



B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

РЕФОРМА МИРОТВОРЧОЇ МІСІЇ У ПРИДНІСТРОВ'І: передумова для врегулювання конфлікту

Київ
2014

Проект реалізовано Інститутом світової політики за підтримки Чорноморського фонду регіональної співпраці (проекту Німецького фонду Маршалла). Погляди, висловлені в цій публікації, не обов'язково збігаються з офіційними поглядами Фонду.

АВТОРИ:

Альона Гетьманчук

Леонід Літра

Едуард Тугуй

Корнел Чуря

Автори висловлюють свою подяку експертам за допомогу при підготовці дослідження, особливо професору Андрю Дєвяткову і іншим експертам, які побажали залишитись невідомими.

Зміст

РЕЗЮМЕ	5
ВСТУП	6
Розділ I.	
Міжнародний менеджмент локальних конфліктів: еволюція та моделі миротворчих операцій	7
Колективна безпека та антикризове управління: ООН і еволюція миротворчих місій.....	7
Принципи миротворчої діяльності ООН і мандати	9
Регіональні угоди: дві моделі миротворчої діяльності	11
Миротворчі місії Євросоюзу	11
Від «Примусу до миру» до «Державного будівництва»: військова присутність Росії на пострадянському просторі	14
РОЗДІЛ II.	
Процес придністровського врегулювання та миротворчий формат	18
Динаміка і різні погляди на процес врегулювання Придністровського конфлікту та Зону безпеки	18
Формула та особливості миротворчої операції у Зоні безпеки	21
Чому нинішня миротворча місія є нежиттєздатною?	24
РОЗДІЛ III.	
Як створити ефективну миротворчу місію у Придністров'ї?	26
Декілька сценаріїв розвитку ситуації у Зоні безпеки	26
РЕКОМЕНДАЦІЇ	28

РЕФОРМА МИРОТВОРЧОЇ МІСІЇ В ПРИДНІСТРОВ'І:
передумова для врегулювання конфлікту

РЕЗЮМЕ

Миротворчі місії розвинулись у XX столітті від простих місій, що охоплювали суто проблеми безпеки, до складних місій з підтримання миру, які виходять далеко за рамки класичного формату. Досвід, набутий завдяки розгортанню миротворчих місій і випадковим невдачам деяких операцій, став стимулом для формування більш професійних і багатоцільових місій. ЄС та інші міжнародні актори розробили миротворчі місії, спрямовані на антикризове управління, зміцнення верховенства права, цивільну адміністрацію та цивільний захист, тоді як російська модель миротворчої місії відрізняється жорсткою безпекою, і Росія використовує її як механізм легітимізації своєї військової присутності на пострадянському просторі.

Миротворча місія в Придністров'ї зіграла позитивну роль, коли вона була створена. Однак, через зміни в регіоні і в процесі врегулювання конфлікту нинішня місія більше не відповідає поточним потребам. Вже минуло 22 роки, а місія не розвинулась від тимчасового механізму, покликаного припинити військові дії, до місії, спрямованої на створення довіри у процесі врегулювання конфлікту і зближення між двома берегами. Отже, поточна миротворча діяльність повинна бути перетворена в міжнародну місію цивільного моніторингу, яка матиме чіткий мандат, конкретні завдання, буде неупередженою і відповідатиме стандартам ООН.

Перетворення поточної місії в ефективну міжнародну миротворчу місію є нелегким завданням у зв'язку із змінами в регіоні та хитким статусом-кво, а також небажанням Росії його прийняти. Саме тому ситуація зміниться, і можливі декілька сценаріїв. Найбільш позитивним є той, в якому сторони домовляться реформувати місію. Процес реформування спричинить переосмислення процесу прийняття рішень в рамках Об'єднаної Контрольної Комісії та ротацію старших посадових осіб, а також створить місію, яка більше орієнтована на верховенство права, і забезпечує права людини, в тому числі право на вільне пересування.

ВСТУП

Циклічність властива не лише хвилям демократизації, описаним Самюелем Хантінгтоном, чи хвилям цивілізації, які пояснив Елвін Тоффлер. «Хвилеподібна» динаміка також притаманна міжнародній безпеці. Безпека залежить від урядових режимів та глобального виробництва. Доказом цьому є те, що кризи та управління ними в міжнародній практиці розвивались поступово після серйозних змін, спровокованих подіями 19-го століття. Міжнародна реальність диктувала періодичні домовленості між державами в питанні безпеки, відзначаючи реакцію міжнародного співтовариства на кризи, які супроводжували глобальні зміни.

Хоча зміни в процесі врегулювання придністровського конфлікту ще не завершені та регіональна безпека, особливо у світі подій в Україні, робить будь-який прогрес малоімовірним, все ж таки важливо активізувати дискусії про місцеві механізми забезпечення безпеки. Протягом досить тривалого часу дебати щодо врегулювання придністровського конфлікту не торкалися миротворчої операції у Зоні безпеки. Реальна дискусія почалася у 2012 році, коли громадянин Молдови був смертельно поранений у Зоні безпеки. Враховуючи, що полеміка на дипломатичному рівні була скоріше політичною, без заглиблення в подробиці, метою авторів у цьому дослідженні є системування дебатів щодо можливих рішень реформування миротворчого формату та деполітизація дискусій шляхом їх переміщення радше у політико-технічний вимір, аніж у суто політичний.

Автори усвідомлюють, що цей документ не викликає негайну реформу миротворчої місії вже «сьогодні», враховуючи відсутність відповідних умов для порушення цього питання. Однак важливо підкреслити системні недоліки миротворчої місії та її механізму управління і активно формувати бачення того, як має бути побудована майбутня миротворча місія для сприяння мирному врегулюванню конфлікту і зменшенню напруженості у відносинах між сторонами у Зоні безпеки. Тому, коли з'явиться сприятливий міжнародний і місцевий контекст, потрібно бути готовими запропонувати професійне бачення.

РОЗДІЛ І. МІЖНАРОДНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЛОКАЛЬНИХ КОНФЛІКТІВ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА МОДЕЛІ МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЙ

КОЛЕКТИВНА БЕЗПЕКА ТА АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ: ООН І ЕВОЛЮЦІЯ МИРОТВОРЧИХ МІСІЙ

Якщо Вестфальський мир просто узаконив технічний механізм балансу сил, то Віденський конгрес (1815) сприяв поступовому формулюванню традиційних та міжнародних правових норм щодо безпеки та антикризового управління. Генрі Кіссінджер, іноді занадто щедрий у визначенні ролі Європейського Концерту у забезпеченні безпеки в XIX столітті, нагадує нам, що «Європейський Концерт призвів до того, що конкуруючі нації почали регулювати у консенсусний спосіб питання, які впливають на загальну стабільність»¹. Колективні зобов'язання в період, коли європейський націоналізм протистояв імперіалізму, були недостатніми для міжнародної безпеки; доказом є регрес безпеки та дві світові війни після того. Але вони, однак, означали легітимізацію колективної безпеки і запровадження перших спільних інтервенцій для забезпечення миру. Інтервенції великих держав у середині дев'ятнадцятого століття в Балканському регіоні з метою забезпечення захисту християнської більшості або місія на острові Крит наприкінці XIX століття, багато в чому схожі на сучасні миротворчі операції. У міжвоєнний період система, впроваджена Лігою Націй, дозволила розгортання декількох міжнародних місій, пов'язаних з миротворчими операціями, – зокрема, місія, що адмініструвала у 1920-1935 роках землю Саар у Німеччині.

Створення Організації Об'єднаних Націй (ООН) та відповідні міжнародні зобов'язання мали на меті забезпечення колективної безпеки держав. У той час, коли цей процес виявився непротим для досягнення, миротворчі місії під егідою ООН та регіональних організацій розвиваються та набувають дедалі більшої важливості. Видатні політики і дипломати повоєнного світу, представлені у Раді Безпеки ООН, не змогли забезпечити міжнародну безпеку, ставши головними опонентами біполярного протистояння та ув'язавшись у важкий процес деколонізації. Реймон Арон визначив міжнародну безпеку за принципом «мир неможливий, війна малоімовірна», посиляючись на післявоєнну змалюваність двох військових блоків з ядерною зброєю, що стояло на заваді створенню кантіанської моделі вічного миру. Але ця нездатність забезпечити колективну безпеку в контексті подальшої появи нових локальних конфліктів підкреслила важливість універсального актора для регулювання цих конфліктів за допомогою миротворчих місій у різних регіонах світу.

Статут Організації Об'єднаних Націй не визначає миротворчих операцій, але є законодавчою базою для представницьких

місій завдяки меті організації, зазначеній у Розділі 1: «підтримувати міжнародний мир та безпеку»². Рада Безпеки, відповідальна за надання дозволу на проведення будь-якої операції на виконання цієї головної мети і зобов'язана по суті втручатись у різні регіональні конфлікти, посилалася на Розділ VI Статуту ООН – «Мирне розв'язання суперечок» – коли вона уповноважувала перші миротворчі операції, але ніколи не робила прямого посилання на статті цього Розділу. Миротворчі місії розвивалися поступово, з точки зору концепції та діяльності, щоб відповідати постійно мінливим міжнародним політичним реаліям, і, через це, з'явилися перші два покоління таких місій:

Спостерігач	Втручання
Орган ООН зі спостереження за виконанням умов перемир'я (ОНСУП), 1948 –	Надзвичайні збройні сили ООН (НЗС ООН І), 1956-1967;
Група військових спостерігачів ООН в Індії та Пакистані (ГВНООНІП), 1949 –	

Вихід британської адміністрації з Індостану і Близького Сходу спричинив напругу на південному фланзі Євразії, коли нові держави Індія і Пакистан ув'язли у війні в Кашмірі, проголошення незалежності Ізраїлю супроводжувалось тривалою війною з сусідніми арабськими державами. Таким чином, першими двома миротворчими операціями, розгорнутими ООН, були Група військових спостерігачів ООН в Індії та Пакистані (ГВНООНІП) і Орган ООН зі спостереження за виконанням умов перемир'я (ОНСУП). Обидві місії, які діють дотепер і мають у штаті декілька сотень людей, стали прикладом операцій зі спостереження та контролю. Військові спостерігачі ООН не мали зброї. Після цього Суецька криза (1956) призвела до розгортання першої військової місії ООН, а саме НЗС ООН (Суец), коли роль Генеральної Асамблеї ООН була вирішальною. Це був єдиний раз, коли Генеральна Асамблея, посиляючись на резолюцію «Єдність на користь миру», прийняту в листопаді 1950 року³, сторила Перші надзвичайні збройні сили ООН (НЗС ООН І) на Близькому Сході. Операція ООН у Конго (ОНУК), розпочата у 1960 році, була першою великомасштабною місією, яка нараховувала майже 20 тисяч військовослужбовців на своєму піку. Згодом ООН створила короткострокові місії у Східній Азії, на Близькому Сході та в Америці.

² Статут ООН і Статут Міжнародного Суду <http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>.

³ Згідно з резолюцією «Єдність на користь миру», прийнятою в листопаді 1950 року, якщо Рада Безпеки не в змозі діяти через негативний голос постійного члена, тоді має діяти Генеральна Асамблея.

¹ Kissinger H. Diplomacy. Bucharest: Bic ALL, 2003, p. 72.

Третя «хвиля миротворчості» пов'язана з закінченням Холодної війни і післявоєнним біполярним протистоянням – періодом, в якому внутрішні конфлікти в країнах в різних регіонах почастішали. Якщо до 1988 року було розгорнуто 13 миротворчих місій ООН, то протягом третього періоду 55 таких місій (до тепер), що викликало низку якісних змін. ООН змінила напрямок та розширила масштаб своїх операцій, перейшовши від «традиційних» місій, пов'язаних, як правило, з функціями спостереження з боку військовослужбовців, до складних «багатофункціональних» операцій. У 1992 році був офіційно створений Департамент операцій з підтримки миру (ДОПМ). ДОПМ забезпечує політичне і виконавче керування миротворчими операціями ООН у всьому світі і підтримує контакти з Радою Безпеки, військовими і фінансовими контрибуторами, і сторонами конфлікту для виконання мандатів Ради Безпеки. Тим часом, з'явилося ще два покоління миротворчих місій ООН⁴:

Багатовимірні	Перехідна адміністрація
ЮНТАК (Камбоджа), 1992-1993	МООНК (Косово), 1998-
ЮНОМОЗ (Мозамбік), 1992-1994	МООНПСТ (Східний Тимор), 1999-2002

Резолюції Ради Безпеки посилаються на Розділ VII Статуту ООН – «Дії, що стосуються загроз миру, порушень миру й актів агресії» – коли ООН розгортає десятки складних місій з підтримання миру, такі як Тимчасовий орган ООН в Камбоджі (ЮНТАК) або Операція ООН в Мозамбіку (ЮНОМОЗ). Мандат ЮНТАК, наприклад, містить аспекти, що стосуються прав людини, організації та проведення виборів, військових угод, цивільної адміністрації, забезпечення законності та правопорядку, репатріації та розселення біженців і переміщених осіб, а також відновлення камбоджійської інфраструктури.

