



Эдыта Посель-Ченсьцик

### Роль Европейского союза в разрешении конфликта в Приднестровье

Вовлечение Европейского союза в решение проблемы приднестровского сепаратизма произошло практически лишь в последние три года, хотя сама проблема уходит своими корнями в начало девяностых годов XX в.<sup>1</sup> В августе 1991 г., вскоре после обретения Молдавией независимости, на левом берегу Днестра возникла отделившаяся Приднестровская Молдавская Республика (ПМР). С 1992 г., когда Молдавия предприняла неудачную попытку реинтеграции страны военными средствами, конфликт был заморожен. Международная общественность не признает ПМР, управляемую авторитарным режимом и являющуюся источником преступности (контрабанда людей, оружия и наркотиков) и местом отмывания грязных денег. С 1992 г. идут переговоры, сторонами которых являются Молдавия, ПМР и посредники: Россия, Украина и ОБСЕ. До сих пор в переговорах, ведущихся под сильным российским влиянием, не удалось достичь соглашения, которое удовлетворяло бы обе стороны конфликта.

Хотя ЕС поддерживал с Молдавией отношения едва ли не с самого начала ее независимого существования (Соглашение о партнерстве и сотрудничестве подписано в 1994 г.), разре-

---

<sup>1</sup> Шире о генезисе приднестровского сепаратизма и течении конфликта см.: M. Vahl, M. Emerson, *Moldova and the Transnistrian Conflict*, in: *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery* // „Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe”, Issue 1/2004.

ние приднестровского конфликта долго оставалось вне сферы интересов как государств-членов, так и евросоюзных учреждений. Государства-члены ЕС считали территорию бывшего СССР сферой влияния России и признавали ее главную роль в процессе разрешения конфликта. Само Приднестровье рассматривалось как периферическая зона, не связанная с интересами государств Западной Европы. Следует заметить, что в девяностые годы Европейский союз лишь начинал строить свою позицию как самостоятельный субъект международных отношений и как институт безопасности<sup>2</sup>. Кроме того, ЕС был сосредоточен на двух ключевых для его дальнейшего функционирования задачах: окончании интеграционных процессов в области экономики (Экономический и валютный союз) и расширении за счет государств Центральной Европы. Именно готовящаяся к присоединению Центральная Европа и государства Средиземноморского бассейна признавались соседями, с которыми стоит и необходимо тесно кооперироваться. Изменения в восприятии как конфликта в Приднестровье, так и всего постсоветского пространства наблюдаются лишь в последние годы. Это связано как с переменами, произошедшими в самом Европейском союзе (расширение, развитие Общей внешней политики и политики безопасности), так и с изменением позиции Молдавии в отношении европейской интеграции.

### **Предпосылки возрастания степени вовлеченности ЕС**

Каждое расширение Европейского союза (а ранее Европейских сообществ) влияло на характер внешнеполитической деятельности этого института. Так было в случае Греции, потом Испании и Португалии, затем в случае Австрии и двух скандинавских государств. Последнее расширение, которое произошло 1 мая 2004 г., с этой точки зрения не было случайным. Принятие десяти государств, в том числе восьми из

---

<sup>2</sup> E. Posel-Człkćik, *The European Union as a Security Institution. The Impact of the Provisions of the Treaty establishing Constitution for Europe* // K. Żukrowska (ed.), *Europe and Complex Security Issues*, Warsaw School of Economics, Warsaw 2005.

Центральной и Восточной Европы, и открытие двум следующим перспектив членства в 2007 г. привело к тому, что границы ЕС передвинулись на восток<sup>3</sup>. Одновременно с этим геополитическим передвижением все проблемы, связанные с отсутствием стабильности, неугасшими локальными конфликтами, распавшимися государствами и организованной международной преступностью, не могли оставаться далее незамеченными Евросоюзом. И речь здесь шла не только о географическом приближении ЕС к зоне нестабильности, но также, а возможно и прежде всего, о вступлении в него государств, для которых эта территория была важным направлением внешней политики. Для Литвы, Польши или Словакии политика ЕС в отношении России, Украины или Молдавии имеет большее значение, чем деятельность в отношении Марокко или Туниса. Разрешение приднестровского конфликта для этих стран является более существенным, чем, например, ключ к разрешению конфликта в Западной Сахаре. Поэтому участие новых государств-членов в процессе формирования Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и других внешнеполитических действиях ЕС вводит существенные качественные изменения в восприятие Восточной Европы. В случае Приднестровья на ситуацию дополнительно может повлиять уже недалекое вступление в ЕС Румынии, интересы которой связаны с Молдавией более всех остальных.

