Транспортная проблема в приднестровском урегулировании: «дипломатия принуждения» вместо «тактики малых шагов»

Шевчук Н. В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западный институт управления, Санкт-Петербург, Российская Федерация; sht-nina@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Автор анализирует возникшие в процессе молдавско-приднестровского урегулирования новые осложнения, выделяя проблему свободы передвижения людей, товаров и услуг и показывая причины, приведшие к обмену так называемыми транспортными санкциями. Особое внимание в статье уделяется украинскому фактору в целом и вопросу организации совместного молдавско-украинского погранично-таможенного контроля на приднестровском участке границы в частности. По мнению автора, приостановление сторонами конфликта взаимных транспортных санкций носит временный характер, а одностороннее изменение Молдовой режима внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов Приднестровья послужит новым импульсом к эскалации конфликта. Молдова будет использовать нововведение как «кнут», чтобы подвинуть приднестровские предприятия перейти теперь еще и под транспортную юрисдикцию Молдовы, то есть получить молдавские номера, молдавские водительские удостоверения и другие сопутствующие документы взамен приднестровских. Кроме того, автор приходит к выводу об ослаблении роли России в процессе нормализации приднестровско-молдавских отношений и в регионе конфликта в целом.

Ключевые слова: конфликт в Приднестровье, переговорный процесс, урегулирование конфликта, санкции, дипломатия принуждения, тактика малых шагов, Россия, Молдова, Украина, ЕС, переговоры

Transport Problem in the Transnistrian Settlement: “Coercive Diplomacy” Instead of “Small-step Tactics”

Nina V. Shevchuk

North-West Institute of Management, branch of RANEPА, Saint Petersburg, Russian Federation;
sht-nina@yandex.ru

ABSTRACT

The author analyzes new complications that have arisen in the Moldovan-Transnistrian process, highlighting the problem concerning freedom of movement of people, goods and services and showing the reasons that led to the exchange of so-called transport sanctions. Particular attention in the article is paid to the Ukrainian factor and the issue of organizing a joint Moldovan-Ukrainian border and customs control on the Transnistrian section of the border. According to the author, the suspension of mutual transport sanctions by the parties to the aggrieved parties is temporary, and the unilateral change made by Moldova in current regime of foreign economic activity of the Transnistria's economic entities will serve as a new impetus for the escalation of the conflict. Moldova will use the innovation as a “stick” in order to encourage Transnistrian enterprises to transfer transnistrians also to the transport jurisdiction of Moldova, that is, to obtain Moldovan license plates, Moldovan driver's licenses and other related documents to replace Transnistrian ones. In addition, the author comes to the conclusion that

the role of Russia is weakening in the process of normalization of the Transdnistrian-Moldavian relations and in the conflict region.

Keywords: conflict in Transdnistria, the negotiation process, conflict resolution, sanctions, coercive diplomacy, small-steps tactics, Russia, Moldova, Ukraine, the EU, negotiations

Процесс урегулирования «замороженного» молдавско-приднестровского конфликта длится уже двадцать пять лет. За эти годы посредниками предложены десятки планов урегулирования и инициатив, а сами стороны предпринимали различные тактики: от шантажа и блокад до выработки мер укрепления доверия и тактики «малых шагов» [3, с. 33]. Приблизиться к окончательной формуле мирного политического урегулирования конфликта в Приднестровье пока не удалось. Хрупкий мир гарантирован проводимой в регионе конфликта под эгидой России миротворческой операцией, а ситуация в переговорном процессе как на многостороннем уровне в формате «5 + 2», так и на двустороннем стагнирует.

События в молдавско-приднестровском урегулировании в последние месяцы минувшего года сигнализировали о серьезных осложнениях в отношениях сторон конфликта. Осенью диалог был серьезно подорван неурегулированным по сей день «банковским кризисом», возникшим когда Кишинев заблокировал банковские счета приднестровских хозяйствующих субъектов. А в самом начале нового года добавились новые вызовы. Эскалации конфликта послужили ограничения в области свободы передвижения, внесшие еще один элемент в активно продвигаемую в регионе конфликта «дипломатию принуждения».