На рубежі століть, сформувалося четверте, набагато складніше покоління миротворчих місій, коли ООН слугувала адміністратором у Косово у колишній Югославії – Місія ООН у справах тимчасової адміністрації в Косово (МООНК) і в Східному Тиморі (тепер Тимор-Лешті) - Місія ООН з підтримки у Східному Тиморі (МООНПСТ), який був у процесі здобуття незалежності від Індонезії. Це також відзначило реальний початок державного будівництва в рамках миротворчих операцій.

Водночас, ООН провела глибоке вивчення проблем із підтримання миру у 1990-х і проведення реформи. Після складної еволюції миротворчих місій була розроблена «Доповідь Брахімі» (2000) Лахдара Брахімі, голови Групи, яка закликала

до: відновлення політичного зобов'язання з боку держав-членів; значних інституційних змін; збільшення фінансової підтримки.

Звіт рекомендує для того, щоб бути ефективними, миротворчі операції ООН повинні мати належні ресурси та обладнання і працювати під чіткими, надійними і реальними мандатами. Після доповіді Брахімі держави-члени ООН і Секретаріат ООН продовжили основні зусилля з проведення реформ⁵. У 2008 році прийнято загальну доктрину миротворців ООН - Загальна доктрина - документ, який спрямований на визначення характеру, масштабу та основних напрямів діяльності сучасних операцій з підтримання миру Організації Об'єднаних Націй, які, як правило, розгорнуті як одна з частин набагато ширшого міжнародного зусилля зі створення стійкого миру в країнах, що пережили конфлікти⁶. 17 липня 2009 року Департамент операцій з підтримки миру (ДОПМ) і Департамент польової підтримки (ДПП) випустили останній документ реформ під назвою «Програма нового партнерства: відкриваючи нові горизонти діяльності ООН з підтримання миру». Документ намагається вдихнути нове життя в постійний діалог з державами-членами та іншими партнерами про те, як краще налаштувати миротворчу діяльність ООН для задоволення поточних і майбутніх потреб⁷. Інші пов'язані з цим реформи, прийняті протягом останнього десятиліття, спрямовані на поведінку і дисципліну співробітників ООН, що беруть участь у миротворчих місіях, а також на спосіб фінансування.

У 2013 році миротворчі місії ООН відзначили 65-річчя діяльності. 68 місій, розгорнутих протягом цих років у всіх регіонах світу, виявились одним з найбільш ефективних інструментів ООН для надання допомоги приймаючим країнам на непростому шляху від конфлікту до миру. Миротворча діяльність є гнучкою і протягом останніх двох десятиліть була розгорнута в багатьох конфігураціях. Сьогоднішні багатовимірні миротворчі операції покликані не тільки підтримувати мир і безпеку, а й полегшувати політичний процес, захищати цивільних осіб, надавати допомогу у роззброєнні, демобілізації та реінтеграції колишніх бійців; підтримувати організацію виборів, захищати та

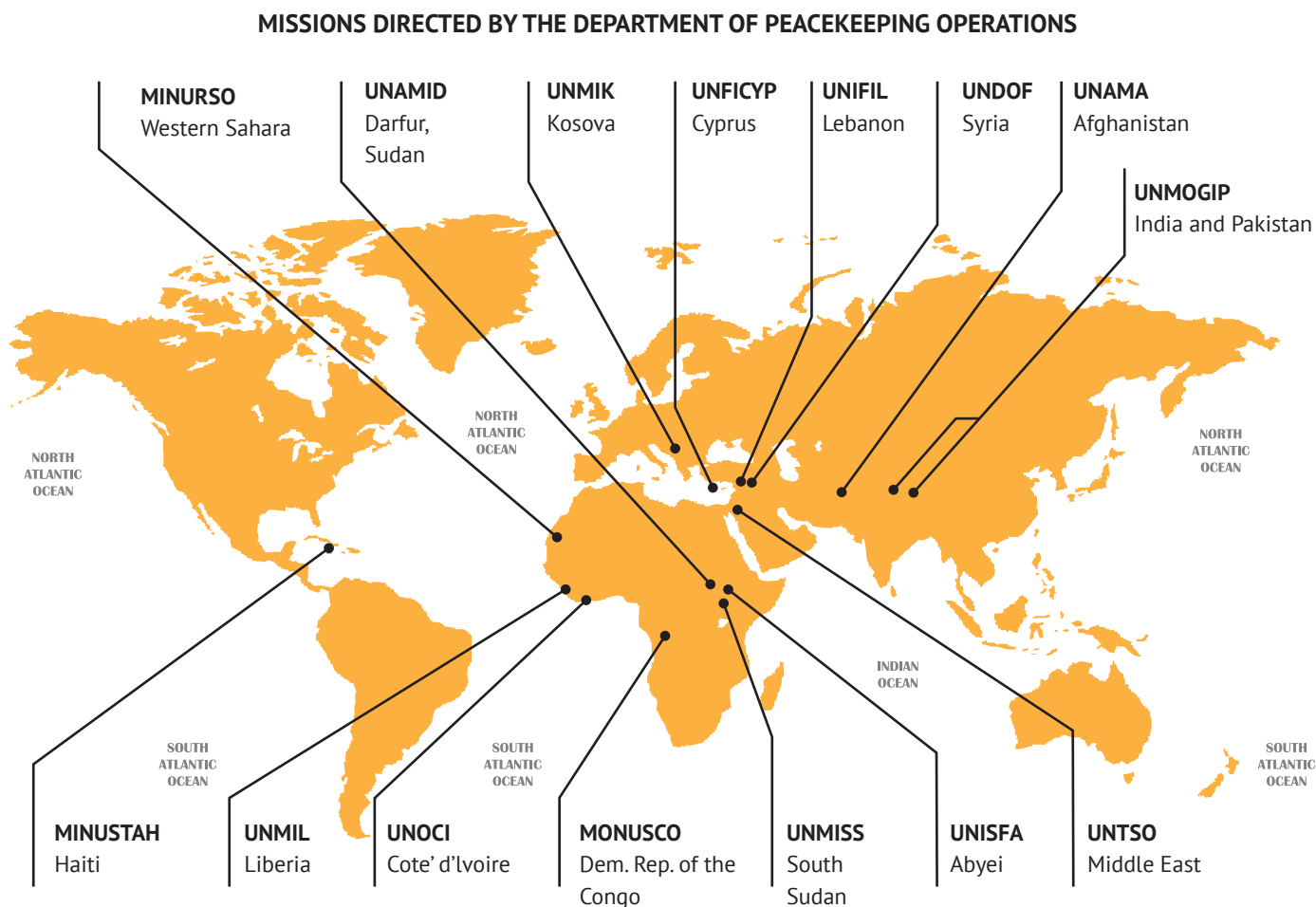
⁴ Dorn W. The evolution of peace and stability operations. Canadian Forces College, Joint Command and Staff Programme 37. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.walterdorn.org/pdf/PeaceOps-Evolution_JCSP37-Elec-tive_Mas_Dorn_5Apr2011_Optimized-ReducedSize_rev10June2011.pdf.

⁵ Див. ООН. Група високого рівня по загрозам, викликам та змінам. 2008. Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/565; Генеральна Асамблея. Результати Світового Самміті 2005. С. 20-27. Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1; ООН. Миротворчі операції 2010: стратегія реформування (уривки зі звіту Генерального Секретаря). Режим доступу: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf>; ООН. Повна Доповідь Генерального Секретаря щодо посилення здатності ООН здійснювати і підтримувати миротворчі операції. Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/858.

⁶ United Nations. United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. New York, 2008.

⁷ ООН. Програма нового партнерства: відкриваючи нові горизонти діяльності ООН з підтримання миру. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/newhorizon.shtml>.

Малюнок 1. Поточні миротворчі операції ООН



Джерело: Офіційний сайт ООН.

просувати права людини та допомагати у відновленні закону-порядку⁸. На сьогодні, 16 миротворчих операцій ООН розгорнуто на чотирьох континентах⁹. Кількість персоналу, військових і цивільних, що бере участь у розгорнутих місіях, становить приблизно 118000, тоді як бюджет, затверджений на 1 липня 2013 року — 30 червня 2014 сягає близько 7,54 млрд. доларів США¹⁰.

Протягом цих 65 років миротворчих місій ООН були і важкі умови, які перешкодили успішному розгортанню операцій. Так, силам ООН не вдалося запобігти різанині в Руанді у 1994 році, різанині в Боснії у 1995 році, або напруженості у Південному

Судані у даний час. Але провал цих операцій був пов'язаний з геополітичним контекстом і недостатністю мандату, наданого Радою Безпеки, а не із неспроможністю або несправедливістю цих місій. Миротворці ООН забезпечують підтримку у сфері безпеки, політики та побудові миру, щоб допомогти країнам здійснити важкий ранній перехід від конфлікту до миру. У зв'язку з цим, у 1988 році миротворці ООН були удостоєні Нобелівської премії миру.

ПРИНЦИПИ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ООН І МАНДАТИ

ООН стала найбільш представленою міжнародною організацією в управлінні локальними конфліктами, навіть якщо підтримання миру і міжнародної безпеки не було цілком можливим. До компетенції Ради Безпеки входить запобігання ескалації конфліктів і локальних війн за межами певних географічних і функціональних кордонів. Після більш ніж півстоліття еволюції формується широкий спектр діяльності ООН стосовно миру і міжнародної безпеки.

⁸ ООН. Миротворчі операції. 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>.

⁹ Окрім 15 миротворчих операцій Департамент операцій з підтримки миру (ДОПМ) регулює одну політичну місію: UNAMA в Афганістані.

¹⁰ ООН. Затверджені ресурси для миротворчих місій на період з 1 липня 2013 до 30 червня 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/67/19.

Малюнок 2 . Спектр діяльності у сфері миру і безпеки



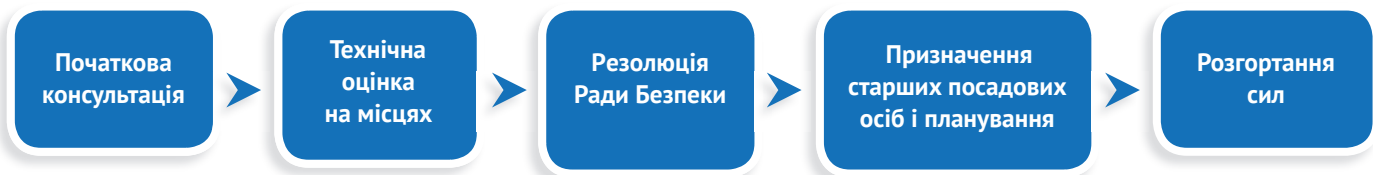
Джерело: Офіційний сайт ООН.

Малюнок 3. Принципи миротворчої діяльності ООН



Джерело: Офіційний сайт ООН.

Малюнок 4. Формування нової операції ООН з підтримання миру.



Джерело: Офіційний сайт ООН.

Миротворчість є однією із низки заходів, які проводяться Організацією Об'єднаних Націй та іншими міжнародними суб'єктами з метою підтримки міжнародного миру і безпеки у всьому світі. Репрезентативність універсального актора, важливість членів Ради Безпеки в міжнародній політиці дали змогу встановити міжнародні стандарти для розгортання таких операцій. Принципи миротворчої місії ООН, що мають відношення до всіх 68 операцій, які проводилися протягом багатьох років, лежать в основі цих міжнародних стандартів з підтримання миру.

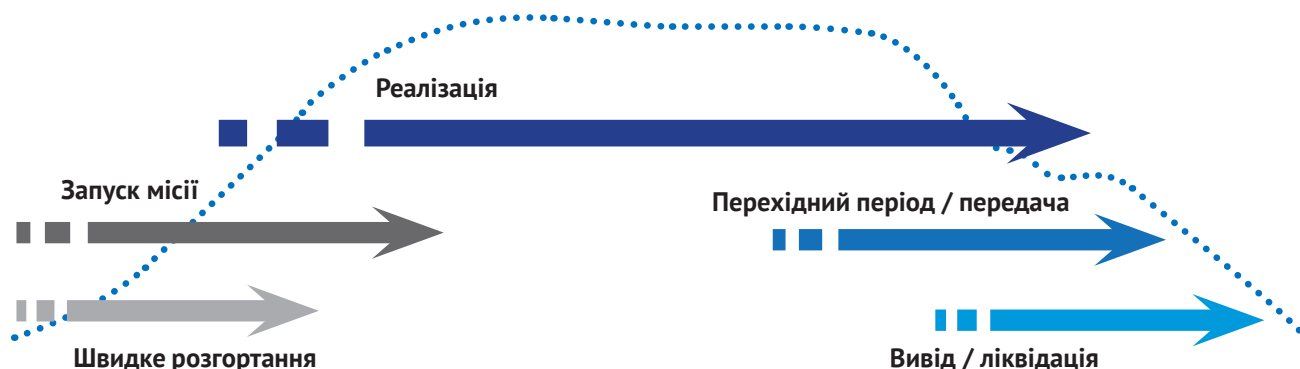
Статут ООН надає Раді Безпеки основну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки. Таким чином, Рада Безпеки визначає розгортання нової операції ООН із підтримання миру. Створення нової миротворчої місії тягне за собою складну процедуру, яка містить добре впроваджені механізми та етапи в правовій та інституційній базі ООН¹¹.

