

УДК 327.5 (478) «20...»

DOI: <https://doi.org/10.33782/2708-4116.2020.3.40>

*Артем Филипенко**

ВІД МЕЗЕБЕРГУ ДО БРАТИСЛАВИ. «МАЛІ КРОКИ» У ПРИДНІСТРОВСЬКОМУ ВРЕГУЛЮВАННІ

Анотація: *Стаття присвячена аналізу практики «малих кроків» у придністровському врегулюванні періоду 2010–2019 рр., які здійснювалися Республікою Молдова по відношенню до Придністров'я за сприяння Європейського Союзу й інших акторів. Доводиться, що «малі кроки» поки що не призвели до реінтеграції Придністров'я до Молдови. Однією з ключових причин цього є те, що Придністров'я визнане стороною переговорів, у той час як Російська Федерація, яка сприяла становленню цієї квазі-держави і надає їй всебічну підтримку, знаходиться у статусі посередника.*

Ключові слова: *Придністров'я, Республіка Молдова, придністровський конфлікт, зміцнення мір довіри, ЄС, ОБСЄ, Росія*

Російська агресія проти України знову привернула увагу дослідників до проблематики конфліктів та їх врегулювання. У центрі особливої уваги опинилися конфлікти, в яких безпосередньо брала участь Російська Федерація. До таких, зокрема, відносяться придністровський, грузино-абхазський і грузино-південноосетинський конфлікти. При цьому важливим є не лише позиція Москви стосовно зазначених конфліктів, але й позиція колективного Заходу (зокрема, ЄС та США), які останні роки суттєво підвищили інтерес до процесів врегулювання. Для України цей досвід є особливо актуальним для визначення напрямів політики деокупації Криму й окремих районів Донецької та Луганської областей.

Утворення під назвою «Придністровська молдавська республіка» існує вже 30 років. Вона не визнана ніким, крім таких же невизнаних або частково визнаних квазі-держав (Абхазія, Південна Осетія, Нагорний Карабах). Протягом цих 30 років конфлікту, який пройшов збройну фазу у першій половині 1992 р., неодноразово робилися спроби знайти модель реінтеграції Придністров'я до складу Республіки Молдова. Однією з таких спроб є політика «малих кроків» і «заходів зміцнення довіри», що проводяться Республікою Молдова за сприяння Європейського Союзу та самим ЄС.

Історії самого конфлікту присвячено чимало фундаментальних досліджень. Особливо багато уваги приділяють Придністров'ю російські науковці¹, що цілком зрозуміло з огляду на залучення Росії до конфлікту. Крім того, чималий доробок зроблений дослід-

* *Филипенко Артем Александрович* – завідувач сектору досліджень Південного регіону в м. Одесі Центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8283-5313>; e-mail: filip1969@ukr.net

¹ Молдавия. Современные тенденции развития / под ред. д-ра ист. наук *Е.М. Кожокина*. Москва: РОССПЭН, 2004. 494 с.; *Девятков А. В.* Перед вызовом европеизации: политика России в Приднестровском урегулировании (1992–2012 гг.). Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2012. 164 с.; *Харитонова Н.И.* Приднестровский конфликт (1988–2012 гг.). Москва: РИСИ, 2015. 520 с.; *Козлов А.В., Чернобривый В.Н.* Непокоренное Приднестровье. Уроки военного конфликта. Москва: Вече, 2015. 300 с.

никами з самого регіону, які у такий спосіб обґрунтовують претензії Придністров'я на незалежність². Українські науковці також не залишили цей конфлікт без уваги, хоча більше приділяють уваги окремим аспектам і сценаріям врегулювання конфлікту. Серед них можна виділити фундаментальні дослідження Г. Перепелиці³ та В. Коцура⁴, роботи експертів Н. Беліцер⁵ та О. Снігір⁶.

Власне висвітленню політики «малих кроків» у 2010–2019 рр., як і в цілому політики Європейського Союзу по відношенню до Придністров'я, присвячені праці російських науковців Н. Харитонової⁷ та Є. Троїцького⁸, молдавських дослідників Н. Попеску та Л. Літра.⁹ Чималий інтерес викликає також дослідження, присвячене реалізації заходів зміцнення довіри, підготовлене Асоціацією зовнішньої політики (Республіка Молдова)¹⁰.

Для кращого розуміння причин появи політики «малих кроків» слід зробити стислий огляд причин виникнення конфлікту й основних етапів його врегулювання.

В основі конфлікту у Придністров'ї лежав комплекс політичних, історико-культурних, економічних чинників, серед яких ключову роль відіграла зміна положення придністровської партійно-господарської верхівки у системі політичної влади в Молдавській РСР у 1989–1991 рр. Конфлікт розгортався на тлі зростання відцентрових тенденцій в СРСР, піднесення національних і демократичних рухів, намагань республіканської партійно-господарської номенклатури отримати більше незалежності від центрального керівництва. 2 вересня 1990 р. на Другому з'їзді народних депутатів Придністров'я була проголошена Придністровська Молдавська Радянська Соціалістична Республіка. Протягом 1990–1991 рр. було здійснено кілька невдалих спроб врегулювати ситуацію, що не зупи-

² *Бабилунга Н.В., Бомешко Б.Г.* Приднестровский конфликт: исторические, демографические политические аспекты. Тирасполь: Изд-во РИО ПГУ, 1998. 90 с.; *История Приднестровской Молдавской Республики. Том 2–2.* Тирасполь: Изд-во РИО ПГУ, 2001. 448 с.; *Феномен Приднестровья.* Тирасполь: Изд-во РИО ПГУ, 2003. 336 с.; *Волкова А.З.* Создание Приднестровской Молдавской Республики: монографическое исследование. Бендеры: Полиграфист, 2010. 576 с.