Так, 10 января 2020 г. Молдова ввела запрет на пересечение молдавско-украинской границы для транспортных средств с приднестровскими номерными знаками. Это делало приднестровцев по сути невыездными и касалось всех жителей непризнанной республики, не получивших нейтральные номера, договоренность о которых ранее была достигнута сторонами конфликта¹. К началу 2020 г. на нейтральные номера перешли всего пять тысяч приднестровских транспортных средств, что составляет не более пяти процентов приднестровских автовладельцев. «Подводным камнем» здесь стало то, что Молдова не позволяет получить нейтральные номера владельцам приднестровских водительских прав. В то же время стать обладателем молдавских удостоверений могут не все желающие. Такие действия Кишинева направлены и на принудительную паспортизацию приднестровцев, так как молдавские законы требуют предъявления паспорта этой страны или вида на жительство для получения молдавских водительских прав. Сотни тысяч приднестровцев — граждане России, которым Кишинев хотел бы выдать свои паспорта вне зависимости от их воли. При таком сценарии получается, что желающие свободно передвигаться по Молдове и за ее пределами должны стать гражданами Молдовы, получить молдавские права и отказаться от приднестровских номерных знаков. В МИД ПМР также указывали на то, что Молдова извлекает из данной проблемной ситуации финансовую прибыль, создавая дополнительные материальные обременения приднестровцам. По информации приднестровского внешнеполитического ведомства, в Приднестровье порядка ста тысяч водителей. На замене их водительских удостоверений, за которую молдавское агентство публичных услуг берет 800–1000 молдавских леев (50–60 долл. США), Молдова может получить более 5 млн долл. США².

В самом начале январского транспортного кризиса официальный Кишинев сообщил о координации действий с Киевом³, назвав такие транспортные нововведения «тестовым режимом» и объяснив введение санкций необходимостью «подвинуть приднестровских автовладельцев получать нейтральные номера и водительские права установленного образца»⁴. Тирасполь, в свою очередь, предприняв ряд

¹ Протокольное решение об участии транспортных средств из Приднестровья, не осуществляющих коммерческую деятельность, в международном дорожном движении 24.04.2018 [Электронный ресурс] // сайт МИД ПМР. URL: http://mid.gospmr.org/misc/docs_rrgoc/2018-04-24%20-%20Протокольное%20решение%20об%20участии%20транспортных%20средств%20из%20Приднестровья,%20не%20осущ.%20коммерческую%20деятельность.pdf (дата обращения: 20.01.2019).

² Приднестровье приостанавливает ограничения, но остается наготове [Электронный ресурс] // сайт ИА «Евразия Дэйли». URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/01/22/pridnestrove-priostanavlivaet-ogranicheniya-no-ostaetsya-nagotove> (дата обращения: 20.01.2019).

³ Тактика принуждения. Зачем Молдова объявила войну приднестровским автолюбителям? [Электронный ресурс] // сайт ИА «Новости Приднестровья». URL: <https://novostipmr.com/ru/news/20-01-16/taktika-prinuzhdeniya-zachem-moldova-obyavila-voynu> (дата обращения: 20.01.2019).

⁴ «Зеркальный» ответ. Тирасполь запретит автомобилям с молдавскими номерами выезжать на Украину через Приднестровье [Электронный ресурс] // сайт ИА «Ньюсмейкер». URL: <https://newsmaker.md/rus/novosti/zerkalnyy-otvet-tiraspol-zapretit-avtomobilyam-s-moldavskimi-nomerami-vyezhat-na-ukrainu-cherez-pridnestrove/> (дата обращения: 20.01.2019).

безуспешных попыток убедить Кишинев в снятии санкций, 16 января сообщил о «зеркальных ответных мерах» и запрете с 24 января автомобилям с молдавскими номерами, которыми управляют водители с молдавскими правами, пересекать приднестровский участок молдавско-украинской границы. В Приднестровье предупредили, что данная мера будет действовать до момента снятия молдавских транспортных санкций. Конечно, последствия от таких мер, будь они введены, для молдавских автовладельцев нельзя было бы считать «зеркальными», потому что они не стали бы блокадными и сопоставимыми по степени причиненных молдавским автовладельцам неудобств. Ведь на приднестровский участок границы с Украиной приходится лишь три пункта пропуска из более чем десяти КПП на молдавско-украинской границе. Тем не менее это создало бы серьезные проблемы для передвижения. В среднем в сутки транзитом через Приднестровье на Украину перемещаются более двух сотен транспортных средств, а в курортное время такой трафик увеличивается в несколько раз. Кроме того, под ограничения попали бы молдавские перевозчики, ежедневно совершающие в сторону Украины более десяти регулярных рейсов. При этом не ясно, как в случае реализации приднестровской стороной ответных санкций обстояло бы дело с владельцами молдавских водительских прав, проживающими в самом Приднестровье. Ясно, что упомянутые выше пять тысяч жителей непризнанной республики были вынуждены получить молдавские документы для нейтральных номеров, без которых никак не выехать, например, в ЕС.