Крім того, є операційний цикл розгортання миротворчих місій ООН, затверджений в Загальній доктрині і схематично зображений на Малюнку 5. Таким чином, хоч траєкторія кожної миротворчої операції Організації Об'єднаних Націй розвивається по-різному, для планування життєвий цикл операцій із підтримання миру Організації Об'єднаних Націй можна розділити на чотири широкі фази: запуск місії; здійснення мандату; перехід/передача; вихід і ліквідація.

Таким чином, навіть якщо деякі з миротворчих місій ООН тривають понад півстоліття, фактичне розгортання цих місій передбачає завершення всіх цих етапів, в тому числі, вихід і ліквідацію. Більше того, вихід та ліквідація миротворчих операцій є передумовою для запуску будь-якої міжнародної місії і, найчастіше, є головним показником її успішної роботи.

¹¹ ООН. Формування нової операції. 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>.

Малюнок 5. Типові фази розгортання



Джерело: Організація Об'єднаних Націй. *Операції з підтримання миру Організації Об'єднаних Націй. Принципи та керівні вказівки*. Нью-Йорк, 2008, с. 62.

РЕГІОНАЛЬНІ УГОДИ: ДВІ МОДЕЛІ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Глава VIII Статуту ООН – Регіональні угоди – передбачає залучення регіональних угод та органів із підтримання міжнародного миру і безпеки, якщо така діяльність відповідає цілям і принципам, викладеним у главі I Статуту. Стаття 52 Статуту ООН дає регіональним організаціям і установам право вирішувати «такі питання, що відносяться до підтримання міжнародного миру і безпеки, які є придатними для регіональних дій», а Стаття 53 обумовлює дії примусу з боку регіональних організацій. Організація Об'єднаних Націй більше не є єдиним актором із проведення миротворчих операцій. Кількість операцій із підтримання миру, проведених акторами не з Організації Об'єднаних Націй, подвоїлася за останнє десятиліття. Африканський Союз (АС), Економічне співтовариство західноафриканських держав (ЕКОВАС), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Організація Північноатлантичного договору (НАТО), Асоціація держав Південно-Східної Азії (АСЕАН), Європейський Союз (ЄС) і Співдружність Незалежних Держав (СНД) – усі проводили основні операції самостійно, в більшості випадків із дозволу Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй.

МИРОТВОРЧІ МІСІЇ ЄВРОСОЮЗУ

Безпека та антикризове управління були постійним завданням для післявоєнної Європи, розділеної на два антагоністичні військових блоки, але євроінтеграція була досягнута за моделлю нео-функціоналізму, в якій з «жорсткими» секторами працюють на пізніх стадіях інтеграції. Тільки після зникнення соціалістичного табору і поділу європейського континенту поступово формується Спільна політика безпеки і оборони (СПБО), вона

передбачає спільні зусилля європейських держав у забезпеченні континентальної та міжнародної безпеки.

Договір про Європейський Союз, підписаний 7 лютого 1992 року, інституціоналізував Спільну зовнішню та безпекову політику (СЗБП) і відкрив перспективу зміцнення європейського військового та дипломатичного потенціалу. Із цього моменту відбувається низка організаційних та оперативних змін, які надають зміст новій спрямованості Європейського Союзу – підтримці міжнародного миру та безпеки. Рада Міністрів Західноєвропейського союзу (ЗЄС) прийняла в червні 1992 року Петерсберзьку декларацію, в якій Бельгія, Німеччина, Франція, Італія, Люксембург, Великобританія, Нідерланди, Португалія та Іспанія заявили, що вони готові надавати військові частини з усього спектру їхніх національних збройних сил для ЗЄС, НАТО та Європейського Союзу. Згідно з Амстердамським договором, який був підписаний у 1997 році і набув чинності у 1999 році, Петерсберзькі місії – гуманітарні та рятувальні завдання, миротворчі завдання, завдання бойових сил в антикризовому регулюванні, в тому числі підтримання миру – були включені до Договору про Європейський Союз і згодом стали невід'ємною частиною СПБО.

Тоді, коли Європейський Союз визначав свій міжнародний статус і регіональна напруженість та конфлікти вимагали комплексної присутності міжнародного співтовариства, формувалась політика оборони та безпеки. У червні 1999 року Європейська рада в Кельні вирішила включити Західноєвропейський союз до рамок ЄС, зрештою, припиняючи ЗЄС і встановлюючи інституційні основи Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО). Під час Європейської ради у Фейра (червень 2000 р.) Європейський Союз визначив чотири пріоритетні напрями для цивільних аспектів врегулювання криз: поліція, зміцнення верховенства права, цивільна адміністрація та цивільний захист. Ніццький договір

написано в дусі цих реформ у галузі політики, він забезпечує інституційну підтримку шляхом створення постійних політико-дипломатичних та військових органів, необхідних для впровадження ЄПБО. Щоб надати ЄПБО доктринальної підтримки, на засіданні Європейської ради в Брюсселі в грудні 2003 року Європейський Союз ухвалив Стратегію європейської безпеки (ESS), в якій вперше оцінюються загрози нового покоління європейській безпеці – тероризм, поширення зброї масового знищення, регіональні конфлікти по всьому світу; державна неспроможність, організована злочинність – і встановлюються чіткі цілі для просування інтересів ЄС з точки зору безпеки¹².

Лісабонський договір закріпив нову назву – Спільної політика з безпеки і оборони – і присвятив новий розділ цій політиці в установчих договорах Євросоюзу. Було здійснено низку поправок до європейської колективної безпеки, таких, як положення про Постійну структуровану співпрацю, яка дозволила б державам-членам мати посилену військову інтеграцію і спільні умови оборони, що передбачає конкретні зобов'язання з питань оборони для всіх країн-членів ЄС. Створено або реорганізовано декілька інститутів і механізмів, щоб зробити нову європейську політику функціональною, наприклад, завдяки Європейській службі зовнішніх дій і Департаменту з реакції на кризи та оперативної координації.

Спільна політика безпеки і оборони створює, таким чином, основу для співпраці, через яку Європейський Союз може здійснювати оперативні завдання в третіх країнах, завдання, основною метою яких є підтримання миру і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту ООН. Міжнародний мир і безпека стали визначальними у розробці зовнішніх дій Європейського Союзу, тоді як Лісабонський договір визначає шість типів завдань, які можуть виконуватися в рамках СПБО:

- гуманітарні та рятувальні завдання;
- запобігання конфліктам і завдання з підтримання миру;
- завдання бойових сил в антикризовому регулюванні;
- спільні операції з роззброєння;
- військове консультування і завдання з надання допомоги;
- завдання постконфліктної стабілізації¹³.

Створення перших операцій СПБО стало результатом інтенсивного діалогу між ЄС та ООН, що супроводжувався підписанням документів, які містять офіційну основу для співпраці між ЄС та ООН з антикризового управління. На стратегічному рівні три документи є центральними для співпраці між Європейським Союзом та Організацією Об'єднаних Націй: «Спільна

декларація про співпрацю ООН та ЄС в антикризовому управлінні» 2003 року, «Спільна заява про співробітництво ООН та ЄС в антикризовому управлінні» 2007 року і «Заходи з активізації підтримки СПБО ЄС миротворчої діяльності ООН», прийняті в листопаді 2011 року на засіданні Європейської Ради.

Малюнок 6. Заходи з активізації підтримки СПБО ЄС миротворчої діяльності ООН (Європейська Рада, листопад 2011)

Зона А	Інформаційний центр та пакетування внесків держав-членів
Зона В	Надання ЄС компоненту ЄС операції ООН
Зона С	Автономне цивільне розгортання ЄС в підтримку ООН
Зона D	Автономне військове розгортання ЄС в підтримку ООН
Зона Е	Посилення допомоги ЄС та іншим регіональним організаціям
Зона F	Спільні сфери

Джерело: *Заходи з активізації підтримки СПБО ЄС миротворчої діяльності ООН, прийняті в листопаді 2011 року на засіданні Європейської Ради.*

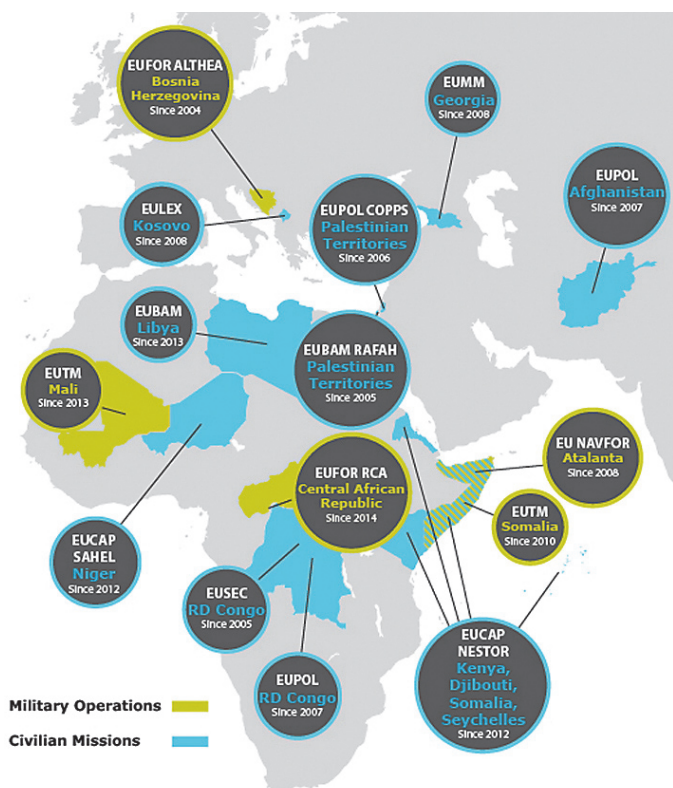
Перші самостійні місії ЄС у 2003 році – Поліцейська Місія Європейського Союзу (ПМЕС) в Боснії та Операція Артемід у ДР Конго – були розгорнуті в тісній координації з ООН. У Боснії ЄС взяв на себе мандат Міжнародних поліцейських сил (МПС) від Організації Об'єднаних Націй у січні 2003 року після пильно координованого п'ятимісячного переходу (в тому числі, останній голова МПС залишився на цій же посаді нової місії ЄС). Влітку того ж року військові сили швидкого реагування з майже 1800 солдатів із дванадцяти країн були направлені до ДР Конго для підтримки МООНДРК. Послідували інші місії ЄС, розгорнуті, щоб підтримати-доповнити місії ООН. У Косово ЕВЛЕКС взяла на себе ряд завдань від МООНК (після проблем на початку), в той час як в Чаді ЄвроСили готували і підтримували розгортання місії ООН (МІНУРКАТ). Згодом було виконано ряд завдань ЄС, паралельно з завданнями ООН, такі як EUPOL і МООНСА в Афганістані, EUSEC/EUPOL і МООНСДРК у ДР Конго, або EUAVSEC у Південному Судані, а також кілька абсолютно автономних місій ЄС. Насправді, автономія ЄС в області антикризового регулювання не вітається деякими експертами, які закликають до більшої взаємодоповнюваності між ЄС і ООН¹⁴.

¹² Європейська рада. Європейська стратегія безпеки. Безпечна Європа у кращому світі. 2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

¹³ Консолідована версія Договору про Європейський Союз, Стаття 43 (1).

¹⁴ Див. Pietz T. The European Union and UN Peacekeeping: Half-time for the EU's Action Plan. Center for International Peace Operations, Policy Briefing, October 2013.

Малюнок 7. Поточні місії та операції ЄС.



Джерело: Офіційний сайт ЄС.

Водночас, ЄС інституціоналізував відносини з ОБСЄ і Африканським Союзом у врегулюванні криз, має всеосяжну угоду про співпрацю з НАТО у галузі антикризового управління «Берлін Плюс» (2002), тоді як співпраця з іншими регіональними організаціями орієнтована на окремі випадки, яким було співробітництво з АСЕАН в Індонезії¹⁵. Окрім того, Європейський Союз уклав Угоди про участь в антикризових місіях СПБО з 15 третіми країнами, у тому числі, з Республікою Молдова, тоді як інші країни, такі як Російська Федерація, взяли участь в деяких завданнях Європейського Союзу без підписання такої угоди.

Результатом такої діяльності, яку Європейський Союз здійснює у співпраці з міжнародним співтовариством є 26 місій СПБО, вже завершені або розгорнені в Європі, Африці, на Кавказі, Близькому Сході і в Східній Азії. Наразі існує 4 військових та 13 цивільних чинних операцій ЄС. Крім географічного різноманіття, ці місії мають функціональну різноманітність, починаючи з традиційних військових операцій з підтримання миру, таких як ЄвроСили ALTHEA в Боснії і Герцеговині до місії верховенства закону ЄС у Грузії – EUJUST THEMIS, від прикордонних місій допомоги, таких як EUBAM Рафах або EUBAM Молдова і Україна,

до підготовки національних поліцейських сил, таких як EUPOL, в Афганістані¹⁶.