³ *Перепелица Г.Н.* Конфликт в Приднестровье: причины, проблемы и прогноз развития. Киев: Стило, 2001. 147 с.

⁴ *Коцур В.В.* Етнополітичний конфлікт у Придністров'ї у контексті українсько-молдовських міждержавних відносин. Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. 272 с.

⁵ *Беліцер Н.* 2005: Україна і Придністров'я, або чому провалився «План Ющенко» // *Євроатлантика.* 2010. № 1. С. 32–43.

⁶ *Снігір О.* Компаративний аналіз експансіоністської політики Росії у Придністров'ї, на Донбасі і в Криму та в Абхазії і Південній Осетії: паралелі та відмінності. URL: <http://da.mfa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/PP-Frozen-Conflicts-ukr.pdf>

⁷ *Харитонова Н.И.* Социально-экономическое развитие Приднестровской Молдавской Республики: проблемы и перспективы (1990–2012 годы) // *Государственное управление. Электронный вестник.* Вып. № 41. Декабрь 2013 г. С. 119–141; *Харитонова Н.И.* Роль России в урегулировании приднестровского конфликта (2014–2018 гг.): политические аспекты // *Государственное управление. Электронный вестник.* Вып. № 72. Февраль 2019 г. С. 209–224.

⁸ *Троїцький Е.Ф.* Политика Европейского Союза в отношении приднестровского конфликта (1992–2015) // *Сибирские исторические исследования.* 2016. № 3. С. 28–41.

⁹ *Popescu N., Litra L.* Transnistria: a bottom-up solution. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR63.TRANSNISTRIA_BRIEF_AW.pdf

¹⁰ *Поддержка мер по укреплению доверия между двумя берегами: оценка результативности внедрения концепции и потенциал развития проектов в данной области.* URL: <http://www.ape.md/2016/07/rus-podderzhka-mer-po-ukrepleniyu-doveriya-mezhdu-dvumya-beregami-otsenka-rezultativnosti-vnedreniya-kontseptsiipotentsial-razvitiya-proektov-v-danno-oblasi-ape-bst-gmf/>

нило придністровських сепаратистів, які взяли під контроль майже все Лівобережжя та м. Бендери. Намагання молдавського керівництва відновити конституційний порядок за допомогою сил безпеки у березні 1992 р. призвела до бойових дій, які завдяки безпосередньому втручанням підрозділів російської 14-ї армії у битву за Бендери в червні 1992 р. завершилася на користь сепаратистів.

21 липня 1992 р. президентами Росії та Молдови було підписано Угоду про принципи мирного врегулювання збройного конфлікту в Придністровському регіоні Республіки Молдова, що була парафрована також «Президентом Придністровської Молдавської Республіки» І. Смирновим. Передбачалося припинення вогню, розведення протидіючих сторін і створення демілітаризованої зони. Засновувалися миротворчі сили з російського, молдавського та придністровського контингентів, а також Об'єднана контрольна комісія (ОКК), у підпорядкування якої передавалися миротворчі сили. 14 російська армія повинна була дотримуватися нейтралітету, а її майбутній статус і умови виведення з Молдови – стати предметом переговорів між Москвою і Кишиневом. Помилкою керівництва Молдови, яка згодом вплине на весь переговорний процес, стала згода на визнання за РФ статусу посередника та гаранта врегулювання конфлікту.

Внаслідок конфлікту загинуло близько 1000 осіб, з яких 400 – мирні жителі. Поза контролем Молдови опинилися $\frac{1}{8}$ території країни, де проживала $\frac{1}{6}$ населення та розташовувалася третина промислового потенціалу республіки.

Наприкінці 1992 р. відновилися переговори з приводу особливого статусу Придністров'я, посередником в яких виступила Росія, з 1993 р. в якості посередника виступила і місія ОБСЄ, а в 1995 р. – Україна. З 1994 р. Придністров'ям і Молдовою було підписано низку документів, що визначають принципи вироблення статусу регіону.

8 травня 1997 р. президентом Молдови Петру Лучинськи і керівником Придністровської адміністрації Ігорем Смирновим за посередництва Російської Федерації, України та ОБСЄ був підписаний Меморандум про принципи нормалізації відносин між Республікою Молдова і Придністров'ям (Московський меморандум), який закріпив за Придністров'ям статус сторони переговорів, а за Росією – статус посередника та гаранта переговорного процесу.

«Сторони» домовилися утримуватися від застосування сили і продовжувати становлення між ними «державно-правових відносин». Документ, який визначає ці відносини, статус Придністров'я, згідно домовленостей «буде ґрунтуватися на принципах взаємно узгоджених рішень, які включають розмежування і делегування повноважень, і взаємно забезпечених гарантій». Було узгоджено, що Придністров'я бере участь у здійсненні зовнішньої політики Молдови, «з питань, що торкаються його інтересів». Згідно з Меморандумом, «Придністров'я має право самостійно встановлювати і підтримувати міжнародні контакти в економічній, науково-технічній і культурній сферах, а в інших областях – за згодою сторін»¹¹.

Започатковувався формат переговорів 3+2, в якому Молдова та Придністров'я були сторонами, а Російська Федерація, Україна та ОБСЄ – гарантами переговорного процесу.