В решение проблемы включились главы Молдовы и Приднестровья, которые 17 января 2020 г. обсудили проблемы в транспортной сфере в телефонном разговоре. Это вселяло очень осторожный оптимизм, потому что итоги общения были представлены по-разному. Так, президент Молдовы Игорь Додон на своей странице в «Фейсбуке» сообщил о состоявшемся телефонном разговоре с приднестровским визави и договоренности «поручить профильным ведомствам срочно найти решение»¹. А тираспольские официальные источники сообщили о том, что Игорь Додон «проинформировал президента ПМР о готовности отменить введенные ограничения и заверил, что соответствующее решение вступит в силу на следующей неделе, что исключит необходимость практической реализации приднестровской стороной ответных мер, о которых было заявлено»². Все же очаг напряженности удалось погасить. Молдавский премьер Ион Кику сделал ряд заявлений, объяснив неосторожные действия Кишинева инициативой Украины, которая, по его словам, планирует закрыть свои границы для приднестровцев уже с 1 апреля этого года³. В эфире местного телеканала молдавский президент Игорь Додон такие планы Украины подтвердил, объяснив действия Молдовы желанием помочь приднестровцам⁴.

На Украине от официальных комментариев воздержались. Тирасполь же после консультаций с Киевом сообщил, что молдавская сторона пытается перевалить груз ответственности за неадекватность своих действия на Украину. Приднестровский министр иностранных дел Виталий Игнатьев заявил, что реакция Киева будет и ответ Кишиневу «найдет свое отражение в позиции украинской стороны»⁵. К февралю 2020 г. кризис был погашен, но обе стороны конфликта не отменили санкции, а подчеркнуто заявили об их «приостановлении».

В этом контексте важно то, что обострившийся в начале 2020 г. транспортный вопрос обременен еще одним проблемным кейсом — совместными молдавско-украинскими погранично-таможенными постами. Так называемая «вторая фаза» этого запущенного в 2015 г. проекта должна была наступить уже 1 февраля 2020 г. и грозила ужесточением блокады Приднестровья. И хотя Тирасполю удалось убедить Кишинев отсрочить такие планы до 1 августа, «домоклов меч» остается висеть.

¹ [Электронный ресурс]. Страница Игоря Додона в сети «Фейсбук». URL: <https://www.facebook.com/dodon.igor/posts/3998587150167260> (дата обращения: 20.01.2019).

² Президенты ПМР и РМ обсудили ситуацию, сложившуюся в транспортной сфере [Электронный ресурс] // сайт МИД ПМР. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/node/7709> (дата обращения: 20.01.2019).

³ В Приднестровье заявили, что Молдавия перекладывает на Украину вину за транспортный кризис [Электронный ресурс] // сайт ИА «ТАСС». URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7564635> (дата обращения: 20.01.2019).

⁴ Игорь Додон ответил на вопрос об уступках Тирасполю в вопросе о транспорте [Электронный ресурс] // сайт ИА «Пойнт». URL: <https://point.md/ru/novosti/politika/igor-dodon-otvetil-na-vopros-ob-ustupkakh-tiraspoliu-v-voprose-o-transporte> (дата обращения: 20.01.2019).

⁵ Молдавия готова продолжить «войну номеров», но под ответственность Украины [Электронный ресурс] // сайт ИА «Евразия Дэйли». URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/01/21/moldaviya-gotova-prodolzhit-voynu-nomerov-no-pod-otvetstvennost-ukrainy> (дата обращения: 20.01.2019).

Во-первых, проблемы возникнут у приднестровских транспортных компаний, осуществляющих международные перевозки, поскольку Украина обещает пропускать только транспорт с нейтральными номерными знаками, а при заключении договоренности об этих знаках в 2017 г. Тирасполь упустил из виду вопрос о перевозчиках. То есть проехать смогут только физические лица.

Во-вторых, профильными экспертами сторон до сих пор не согласованы параметры импорта грузов в Приднестровье, что, по утверждению приднестровских дипломатов, с 1 августа поставит под угрозу поставки значительного числа категорий товаров, включая медикаменты и продукты питания¹.