Очевидно, що така спрямованість ЄС ще не змогла істотно зменшити існуючі глобальні дисбаланси, які є результатом того, що багаті держави є джерелами фінансування операцій з підтримання миру, в той час як бідні держави відправляють більше загонів в останні два десятиліття. Але операції і місії ЄС нараховують близько 7000 військових і цивільних осіб, а інші близько 5000 військових і цивільних осіб, окремо надісланих країнами-членами ЄС, залучено в місіях ООН. Підраховані разом, ці цифри свідчать про те, що ЄС має найбільше людських ресурсів, залучених у забезпеченні миру та безпеки у світі. Більше, ніж країна-гігант Індія, яка має в два рази більше населення, ніж Європейський Союз. Європейський Союз є основним джерелом фінансування глобальних операцій з підтримання миру, виділяючи \$ 2,7 млрд. (36,8 %) бюджету ООН на операції з підтримання миру, тоді як як через інші п'ять каналів фінансування він витрачає на них ще кілька мільярдів євро¹⁷.

СПБО залишається найбільш очевидним вираженням міжурядовості в Європейському Союзі; через це держави-члени несуть відповідальність за комплексний сектор безпеки і вирішують питання розгортання нової місії шляхом одноголосного голосування в Раді Європи. Таким чином, Лісабонський договір передбачає, що рішення, які стосуються ініціювання місії, як вказано в цій Статті, повинні бути прийняті Радою одноголосно, за пропозицією Верховного представника Союзу з закордонних справ і політики безпеки або з ініціативи держави-члена¹⁸. Рада має визначити цілі та масштаб місій, і загальні умови їх реалізації, після чого Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки, що діє на підставі повноважень Ради, і в тісному і постійному контакті з Комітетом з Політики і Безпеки, повинен забезпечити координацію цивільних і військових аспектів таких завдань¹⁹.

Лише 15 % бюджету для місій СПБО проходить через механізми для адміністрування фінансування загальних витрат на операції Європейського Союзу (Athena), велика частина фінансування йде безпосередньо від держав-членів разом із військовим і цивільним персоналом. Але цей міжурядовий характер СПБО сформував профіль операцій Європейського Союзу, а також його роль у світовій політиці. ЄС використовує іншу модель лідерства в сучасному світі і розробив ряд «м'яких» інструментів в дипломатичних ініціативах, і його цивільна дієздатність

¹⁵ Grevi G., Helly D., Keohane D. European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009). Paris: EUISS, 2009, p. 115-157.

¹⁶ Операції ЄС. 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en>.

¹⁷ Tardy T. Funding peace operations: Better value for EU money. ISSUE Brief, Nr. 38, 2013.

¹⁸ Консолідована версія Договору про Європейський Союз, Стаття 42 (4).

¹⁹ Консолідована версія Договору про Європейський Союз, Стаття 43 (2).

в антикризовому управлінні свідчить про таку поведінку. ЄС не вдавався до операцій примусу до миру, він більше спеціалізується на розгортанні цивільних завдань і управляє кризами в більш широких рамках фінансової та технічної допомоги з метою сталого розвитку. За його зусилля в забезпеченні миру і благополуччя в Європі і в усьому світі у 2012 році Європейський Союз був удостоєний Нобелівської премії миру.

ВІД «ПРИМУСУ ДО МИРУ» ДО «ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА»: ВІЙСЬКОВА ПРИСУТНІСТЬ РОСІЇ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ

Після розпаду Радянського Союзу, Росії вдалося зберегти контроль над пострадянським простором тільки завдяки розпалюванню серії конфліктів у колишніх радянських республіках і розгортанню збройних сил, нав'язуючи новоствореним державам ратифікацію Статуту Співдружності Незалежних Держав (СНД). Після цього вона використовувала механізми СНД, щоб запровадити регіональні миротворчі місії, прагнучи надати нове визначення своїй військовій інфраструктурі на пострадянському просторі і визначити її як миротворчі операції. Нарешті, Росія розглядає «миротворчі місії» для нових інтеграційних проєктів і, на тлі самоліквідації СНД, їй вдалося створити групу миротворців в рамках Організації Договору про колективну безпеку.

Експерти висловлюють здивування таким спотворенням міжнародного права: «Було важко порівнювати російські військові дії, проголошені як «миротворчі» операції, з будь-яким міжнародно визнаним визначенням миротворчості»²⁰. Багато західних експертів ставлять під сумнів цю «пострадянську особливість», навіть якщо деякі з них намагаються описати сумісність правової бази СНД з правовою базою ООН з точки зору антикризового управління²¹. Крім цих інтелектуальних суперечок, картина з підтримання миру, створена Росією в межах колишнього СРСР, може бути зрозуміла тільки у глобальному контексті становлення й еволюції миротворчих операцій.

Перед закінченням «холодної війни» і відповідними змінами в системі міжнародної безпеки СРСР взяв участь лише в одній місії ООН у 1973 році, коли Союз спільно з американцями погодився направити 36 офіцерів з кожної сторони, для місії Органу з нагляду за виконанням умов перемир'я на Близькому у Схо-

ді (ОНВУП)²². Цей єдиний миротворчий досвід був результатом особливого інтересу Радянського Союзу на Близькому Сході, коли арабо-ізраїльська війна у жовтні 1973 року призвела до першої нафтової кризи. Радянський Союз відправляв війська і цивільних осіб в окремі рятувальні операції дружніх режимів по всьому світу – в Чехословаччину або Афганістан – але не хотів брати участь у спільних зобов'язаннях у сфері міжнародної безпеки.

Коли соціалістична система падала разом зі своїми установчими міфами, Радянський Союз, а потім Росія, не могли бути гнучкими стосовно їх власних режимів та регіонів, і тому участь у різних міжнародних місіях була єдиним способом, щоб бути присутнім у зонах значного інтересу. У той же час, такі дії повинні були принести досвід і надати Росії законне підґрунтя при розробці своїх власних миротворчих місій. Таким чином, Радянський Союз направив невеликий контингент військових спостерігачів для участі в Іраксько-Кувейтській місії ООН зі спостереження (ІКМООНС), після першої війни у Перській затоці, брав участь у Місії ООН з проведення референдуму у Західній Сахарі (МООНРЗС), і Тимчасовому органу ООН в Камбоджі (ЮНТАК), де було дислоковано 200 російських цивільних осіб і військовослужбовців²³.

Росія брала участь з невеликими контингентами військових спостерігачів та цивільного персоналу у більшості місій ООН, розгорнутих по всьому світу протягом останніх двох десятиліть. Росія брала участь із військовим персоналом і технікою разом з НАТО на Балканах, у місії СФОР у Боснії і Герцеговині та КФОР у Косово, в останній – з мандатом резолюції 1244 Ради Безпеки ООН²⁴. Росія також взяла участь у поліцейській місії ЄС у Боснії і Герцеговині та військовій операції ЄС в Чад і Центральнафриканській Республіці – ЕУФОР Чад/ЦАР²⁵.

Російських військових цінують за їх дисциплінованість та професіоналізм під час місій, у яких вони беруть участь, але Росія не обов'язково має комплексні міжнародні зобов'язання стосовно врегулювання криз. Інтерес Росії є селективним; наприклад, вона просить про участь у Силах ООН зі спостереження за роз'єднанням (СООННР) на кордоні між Сирією та Ізраїлем, мандат яких забороняє участь постійних членів Ради Безпеки, але, як і раніше, відмовляється брати участь із більшою кількістю персоналу в інших місіях ООН. Росія підписала у 2002 році Ме-

²⁰ Mackinlay J. and Cross P. (Ed.) Regional peacekeepers: The paradox of Russian peacekeeping. The United Nations University, 2003, p. 4.

²¹ Korkelia K. The CIS peace-keeping operations in the context of international legal order. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/korkelia.pdf>.

²² Claytor W. United Nations Truce Supervision Organization: History and US Marine Involvement, 1990. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.global-security.org.

²³ Скорсырев В. Операция ООН в Камбодже стоит России 190 млн. долл., Известия, 10.11.1992.

²⁴ Nordquist M. The Framework in the Founding Act for NATO-Russia Joint Peacekeeping Operations. // International Law Studies, Volume 72, p. 129-156; NATO and Russia: Partners in Peacekeeping. – Режим доступу: <http://www.nato.int/docu/presskit/010219/brocheng.pdf>.

²⁵ Там само.

морандум про взаєморозуміння між Організацією Об'єднаних Націй та Російською Федерацією щодо внесків до системи резервних угод Організації Об'єднаних Націй, відповідно до якого вона надала декілька військових вертольотів і цивільну допомогу; фінансує більше 2% бюджету миротворчих операцій ООН; і лише зі 103 військовими спостерігачами та поліцейськими (на 31 грудня 2013) присутня у більшості з 16 операцій ООН²⁶.

Проте, на пострадянському просторі Росія використовує інший тип миротворчості, заснований на філософії, успадкованій від Радянського Союзу, яку можна застосовувати лише у «безпосередній близькості», а не у встановлених європейських та міжнародних моделях. Таким чином Росія провела чотири миротворчі місії у Республіці Молдова, Грузії і Таджикистані, «внутрішню миротворчу місію» на чечено-інгуському кордоні і дві війни для підтримки територіальної цілісності на Північному Кавказі. Перші дві миротворчі місії (у Південній Осетії і Придністров'ї), створені влітку 1992 року, є результатом угод, нав'язаних Російською Федерацією Республіці Молдова і Грузії в період після війн, у яких воювали російські військові.

Сочинська угода, підписана 24 червня 1992 року Російською Федерацією та Грузією, передбачала створення Змішану Контрольну Комісію у складі представників сторін, що воювали в конфлікті: Росії, Грузії та адміністрації Цхинвалі; ця Комісія відповідала за заходи забезпечення безпеки у «зоні контакту» і керувала тристоронньою миротворчою операцією, що складалась із військових цих же сторін²⁷. Угода про принципи мирного врегулювання збройного конфлікту у Придністровському регіоні Республіки Молдова, підписана Республікою Молдова та Російською Федерацією 21 липня 1992 у Москві, створила Зону безпеки на сході Молдови та Об'єднану Контрольну Комісію, у складі представників сторін, що воювали у конфлікті: Росії, Молдови та тираспольської адміністрації; ця Комісія відповідає за весь механізм безпеки і керує тристоронньою миротворчою операцією, що складається з військових цих же сторін²⁸.

Після початку військових дій у конфліктах в Республіці Молдова і Грузії Росія прагне створити без підготовки колективні миротворчі сили в межах СНД, в результаті чого з'являється плутанина та нефункціональний механізм. 20 березня 1992 року в

Києві було підписано Угоду про Групи військових спостерігачів (ГВС) і Колективні сили з підтримання миру в СНД – документ, який створив основу для регіональних миротворчих операцій на території СНД. 15 травня 1992 року в Ташкенті керівники країн СНД підписали три протоколи важливі для подальшої еволюції миротворчих місій²⁹, після чого операції із забезпечення безпеки і миру були включені до Статуту СНД, прийнятого в січні 1993 року. 24 жовтня 1993 року була підписана Угода про Колективні сили з підтримання миру і спільні заходи щодо їх матеріально-технічного забезпечення, а 19 січня 1996 року, на Раді Глав держав СНД було прийняте Положення про Колективні сили з підтримання миру у Співдружності Незалежних Держав. Інші документи, що стосуються операцій, розгорнутих у Таджикистані та Грузії/Абхазії, які стали частиною правових рамок миротворчої діяльності СНД, були прийняті також.

У Таджикистані та Грузії/Абхазії, Росія спробувала створити деякі колективні миротворчі місії з її партнерами в рамках СНД – організація, що має два мандати, підписані тільки деякими державами-членами. Однак розгортання цих операцій було досить клопітним; дійсність означала створення двох інших місій з примусу до миру Російською Федерацією, які узаконюють її військову присутність у Таджикистані та Грузії. Після серії невдалих спроб зі створення миротворчої місії СНД у Таджикистані в 1992 році, після провалу деяких рішень щодо ситуації у Таджикистані та на таджицько-афганському кордоні, прийнятих у січні 1993 року Радою Глав держав СНД, включно зі створенням колективної місії з підтримання миру, більшість документів, пов'язаних із спільною миротворчою операцією у Таджикистані, була підписана п'ятьма державами (Росією, Казахстаном, Киргизстаном, Узбекистаном і Таджикистаном).

СНД прийняла тверде рішення по Таджикистану лише на засіданні від 24 вересня 1993 року, коли Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Молдова, Туркменістан і Україна підтримали Декларацію Росії, Казахстану, Киргизстану, Узбекистану і Таджикистану від 7 серпня 1993 року³⁰. Водночас, п'ять країн підписали Угоду про Колективні миротворчі сили в Республіці Таджикистан. Зрештою, Таджикистан вийшов з цієї миротворчої формули, залишившись приймаючою країною місії, щоб зробити операцію хоч

²⁶ ООН. Місячний звіт про участь в операціях ООН (на 31 грудня 2013). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2013/dec13_1.pdf.

²⁷ Соглашение о принципах мирного урегулирования грузино-осетинского конфликта. // Дипломатический вестник МИД РФ. 1992. №13-14.

²⁸ Соглашение о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровье. // Дипломатический вестник МИД РФ. 1992. №13-14.

²⁹ Протокол про статус Груп військових спостерігачів та Колективних сил з підтримки миру у СНД; Протокол про тимчасовий порядок формування та залучення Груп військових військових спостерігачів та Колективних сил з підтримки миру у зонах конфліктів між державами та в державах-учасниках СНД; Протокол про комплектування, структуру, матеріально-технічне та фінансове забезпечення цих груп та сил.