Після перемоги на парламентських виборах у Молдові 2001 р. Партії комуністів та обрання Президентом Молдови Володимира Вороніна, який прийшов до влади під гас-

¹¹ Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем. URL: <https://polit.ru/article/2006/03/23/memorand/>

лами зближення з Росією, була здійснена спроба врегулювати конфлікт. План, який запропонував перший заступник глави адміністрації президента РФ Дмитрій Козак, передбачав трансформацію Молдови на «асиметричну федерацію», в якій Придністров'я та Гагаузія отримували особливий статус. Цей статус передбачав можливість мати власні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, власні Конституцію та законодавство, державну власність, самостійний бюджет і податкову систему, а також власну символіку й інші атрибути. Діловодство в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування мало здійснюватися молдавською та російською мовами. Придністров'я та Гагаузія також отримували можливість блокувати законопроекти, небажані для автономій. Молдова зобов'язувалася дотримуватися нейтралітету та надати Російській Федерації право на розміщення російських військ на території Придністров'я терміном на 20 років в якості гарантів врегулювання конфлікту.

Подібний план перетворював Молдову на досить аморфне утворення, внутрішня і, що головне, зовнішня політика якої ставала залежною від суб'єктів федерації.

Російська ініціатива співпала у часі з активізацією Європейського Союзу на східному напрямі. До цього вплив ЄС на придністровський конфлікт був переважно опосередкованим – через ОБСЄ. У березні 2003 р. Європейська комісія виступила з масштабною ініціативою розгортання Європейської політики сусідства. У відповідному комюніке, зокрема, заявлялося, що «ЄС повинен відігравати більш активну роль у сприянні вирішенню конфліктів у Палестині, Західній Сахарі та Придністров'ї»¹².

У лютому 2003 р. ЄС і США ввели заборону на видачу віз лідерам Придністров'я, мотивувавши це тим, що «керівництво Придністров'я несе основну відповідальність за блокування рішення конфлікту». У березні Європейська комісія ініціювала тристоронні консультації між ЄС, Молдовою та Україною з проблеми спільного контролю на молдавсько-українському кордоні.

Внутрішні протести та позиція ЄС і США привели до того, що в останній момент Президент Молдови Володимир Воронін відмовився підписувати «план Козака». Наслідком стало чергове погіршення відносин між Кишиневом і Тирасполем.

Водночас роль Європейського Союзу в придністровському врегулюванні дедалі збільшувалася. У березні 2005 р. була заснована посада спеціального представника ЄС у Молдові, головним завданням якого покликане було стати «посилення участі ЄС у вирішенні придністровського конфлікту». У вересні 2005 р. був змінений формат переговорного процесу: ЄС і США стали спостерігачами, а Молдова, Придністров'я, Росія, Україна і ОБСЄ – учасниками переговорів (формат «5+2»).

Ще одна невдала спроба врегулювання конфлікту була пов'язана із «планом Ющенко», представленого Президентом України на саміті ГУАМ 22 квітня 2005 р., який передбачав сумнівний план «демократизації» Придністров'я та проведення там виборів під міжнародним контролем.

У листопаді 2005 р., у відповідь на звернення президентів України та Молдови, була створена Європейська місія з прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM), яка

¹² Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communications from the Commission of the Council and the European Parliament. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

повинна була сприяти модернізації контролю на українсько-молдовському кордоні. У березні 2006 р. український уряд прийняв постанову, що зобов'язала українську митницю припинити обслуговування вантажів, які не пройшли митне оформлення на території Молдови. Цей крок був сприйнятий у Тирасполі як оголошення «економічної блокади» Придністров'ю, у відповідь були вжиті відповідні заходи, які завдали збитків українській економіці та блокування переговорного процесу. 17 вересня 2006 р. у «ПМР» відбувся референдум щодо незалежності республіки, на якому близько 97% населення висловилися за відокремлення регіону від Республіки Молдова та його подальше входження до складу Російської Федерації.

Нова спроба розблокувати переговорний процес була здійснена з боку Німеччини у 2010 р. Як вважає російський дослідник Є. Троїцький, «Берлін спробував скористатися особливо тісним характером російсько-німецького взаємодії і загальною атмосферою тепліни відносин між Росією і Заходом, пов'язаної з оголошеною адміністрацією США політикою “перезавантаження”, для вирішення придністровського питання на умовах, сприятливих для ЄС і Молдови»¹³.

5 червня 2010 р. на зустрічі Президента Російської Федерації Дмитрія Медведєва та канцлера ФРН Ангели Меркель був підписаний меморандум, яким передбачалося «розглянути можливість створення Комітету Росія-ЄС з питань зовнішньої політики і безпеки на міністерському рівні». Документом обумовлювалося співробітництво Росії і ЄС «в напрямку вирішення придністровського конфлікту, маючи на увазі досягнення відчутного прогресу в форматі “5+2”», у тому числі можливість «спільних заходів Росії і ЄС, які гарантували б плавний перехід від нинішньої ситуації до фінальної стадії».

У листопаді 2010 р. уряд ФРН організував конференцію стосовно заходів зміцнення довіри в процесі придністровського врегулювання, що стала щорічним заходом. В кінці 2011 р. поновилися переговори у форматі «5+2»; в 2012 р. їх учасникам вдалося узгодити документ під назвою «Принципи та процедури проведення переговорів» і намітити порядок денний, розбитий на три «кошика» (соціально-економічні питання, правові та гуманітарні питання і всеосяжне врегулювання). Вперше за десять років у 2012 р. на зустрічі міністрів закордонних справ ОБСЄ було ухвалено заяву про переговорний процес з придністровського врегулювання.

Водночас відбулося пом'якшення у ставленні ЄС до Придністров'я і перехід до тактики «малих кроків», тобто налагодження діалогу та взаємодії між Молдовою та Придністров'ям. У 2010 р. Рада ЄС призупинила дію візових санкцій стосовно керівництва Придністров'я. Наприкінці 2011 р. новим керівником Придністровської адміністрації був обраний 43-річний Євген Шевчук, який виграв вибори як у колишнього керівника Ігоря Смирнова, так і в Анатолія Камінського, на якого робила ставку Москва.