Этот процесс наиболее точно определил, говоря о конфликте в Приднестровье, один из молдавских журналистов, который написал: «если до сих пор Европа видела в приднестровском конфликте лишь стычку между двумя деревнями, расположенными на разных берегах одной реки, то теперь она должна признать, что он угрожает региональной безопасности и даже безопасности в масштабе всего континента»<sup>4</sup>. И хотя

---

<sup>3</sup> Государства, принятые в 2004 г.: Кипр, Чехия, Эстония, Литва, Латвия, Мальта, Польша, Словения, Словакия и Венгрия. В 2007 г. планируется присоединение к ЕС Болгарии и Румынии.

<sup>4</sup> См.: G.P. Herd, *Moldova & Dniestr Region: Contested Past, Frozen Present Speculative Futures?*, Defence Academy of the United Kingdom, Conflict Studies Research Centre, „Central & Eastern Europe Series”, February 2005.

такое утверждение можно считать преувеличенным, оно символически передает тот факт, что прежнее *disintéressement* ЕС проблемами, а в особенности вопросами безопасности Восточной Европы, должно уйти в прошлое.

Здесь следует подчеркнуть, что новейшее расширение Евросоюза совпало во времени с развитием ЕС как института безопасности и укреплением среди государств-членов убеждения в роли ЕС как глобального актора. Огромные успехи экономической интеграции привели к росту политического и военного сотрудничества в самом ЕС - и даже вынудили развить это сотрудничество. Хотя Договор о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г. вызвал к жизни Общую внешнюю политику и политику безопасности ЕС, охватывающую все вопросы, связанные с безопасностью, включая целенаправленную формулировку общей оборонной политики, которая со временем могла бы привести к совместной обороне, лишь весной 1999 г. в рамках ОВПБ возникла Европейская политика в области безопасности и обороны (ЕПБО).

В первые пять лет развития была построена институциональная система ЕПБО, опирающаяся прежде всего на межправительственный метод<sup>5</sup>. Необычайно важную роль играет в нем - и, в частности, в усилиях, направленных на разрешение конфликта в Приднестровье, - Высокий представитель по вопросам Общей внешней политики и политики безопасности (*High Representative for Common Foreign and Security Policy*), хотя это связано не столько с его формальным мандатом, сколько с личностью и влиянием первого человека на этом посту - Хавьера Соланы. Евросоюз вооружился также военным и гражданским потенциалом, необходимым для самостоятельного кризисного реагирования, был проведен ряд операций: с 2003 г. - несмотря на разногласия, возникшие среди членов ЕС на фоне интервенции в Ираке, - он провел 11 операций, в том числе

---

<sup>5</sup> См.: B. Górká-Winter, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) - najważniejsze osiągnięcia*, „Biuletyn” (PISM), nr 79 (183), 5 декабря 2003.

одну на постсоветском пространстве (в Грузии)<sup>6</sup>. Выражением изменений в идентитете ЕС как института безопасности и свидетельством роста уверенности в себе государств-членов в этой степени было принятие 12 декабря 2003 г. Европейской стратегии безопасности - *A Secure Europe in a better world*<sup>7</sup>. В этом документе, в частности, содержится утверждение, что «союз 25 государств с более чем 450 миллионами жителей, производящих четверть мирового ВВП, с широким объемом средств в своем распоряжении, Европейский союз неизбежным образом является мировым игроком. [Он] (...) должен быть готов разделить ответственность за глобальную безопасность и строить лучший мир». Там находятся также утверждения, относящиеся непосредственно к ближайшему соседству: «соседи, вовлеченные во внезапные конфликты, слабые государства, в которых процветает организованная преступность, дисфункциональные общества или демографический взрыв на наших границах - все (эти явления) представляют собой проблемы для Европы». А также: «Интеграция вступающих в ЕС государств укрепляет нашу безопасность, но и приближает ЕС к зоне нестабильности. (...) Не в наших интересах, чтобы расширение создавало в Европе новые линии раздела. Следует распространить выгоды, вытекающие из экономического и политического сотрудничества, на наших соседей на Востоке, одновременно решая там политические проблемы»<sup>8</sup>.