Незамеченной из-за транспортной проблемы осталась еще одна односторонняя мера Молдовы. Речь о решении молдавского правительства продлить до февраля 2021 г. введенный в 2006 г. так называемый особый режим внешнеэкономической деятельности для приднестровских компаний, зарегистрированных в Молдове². Стоит напомнить, что тогда, в 2006-м, сумев договориться с Украиной о блокаде Приднестровья, Молдова увязала для экспортно-ориентированного приднестровского бизнеса возможность существовать с полным его подчинением молдавской юрисдикции, то есть с необходимостью получить помимо приднестровской еще и молдавскую регистрацию. «Пряниками» в этой «дипломатии принуждения» стали: решение Молдовы освободить такие предприятия от таможенных и других сборов и решение Европейского союза предоставить для товаров этих предприятий льготный режим в виде торговых преференций на европейском рынке.

Принятое молдавским правительством новое решение может стать еще одним «детонатором» для и без того осложнившегося молдавско-приднестровского диалога, поскольку в отличие от прежних решений о пролонгации режима 2006 г. появилась важная оговорка. Действующий режим ВЭД продлевается только при условии, что зарегистрированные в Молдове приднестровские компании импортируют или экспортируют свои товары через «определенные контрольно-пропускные пункты на молдавско-украинской границе». Такое «казнить нельзя помиловать» (если только не будет принято решение об очередной «заморозке» упомянутой выше «второй фазы» молдавско-украинского погранично-таможенного проекта) означает, что с 1 августа 2020 г. приднестровские товары или, например, сырье для их производства смогут выезжать и въезжать только через пункты совместного молдавско-украинского таможенного контроля, пересекать которые без нейтральных номеров нельзя.

Так Молдова ограничит особый режим ВЭД для приднестровского бизнеса, используя его как «кнут», чтобы подвигнуть приднестровские предприятия перейти теперь еще и под транспортную юрисдикцию Молдовы, то есть получить молдавские номера, молдавские водительские удостоверения и другие сопутствующие документы взамен приднестровских.

В период обострения «транспортного кризиса» Россия — гарант в приднестровском урегулировании — воздержалась от официальных комментариев. В периоды прежних обострений молдавско-приднестровских противоречий российская дипломатия указывала сторонам конфликта на необходимость придерживаться «тактики малых шагов», которая была инициирована в 2012 г. при перезапуске переговоров после почти шестилетней паузы в официальной работе формата «5 + 2» и принесла немало реальных результатов [2, с. 82]. Тем не менее с тех пор роль России в молдавско-приднестровском урегулировании поступательно ослабевала, причем, как представляется, не без участия самого Приднестровья.

Во-первых, в 2016 г. власть в непризнанной республике объявила, что предпочитает поддержанной Россией «тактике малых шагов» практику «больших дел», и стала чередовать обвинительную риторику в адрес Москвы, существенно уменьшившей финансовую помощь региону, с перепалками с пророссийским лидером Молдовы Игорем Додоном. В 2017-м, электорально важном для Додона году, Приднестровье демонстративно пошло на целый ряд договоренностей с Молдовой, отдав так называемый «успех на треке урегулирования» его политическим оппонентам — правительству, контролируемому тогда молдавским олигархом, главой демпартии Владом Плахотнюком.

¹ В Тирасполе прошла встреча представителей по политическим вопросам [Электронный ресурс] //сайт МИД ПМР. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/node/7692> (дата обращения: 20.01.2019).

² Постановление Правительства РМ от 15.01.2020 [Электронный ресурс] // официальный сайт Правительства РМ. URL: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subject08_17.pdf (дата обращения: 20.01.2019).

Пять соглашений, касавшихся весьма конфликтных и застарелых проблем, были подписаны не в привычном для урегулирования формате «5 + 2», где ключевую роль традиционно играет Россия, а в двустороннем формате «1 + 1», то есть формально вне переговорного процесса вообще. Среди, казалось бы, улаженных вопросов были и стратегически важные — открытие поврежденного во время войны в 1992 г. моста через реку Днестр в контролируемой при содействии России Зоне безопасности (прим.: под контролем миротворческой операцией) и учреждение нейтральных номерных знаков для приднестровского автотранспорта. На символическое открытие моста приднестровский президент Вадим Красносельский пригласил не своего пророссийского визави Игоря Додона, а оппонировавшего ему премьера — представителя партии Влада Плахотнюка — Павла Филипа.

Эти договоренности достигались на фоне учреждения на приднестровском участке украинской границы совместного молдавско-украинского погранично-таможенного контроля и участившихся требований молдавской стороны о выводе российских военных и трансформации проводимой под эгидой России миротворческой миссии в миссию гражданских наблюдателей. Год был ознаменован еще и совместными усилиями Кишинева и Киева по блокированию обеспечения миротворческой операции необходимыми условиями для полноценной реализации мандата, а также объявлением персонами нон-грата ряда российских дипломатов, являвшихся членами Объединенной контрольной комиссии — руководящего органа миротворческой операции¹. Позже, когда в Тирасполе осознали, что в ответ на его уступки Кишинев не спешит делать обещанные шаги навстречу, посол по особым поручениям МИД России, глава российской делегации в «5 + 2» Сергей Губарев в ходе встречи с приднестровским руководством скажет о таком «движении вперед» так: «Гладко было на бумаге, да забыли про овраги»².

