, (Кишинев 2002), стр. 269.

<sup>122</sup> Интервью МГПК в Вене и Кишиневе, май 2003. Пока не поступало официальной просьбы на размещение международной миссии наблюдателей на украинской стороне границы. Однако этот вопрос обсуждается в коридорах, и совершенно ясно, что Украина не одобряет его.

<sup>123</sup> Интервью МГПК в Вене, Кишиневе, Брюсселе, май и июнь 2003.

доступными для сотрудников приднестровской таможни.

Создание действующей унифицированной таможенной службы, осуществляющей полный контроль за всеми участками границы, обученной и оборудованной для борьбы с незаконными перевозками, поможет Молдове стабилизироваться с точки зрения экономики. Бюджет этой страны ежегодно несет потери в размере 470 млн. долларов США (3,8 процента ВВП) за счет уменьшения налоговых и таможенных поступлений, а также за счет более высоких транспортных расходов при прохождении грузов через Приднестровье. Что даже более важно, такая таможенная служба значительно снизит незаконные доходы властей Приднестровья и, следовательно, сделает статус-кво менее привлекательным для них. Однако мы вынуждены повторить снова, что эти меры по пограничному и таможенному контролю не должны блокировать законную торговлю Приднестровья. Принятые правительством Молдовы 12 июня 2003 года нормативные документы по регистрации предприятий Приднестровья, участвующих в экспортно-импортных операциях, по-видимому, правильно сбалансированы<sup>124</sup>.

Также важно оставить открытыми для молдавских предприятий возможности для осуществления законного бизнеса. Поступления от этого бизнеса должны приносить реальную пользу региону. Эти поступления, однако, не должны просто отправляться назад приднестровским властям, если только они не получены законно, в рамках соглашения об окончательном урегулировании и в рамках свободных и честных выборов, проведенных под международным наблюдением. В ожидании такого развития событий было бы желательно, чтобы все поступления, подлежащие размещению в контролируемом международным сообществом трастовом фонде, о котором говорилось выше, направлялись или напрямую на инфраструктуру, образование, здравоохранение, социальное обеспече-

ние и подобные цели, или же властям в Тирасполе после получения соответствующих гарантий того, что эти поступления будут использованы на вышеперечисленные цели.

Меры, направленные на уменьшение доходов руководства Приднестровья, необходимо подкрепить дополнительными мерами, делающими статус-кво менее комфортабельным. Таковыми являются визовые ограничения, введенные ЕС и США в феврале 2003 года. За этим должны последовать целенаправленные финансовые санкции, такие как замораживание активов и «отказ от сделок», направленные на физические лица и предприятия, связанные с элитами Приднестровья. Эти меры должны быть достаточно широкими для того, чтобы охватить физических лиц и предприятия, которые жизненно важны для сохранения нынешнего руководства<sup>125</sup>. Целью дополнительных мер будет не столько ударить по теперешнему руководству непосредственно, сколько понудить элиту бизнесменов и новое поколение политиков оценить ущерб и выгоду. Чтобы помочь такой оценке, международное сообщество должно подкрепить «кнут» «пряниками», а также гарантиями. Программа реконструкции для Приднестровья, которая подлежит внедрению после заключения соглашения об окончательном урегулировании, должна быть детально расписана и явиться достоянием широкой общественности. Более того, жители Приднестровья должны быть уверены в том, что они смогут заниматься законным предпринимательством и что регион сохранит свою собственность и справедливую долю доходов, собираемых на его территории.

## **В. СДЕЛАТЬ ОТКРЫТЫМ ПРИДНЕСТРОВСКОЕ ОБЩЕСТВО**

Приднестровье находится под контролем авторитарного режима с хорошо функционирующими спецслужбами (что значительно ограничивает политический плюрализм), особенно антиреформистской, проприднестровской и носталь-

<sup>124</sup> Правительство Республики Молдова, “Hotariera Guvernului Republica Moldova despre masurile de efectuare a operatiunilor import-export de catre agentieconomici dislocati in raioanele de Est ale Republicii Moldova”, № 712 din, 12 июня 2003. Monitorul Oficial al R. Moldova №123-125 din, 20 июня 2003.