Як зазначили молдавські дослідники Н. Попеску та Л. Літра, «особистий прагматизм Шевчука, поряд із структурною схильністю до співпраці, привів до активізації діалогу з Молдовою. У свій перший місяць при владі Шевчук налагодив хороші особисті робочі відносини з прем'єр-міністром Молдови Владом Філатом. Йому також вдалося активізувати діяльність Придністров'я участь у заходах зміцнення довіри»¹⁴.

¹³ Троїцкий Е.Ф. Политика Европейского Союза в отношении Приднестровского конфликта (1992-2015 гг.) // Сибирские исторические исследования. 2016. № 3. С. 35.

¹⁴ Popescu N., Litra L. Transnistria: a bottom-up solution...

Робочі відносини між Владом Філатом та Євгеном Шевчуком дозволили досягти певних домовленостей і позбавити економічні та гуманітарні контакти між Придністров'ям і правобережною Молдовою. Була досягнута домовленість про відновлення прямого телефонного зв'язку, відновлені пасажирські (по маршруту Кишинів – Тирасполь – Одеса) і вантажні залізничні перевезення через придністровську територію. Молдова скасувала штрафи за порушення правил перебування на своїй території для жителів Придністров'я, та тих, хто мав іноземне (російське або українське) громадянство. Зріс обсяг торгівлі між сторонами, чому сприяла відміна Тирасполем 100-відсоткового мита на ввезення товарів з Правобережжя, яке було впроваджене у 2006 р. Тирасполю було запропоновано брати участь у переговорах ЄС і Молдови про створення зони вільної торгівлі (ЗВТ)¹⁵.

Проте, період взаємодії завершився доволі швидко. Придністровська сторона звинувачувала Молдову у небажанні йти на поступки. Як стверджував керівник Торговельно-промислової палати Придністров'я Юрій Ганін, крім реєстрації у Республіці Молдова та подвійного митного оформлення експортних вантажів, Молдова почала вимагати від придністровських підприємств вести діловодство за її стандартами, а також, щоб вантажі у ПМР імпортувалися тільки через молдавські митні пости¹⁶. Ця вимога виглядає цілком логічною з точки зору національних інтересів Молдови, проте вона була негативно сприйнята у Тирасполі. У вересні 2012 р. Євген Шевчук розпорядився встановити спеціальне мито на молдавські підакцизні товари, що ввозилися до Придністров'я.

Окреме місце у реалізації практики «малих кроків» займала програма під назвою «Support to Confidence Building Measures Programme» (CBM programme) – «Програма підтримки заходів щодо зміцнення довіри», ключову роль у реалізації якої належить Програмі Розвитку Організації Об'єднаних Націй у Республіці Молдова (UNDP Молдова).

Всього з 2009 р. було реалізовано чотири етапи програми. Основну частину фінансування бере на себе Європейський Союз, причому обсяги фінансування постійно зростають. Якщо перший етап програми коштував 1,7 млн. євро і включав в себе реалізацію всього 12 проектів, то другий етап вже був профінансований на суму в 2 млн. євро¹⁷, то третій вже 10,6 млн. євро (9,5 млн. євро – ЄС, 1,1 млн. євро – з операційного бюджету UNDP) що майже в три рази перевищувало фінансування двох попередніх разом взятих етапів¹⁸. Надалі фінансування залишалося переважно стабільним. На 4-му етапі Європейський Союз (2015-2018 рр.) виділив 11,1 млн. дол. США, а на 5 етапі, що повинен тривати з 2019 по 2021 рр., передбачається виділити 10,7 млн. дол. США.

Протягом різних етапів ставилися різні завдання. У цілому можна сформулювати наступний їх перелік:

¹⁵ ЄС пригласил Приднестровье присоединиться к зоне свободной торговли. URL: <https://www.rosbalt.ru/world/2012/12/04/1066773.html>

¹⁶ Приднестровье вернуло пошлины на молдавские товары. URL: <https://point.md/ru/novosti/politika/pridnestrovje-vernulo-poshlini-na-moldavskie-tovari>

¹⁷ Поддержка мер по укреплению доверия между двумя берегами: оценка результативности внедрения концепции и потенциал развития проектов в данной области. URL: <http://www.ape.md/2016/07/rus-podderzhka-mer-po-ukrepleniyu-doveriya-mezhdu-dvumya-beregami-otsenka-rezultativnosti-vnedreniya-kontseptsii-potentsial-razvitiya-proektov-v-dannoj-oblasti-ape-bst-gmf/>

¹⁸ Support to Confidence Building Measures Programme (III). URL: https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/inclusive_growth/proiecte-finalizate/confidence-building-measures-programme-.html

– покращення економічного розвитку та економічне зближення між двома берегами Дністра шляхом просування обміну досвідом і розширенню спектру послуг з підтримки бізнесу;

– стимулювання місцевих громад до участі у спільних проектах з розвитку та забезпечення соціальної сфери;

– виявлення та пошук спільних проблем екологічного розвитку шляхом створення можливостей і платформ для співробітництва суб'єктів з обох берегів Дністра;

– розширення можливостей місцевих громад і суб'єктів з обох сторін для участі у спільних проектах, що спрямовані на покращення критично важливої інфраструктури;

– подальший розвиток громадянського суспільства шляхом підвищення потенціалу неурядових організацій у сфері крос-берегового співробітництва у вирішенні ключових завдань місцевого розвитку.

Як видно з переліку завдань, а також проектів, основна увага у рамках «заходів зміцнення довіри» приділяється місцевим громадам, бізнес-спільнотам і неурядовим організаціям (НУО), що цілком логічно, враховуючи, що більш вагомі політичні питання вирішуються у ході переговорного процесу.

Особливу увагу на себе привертає реалізація інфраструктурних проектів, оскільки вони мають безпосередній вплив на життя та побут мешканців громад.