³⁰ 7 серпня 1993 року керівники Росії, Казахстану, Киргизстану, Узбекистану та Таджикистану вирішили посилити військову присутність на таджицько-афганському кордоні і відправити миротворчі загони до Таджикистану.

Малюнок 8. Місії Росії на пострадянському просторі.



Джерело: Раймонд Фінч. Дивний випадок російських миротворчих операцій у близькому зарубіжжі, 1992-1994 (*The Strange Case of Russian Peacekeeping Operations in the Near Abroad 1992-1994, Foreign Military Studies Office, 1996*)

якось сумісною з міжнародною практикою. Киргизстан не брав участі в цій операції; Узбекистан мав військовий контингент відокремлений від мандату СНД і лише Казахстан з Росією брали участь у миротворчій місії у Таджикистані. У 2000 році місія завершилась, тільки російський військовий контингент з 201-ї мотострілецької дивізії залишився у Таджикистані.

Місія в Абхазії навіть не змогла початися як колективна місія СНД, хоча вона мала мандат організації. Рада Глав держав СНД вирішила 21 жовтня 1994 року здійснити колективну місію з підтримання миру в Абхазії, що складається з військових контингентів зацікавлених держав (кількістю 2500-3000). Але жодна держава-член СНД не відправила військові контингенти в Абхазію і колективні сили з підтримки миру були створені на основі російського військового контингенту вже наявного в зоні конфлікту. Об'єднане Командування не було створене, як це

передбачає мандат СНД; російський офіцер, що керував «колективною операцією» був підпорядкований президенту Росії. Насправді, Росія почала операцію самостійно, а потім СНД запропонувало свій мандат через кілька місяців після її розгортання. Інші подальші заяви Ради Глав держав СНД, наприклад, від 26 травня 1995 року або 19 січня 1996 року, внесли деякі уточнення до мандату операції і засудили односторонні дії Абхазії, але структура колективних миротворчих сил залишалась незмінною до серпня 2008 року, коли російсько-грузинська війна змінила всі попередні зобов'язання щодо безпеки у Грузії.

Так само, як і в економічному вимірі інтеграції у пострадянському просторі, наприклад, у сферах торгівлі та енергетики, у миротворчих операціях під керівництвом Російської Федерації немає чітких і функціональних правил, які б відповідали міжнародним стандартам. Існує цілий ряд угод поспішно підписаних

у рамках СНД, без обов'язкової участі усіх держав-членів, які виконувалися лише тоді, коли Росія цього хотіла. Рішення про створення місії є виключною прерогативою Ради глав держав СНД, яка вирішує мандат місії, склад спільних миротворчих сил і терміни її проведення. Вона також призначає главу місії або Спеціального представника СНД з врегулювання конфлікту.

Але обмеження такого механізму пов'язані в першу чергу з існуванням «змінної геометрії» співпраці в сфері антикризового управління, оскільки такі держави як Азербайджан, Туркменістан, Україна і Білорусь, із застереженням беруть участь у відповідних документах СНД. Крім того, відповідно до Статуту СНД, основного документа організації, рішення приймаються на основі консенсусу (одноголосності), у тому числі рішення про створення нової миротворчої місії, але тільки зацікавлені держави можуть брати участь у голосуванні³¹. Іншими словами, дві країни СНД, наприклад, Росія і Білорусь, можуть одноголосно прийняти рішення відправити колективні миротворчі сили в Республіку Молдова; колективні сили, які, як у випадку з Абхазією, можуть складатись тільки з контингенту російських військових. Нарешті, Статут СНД стосується, зокрема, міждержавних конфліктів, у той час як існуючі конфлікти є суто внутрішнім. Єдиний випадок, коли СНД може втрутитися у внутрішні конфлікти, передбачено в статті 12 і стосується забезпечення територіальної цілісності СНД. Місія СНД у Грузії/Абхазії зробила це з точністю до навпаки, вона сприяла втраті територіальної цілісності держави-члена СНД.

Концепція запобігання та врегулювання конфліктів на території держав-учасниць СНД, підписана у січні 1996 року, є більш повним документом і створює три механізми колективного втручання, а саме: запобігання конфліктам, врегулювання збройних конфліктів і постконфліктні місії³². Однак, положення цього документа не обов'язково дотримуються у миротворчих операціях у країнах-членах СНД, як і не виконуються інші десятки документів, підписаних впродовж двох десятиліть існування організації. Про це свідчить те, що в жовтні 2007 року було підписано Угоду про миротворчу діяльність Організації Договору про колективну безпеку (ОДКБ), яка набрала чинності у 2009 році, і згідно з якою було створено групу миротворчих сил «що діє на постійній основі» (3500 військових і 1000 цивільних осіб), і має використовуватись, в першу чергу, для всіх можливих місій на

території держав-членів ОДКБ³³. Гіпотетично, якби Україна була членом ОДКБ, уряд у Києві міг попросити «постійних миротворців» втрутитися в «Євромайдан», щоб стабілізувати ситуацію.

Але окрім аналізу документів, що мають відношення до миротворчих місій, підписаних у пострадянському просторі, набагато більш показовими є операції, здійснювані Росією в межах колишньої імперії. Спільною рисою всіх цих «миротворчих операцій», які різняться від міжнародної практики і законів, є докази того, що Росія, яка проводить всі ці місії, є державою, яка воювала проти Республіки Молдова на Дністрі, воювала з Грузією у Південній Осетії і Абхазії і брала безпосередню участь у громадянській війні у Таджикистані. Важко говорити про неупередженість цих операцій, неупередженість, що є основним принципом міжнародних миротворчих місій і головним гарантом успіху цих місій. Згода сторін, перший принцип, який слід брати до уваги при запуску нової міжнародної миротворчої місії, є також досить сумнівною в цих чотирьох місіях. Росія нав'язала Грузії і Республіці Молдова двосторонні угоди про місії у Південній Осетії і Придністров'ї під тиском зброї, а потім змогла отримати ще два рішення СНД про втручання в Таджикистані і Абхазії. Дотримання третього принципу — незастосування сили, за винятком випадків самооборони і захисту мандата — є не менш проблематичним на пострадянському просторі, такі місії як у Південній Осетії і Придністров'ї не мають жодного мандату взагалі, у той час як місія у Таджикистані, наприклад, мала дуже широкий мандат, що насправді дозволяв вчинення будь-яких дій.

Таким чином, чотири операції, очолені Росією на пострадянському просторі, йдуть урозріз з будь-якою міжнародною практикою чи правовими нормами не відповідають жодному з трьох основних принципів проведення миротворчих місій, можливо, певним винятком є Таджикистан. Місії у Південній Осетії, Придністров'ї та Абхазії були односторонніми місіями з примусу до миру (Російською Федерацією); офіційно вони були названі «миротворчими операціями» і стали з часом місіями «державного будівництва», після чого Росія визнала незалежність Осетії і Абхазії і зміцнює неконституційний режим у Придністров'ї, представники якого готуються до моменту, коли Росія визнає їх незалежність.

³¹ Статут СНД, Стаття 23.

³² Концепція запобігання та врегулювання конфліктів на території держав-учасниць СНД. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=536>.

³³ Угода про миротворчу діяльність Організації Договору про Колективну Безпеку, Стаття 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=1679.

РОЗДІЛ II. ПРОЦЕС ПРИДНІСТРОВСЬКОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ТА МИРОТВОРЧИЙ ФОРМАТ

ДИНАМІКА І РІЗНІ ПОГЛЯДИ НА ПРОЦЕС ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРИДНІСТРОВСЬКОГО КОНФЛІКТУ ТА ЗОНУ БЕЗПЕКИ

Динаміка процесу врегулювання Придністровського конфлікту залишилась практично такою ж, як кілька років тому: обмежений прогрес у ключових питаннях без можливості обговорення основних розбіжностей, що пов'язані зі статусом та вирішенням конфлікту. Незважаючи на спроби просунутися вперед або, принаймні, підтримувати статус-кво на місцевому рівні, міжнародний контекст має свої наслідки, які призводять до нових непорозумінь та ескалації конфлікту. Різниця в поглядах ЄС і Росії щодо політики «Східного партнерства» Брюсселя і політики «близького зарубіжжя» Москви негативно відбивається на процесі врегулювання конфлікту. З одного боку, Республіка Молдова цілеспрямовано прямує до підписання Угоди про асоціацію з ЄС до кінця 2014 року, зокрема — Глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі. З іншого боку, де-факто влада Тирасполя заявляє, що єдиним реальним шляхом для придністровського розвитку є членство у Митному союзі. Проблема геополітичної орієнтації є проблемою для суспільства Молдови, тому що, незважаючи на сильну підтримку європейської інтеграції урядом, незалежні опитування громадської думки показують, що ЄС тільки на декілька відсотків популярніший, ніж Митний союз (44,7% підтримують ЄС і 43% — Митний союз)³⁴, водночас ЄС користувався підтримкою більше 70% у 2007-2008 рр.³⁵ Така ж дилема існує для людей, які живуть у Придністров'ї, де місцеві лідери і більша частина населення готові приєднатися до Митного союзу, тоді коли бізнес волів би зберегти статус-кво у торговельних відносинах з ЄС; як висловився один експерт з регіону: «Голова Придністров'я йде до Митного союзу, а тіло йде до ЄС»³⁶. Окрім того, згідно з результатами незалежного дослідження, близько 57% населення, що проживає у Придністровському регіоні,

готові до реінтеграції з Молдовою, у той час як 83% бачать майбутнє країни (реінтегрованої) у Євразійському Союзі³⁷, а лідери у Придністров'ї, зазвичай, використовують дані так званого референдуму 2006 року, в якому переважна більшість проголосувала за приєднання до Росії. Основною причиною такої поведінки є те, що Республіка Молдова, незважаючи на її проблеми, стає більш привабливою, а експорт придністровського регіону в основному спрямований на території, контрольовані конституційною владою Республіки Молдова (42 %), інші, майже 30% експорту, спрямовані на ЄС, і тільки 19% продається у Росії.³⁸

На офіційному рівні, в основному у форматі переговорів 5+2, які було відновлено у листопаді 2011 року, зміни залишаються незначними. Тоді як на початку учасники змогли схвалити принципи проведення переговорів, порядок денний переговорів і певний прогрес був досягнутий у другорядних питаннях, останні переговори у 2013 році стали вельми проблематичними і «поверховими» з точки зору результатів. Із існуючих трьох обумовлених «кошиків» переговорів, тільки перші два, які стосуються соціально-економічних аспектів, гуманітарних прав і прав людини, обговорювалися, а третій, що стосується питань політичного врегулювання і безпеки, не було офіційно включено до порядку денного через заперечення придністровської і російської сторони, які стверджують, що ще занадто рано починати переговори щодо третього «кошика»³⁹. Таким чином, так звана політика «малих кроків» довела свою неефективність; це значною мірою пов'язано з тим, що більшість дискусій з технічних питань врешті-решт зіштовхнулася із загальним політичним врегулюванням конфлікту. У принципі, питання про миротворчу місію є також частиною третього «кошика» і той факт, що учасники вже неофіційно обговорюють питання про миротворчу місію, є доказом того, що третій «кошик» відкрито.

Офіційне відновлення переговорів «5+2», одночасно з відновленням діалогу між Кишиневом і Тирасполем, відкрило перспективу зміни у східній частині Республіки Молдова щодо реінтеграції країни. Але якщо переговори про європейську інтеграцію демонструють тенденцію до наростання, реалії у переговорах з врегулювання придністровського конфлікту значно відрізняються. Через два роки після їх початку ситуація стала

³⁴ Барометр громадської думки, Інститут громадської політики, листопад 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_11.2013_prima_parte_finale.pdf

³⁵ Для детального пояснення, чому знизилась підтримка Європейського Союзу, див. Ciurea C. The consequences of the disappearance of national consensus on European integration, Moldova's Foreign Policy Statewatch, IDIS Viitorul, Issue 54. Режим доступу: <http://viitorul.org/doc.php?l=ro&idc=358&id=4065&t=/PUBLICATII-PERI-ODICE/Buletin-de-politica-externa/Consecintele-disparitiei-consen-sului-national-privind-integrarea-europeana>.

³⁶ Інтерв'ю з експертом з Придністров'я, листопад 2013 р.

³⁷ Mai mult de jumatate din populatia Transnistriei vrea unirea cu R. Moldova, April 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ziare.com/europa/moldova/mai-mult-de-jumatate-din-populatia-transnistriei-vrea-unirea-cu-r-moldova-1164624>

³⁸ Leancă a propus crearea unui subgrup de lucru în problema comerțului și exportului mărfurilor transnistrene, 30/10/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.publika.md/leanca-a-propus-crearea-unui-subgrup-de-lucru-in-problema-comertului-si-exportului-marfurilor-transnistrene_1657161.html

³⁹ Андрій Дешиця, Посол, Спеціальний представник голови ОБСЄ з врегулювання конфліктів, 4-й Стратегічний Дискусійний Клуб Інституту світової політики: «Роль України у врегулюванні затяжних конфліктів», 12/06/2013, Київ.

напруженою у Зоні безпеки, дії тираспольської адміністрації спрямовані на перешкоджання європейській інтеграції Республіки Молдова, і Росія все ще планує зберігати свій військовий арсенал на Лівому березі Дністра.