Во-вторых, ослабление роли России в Приднестровье можно объяснить европеизацией приднестровской внешней торговли, что стало неизбежным итогом начатой в 2006 г. принудительной переориентации приднестровского экспорта на европейский рынок с помощью уже упомянутых «пряников» — молдавской регистрации приднестровских участников ВЭД и европейских торговых преференций. Большинство бюджетобразующих предприятий Приднестровья принадлежат местному холдингу «Шериф», контролирующему местные элиты, и находятся теперь во вполне объяснимой зависимости от другого игрока в приднестровском урегулировании — подключившегося к переговорам в 2005 г. Европейского союза.

Однако, несмотря на указанные обстоятельства, представляется, что у России сейчас много больше шансов включиться в процесс по снижению эскалации, так как недавняя «дипломатическая революция» в Кишиневе, в ходе которой дипломатии России, ЕС и США удалось способствовать реформированию власти в Молдове и разрушению «режима Плахотнюка», объективно усилила молдавского президента. Последнему, к слову, предстоит очередной электоральный «экзамен», сдать который без российской поддержки, как показывает практика, почти невозможно. Нужно отметить, что в экспертных кругах, как в Приднестровье, так и в России, высказываются мнения о том, что России необходимо активизироваться и предложить новые форматы урегулирования приднестровского конфликта [1, с. 99]. Тем не менее видится, что потенциал поддерживаемой Россией «тактики малых шагов», реализуемой при участии международных посредников в рамках многостороннего переговорного процесса, еще может сослужить сторонам конфликта «доброму службу».

Литература

1. Харитоновна Н. И. Специфика переговорного процесса по политическому урегулированию приднестровского конфликта в контексте украинского кризиса (2014–2018 гг.) // Среднерусский вестник общественных наук. 2019. Т. 14. № 2. С. 85–99.

¹ Молдова объявила пять российских дипломатов персонами нон-грата [Электронный ресурс] // сайт ИА «Ной». URL: https://noi.md/ru/news_id/225174 (дата обращения: 20.01.2019).

² Вадим Красносельский и Сергей Губарев обсудили ход реализации договоренностей, достигнутых Приднестровьем и Молдовой [Электронный ресурс] //сайт ИА «Новости Приднестровья». URL: <https://novostipmr.com/ru/news/18-10-02/vadim-krasnoselskiy-i-sergey-gubarev-obsudili-hod-realizacii> (дата обращения: 20.01.2019).

2. Шевчук Н. В. Приднестровье и Молдова: европеизация урегулирования // Проблемы стран постсоветского пространства, Центральной и Юго-Восточной Европы. Сборник научных статей. Под общ. ред. А. А. Слинько; отв. ред. О. Ю. Михалев, В. И. Сальников. Воронеж, 2018.
3. Штански Н. В. Особенности урегулирования «конфликтов идентичности»: казус Приднестровья // Международные процессы. 2014. № 36–37. С. 33–50.

Об авторе:

Шевчук Нина Викторовна, доцент кафедры международных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; sht-nina@yandex.ru

References

1. *Kharitonova N. I. Spetsifika peregovornogo protsessa po politicheskomu uregulirovaniyu pridnestrovskogo konflikta v kontekste ukrainskogo krizisa (2014–2018 gg.) // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. 2019. T. 14. № 2. S. 85–99.*
2. *Shevchuk N. V. Pridnestrov'e i Moldova: evropeizatsiya uregulirovaniya // Problemy stran postsovetskogo prostranstva, Tsentral'noi i Yugo-Vostochnoi Evropy. Sbornik nauchnykh statei. Pod obshch. red. A. A. Slin'ko; отв. ред. О. Ю. Михалев, В. И. Сальников. Воронеж, 2018.*
3. *Shtanski N. V. Osobennosti uregulirovaniya "konfliktov identichnosti": kazus Pridnestrov'ya // Mezhdunarodnye protsessy. 2014. № 36–37. S. 33–50.*

About the author:

Nina V. Shevchuk, Associate Professor at the Faculty of International Relations of North-West Institute of Management, branch of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), Candidate of Political Sciences; sht-nina@yandex.ru