Якщо у першому раунді не передбачалася реалізація інфраструктурних проектів, то у другому вже було реалізовано 9 проектів із загальним бюджетом у 648 629 євро, у третьому 40 проектів із загальним бюджетом у 4 108 753 євро, у четвертому – 4 511 735 євро. Більшість проектів – це підготовка технічної документації та ремонт установ, що відносяться до системи освіти та культури (дитячі садки, школи, будинки культури, спортивні зали), системи охорони здоров'я (сільські фельдшерські амбулаторні пункти, сільські лікарські амбулаторії, станції швидкої допомоги, відділення регіональних поліклінік і лікарень), відновлення вуличного освітлення, ремонт систем водоспоживання та водовідведення й очисних споруд, відновлення і ремонт ділянок доріг.

Якщо простежити структуру реалізованих проектів, то видно, що, наприклад, на другому етапі з 9 населених пунктів, в яких були реалізовані інфраструктурні проекти, тільки один з них припадає на Придністровський регіон – інші 8 (незалежно від берега знаходження, знаходяться під юрисдикцією РМ), а третьому раунді з 40 інфраструктурних проектів тільки 10 були реалізовані у Придністров'ї.

Іншою організацією, яка впроваджує в Молдові проекти за участю акторів з Придністров'я також під егідою «Заходів зміцнення довіри», є офіс Ради Європи в РМ. Як зазначають автори доповіді «Підтримка заходів по зміцненню довіри між двома берегами: оцінка результативності впровадження концепції та потенціал розвитку проектів в даній області», «сьогодні більшість донорських організацій, які впроваджують проекти в Республіці Молдова і зачіпають Придністров'я, або безпосередньо впроваджують проекти в Придністров'ї, роблять це під егідою “налагодження взаємної довіри”, “зміцнення заходів довіри”, “налагодження мостів через Дністер” і т.д. або виділяють “зближення двох берегів”

в окремий результат/мета (Outcome)»¹⁹. Наприклад, у рамках 5-річного проекту «Конкурентоспроможність сільського господарства і розвиток підприємств» (ACED), впровадженню американською корпорацією DAI і профінансованого американським агентством з міжнародного розвитку (USAID) та корпорацією «Виклики Тисячоліття» (MCC) було проведено понад 140 заходів за участю фермерів/виробників, вчених, консультантів, менеджерів у галузі сільського господарства з обох берегів Дністра.

Також проекти у рамках «заходів довіри» реалізує Місія ОБСЄ в Молдові. Наприклад, у липні–серпні 2015 р. Місія збирила представників громадянського суспільства з обох берегів Дністра для проведення семінару з удосконалення навичок складання проектів при зверненні за донорським фінансуванням. Захід проводився і в рамках проекту Місії «Створення ефективного партнерства – залучення громадянського суспільства до процесу вирішення конфлікту»²⁰. Місією проводяться щорічні форуми донорів, на які запрошуються представники НУО з Придністров'я.

Водночас, слід зазначити, що розвиток взаємин між інститутами громадянського суспільства з двох берегів Дністра ускладнюється контролем, яке здійснює «Міністерство державної безпеки» Придністров'я над неурядовими організаціями. Діючий у регіоні «закон» «Про некомерційні організації» суттєво обмежує сферу активності НУО та їх можливості. Крім того, деякі неурядові організації, особливо у правозахисній сфері, зазнають утисків з боку каральних органів Придністров'я.

З 2008 р. по відношенню до Придністров'я у торгівлі з ЄС почали діяти автономні торговельні преференції. Підписання Республікою Молдова Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом у жовтні 2013 р. викликало негативну реакцію з боку Тирасполя. Керівник придністровської адміністрації Євген Шевчук заявив, що у разі одностороннього підписання цієї угоди Придністров'я втратить до 30% зовнішньоторговельного обороту, тобто приблизно 28% надходження до бюджету і вимагав підписання окремої угоди для регіону²¹. До 1 січня 2015 р., коли Угода про асоціацію Молдови та ЄС мала повністю вступити в силу, Придністров'я користувалася нинішнім режимом найбільшого сприяння у торгівлі з ЄС. Потім цей режим був продовжений ще на рік після чого 1 січня 2016 р. очікувалося його скасування. Проте, у грудні 2015 р. Рада асоціації Молдова–ЄС повідомила про положення Угоди, що стосуються торгівлі, будуть поширені на всю територію Молдови. Таким чином, Придністров'я разом із всією Молдовою, увійшло до зони вільної торгівлі з Європейським Союзом.

Впровадження автономних торговельних преференцій, з одного боку, та впровадження митного оформлення експортних вантажів з Придністров'я виключно митними органами Республіки Молдова, з іншого, призвели до зміни у географічній структурі придністровського експорту. Якщо у 2004 р. питома вага Росії у придністровському експорті

¹⁹ Поддержка мер по укреплению доверия между двумя берегами: оценка результативности внедрения концепции и потенциал развития проектов в данной области. URL: <http://www.ape.md/2016/07/rus-podderzhka-mer-po-ukrepleniyu-doveriya-mezhdu-dvumya-beregami-otsenka-rezultativnosti-vnedreniya-kontseptsii-potentsial-razvitiya-proektov-v-dannoj-oblasti-ape-bst-gmf/>

²⁰ Представители гражданского общества с обоих берегов приобрели основные навыки составления проектов на семинаре в Миссии ОБСЕ в Молдове URL: <https://www.osce.org/ru/moldova/175786>

²¹ Шевчук: «Подписание Молдовой договора с ЕС нанесет ущерб Приднестровью». URL: <https://point.md/ru/novosti/politika/shevchuk58-quotpodpisanie-moldovoj-dogovora-s-es-naneset-uscherb-pridnestrovjyquot>

складала 24,1%, а ЄС – 33,3%²², то у 2019 р. експорт з Придністров'я до країн ЄС склав 179 млн. дол. США, або 27%, у той час як експорт до Росії вдвічі менший – 86,7 млн. дол. США або 13%²³. Певне зменшення частки експорту з Придністров'я в ЄС відбулося за рахунок збільшення експорту до інших країн (зокрема, до Молдови, яку в Придністров'ї вважають іншою державою).