Останні дві зустрічі між прем'єр-міністром Молдови, Юрієм Лянке, і лідером Придністров'я, Євгенієм Шевчуком, відобразили реальну ситуацію, яка існує між двома берегами Дністра. Під час першої зустрічі, яка відбулася в Тирасполі у вересні 2013 року, прем'єр-міністр Молдови Юрій Лянке намагався переконати придністровського лідера у правильності європейського вектору. Відповідь Євгенія Шевчука не залишила місця для інтерпретацій: Тирасполь не хоче відмовлятися від російського захисту.⁴⁰ Отже, було доведено, що ці два організми мають зовсім різні підходи до їх політичної орієнтації — Кишинів чекає європейської асоціації і Тирасполь орієнтований на євразійський вектор. Погіршення відносин між двома сторонами було ще більш очевидним під час зустрічі Лянке і Шевчука, що відбулася в Ландсхуті, Німеччина, у жовтні 2013 року. Придністровський лідер сказав, що реальне вирішення придністровського конфлікту залежить від цивілізованого розлучення сторін. Шевчук заявив: «Це треба зробити за моделлю Чехії та Словаччини чи Сербії і Чорногорії. Міжнародне визнання Придністров'я принесе тільки користь, враховуючи, що це стабілізує ситуацію в регіоні.»⁴¹ Це вперше Шевчук висловив так чітко ідею повного відокремлення, і він це неодноразово повторював пізніше, під час свого телевізійного інтерв'ю на придністровському ТБ.

Теперішній раунд змін почався вже в березні 2013 року, зокрема, коли Республіка Молдова прийняла рішення про запровадження міграційного контролю громадян в шести контрольно-пропускних пунктах: Гирбовець (Аненій Ной), Хаджімус (Каушани), Дубоссари, Кріулень, Резіна, Санатаука (Флорешті); це рішення пізніше прийняло форму закону і було визнане парламентом Молдови. Згідно з цим рішенням вводяться обмеження щодо громадян, які проживають у Придністров'ї і мають лише російські паспорти (близько 150 тис. осіб), тобто одна четверта частина населення Придністров'я. Влада Молдови заявила, що вони зробили це для того, щоб навести порядок на майбутньому східному кордоні Європейського Союзу, до якого Молдова планує приєднатися. Пізніше Кишинів дав більше пояснень та більш точно визначив критерії диференціації між іноземцями, які приїжджають до Молдови, та жителями Придністров'я, що не

мають молдовського паспорта.⁴² Окрім того, політичні партії в парламенті скасували закон, який накладав штрафи на людей з Придністров'я без молдовських паспортів. Судячи з усього, конфлікт щодо питання контрольно-пропускних пунктів тимчасово залагоджено, але ще є питання, пов'язані з майбутньою кількістю контрольно-пропускних пунктів і процедурою реєстрації — добровільної чи примусової.

Ще одним важливим джерелом напруженості є Зона безпеки, яка є основною темою нашої праці. Напруженість зросла в ніч з 26 на 27 квітня в Зоні безпеки Республіки Молдова. Придністровська влада в односторонньому порядку встановила два контрольно-пропускні пункти між селом Варниця (комуна, яка залишається під контролем уряду Республіки Молдова) і містом Бендери (яке контролюється сепаратистською владою Придністров'я).⁴³ Це призвело до зіткнень між молдовськими цивільними особами, які намагалися прибрати контрольно-пропускні пункти, і придністровською міліцією, яка втрутилася, щоб їх зупинити. Конфлікт було вирішено кілька годин по тому Об'єднаною Контрольною Комісією, спільним механізмом, створеним для контролю, зокрема, і Зони безпеки. Придністров'я заявило, що нові контрольно-пропускні пункти були спрямовані на боротьбу з контрабандою. Деякі інші проблеми з'явилися в Зоні безпеки восени, які були пов'язані зі спробою придністровської влади відповісти на європеїзацію Молдови — управління кордонами і приєднання до Глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі. Найважливішим серед них стало оголошення придністровської влади про видворення із Зони безпеки представників молдовської поліції.

Сторони, які у 1992 році створили тристоронній формат миротворчих операцій, по-різному бачать ситуацію в Зоні безпеки. Ці радикально протилежні підходи роблять негайний процес зміни нинішнього формату місії дуже важким (якщо не неможливим). Грубо кажучи, молдовська сторона, приймаючи ефективність миротворчого механізму на початковому етапі з метою стабілізації ситуації в регіоні і щоб уникнути подальшої ескалації, незадоволена нинішньою ситуацією і бажає змінити формат, який вважається застарілим, шляхом скорочення впливу Російської Федерації та зміни структур цієї місії таким чином, щоб вони краще відповідали її потребам. Придністров'я, навпаки, задоволене результатами цієї миротворчої операції і наполягає на її ефективності та «перевазі» як найважливішого міжнародного механізму, який забезпечує стабільність в регіоні і

⁴⁰ A încercat sa-l convinga, însă nu a reușit. Ce au discutat Sevcuik și Leanca la Tiraspol, 23/09/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://inprofunzime.md/stiri/politic/a-incercat-sa-l-convinga-insa-nu-a-reusit-ce-au-discutat-sevcuik-1.html>.

⁴¹ Тирасполь предлагает Кишиневу развод по примеру Чехии и Словакии, РИА Новости, 07/04/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20140407/1002930881.html>.

⁴² Pentru cine și de ce au fost instalate punctele de control a migrației, 22/10/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogu-vern.md/2013/10/22/pentru-cine-si-de-ce-au-fost-instalate-punctele-de-control-migrational/>,

⁴³ Tensions Grow at Moldova-Transnistria Security Zone, 01/05/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://globalvoicesonline.org/2013/05/01/tensions-grow-at-moldova-transnistria-security-zone/>.

сприяє мирному врегулюванню придністровського конфлікту.⁴⁴ Придністров'я високо оцінило роль Російської Федерації і наполягає на збереженні принципу консенсусу в процесі прийняття рішень в якості основного гаранта миротворчого механізму. На даний момент, Молдова неохоче приймає принцип консенсусу, але є чітко визнання того, що цей принцип не працює належним чином. Водночас, Молдова вважає, що принцип прийняття рішень завдає шкоди її інтересам, оскільки вона опиняється на слабшій стороні, через 2 проти 1 формат прийняття рішень (Придністров'я і Російська Федерація мають дуже часто одну точку зору, а Молдова — іншу). У цьому відношенні, Кишинів сподівається розширити формат механізму прийняття рішень з одночасним переходом до правила більшості. Молдова також оскаржує принцип ефективної взаємодії між частинами миротворчого механізму, враховуючи, що місія не має доступу до різних місць в Зоні безпеки і не завжди в змозі зібрати відповідну інформацію про ситуацію на місцях. Вона також хоче змінити деякі контрольно-пропускні пункти, де не присутні молдовські миротворці.

Крім того, Придністров'я вважає, що існує високий ступінь довіри населення миротворчій місії. Це суперечить позиції Молдови, яка неодноразово стверджувала, що населення ставиться з недовірою і не підтримує діяльність миротворчого механізму, що люди особливо збентежені після трагічного нещасного випадку 1 січня 2012, коли молдованин Вадим Писар був смертельно поранений солдатами на прикордонному пункті Вадулуй-Воде. Молдовська сторона постійно наполягає на демілітаризації Зони безпеки та миротворчого механізму і перетворення його у громадянську місію; ця вимога викликала дуже сильне незадоволення Придністров'я і Росії.

Ці дві суперечливі оцінки ситуації сильно шкодять процесу реформування Зони безпеки. Розповіді обох сторін відрізняються, це впливає з різного сприйняття ризиків і загроз. Придністров'я бачить себе в якості свого роду «фортеці в облозі», ізольованої від його «природного» союзника — Росії — Україною, яка не є повністю надійною через її проєвропейські прагнення. У цьому розумінні, консервація ситуації в Зоні безпеки, де Тирасполь знаходиться у комфортній близькості з Росією і за рахунок цього має сильніший голос, розглядається як певна унікальна гарантія не втратити забагато. Водночас, Молдова залишається заручницею так званої «пастки суверенітету» — термін, який був придуманий російським політологом Дмитром Фурманом, щоб пояснити дві суперечливі і взаємно нейтралізуючі тенденції, що визначають розвиток молдовської держави — про-румунізм, паралельно з про-європеїзмом, який рекомендує «забути» про Придністров'я всупереч молдовенізму та молдовеністській ментальності, яка становить основу побудови держави

і спонукає зусилля з реінтеграції країни будь-якими засобами.⁴⁵ Кожна тенденція протидіє і анулює протилежну. У своїй спробі реформувати Зону безпеки Молдова прагне використати аргумент інтернаціоналізації, відповідно до моделі, якою скористались у 2005 році, коли переговорний формат було змінено шляхом залучення двох спостерігачів — ЄС та США. Ця спроба раціоналізувати і відрегулювати Зону безпеки не визнається через сильні страхи Тирасполя і Москви, пов'язані з геополітичними наслідками.

Ці дві протилежні позиції можна було б коротко підсумувати, щоб краще зрозуміти практичну непримиренність цих занадто протилежних таборів.

За оцінкою молдовської сторони, протягом останнього періоду — з 1 січня по 23 вересня, у Зоні безпеки було зафіксовано 112 протиправних дій та інцидентів. Серед найбільш серйозних можна вказати наступні: проникнення спеціальних сил безпеки з Тирасполя в Бендери, де, застосовуючи фізичну силу, вони захопили контрольно-пропускний пункт і напали на поліцейських Республіки Молдова; заборона руху представників молдовської поліції до місць їх служби та їх затримання; незаконне встановлення прикордонних, мобільних поліцейських та митних постів; вилучення автомобільних номерів у Зоні безпеки придністровською міліцією, виданих компетентними органами Республіки Молдова; блокування діяльності виправних закладів № 8 та № 12 Міністерства юстиції Республіки Молдова; приведення в стан готовності придністровських військових частин, розташованих у районі з підвищеним режимом безпеки (Бендери, село Паркани), а також у містах Рибниця, Дубоссари, Григоріополь і Слобозія без повідомлення ОКК і ОВК; не надання дозволу військовим спостерігачам здійснювати перевірку; проведення військових навчань в регіоні Зони безпеки без згоди ОКК.

Основними скаргами Молдови, які стосуються останнього періоду, є:

- Наявність запланованих дій, ініційованих Тирасполем, що спрямовані на посилення контролю над силами безпеки у придністровській Зоні безпеки, і наполегливі спроби зміцнення військової складової, насамперед у місті Бендери. Існує активний процес заміни вищого керівництва цих структур новим кваліфікованим персоналом, який навчався і отримав бойовий досвід у різних правоохоронних органах Російської Федерації.

- Протягом 2 місяців (червень-липень) робота ОКК і ОВК була заблокована через те, що представники Тирасполя в односторонньому порядку вдалися до дій, щоб ввести військову частину в районі з високим режимом безпеки — Бендерах, без рішення ОКК. Це небезпечний прецедент, оскільки одна зі сторін миротворчих сил в регіоні чинить дії в односторонньому порядку.

⁴⁴ Оцінка базується на інтерв'ю, проведених авторами з представниками обох сторін.

⁴⁵ Фурман Д., Батог К. Молдова: Молдаване или румыны? — Режим доступу: www.soveurope.ru/stat/Furman.doc.

• Відкрите ігнорування Тирасполем існуючих механізмів миротворчої операції, які було заявлено в міжнародних договорах 1992 і 1998 років, шляхом їх перегляду та недобросовісної інтерпретації з активною підтримкою так званої придністровської «зовнішньої політичної влади», яка категорично відмовляється обговорювати ситуацію в Зоні безпеки у форматі «5+2». Останній приклад відбувся на початку 2014 року, коли шість представників молдовського миротворчого підрозділу разом з директором ліцею та бухгалтером школи з викладанням на базі латиниці в Тирасполі були затримані придністровською міліцією за підозрою в контрабанді готівкової іноземної валюти у регіон, що від'їждився, коли вони перевозили 114 тисяч лейв з основної території Молдови, щоб виплатити зарплату вчителям ліцею.⁴⁶

• Рішення, прийняте адміністрацією Бендер про «заборону на пересування сил безпеки та поліції в уніформі Республіки Молдова по території, підпорядкованій міськраді.» Затримання представниками владних структур придністровського регіону 10 квітня 2013 року на контрольно-пропускному пункті Бендери-Варниця слідчих з Республіки Молдова: Олексія Гиржева, Миколу Китайка, Сергія Корніцела та Сергія Шеремету, що супроводжували громадянина Міщенка, який скоїв вбивство в Російській Федерації, і відкриття кримінальної справи на всіх цих слідчих та оголошення персонами нон грата.

• Придністровська влада блокує розгортання у Зоні безпеки та Бендерах міжнародної інспекційної місії, яка має контролювати поточну ситуацію, в тому числі військову складову, взаємодію поліції та міліції, згідно з результатами робочої групи ОКК щодо того, що структура і кількість підрозділів правоохоронних органів у Бендерах не відповідає раніше прийнятим рішенням

Позиція Придністров'я є радикально іншою і значно суперечить позиції Молдови.⁴⁷ Відповідно до неї, молдовська влада здійснює ряд порушень миротворчого механізму.