Концептуальным выражением перемен была Европейская политика соседства (*European Neighbourhood Policy - ENP*)<sup>9</sup>, которая состоит в предложении Евросоюзом тесного сотрудничества и даже экономической и политической интеграции государствам, которые в настоящее время не имеют шансов на

---

<sup>6</sup> См.: D. Lynch, A. Missiroli, *ESDP Operations*, <http://www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf>.

<sup>7</sup> *A Secure Europe in a better world*, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> См.: M. Emerson, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, CEPS „Working Documents”, November 2004.

членство<sup>10</sup>. Хотя программа адресована не только восточным, но также южным соседям ЕС, представляется, что именно в отношении Востока она приносит больше всего качественных изменений. В Планах действий помещена часть, посвященная сотрудничеству в области Общей внешней политики и политики безопасности; с сотрудничеством в области безопасности связаны также положения, касающиеся сферы юстиции и внутренних дел. Кроме того, в некоторых планах (напр., именно для Молдавии) содержатся непосредственные ссылки на кооперацию с целью разрешения конкретных конфликтов.

И хотя представляется, что важнейшими для возникновения интереса ЕС к проблемам Приднестровья были факторы, связанные с самим Евросоюзом, следует вспомнить также об изменениях, которые произошли в самой Молдавии. Именно в Молдавии начали выдвигаться инициативы более тесного сотрудничества с ЕС. Президент Владимир Воронин, который в 2001 г. пришел к власти, опираясь на пророссийские и антизападные лозунги, с 2003 г. изменил позицию. Ныне Молдавия приступает к сотрудничеству как с ЕС, так и с НАТО. В марте 2005 г. молдавский парламент также принял декларацию, призывающую к расширению состава участников переговоров по вопросу о Приднестровье за счет Европейского союза, Соединенных Штатов и Румынии. Изменения в молдавской внешней политике совпали во времени с началом экономических реформ в этом беднейшем государстве Европы, символом чего стало принятие его во Всемирную торговую организацию.

### **Деятельность Европейского союза**

Первоначально деятельность ЕС, направленная на разрешение приднестровской проблемы, имела лишь реактивный и фрагментарный характер. Одним из первых признаков

---

<sup>10</sup> Ныне в *ENP* участвуют Армения, Азербайджан, Грузия, Молдавия и Украина, а также Палестинская Автономия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко и Тунис.

участия в этом ЕС было установление запрета на выдачу виз, разрешающих въезд на территорию Евросоюза представителям власти ПМР. Это произошло в феврале 2003 г., и в то же время рестрикции подобного рода ввели Соединенные Штаты. Время действия запрета постоянно продлевается. В том же году Евросоюз начал выполнять соведательную функцию при молдавской Совместной конституционной комиссии, разрабатывающей проект основного закона для объединенного государства. С 2003 г. ЕС стал также посредником в украинско-молдавских переговорах, касающихся соглашения о сотрудничестве в управлении границей. В Комитете по политике и безопасности ЕС состоялись также дискуссии на тему возможной миссии по стабилизации мира после подписания соглашения между сторонами конфликта. Проект такой комплексной миссии представил также евросоюзный Институт исследований безопасности<sup>11</sup>. Наконец, в ноябре 2003 г. произошло вмешательство Высокого представителя ЕС по вопросам Общей внешней политики и политики безопасности, которое было одним из факторов, приведших к отказу президента Воронина от российского предложения разрешения конфликта (т. н. План Козака)<sup>12</sup>. Внедрение этого плана потенциально грозило бы законодательным параличом и на долгие годы могло бы перечеркнуть молдавские интеграционные устремления.

Одновременно с возникновением уже упоминавшейся Европейской политики соседства (*ENP*) действия ЕС в Молдавии начали приобретать более цельный характер. В Плане действий *ENP*, принятом Молдавией и ЕС в феврале 2005 г., главными приоритетами стали усилия, направленные на поиск реального, мирного разрешения проблемы Приднестровья и внедрение положений этого плана с учетом суверен-

---

<sup>11</sup> См.: M. Vahl, *The Europeanisation of the Transnistrian Conflict* // „CEPS Policy Briefs”, May 2005 и D. Lynch, *Russia Faces Europe* // „Chaillot Papers”, No 60, May 2003.