<sup>125</sup> See Samuel D. Porteous, “Targeted Financial Sanctions”, in Mats Berdal/David M. Malone [eds.], *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder 2002), pp. 175 ff.

гирующей по советским временами частей политического сектора. Несколько политических партий, которые стоят в частичной оппозиции к руководству, и даже в большей мере промолдавская оппозиция, находятся под постоянной угрозой ареста, допросов и других видов давления. Этнические молдаване, языком общения которых является молдавский, проживающие в сельской местности и выражающие молдавскую ориентацию, например, требуя для своих детей образования на молдавском (румынском) языке с использованием латинского алфавита<sup>126</sup>, не имеют политического представительства и находятся под постоянным прессингом властей и спецслужб.

Несколько выборов местные и Верховный совет Приднестровья, также как и президентские выборы в Приднестровье, проведенные в 1992 году, не проходили под мониторингом ОБСЕ или Совета Европы, хотя миссия ОБСЕ и местные посольства пытались осуществлять наблюдение за ними. Существует мнение, что они не были ни свободными, ни честными. Кандидатам, обладающим серьезными возможностями бросить вызов Смирнову, не было разрешено принять участие в выборах 1996 или 2001 гг. Оппозиционное движение «Власть народу - за социальную справедливость», лидер которого Александр Радченко сумел бросить вызов Смирнову в 2001 году, было объявлено неконституционным и распущено, на том основании, что оно поддерживало коммунистическую партию Республики Молдова на парламентских выборах 2001 года<sup>127</sup>.

Средства массовой информации находятся почти полностью под контролем властей. Существующие независимые СМИ подвергаются постоянному давлению и не могут свободно развиваться. Газета «Глас народа», орган движения «Власть народу» теперь, весьма вероятно, прекратит свое существование, так как само дви-

жение было распущено. Наиболее важная независимая газета, «Новая газета», также постоянно находится под прессом властей. С 1999 года государственная служба безопасности несколько раз проводила конфискацию всего выпуска. В мае 2003 года учредители газеты были оштрафованы на 5 тысяч долларов США за клевету – решение, которое угрожает экономической жизнеспособности газеты. Подобные иски предъявлялись и к другой независимой газете – «Добрый день». НПО (неправительственные организации) или финансируются властями, или также подвергаются давлению и угрозам. Лица, критикующие власти, подвергаются опасности физического насилия, преследуются правоохранительными органами и осуждаются предвзятыми судьями, выполняющими волю властей. При данных обстоятельствах заложить хотя бы небольшие основы для создания гражданского общества оказалось невозможным.

В отсутствие политического плюрализма и плюрализма в средствах массовой информации, а также в условиях ограничений в отношении НПО, трудно определить интересы и ожидания населения в отношении достижения окончательного урегулирования. Надежных результатов опросов общественного мнения не существует и любые данные нужно ставить под сомнение по причине отсутствия беспристрастной информации открытых дискуссий. Соглашение об окончательном урегулировании, обсуждаемое и вырабатываемое путем переговоров, при таких обстоятельствах может полностью устроить политическую элиту без принятия в расчет интересов широких слоев населения. В меньшей степени заинтересованы в сохранении нынешнего положения дел и те, кто является сторонниками создания автономного региона или федеративного образования в рамках Республики Молдова, но едва ли они имеют возможность выразить свою точку зрения. Раскрытие этого закрытого общества даст возможность пройти хоть какую-либо часть пути в сторону ослабления власти элиты.

Для ОБСЕ важно в тесном сотрудничестве с Советом Европы и ЕС усилить свою работу по развитию правового государства, где главенствует закон, гласность и поддержка гражданского общества. Однако даже «пряник» в форме денег, предлагаемых в рамках программ, не сделает так, чтобы подобная деятельность могла приветство-

<sup>126</sup> Согласно законодательству Приднестровья, тексты на молдавском языке должны быть написаны на кириллице, поэтому государственные школы в Приднестровье не представляют образование на молдавском (румынском) языке на латинском алфавите.