Проте, незважаючи на витрачені зусилля та час, навряд чи можна говорити про якісь суттєві зміни у настроях жителів регіону. Соціологічні опитування, проведені серед них, демонструють що і надалі вони не бачать майбутнього у складі Молдови.

Так, згідно опитування Всеросійського центру дослідження громадської думки (ВЦИОМ), проведеного у 2016 р., напередодні «президентських» виборів у Придністров'ї, лише 2% опитаних жителів регіону висловилися за приєднання до Молдови, а 86% – за приєднання до Росії. 1% був за приєднання до Румунії, а 9% – за збереження незалежності²⁴.

Інше соціологічне опитування, проведене Центром соціологічних опитувань і маркетингу CBS-AXA (Румунія) у 2019 р. дає трохи інші цифри, але у цілому ситуація не змінюється. Серед опитаних 37,1% вважають, що Придністров'ю краще інтегруватися у Російську Федерацію, 22,6% вважають кращим варіантом для регіону визнання незалежності, і тільки 5,2% думають, що Придністров'я буде розвиватися краще у складі Молдови.

Жителі Придністров'я впевнені, що головним бар'єром у співпраці регіону з офіційним Кишиневом залишаються політичні суперечки (76%), за якими слідує мовні бар'єри (43,1%) і відмінності у законодавстві (42,5%). Слідом ідуть відмінності в ідеологічному сприйнятті та історія (35,1%). Головними цінностями для жителів лівобережжя є: інтернаціоналізм (47,7%), мир (46%), «руській мір» (30,1%), верховенство закону (26,9%) і православ'я (26,5%). Для жителів правобережжя Дністра, за даними опитувань, найбільш важливими цінностями є: європеїзм, верховенство закону та демократія.

На питання про його автентичність 37,3% опитаних назвали себе придністровцями, 35,7% – росіянами і тільки 14% – молдаванами. Близько 7,4% респондентів назвали себе українцями і 2,4% болгарами.

Незважаючи на структуру зовнішньої торгівлі, зокрема, на інтенсивні торговельні відносини між регіоном та ЄС, 92,2% опитаних придністровців вважають, що Росія – кращий економічний і політичний партнер Придністров'я. У той же час для жителів лівого берега Дністра найбільшу загрозу для регіону представляють: Україна (41,9%), США (15,6%), Молдова (13,2%) і Румунія (7%)²⁵.

Новий етап у реалізації політики «малих кроків» пов'язаний із підписанням «Берлінського протоколу», під час зустрічі у Берліні 2-3 червня 2016 р. у форматі 5+2. На той момент головування в ОБСЄ здійснювала Німеччина. Протокол передбачав своєрідну «дорожню карту» з семи пунктів, п'ять з яких представляли конкретні питання, які мали бути вирішені (апостилювання дипломів, виданих у Придністров'ї; використання автомобілів із номерними знаками, виданими у Придністров'ї для участі у міжнародному доро-

²² Рынок Приднестровья и его влияние на политику и экономику Республики Молдова URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/02935.pdf>

²³ Статистика внешней торговли Приднестровья в 2019 году URL: <https://tiraspol.ru/confirmed/statistika-vneshney-torgovli-pridnestrovyaya/>

²⁴ Жители Приднестровья о будущем Республики. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115738>

²⁵ Кто такие приднестровцы? CBS-AXA провели опрос на левом берегу Днестра. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/kto-takie-pridnestrovtsy-cbs-axa-proveli-opros-na-levom-beregu-dnestra-42667/>

жньому русі; налагодження телекомунікації і зв'язку; співробітництво у галузі екології, зокрема, охорони ресурсів Дністра; питання кримінальних справ, порушених у Молдові проти т. зв. громадян Придністров'я)²⁶.

Підписаний документ викликав критику з боку експертної спільноти та громадянського суспільства Молдови, які виступили із заявою. У ній вони висловили заклопотаність у зв'язку з тиском на Молдову на переговорах у форматі «5+2», яка, за їхніми словами, виявилася в ізоляції. Автори зазначали, що тиск здійснюється з тим, щоб змусити владу Молдови піти на односторонні поступки у переговорах, несумісні з нормами та принципами міжнародного права. Поступки, констатувалося у заяві, можуть завдати серйозної шкоди майбутньому переговорів і створити небезпечний прецедент для інших заморожених конфліктів²⁷.

Натомість тодішній голова ОБСЄ, міністр закордонних справ Німеччини Франк-Вальтер Штайнмаєр під час перебування в Молдові у липні 2016 р. заявив про необхідність зайнятися «проблемами, які можуть бути вирішені прагматично, для того, щоб зміцнити довіру між сторонами, необхідне для прийняття більш далекосяжних заходів». В якості таких заходів по зміцненню довіри Ф. Штайнмаєр відзначив відновлення мереж телефонного зв'язку, апостилізацію придністровських дипломів про вищу освіту, і прогрес з питання автомобільних номерних знаків²⁸.

Згодом було додано ще три питання: шкільне навчання на латинській графіці в Придністров'ї, доступу молдавських фермерів до сільськогосподарських земель у Дубо-сарському районі, а також відкриття мосту через Дністер між селами Гура-Бікулуй (Молдова) та Бичок (Придністров'я).