<sup>12</sup> Шире на тему Плана Козака см.: *The Kozak Memorandum and Its Aftermath* // *Moldova: Regional Tensions Over Transdnistria*, International Crisis Group, „Europe Report”, No 157, Brussels, Chisinau, June 2004.

ности и территориальной целостности Республики Молдавия в ее международно признанных границах<sup>13</sup>. Остальные приоритеты - это содействие укреплению демократии, правового государства, уважения к правам человека и основных свобод всех граждан Республики Молдавии, пропаганда добрососедских отношений между Республикой Молдавией и Европейским союзом на базе общих ценностей и общих интересов, помощь в борьбе с контрабандой людей, а также оружия и других товаров с территории Молдавии и через нее, содействие укреплению стабильности и сотрудничества в регионе, а также усиление эффективности действий ЕС в Молдавии и регионе.

В марте 2005 г. был учрежден пост специального посланника Европейского союза в Молдавии. Им стал голландский дипломат Адриаан Якобовиц де Шегед, который в 2002-2003 гг. исполнял в Молдавии также функцию представителя действующего Председателя ОБСЕ. В его задачи входит представление ЕС и поддержание отношений со всеми соответствующими субъектами, а также инициирование и координация действий ЕС в Молдавии.

В усилиях, направленных на разрешение проблемы Приднестровья, ЕС соединяет в настоящее время дипломатические инструменты с экономическими, а также принадлежащими к сфере внутренних дел. Через традиционные дипломатические каналы Европейский союз ведет переговоры на тему Приднестровья как с властями Молдавии (в октябре текущего года было открыто постоянное представительство Европейской комиссии в Кишиневе), так и Украины, России и Соединенных Штатов. В сентябре 2005 г. Евросоюз вступил в качестве наблюдателя (вместе с США) в ведущиеся уже более десяти лет переговоры. И хотя ЕС официально поддерживает переговоры в их нынешнем формате, равноправным партнером в котором является ПМР, из действий, предпринимаемых Евросоюзом, видно стремление к дипломатической изоляции ПМР (уже

---

<sup>13</sup> См.: *Proposed UE-Moldova Action Plan*,

упомянутый запрет на выдачу виз), а также экономическому ослаблению авторитарного приднестровского режима. Доходы режима в большой степени зависят от экспорта товаров. Со времени вступления Молдавии в ВТО приднестровские предприятия, которые хотели бы легально экспортировать товары, должны быть зарегистрированы в Молдавии. Это означает необходимость платить налоги как в Тирасполе, так и в Кишиневе, что влечет за собой снижение конкурентоспособности<sup>14</sup>. Способом, позволяющим обойти эти положения, является нелегальный вывоз товаров через молдавско-украинскую границу, на отрезке, не контролируемом Кишиневом. Подобным путем происходит контрабандная деятельность. Поэтому ключевым вопросом было укрепление молдавско-украинской границы на ее приднестровском отрезке. С 2003 г. с этой целью ЕС поддерживает сотрудничество Украины и Молдавии (в частности, расположение на территории Украины молдавских таможен и пунктов пограничного контроля), хотя результаты стали видны лишь в нынешнем году. В сентябре 2005 г. при участии посланника ЕС в Молдавии и представителей Секретариата Совета ЕС и Европейской комиссии была осуществлена миссия установления фактов (*fact finding mission*) на молдавско-украинской границе. На основании ее результатов 30 ноября 2005 г. была создана Миссия ЕС по вопросам поддержки на границе (*EU Border Assistance Mission*), задачей которой является помощь молдавским и украинским пограничным и таможенным службам в предотвращении преступности на границе, а также усиление сотрудничества обеих стран в этой области<sup>15</sup>.

Участие ЕС также в решении других проблем в Молдавии, не связанных непосредственно с конфликтом, которое предусмотрено Планом действий *ENP*, по сути служит его разрешению, ибо укрепляет Молдавию экономически и политически.

---

<sup>14</sup> См. M. Vahl, *op.cit.*

<sup>15</sup> См.: Solana and Ferrero-Waldner launch Border Assistance Mission in Odessa 30 November, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/news/ip05\\_1488.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/news/ip05_1488.htm).

Превращение Молдавии во вполне демократическое правовое государство, соблюдающее права человека, с развивающейся рыночной экономикой и долгосрочными перспективами в области интеграции, может быть существенным сигналом как для общества, так и для сепаратистской власти ПМР. Возможно, именно этот фактор может оказаться ключевым для прочного решения проблемы<sup>16</sup>.