<sup>127</sup> «Днестровский суд подтвердил запрет оппозиционной партии», Молдпресс, 13 июня 2003 и интервью МГПК, июнь 2003.

ваться руководством Тирасполя, которое будет возражать против финансирования свободных средств массовой информации реальных НПО (в сравнении с НПО, финансируемыми правительством). Другие целенаправленные меры, рассматриваемые ЕС и другими организациями, должны, таким образом, быть специально увязанными не только с формальным прогрессом в переговорах о статусе в Приднестровье, но также и с основополагающей проблемой демократических реформ. Открытие приднестровского общества даст различным слоям населения больше пространства для маневра, а также уменьшит на правом берегу опасения, что интеграция авторитарного Приднестровья будет угрожать процессу реформ в Кишиневе.

### **С. СДЕЛАТЬ МОЛДОВУ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОЙ**

Однако было бы справедливым задать вопрос, будет ли, с точки зрения приднестровца, нищая Молдова с широко распространенной коррупцией и управляемая партией, которая имеет тенденцию захвата контроля над экономикой, СМИ и политическими институтами всех уровней, достаточно привлекательной, чтобы присоединиться к ней<sup>128</sup>?

В Молдове внутренний валовой продукт на душу населения в 2002 году составил 417 евро, что равняется только 1,8% соответствующего показателя ЕС. Несмотря на то, что, согласно прогнозам, экономика Молдовы слегка вырастет в 2003 году, перспективы устойчивого роста очень незначительны. Процесс приватизации замер. В 2002 году он принес государственному бюджету всего 11 млн. долларов США, и только крупные иностранные компании, участвовавшие в приватизации, были российскими. Западные компании потеряли доверие к правительству Молдовы. Особенно тревожит случай с испанской компанией Union Fenosa, которая, после приобретения трех из пяти региональных электрораспределительных сетей, подвергается давлению со стороны молдавской счетной палаты и других правительственных органов, оспаривающих ее право собственности. В результате такого давления со стороны эстеблишмента прямые иностранные инвестиции (ПИИ) к 2002 году, в итоге, составили всего 714 млн. долларов США. Более того, они уменьшились на 38% в 2002 году, что привело к тому, что ПИИ на душу населения составили только 27 долларов США<sup>129</sup>.

Сомнительно, будет ли правительство способно продолжать выплачивать пенсии и зарплаты регулярно. Так как оно не выполняет своих обязательств перед МВФ, страна не получит уже согласованных займов, а другие доноры также будут менее охотно предоставлять новые кредиты. Зимний мороз и весенняя засуха, весьма вероятно, приведут к плохому урожаю в 2003 году. Коррупция и преступность продолжают расти, а правительство много говорит и мало делает, в то время как члены правящей коммунистической партии, будто бы, используют антикоррупционную программу и другие административные ресурсы для того, чтобы заставить замолчать политических оппонентов и захватить наиболее прибыльные предприятия. Например, прямо перед местными выборами 25 мая 2003 года правительство выдвинуло обвинение о коррупции против действующего мэра Кишинева, Серафима Уречану, которого в последствии вызывали в полицию.

В течение последних нескольких лет обещанные инвестиции получались на неясных условиях, и новые монополии были созданы теми предприятиями, которые стоят близко к руководству правящей партии и правительству. Монопольные предприятия, такие как телефонная компания «Молдтелеком» и производитель табака «Тутун», не были приватизированы, но говорят, что их «доило» партийное руководство<sup>130</sup>. В этих условиях даже средние приднестровцы опасаются, что власти Молдовы захотят взять в свои руки наиболее привлекательные предприятия левого берега.

<sup>128</sup> Анализ экономики Молдовы и, особенно, государственного управления, см. в работе Румынской Академии Наук «Отчет раннего предупреждения: Республика Молдова» [“Early Warning Report: Republic of Moldova”], ноябрь 2002, [www.sar.org.ro/ewrpdf/Moldova/MD.ewrln2002.pdf](http://www.sar.org.ro/ewrpdf/Moldova/MD.ewrln2002.pdf).