- *спроби залучити Об'єднану Контрольну Комісію до розгляду суперечок суб'єктів господарства у Зоні безпеки*
- *активна особиста участь поліцейського і військового контингенту молдовських миротворців у знищенні інфраструктури дев'ятого контрольно-пропускного пункту*
- *спроби нав'язати Об'єднаній Контрольній Комісії рішення, які суперечать цілям і завданням миротворчої операції*

- *нарощування військової складової правоохоронними структурами Молдови у Зоні Безпеки*
- *спроби порушити позиції силових структур у придністровській Зоні безпеки, незважаючи на те, що ці питання не є в компетенції Об'єднаної Контрольної Комісії*

Відповідно до придністровської сторони, сьогодні в процесі врегулювання придністровського конфлікту є дві діаметрально протилежні картини: з одного боку — заяви молдовської влади про необхідність зміцнення довіри і вирішення актуальних питань для поліпшення життя громадян, з іншого — посилення тиску на миротворчий механізм, що веде до ескалації напруженості і вивітрювання цього «духу» довіри. Тирасполь не має наміру обговорювати миротворчу операцію у форматі переговорів 5+2 через сильний геополітичний контекст. Основними елементами цієї позиції є наступні:

- неприйняття демілітаризації Зони безпеки;
- прийняття впровадження Російською Федерацією комплексних заходів, спрямованих на збереження балансу, не тільки у сфері безпеки;
- будь-які спроби розхитування фундаменту миротворчої операції є несвоєчасними і категорично неприйнятними.

Цей радикальний антагонізм у розумінні ситуації у Зоні безпеки робить дуже складними зусилля, спрямовані на те, щоб змінити призначення миротворчої місії (ММ), яка має лише видимість легітимності через її довгострокове існування. Тирасполь і Москва підтримують ММ у її нинішньому форматі і чинять опір будь-яким спробам змінити її; Кишинів змушений неохоче приймати ММ, яка є меншим з двох зол (великим злом видається не мати зовсім миротворчого формату, через побоювання, що воєнізовані організації у придністровських районах можуть ще більше дестабілізувати ситуацію). Насправді, всі сторони втрачають можливість побудувати ММ відповідно до стандартів визнаних міжнародно (Москва і Тирасполь є найпалкішими противниками цього), це є причиною, чому Молдова хоче змінити формат місії.

ФОРМУЛА ТА ОСОБЛИВОСТІ МИРОТВОРЧОЇ ОПЕРАЦІЇ У ЗОНІ БЕЗПЕКИ

Існуючий інституційний устрій управління зоною конфлікту та миротворчою місією (ММ) з'явився в результаті угоди про припинення вогню між Республікою Молдова та Російською Федерацією, підписаної 21 липня 1992 року⁴⁸. ММ складається з близько 1200 миротворців, практично порівну поділених між Росією, Молдовою та адміністрацією Тирасполя, а також з 10 українських спостерігачів. За угодою про припинення вогню було також створено Зону безпеки, параметри якої було пізніше

⁴⁶ European Parliament passes a Resolution on Moldova-run schools in Transnistria, INFOTAG, 07/02/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infotag.md/rebellion-en/184290/>.

⁴⁷ Виталий Игнатьев: Миротворческая операция на Днестре и геополитические вызовы современности, 24/07/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://i-news.kz/news/2012/07/24/6519811-vitalii_ignatev_mirotvorcheskaya_operaci.html.

⁴⁸ Угода про принципи мирного врегулювання конфлікту у Придністровському регіоні Республіки Молдова, Москва, 21 червня 1992 р.

Малюнок 9 . Зона безпеки



Примітка: Карта не відображає точну юрисдикцію офіційного Кишинева у придністровському регіоні, що включає села Молвата-Ноуа, Кочиєри, Кошніца, Пирита, Погреб'я і Дороцкая.

визначено Об'єднаною Контрольною Комісією (ОКК). Остання є органом, створеним Російською Федерацією, Молдовою та тираспольською адміністрацією, у якому ОБСЄ та Україна мають статус спостерігача. ОКК управляє Зоною безпеки, яка має 225 км в довжину і 12-20 км в ширину. Пізніше, Зона безпеки, діяльність ОКК та миротворчої місії були доповнені кількома документами. Насамперед, це угода підписана в Бендерах у 1994 році про принципи співробітництва між ОКК та ОБСЄ, яка пізніше була оновлена у 2004 році, і, найголовніше, Одеська угода 1998 року про зниження кількості миротворців Молдови та тираспольської адміністрації, зменшення кількості спільних контрольно-пропускних пунктів миротворців, їх заміна на мобільні загони, а також участь України в миротворчому форматі та документи, пов'язані зі статусом ОКК та регулювання, які встановили механізми функціонування Зони безпеки.⁴⁹

За останні роки ситуація в Зоні безпеки стала менш стабільною і ОКК виявилась не настільки ефективною, наскільки мала би бути. Згідно з інформацією, наданою керівництвом Молдови, тільки у 2013 році було зареєстровано більше 100 незаконних дій та інцидентів у Зоні безпеки⁵⁰. Серед цих інцидентів треба відзначити перешкоди перевезенню учнів до школи у селі Дороцкая, створені тираспольською адміністрацією, незаконне запровадження

прикордонних і митних перевірок, заборону на рух молдовській поліції, незаконне затримання представника правоохоронних органів Молдови і т.п. Молдовське керівництво стверджує, що більшість дій, вчинених адміністрацією Тирасполя є незаконними і односторонніми, і призначені для провокацій. Лідери придністровського регіону, у свою чергу, вважають, що їхні дії спрямовані на захист «незалежності» і є цілком законними.

Згідно з регламентом, рішення ОКК приймаються на основі консенсусу, що на практиці означає, що діяльність ОКК нерідко блокується через те, що одна зі сторін відмовляється реєструвати інциденти або затверджувати порядок денний, який ставить ОКК на сторону процесів, що відбуваються у Зоні безпеки. Ця ситуація показує, що робота ОКК та Об'єднаного Військового Командування (ОВК) має недостатній контроль над ситуацією у Зоні безпеки та їх діяльність протягом останніх років надзвичайно політизована, і рішення приймаються на основі політичних міркувань, а не з міркувань на основі інтересу забезпечення безпеки і порядку у Зоні безпеки.⁵¹ Більше того, багато звітів, підготовлених ОВК, в яких зареєстровані різні інциденти, не обговорюються ОКК; це доводить, що члени не в змозі досягти консенсусу. Наприклад, у 2013 році представник Тирасполя в ОКК навмисно блокував діяльність ОКК протягом декількох місяців⁵². Окрім того, ті, хто були присутні

⁴⁹ Tugui E. Managementul unei contestate jurisdicții, in «De ce federalizarea nu este valabilă pentru Republica Moldova» by Ciurea C., Li-tra L., et al, Institute for Development and Social Initiatives «Viitorul», 2012.

⁵⁰ Інтерв'ю з молдовським чиновником.

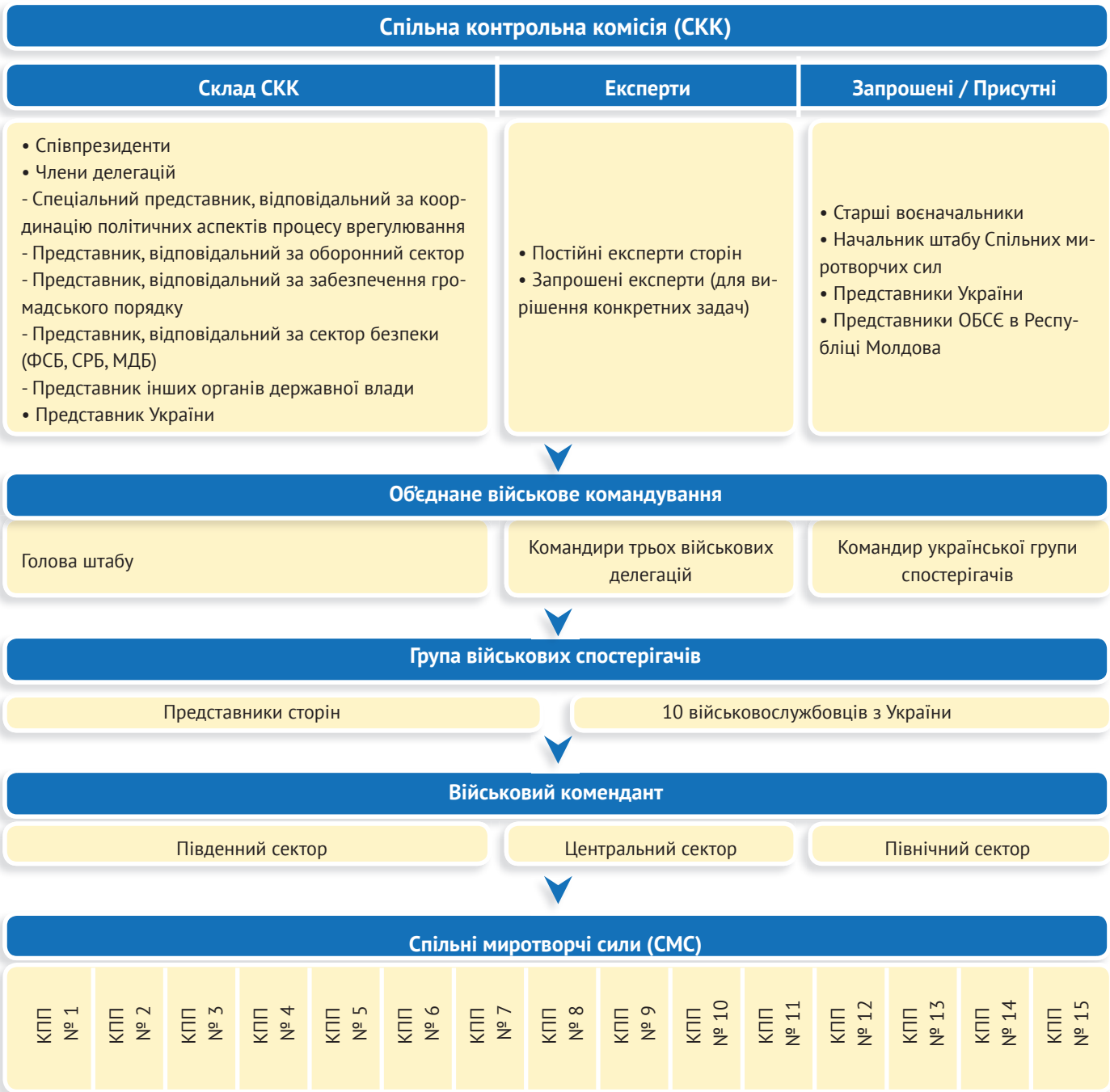
⁵¹ Інтерв'ю з українським експертом.

⁵² Generalul Ion Solonenco: Partea transnistreană continuă să blocheze activitatea CUC, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.noi.md/md/news_id/30481.

на засіданні ОКК 5 березня 2013 року кажуть, що, незважаючи на наполягання молдавських і російських представників переконати представника Тирасполя вивести військову частину, яка була створена з порушенням правил ОКК в Бендерах, представник КДБ Тираспольської адміністрації звинуватив Російського представника у переході на бік Молдови та офіційно заявив, що придністровська сторона порушила правила ОКК навмисне і продовжуватиме діяти в односторонньому порядку.

Приклад показує, що просто в Зоні безпеки кожен, хто не керується у своїх діях добросовісними намірами, може безкарно здійснювати односторонні кроки і блокувати діяльність ОКК. Проблема в тому, що ОКК також відповідає за миротворчу місію, і дисфункція першої створює серйозні проблеми для ефективного управління останньою.

Малюнок 10. Механізм управління Зоною безпеки⁵³



⁵³ Таблиця розроблена Едуардом Туруй в Managementul unei contestate jurisdicții, «De ce federalizarea nu este valabilă pentru Republica Moldova» Ciurea C., Litra L., et al, Insitute for Development and Social Initiatives «Viitorul», 2012.

Водночас, серйозним питанням є так звана процедура від'їзду військових спостерігачів чотирьох сторін (України, Молдови, Росії та адміністрації Тирасполя). Проблема в тому, що інструкції, які регулюють дії спостерігачів від чотирьох сторін, суперечать одна одній і цим заважають діяти швидко, коли це необхідно; це дає свободу дій сторонам, щоб блокувати виїзд спостерігачів. Наприклад, згідно з даними, наданими владою Молдови (інші сторони не надали даних), від'їзд військових спостерігачів чотирьох сторін був заблокований у 2012 році Молдовою приблизно 30 разів, Росією — близько 60 разів, і тираспольською адміністрацією — близько 90 разів. В екстремальних ситуаціях від'їзд спостерігачів повинен відбутися протягом 15 хвилин, тоді як іноді від'їзд сильно затримується або навіть блокується для того, щоб уникнути реєстрації факту незаконних дій. Незважаючи на те, що покращення були запропоновані і на початку прийняті усіма сторонами у 2010 році, придністровська делегація відклала свою згоду, посилаючись на те, що запропоновані зміни ще не були затверджені офіційним рішенням ОКК.