### **Перспективы**

По сравнению с положением, существовавшим три года назад, вовлеченность Европейского союза в решение приднестровской проблемы значительно расширилась, обеспечивая ЕС роль важного участника этого процесса. И хотя ЕС официально исполняет лишь функцию наблюдателя в переговорах, он опосредованным образом все существеннее влияет на процесс, ведущий к реинтеграции Молдавии. Однако успех действий ЕС еще не предопределен. Многое будет зависеть от позиции Молдавии и прочности ее европейской и евроатлантической ориентации. Огромное значение будет иметь также сотрудничество ЕС с Россией и Украиной, у которых есть интересы, связанные с самой Молдавией, а российские и украинские предприниматели и политики имеют связи с приднестровским режимом. Со времени оранжевой революции сотрудничество Украины с Молдавией и Европейским союзом значительно улучшилось. Например, молдавско-украинское соглашение о сотрудничестве в борьбе с контрабандой было заключено уже в мае 2003 г. (в большой мере благодаря посредничеству ЕС, по инициативе комиссара по иностранным делам Криса Паттена), но оставалось лишь на бумаге, как и дополнительное соглашение, заключенное в январе 2004 г. Лишь перемены на Украине привели к реальному сотрудничеству, в частности, новая пограничная миссия ЕС является результатом просьбы, совместно адресованной Хавьеру Солане прези-

---

<sup>16</sup> Ср.: N. Popescu, *The EU in Moldova - Settling conflicts in the neighbourhood*, „Occasional Paper”, No 60, October 2005.

дентами Виктором Ющенко и Владимиром Ворониным. Дальнейшая кооперация, направленная на разрешение конфликта, будет в то же время экзаменом на подлинность европейских устремлений Украины<sup>17</sup>. Однако в настоящее время трудно говорить о шансах на конструктивное сотрудничество ЕС с Россией по вопросу о Приднестровье<sup>18</sup>. Вероятно, Россия будет пытаться защищать свое влияние в Приднестровье и может стать фактором, блокирующим примирение. Здесь речь идет, впрочем, не только о Приднестровье, но и о восточном соседстве ЕС вообще. Ибо это одновременно территория, охваченная *ENP*, но и ближайшее окружение Российской Федерации, в котором она стремится удержать свое влияние. Таким образом, возникает явление, названное одним из экспертов «совпадающим ближним зарубежьем» (*overlapping near abroad*)<sup>19</sup>. Здесь следует добавить, что Россия не вступила в *ENP*, выбрав другую формулу сотрудничества - т. н. четыре общих пространства, предусматривающую также кооперацию в области безопасности<sup>20</sup>. По мнению некоторых комментаторов, существует опасность, что чрезмерная осторожность некоторых государств-членов ЕС в отношении действий, способных повлиять на их отношения с Россией, могут привести к уменьшению эффективности деятельности ЕС, связанной с Приднестровьем. Но пока, однако, опасения по поводу тормозящей роли российского фактора представляются преувеличенными. Это доказывает хотя бы уже упомянутая роль Европейского союза, и прежде всего Высокого представителя по вопросам ОВПБ, в отказе Молдавии от российского Плана Козака или участие в событиях, связанных с президентскими выборами на Украине в 2004 г.<sup>21</sup> Однако убеждение России в

---

<sup>17</sup> Украина выдвигает также самостоятельные инициативы, направленные на разрешение приднестровской проблемы. См.: N. Popescu, *op.cit.*, С. 28.

<sup>18</sup> См.: E. Wyciszkievicz, *Ewolucja stanowiska Federacji Rosyjskiej wobec konfliktu w Naddniestrzu*, „Biuletyn” (PISM), nr 19 (264), 8 марта 2005.

<sup>19</sup> См.: D. Lynch, *Shared Neighbourhood or New Frontline?* // „Russi. Cei. Visions”, No 2, April 2005, IFRI.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Ср. M. Vahl, *op.cit.*

необходимости сотрудничества потребует, вероятно, решительности государств-членов ЕС и умения координировать европейские усилия с давлением со стороны Соединенных Штатов. Это вопрос настолько важен, что может представлять собой тест на успешность действий Евросоюза в его ближайшем соседстве, в том числе на постсоветском пространстве.