<sup>129</sup> TACIS Moldovan Economic Trends, 1<sup>st</sup> Quarter 2003”, p. 77, на [www.met.dnt.md](http://www.met.dnt.md).

<sup>130</sup> Интервью МГПК, Кишинев, май 2003.



Нельзя сказать, что Молдова достаточно хорошо ведет работу в отношении демократических институтов, верховенства закона и прав человека для того, чтобы создать благоприятное впечатление у жителей Приднестровья. ОБСЕ и Совет Европы высказали опасения в отношении объективности местных выборов, проведенных 25 мая и 8 июня 2003 года, ввиду характера кампании, которая им предшествовала – первая серьезная критика со времени обретения Молдовой независимости<sup>131</sup>. Наблюдатели сообщали, что освещение выборов в государственных средствах массовой информации было предвзятым, кандидаты от оппозиции подвергались угрозам арестов, а одновременно правящая партия пыталась получить контроль над большинством как местных Советов деревень и округов, так и над действующим Советом в столице. Оппозиция едва ли имела возможность влиять на рабочий процесс и дебаты в Парламенте, и средства массовой информации фактически контролировались правящей партией. Судебные власти стали больше уязвимы в отношении политического влияния в результате реформы, которая уменьшила количество судов и должностей для судей, одновременно предоставляя президенту право вето в отношении назначения и переназначения судей.

Понижение демократических стандартов, ухудшение положения с правами человека и верховенством закона вызывает беспокойство у населения Приднестровья, учитывая предстоящее урегулирование. Смена вышеупомянутых тенденций, с другой стороны, не только принесла бы пользу Молдове, но помогла бы Республике также послужить стимулом для тех жителей Приднестровья, которые хотели бы выйти из-под диктата своего собственного авторитарного режима.

---

<sup>131</sup> OSCE/ODIHR & Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities, Press Release, 26 May 2003, “Despite smooth voting, conduct of local elections in Moldova raises concerns”, and Press Release, 9 June 2003, “Observers express concerns about runoff local elections in Moldova, despite slight improvement over first round”. See also OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Local Elections, Republic of Moldova, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 26 May 2003 and 9 June 2003.

Международное сообщество может и должно использовать свое влияние для поддержки экономических и политических реформ, которые делают Молдову и более успешной, и более привлекательной для Приднестровья. В своем Обращении к Широкой Европе от 11 марта 2003г. Европейская Комиссия предложила подготовить план действий, в котором будут определены четкие цели и сформулировано, чего Европа ожидает от новых соседей<sup>132</sup>. Плановые ориентиры необходимо вырабатывать вместе с ОБСЕ, Советом Европы и международными финансовыми институтами; эти ориентиры необходимо подвергать процедуре ежегодного анализа, и они должны быть как политическими, так и экономическими, а также включать выполнение международных обязательств в отношении демократии, верховенства закона и прав человека. Принимая во внимание, что Молдова объявила своей долгосрочной стратегической целью вступление в ЕС, а заключение соглашения о стабилизации и ассоциации с Европейским Союзом - целью, которой она хочет достигнуть к 2007 году, ЕС должен рассматривать вышеупомянутый план действий как один из своих приоритетов. Установка четких показателей для реформ и одновременная готовность повысить уровень технической и финансовой поддержки, позволяющей Молдове добиться этих целей, сделает Республику более привлекательной для Приднестровья, а также внесет вклад в ее стабильность и процветание.

#### **D. ПРЕДЛОЖИТЬ СПРАВЕДЛИВОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ**

Сделать Молдову более привлекательной, оказывая давление на приднестровскую сторону в направлении заключения соглашения и раскрытия своего общества - не единственные требования для обеспечения устойчивого урегулирования. Помимо этого, молдавская сторона должна предложить честное соглашение, которое отвечает интересам и нуждам населения

---

<sup>132</sup> Европейская комиссия, Доклад Комиссии Совету Европы и Европейскому Парламенту, “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, Brussels, 11 March 2003, COM(2003) 104 final.