Найлегшим для виконання виявився п. 4 Берлінського протоколу щодо екологічних питань. Вже 16 червня 2016 р. у приміщенні Місії ОБСЄ в Молдові під час зустрічі експертних груп з питань екології був підписаний Протокол про співробітництво Придністров'я та Республіки Молдова у галузі регулювання рибальства і раціонального використання водних біологічних ресурсів річки Дністер²⁹.

Вирішення інших визначених Берлінським протоколом питань затягнулося у часі. 3 листопада 2017 р. політичні представники сторін віце-прем'єр-міністр Республіки Молдова Георгіє Белан та «міністр закордонних справ» Придністров'я Віталій Ігнат'єв підписали протокол про відкриття мосту між селами Гура-Бікулуй і Бичок, який був зруйнований під час бойових дій у 1992 р.³⁰ 18 листопада міст було урочисто відкрито.

²⁶ Протокол офіційного засідання постійного совещання по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию. 2-3 июня, Берлин. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/8/244681.pdf>

²⁷ На Берлин. Как молдавские НПО сплотились против Германии. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/na-berlin-kak-moldavskie-npo-splotilis-protiv-germanii-26907/>

²⁸ Глава ОБСЕ высказался за территориальную целостность Молдовы с особым статусом для Приднестровья URL: <http://www.infotag.md/rebellion/228505/>

²⁹ Молдова и Приднестровье подписали протокол о сотрудничестве в области регулирования рыболовства и рационального использования биоресурсов Днестр. URL: <https://novostipmr.com/ru/news/16-06-15/moldova-i-pridnestrove-podpisali-protokol-o-sotrudnichestve-v>

³⁰ Un pas spre rezolvarea conflictului transnistrean. Podul dintre Gura Bâcului și Bâcioc va fi redeschis până la finele lui noiembrie. URL: http://www.realitatea.md/un-pas-spre-rezolvarea-conflictului-transnistrean--podul-dintre-gura-bicului-si-bicioc-va-fi-redeschis-pana-la-finele-lui-noiembrie_66586.html

25 листопада 2017 р. у Бендерах політичні представники сторін підписали ще чотири протоколи. Перший стосувався апостолування (підтвердження юридичної сили) дипломів про освіту, що видають на Лівобережжі (зокрема, Молдова наполягала на тому, щоб у назві Придністровського державного університету імені Тараса Шевченка існує поняття «державний», що свідчить про «державність» Придністров'я, у зв'язку з чим був знайдений компроміс – англійською мовою в апостилі назва ВНЗ буде писатися як Transdnestrian Taras Shevchenko University). Другий протокол врегулював питання функціонування молдавських шкіл з викладанням на латинській графіці, що працюють у Придністров'ї. Третій – відновлення стаціонарного телефонного зв'язку та надання ліцензій і частот придністровському мобільному оператору «Интерднестрком» (з 2006 року між двома берегами Дністра не існує прямого телефонного зв'язку, а тарифи на дзвінки було завищено, «Интерднестрком» працює без молдавської ліцензії). Четвертий протокол стосується доступу молдавських фермерів до сільгоспугідь, які містяться на території, підконтрольній Придністров'ю.

24 квітня 2018 р. був підписаний протокол «Про участь транспортних засобів з Придністров'я, які не здійснюють комерційну діяльність, в міжнародному дорожньому русі». Механізм передбачає видачу автовласникам з Придністров'я нейтральних номерів, які не міститимуть жодної символіки або додаткових позначень. Пункти реєстрації та видачі номерів за підтримки місії ОБСЄ були відкриті у Тирасполі і Рибниці. Досі придністровська сторона виступала проти роботи молдавських чиновників на території регіону.

Проте, практична реалізація укладених домовленостей зіткнулася із низкою перешкод, в яких сторони звинувачують одне одного. Так, у листопаді 2018 р. парламент Молдови ухвалив поправки до закону «Про електронні комунікації», згідно з якими придністровський оператор зв'язку «Интерднестрком» може отримати молдавську ліцензію на частоти для роботи на території Придністров'я. Згідно з тим же законом, молдовські оператори Orange і Moldcell мають добровільно відмовитися від своїх частот у діапазоні 800 МГц (використовуються для мереж 4G) на території Придністров'я. Натомість їм запропонували продовжити термін діючих ліцензій, але не більше ніж на п'ять років (у Orange і Moldcell ліцензії дійсні до 2029 року).

Orange і Moldcell відмовляються віддавати свої частоти у Придністров'ї без отримання за це від Уряду «адекватної компенсації», яка має покрити як вкладені у ці частоти гроші, так і втрачений прибуток. Наприклад, в Orange вже існує 120 тисяч абонентів на Лівобережжі Дністра. Крім того, молдавські оператори хочуть від уряду гарантій «рівної конкуренції». За їх твердженням, Нацагентство з регулювання в галузі електронних комунікацій та інформтехнологій (НАРЕКІТ) створила такі умови, що вони не зможуть конкурувати з придністровським оператором у роумінгу всередині країни (між правим і лівим берегом)³¹.

Залишаються питання і в процесі видачі придністровським власникам автотранспортних засобів нейтральних номерів для участі у міжнародному русі. Придністровська сторона звинувачує молдовську у дискредитації даного механізму, оскільки вона забороняє виїзд

³¹ «Интерднестрком» не выходит на связь. Почему Orange и Moldcell не хотят отдать частоты в Приднестровье. URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/interdnestrkom-ne-vyehodit-na-svyaz-pochemu-orange-i-moldcell-n-hotyat-otdat-chastoty-v-pridnestrove/>

за кордон тим, хто має нейтральний номер на автомобілі, але володіє придністровським водійським посвідченням. Придністров'я вимагає також розширити механізм на автомобілі, що належать транспортним компаніям Придністров'я, а це суперечить протокольному рішенню, так само як і вимога видачі придністровським водіям нейтральних прав.

Існують також проблеми із реалізацією інших домовленостей.

Тирасполь також негативно ставиться до планів відкриття на придністровській ділянці українсько-молдовського кордону спільних українсько-молдовських митно-прикордонних постів. 17 липня 2017 р. був відкритий спільний пункт пропуску «Кучурган-Первомайськ», а у жовтні 2017 р. була підписана Міжурядова угода про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів і предметів у спільних пунктах пропуску через державний кордон України та Молдови. Придністровська адміністрація оцінює впровадження спільних постів як «економічну блокаду» регіону.

У цьому контексті не дивно, що під час чергового раунду засідання «Постійної наради з політичних питань в рамках переговорного процесу з придністровського врегулювання у форматі 5+2», що відбувся 9-10 жовтня 2019 р. у м. Братислава (Словаччина), де обговорювалося виконання «Берлін+», сторони так і не змогли узгодити підсумковий протокол. Цей документ і через рік залишається неузгодженим, незважаючи на те, що Президент Молдови Ігор Додон під час зустрічі з керівником придністровської адміністрації Вадимом Красносельським у жовтні 2019 р. пообіцяв його узгодити.

Таким чином, можна зробити наступні висновки:

1. Політика «малих кроків» і «заходів зміцнення довіри» по відношенню до Придністров'я, що реалізується за участі ЄС протягом останніх десяти років, поки що не призвело до суттєвого зближення двох берегів Дністра, про що свідчить малий відсоток жителів Придністровського регіону, готових до реінтеграції з Молдовою. Попри здійснені кроки у вирішенні питань економічного та соціального порядку («Берлін+») придністровська адміністрація продовжує опиратися розгляду питання про політичний статус Придністров'я у складі Республіки Молдова, наполягаючи на збереженні незалежності та побудові відносин з Молдовою як міждержавних.

2. Ключовим моментом, який вплинув на стан і перспективи переговорного процесу, стало визнання Придністров'я стороною переговорів. РФ, маючи статус посередника у форматі «5+2», продовжує забезпечувати існування придністровського режиму економічними, воєнними, політичними та дипломатичними засобами, зберігає на території Придністров'я свій військовий контингент. Статус посередника дає Російській Федерації можливість дистанціюватися від дій придністровського керівництва та його непоступливості. Поблажлива політика ЄС по відношенню до Придністров'я, наприклад, збереження торговельних преференцій для регіону навіть після підписання Республікою Молдова Угоди про зону вільної торгівлі і поширення її дії на всю територію Республіки Молдова (разом із Придністров'ям) створюють економічні умови для існування придністровського режиму.

3. «Заходи зміцнення довіри», так само, як і взагалі політика ЄС по відношенню до Придністров'я, потребують адекватного інформаційного супроводу. Придністров'я сьогодні знаходиться винятково у російському інформаційному полі. Російські мас-медіа та інформаційна політика, що проводиться придністровською адміністрацією, спрямовані на формування негативного іміджу ЄС, Республіки Молдова та позитивний імідж Росій-

ської Федерації. До того ж, допомога з ЄС, якою б серйозною вона не була, не може конкурувати із специфічними формами економічної допомоги з боку Росії, наприклад, здійсненням доплат до пенсій придністровським пенсіонерам і тим більш – із фактично безкоштовним постачанням газу. Придністров'я здійснює відбір газу, продає його місцевим споживачам, але не виплачує грошей «Газпрому», внаслідок чого склалася заборгованість на суму більше 6 млрд. дол. США, яку Росія прагне стягнути з молдовського «Молдгазу».

4. Розвиток відносин між інституціями громадянського суспільства ускладнюється тотальним контролем над громадянським суспільством Придністров'я з боку спецслужб. Таким чином, неурядові організації не можуть стати провідником політики реінтеграції Молдови.

Artem Filipenko

From Mezeberg to Bratislava. «Small Steps» in the Transnistrian Settlement

Abstract: This article analyzes the practice of «small steps» and Confidence Building Measures in the Transnistrian settlement in the period 2010–2019, which were carried out by the Republic of Moldova to Transnistria with the assistance of the European Union and other actors. In ten years have been implemented four stages of this program, The EU provides financial resources for development of cooperation between NGOs, business support and infrastructure projects.

Since 2008 Transnistria received autonomous trade preferences in trade with the EU. After signing of the Association Agreement between Moldova and the EU, its norms were extended to Transnistria, although the latter did not change its status. In 2019, exports from Transnistria to the EU was 179 million US dollars, or 27%, while exports to Russia were twice lower - 86.7 million US dollars or 13%. Such inciting measures changed geography of trade in Transnistria, but did not change mood of the population. The majority of the region's population continues to stay for independence and unity with Russia.

The development of relations between civil society institutions is complicated by total control over Transnistrian civil society by special service MGB. Thus, NGOs cannot become the provider of reintegration policy.

Despite steps taken to resolve economic and social issues («Berlin+»), the Transnistrian administration continues to oppose consideration of the status of Transnistria as part of the Republic of Moldova, insisting on maintaining independence and building relations with Moldova as an interstate. One of the key reasons for this is that Transnistria is recognized as a party to the negotiations, while the Russian Federation, which contributed to the formation of this quasi-state and provides it with full support, is in the status of a mediator.

«Confidence building measures», as well as the EU's policy towards Transnistria in general, need adequate information support. Today, Transnistria is exclusively in the Russian information field. Russian mass media and information policy pursued by the Transnistrian administration have an aim to form a negative image of the EU, the Republic of Moldova and a positive image of the Russian Federation.

Keywords: Transnistria, the Republic of Moldova, the Transnistrian conflict, confidence building measures, the EU, the OSCE, Russia