Приднестровья. Проблема преступности не решится простой заменой режима. В силу социально-экономического, исторического и демографического развития Приднестровье отличается от остальной части страны и им нельзя успешно управлять в рамках унитарного государства. Насильственный конфликт 1992 года и десятилетие разделения добавили к ранее существовавшим различиям разногласия между этими двумя регионами. Даже если руководство Тирасполя будет заменено более молодой и более объективной группой, Молдова должна будет предоставить Приднестровью широкую автономию.

Молдова должна предложить асимметричную федерацию, позволяющую Приднестровью контролировать свою собственность и ресурсы и обеспечивающую права русскоговорящего населения. Вместо введения в законодательство Приднестровья законодательных структур Молдовы это будет означать нахождение путей разработки новых законов, правил и процедур. Стандарты, установленные ЕС, могли бы стать хорошей исходной базой. Такой подход также станет основой для модернизации страны в ходе процесса воссоединения, что сблизит ее с ЕС. Энергичная работа над новой Конституцией для Республики Молдова, организованной на федеральной основе, окажет даже большее влияние на Приднестровскую сторону в отношении урегулирования. Однако международное сообщество будет колебаться в отношении усиления санкций, применяемых к Приднестровью, пока оно испытывает сомнения в том, что правительство Молдовы серьезно относится к своим собственным инициативам. Для того чтобы создать позитивную динамику, молдавская сторона должна будет предложить конкретные схемы разделения властей и распределения полномочий в рамках совместной конституционной комиссии.

## VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приднестровский конфликт не имеет быстрых решений. Стратегия, которая позволит решить его путем воздействия с нескольких необходимых направлений, не может быть реализована за один или два года. Более энергичная деятельность ОБСЕ и ЕС в 2002 и 2003 годах помогла возобновить некоторое продвижение остановившегося процесса переговоров и это положение необходимо сохранить. Необходимы даже более энергичные усилия, так как устойчивое урегулирование должно быть достигнуто к 2007 году, вероятной дате, к которой ожидается вступление Румынии в ЕС сделает такое соглашение жизненно важным. Для этой цели ЕС должен уделять даже больше внимания и ресурсов Молдове, а также поддержке посреднических усилий ОБСЕ. Более того, ЕС должен использовать свое двухстороннее влияние по уменьшению выгод, извлекаемых руководством Приднестровья из статус-кво, помочь сделать открытым приднестровское общество, а Молдову - привлекательной для населения Приднестровья и убедить молдавскую сторону разработать справедливое и честное соглашение. США должны делать то же самое. И ЕС, и США должны объединиться как в рамках ОБСЕ, так и на двухсторонней основе с тем, чтобы работать над позицией России и вместе с Россией с целью обеспечения того, чтобы политические декларации, сделанные на президентском уровне в Москве, были действительно применены в Вене и Кишиневе.

**Кишинев/Брюссель, 12 августа 2003**

## ПРИЛОЖЕНИЕ А. КАРТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



## ПРИЛОЖЕНИЕ Б. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

---

<b>ДОВ</b>	Договор об обычных вооружениях в Европе
<b>ПвО</b>	Председатель в офисе
<b>ЦСОР</b>	Центр стратегического обучения и реформ
<b>КБСЕ</b>	Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ПИИ</b>	Прямые иностранные инвестиции
<b>ВКВНМ</b>	Верховный комиссар по вопросам национальных меньшинств
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>ИОП</b>	Институт общественной политики
<b>ГКК</b>	Главная конституционная комиссия
<b>МАССР</b>	Молдавская Автономная Советская Социалистическая Республика
<b>МССР</b>	Молдавская Советская Социалистическая Республика
<b>НАТО</b>	Организация Северо-атлантического договора
<b>ОДИПЧ</b>	Офис по демократическим институтам и правам человека
<b>ВКРФ</b>	Воинский контингент Российской Федерации в Приднестровском регионе Молдовы
<b>ОМОН</b>	Отряд милиции особого назначения
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОСТК</b>	Объединенный совет трудовых коллективов
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН
<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация

## ПРИЛОЖЕНИЕ В. О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРУППЕ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КРИЗИСОВ

Международная Группа по Предотвращению Кризисов (МГПК) - это некоммерческая частная международная организация, насчитывающая более 90 сотрудников на пяти континентах. Она создана для укрепления способности международного сообщества прогнозировать, понимать и действовать в целях предотвращения и сдерживания конфликтов

Методология МГПК основана на проведении исследований на местах. Группы политических аналитиков, находящиеся в тех странах где существует опасность кризиса, собирают информацию из широкого диапазона источников, оценивают местные условия и производят регулярные аналитические отчеты, содержащие практические рекомендации адресованные международным деятелям и организациям, ответственным за принятие ключевых решений.

Отчеты и брифинги МГПК представляются должностным лицам в министерствах иностранных дел и международных организациях. Они также доступны широкой публике через сайт организации по адресу [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org). Организация тесно сотрудничает с правительствами и прессой с целью выдвинуть на первый план ключевые вопросы, определенные посредством работы на местах, и получить поддержку для своих политических предписаний.

Совет МГПК, в который входят видные политические деятели, дипломаты, бизнесмены и представители средств массовой информации, также способствует тому чтобы отчеты МГПК и рекомендации получили должное внимание от лиц, которые занимаются политическими вопросами во всем мире. Бывший Президент Финляндии Марти Ахтисаари является председателем Совета МГПК; Гарет Эванс, бывший министр иностранных дел Австралии, в январе 2000 г. стал Президентом МГПК.

Международная штаб-квартира МГПК расположена в Брюсселе, а представительства – в Вашингтоне, Нью-Йорке, Лондоне и в Москве. В настоящее время организация имеет тринадцать представительств на местах (в Аммане, Белграде, Боготе, Каире, Фритауне, Исламабаде, Джакарте, Катман

ду, Найроби, Оше, Приштине, Сараево, и в Тбилиси). Аналитики организации работают в более чем 30 подверженных кризисам странах на четырех континентах. В Африке – это Бурунди, Руанда, Демократическая Республика Конго, Сьерра Леоне, Либерия, Гвинея, Эфиопия, Эритрея, Сомали, Судан, Уганда и Зимбабве; в Азии – Индонезия, Мьянмар, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Пакистан, Афганистан и Кашмир; в Европе – Албания, Босния, Косово, Македония, Черногория и Сербия; на Ближнем Востоке – весь регион от Северной Африки до Ирана; в Латинской Америке – Колумбия.

МГПК привлекает финансовые средства правительств, благотворительных фондов, компаний и индивидуальных доноров. В настоящее время средства предоставляют следующие государственные структуры: Австралийское Агентство Международного Развития, Федеральное Министерство Иностранных Дел Австрии, Отдел Иностранных Дел и Внешней Торговли Канады, Агентство Международного Развития Канады, Королевское Министерство Иностранных Дел Дании, Министерство Иностранных Дел Финляндии, Министерство Иностранных Дел Франции, Министерство Иностранных Дел Германии, Отдел Иностранных Дел Ирландии, Агентство Международного Сотрудничества Японии, Министерство Иностранных Дел Люксембурга, Королевское Министерство Иностранных Дел Норвегии, Министерство Иностранных Дел Швеции, Федеральный отдел Иностранных дел Швейцарии, Министерство Иностранных Дел Китайской Республики (Тайвань), Отдел Международного Развития Соединенного Королевства, Агентство Международного Развития США.

Среди фондов и доноров частного сектора – Атлантик Филантропиз, Нью-Йоркская Корпорация Карнеги, Фонд Форда, Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Фонд Уильяма и Флоры Хьюлеттов, Фонд Генри Люса, Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, Фонд Джона Мёрка, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Институт "Открытое Общество", Фонд Плаушерс, Трест Сигрид Раузинг, Фонд Мира Сасакавы, Фонд Сарло, Институт Мира США и Фонд Ориенте.

Октябрь 2003

Дальнейшую информацию о МГПК можно получить на нашем веб-сайте: [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)