ЧОМУ НИНІШНЯ МИРОТВОРЧА МІСІЯ Є НЕЖИТТЄЗДАТНОЮ?

Дискусія про необхідність перетворення миротворчої місії в міжнародну цивільну моніторингову місію особливо загострилася після 1-го січня 2012 року, коли громадянин Молдови був смертельно поранений на миротворчому контрольно-пропускному пункті № 9 російськими миротворцем. Після цього випадку молдовська влада заявила, що миротворчий формат є застарілим і більше непотрібен в існуючому форматі, закликаючи до трансформації в громадянську моніторингову місію з міжнародним мандатом.

Дебати про перетворення нинішньої миротворчої місії були розпочаті голландським головуванням в ОБСЄ в 2003 році. На той час інтерес був незначним і питання миротворців не видавалося таким актуальним, оскільки комуністичний уряд Молдови (2001-2009) вважав, що конфлікт може бути повністю вирішено і питання миротворців зникне⁵⁴. Але після провалу швидких форматів врегулювання, яким був так званий «меморандум Козака», підходи стосовно майбутнього місії почали змінюватися. Позиція Росії полягає в тому, що статус миротворчої місії повинен обговорюватися тільки після політичного врегулювання конфлікту⁵⁵. Таке ж бачення поділяє тираспольська адміністрація, яка виступає проти перетворення місії і стверджує, що «існує реальна загроза нової війни в регіоні», отже, кількість

миротворців повинна зростати⁵⁶. Але позиція Росії не завжди збігалась з позицією тираспольської адміністрації. У 2010 президент Росії Медведєв і президент України Янукович підписали декларацію, яка закликала до трансформації нинішнього миротворчого формату⁵⁷. Дехто в ОБСЄ, хто має справу з придністровським конфліктом, також думає, що миротворча місія не є великою проблемою, і сторони повинні фокусуватися, швидше, на вирішенні конфлікту, ніж на перетворенні місії, оскільки останнє забере багато зусиль. Проте, офіційною позицією ОБСЄ є те, що організація підтримує обговорення трансформації ММ, оскільки «миротворчі операції повинні адаптуватися до нових викликів і політичних реалій, і високо воєнізовані миротворчі сили, чия присутність була погоджена 20 років тому, більше не відповідають потребам регіону, в якому сьогодні, мабуть, немає серйозного ризику збройного конфлікту»⁵⁸.

Молдовські чиновники найчастіше озвучують позицію ОБСЄ і закликають до трансформації ММ. Крім того, Україна, США, Німеччина і ЄС — всі підтримують переговори з цього питання⁵⁹. Більше того, трансформація ММ була частиною Плану Ющенка 2005 року, який був запропонований Україною⁶⁰.

У той час, коли була створена місія, було ясно, що ММ була необхідна для стабілізації ситуації у регіоні та зміцнення миру, за що всі сторони, що беруть участь, повинні бути вдячні. Але з тих пір вже минуло 22 роки, і місія не розвинулася від тимчасового механізму, покликаного припинити військові дії до місії, спрямованої на створення довіри у процесі врегулювання конфліктів і зближення між двома берегами. Поточна ММ повинна бути терміново реформована через наступні причини:

• **ММ не є неупередженою.** Одним із ключових принципів миротворчої діяльності ООН є те, що ММ повинна бути неупередженою. Існуюча ММ складається з конфліктуючих сторін: Молдови, Росії і тираспольської адміністрації. Враховуючи, що угоду про припинення вогню було підписано між президентом Росії Борисом Єльциним і президентом Молдови Мірча Снегуром, і

⁵⁴ Інтерв'ю з колишнім молдовським урядовцем.

⁵⁵ РФ підтвердила, що миротворческа операция на Днестре может быть реформирована лишь после урегулирования конфликта, MOLDNEWS, 24/07/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moldnews.md/rus/news/61827>.

⁵⁶ Ștanski avertizează asupra pericolului izbucnirii unui nou conflict în Transnistria, 06/11/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unimedia.info/stiri/Stanski-avertizeaza-asupra-pericolului-izbucnirii-unui-nou-conflict-in-transnistria-54002.html>.

⁵⁷ Украина и Россия подписали восемь соглашений, NEWSLAND, 19/05/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news-land.com/news/detail/id/505015/>.

⁵⁸ Ламберто Заньер: Миротворческая операция — не проблема, конфликт — это проблема. Коммерсант, 15/07/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.md/node/9140>

⁵⁹ Tiraspol opposes transformation of Transnistria peacekeeping mission, EaP Community, 05/01/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.easternpartnership.org/daily-news/2012-01-09/tiraspol-opposes-transformation-transnistria-peacekeeping-mission>.

⁶⁰ Grigori Perepelîtea: Transformarea misiunii de pacificare la Nistru este în interesul Ucrainei, Radio Europa Libera, 13/01/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europalibera.mobi/a/24451143.html>.

беручи до уваги постанову Європейського суду з прав людини у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії»⁶¹, придністровський конфлікт є конфліктом між Республікою Молдова, Російською Федерацією та адміністрацією Тирасполя. Протягом цього часу і беручи до відома так званий Меморандум Примакова 1997 року, Росія намагалася переконати, що існує конфлікт між Правим та Лівим берегом Дністра. Насправді, конфлікт між Молдовою та Росією і тираспольською адміністрацією, а не між людьми з обох берегів. Таким чином, сторони конфлікту входять до складу ММ.

- **Відсутність згоди сторін.** Відповідно до принципів ООН, сторони повинні дати свою згоду, щоб прийняти ММ. Республіка Молдова попросила трансформації, або, принаймні, проведення офіційного обговорення питання про ММ, оскільки більше вже не вважає її функціональною і корисною для процесу врегулювання. Відповідно до угоди 1992 року, рішення про перегляд миротворчого механізму повинен бути прийнятий Росією та Молдовою.

- **Незастосування сили, за винятком випадків самооборони і захисту мандата.** Смертельний випадок 1 січня 2012 довів, що застосування сили було перебільшено. Згідно з інструкціями миротворців, останні можуть використовувати кулемет тільки в крайніх випадках і тільки для пострілів по ногах у випадку пішохідів і по колесах у разі транспортних засобів⁶². Згідно з медичною експертизою, громадянин Молдови Вадим Писар був смертельно поранений; 3-4 кулі пройшли крізь нирки, шлунок та інші внутрішні органи.

- **ММ не має чіткого мандату і умов.** Як доведено у першому розділі, всі миротворчі місії мають чітко визначений мандат, який включає умови дислокації, компетенції миротворців і фази завершення. Згідно з ООН, ММ має 5 етапів: (1) Швидке розгортання; (2) Запуск місії; (3) Впровадження; (4) Перехід/передача і (5) Відкликання/ліквідація. Очевидно, що нинішня ММ повинна бути принаймні на етапі Перехід/передача, оскільки ММ виконала своє початкове завдання із забезпечення миру. Крім того, відповідно до стандартів ООН, планування фази відкликання і ліквідації є необхідною умовою для початку будь-якої ММ і є основним показником успіху.

- **ПКМ не є підзвітною.** Офіційно, ММ координується і підзвітна ОКК, але через недосконалість і дисфункціональність ОКК та її операційної системи, ММ може виконувати дії, які перевищують її повноваження без подальшого покарання. У випадку з громадянином Республіки Молдова, який був смертельно поранений 1-го січня 2012 року, російський миротворець,

який стріляв, перебуває на свободі і не був засуджений за свої дії. Окрім того, у зв'язку з тим, що військові спостерігачі відбули до місця, де стався інцидент, після більш ніж двох годин (навіть якщо відповідно до інструкцій у надзвичайній ситуації виїзд має відбутись протягом 15 хвилин), миротворця, що стріляв, відвезли з місця події, так само як і кулемет, з якого він стріляв. На даний момент судовий процес зупинено у зв'язку з відмовою російської сторони від співпраці і проведення спільного розслідування з Молдовою.

- **ММ є упередженою і використовується для ескалації конфлікту.** ММ є упередженою, оскільки стає на бік влади Тирасполя. Багато миротворців, які служать в російському контингенті, — це, насправді, особи, які живуть у придністровському регіоні, але, маючи російське громадянство, вони працюють як російські миротворці. Окрім того, ММ використовувалась і використовується для зміцнення «державності» так званої Придністровської республіки і гарантії її існування. Також, ММ використовується як аргумент для збільшення військового потенціалу російських і придністровських сил згідно зі стратегією, умовно названою «поетапною» мілітаризацією⁶³.

- **Поточна ММ — це не успіх.** Незважаючи на оцінки деяких акторів в 5+2, що нинішня ММ є реальним успіхом, аргументи говорять про протилежне. Місію вважають успішною, коли вона відкликана і ліквідована. Якщо місія не відкликана і спроби ескалації в Зоні безпеки здійснюються і залишаються без покарання, то місія не в змозі виконувати свої завдання і, отже, повинна бути трансформована разом із механізмом управління.

Враховуючи наведені вище міркування, переговори у форматі 5+2 повинні відкрити третій «кошик» і поставити на порядок денний питання про трансформацію ММ якомога швидше. В іншому випадку, нинішня ММ буде призводити до значних проблем у плані просування процесу врегулювання. Допоки обговорення не почнеться і не відбудеться, повинні бути вжиті тимчасові заходи для «пом'якшення» негативних елементів ММ⁶⁴.

⁶¹ Ілашку та інші проти Молдови та Росії, Європейський суд з прав людини, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sim.law.uu.nl/sim/caselaw/Hof.nsf/1d4d0dd240bfee7ec12568490035df05/83f9f9b2dfed15a3c1256ec9004d882d7?OpenDocument>.

⁶² Інтерв'ю з експертом, який знає інструкції миротворців.

⁶³ Litra L. Ukraine's contribution to regional security: The case of Transnistrian conflict, Institute of World Policy, 2013. Режим доступу: http://iwp.org.ua/img/policy_brief_0913_eng.pdf.

⁶⁴ Popescu N., Litra L. Transnistria: A bottom-up solution, European Council on Foreign Relations, 2012. Режим доступу: http://ecfr.eu/page/-/ECFR63_TRANSNISTRIA_BRIEF_AW.pdf.

РОЗДІЛ III. ЯК СТВОРИТИ ЕФЕКТИВНУ МИРОТВОРЧУ МІСІЮ У ПРИДНІСТРОВ'І?

ДЕКІЛЬКА СЦЕНАРІЇВ РОЗВИТКУ СИТУАЦІЇ У ЗОНІ БЕЗПЕКИ

Нинішню напружену ситуацію можна пояснити декількома основними протиріччями, які змінюють статус-кво у регіоні. Одним із найважливіших протиріч є євроінтеграція Молдови та необхідність реінтеграції країни. Законне бажання Республіки Молдова рухатися до підписання Угоди про асоціацію і безвізового режиму викликає протидію з боку Тирасполя та Москви, які це бажання не схвалюють. У свою чергу, це призводить до посилення напруженості у Зоні безпеки. Таким чином, Придністров'ю вдається за допомогою російської підтримки блокувати прозахідні прагнення Молдови. Іншим важливим елементом є загальна трансформація контексту у регіоні, що стає дедалі більш непередбачуваним через такі нові фактори, як Угода про асоціацію з її складовою про Поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі. Насправді, ця нова ситуація поступово робить статус-кво нестійким, і це змушує головних дійових осіб у регіоні змінювати свою поведінку. У цій новій ситуації Тирасполь і Москва схильні застосовувати консервативну тактику, намагаючись перешкодити новим змінам у регіоні. Ця консервативна тактика передбачає різні види погроз – вигнання молдовської поліції, відмова обговорювати політичне вирішення питання у форматі 5+2, посилення тиску у Придністров'ї на молдовські школи з викладанням на основі латиниці. Окрім того, Тирасполь дедалі більше демонструє своє бажання «цивілізовано розлучитись», якому можна повірити або розтлумачити його як своєрідний сигнал, надісланий Молдові, щоб та не рухалась вперед європейським курсом. Ця загальна непередбачуваність та нестабільність статусу-кво поступово робить ситуацію у Зоні безпеки хиткою і ненадійною. На жаль, старий формат ОКК та ОВК не в змозі ефективно впоратися з цією новою ситуацією.

Останній, але не менш важливий, фактор, що робить статус-кво проблематичним, полягає у значному геополітичному протистоянні між Росією та Європейським Союзом у регіоні. Цей антагонізм посилює існуючі протиріччя і робить їх повністю некерованими для таких невеликих акторів, як Кишинів і Тирасполь. Водночас, таке протистояння може слугувати передумовою для зміни та трансформації миротворчого формату, якщо обидві сторони погодяться, що зберігати статус-кво більше не вдається й існує нагальна необхідність реконфігурації ситуації у Зоні безпеки.

Грунтуючи наші міркування на загальному переконанні, що статус-кво стає нестійким через те, що процес європейської інтеграції унеможливив повернення ситуації назад, ми могли б уявити декілька сценаріїв, які можуть відбутися у майбутньому. Ситуація стає динамічною, непередбачуваною, що може призвести до дуже різних результатів.

СЦЕНАРІЙ А. *Ситуація у Зоні безпеки погіршується, що може підштовхнути Молдову до виходу з миротворчого формату.* Прогресуюче порушення попередніх угод може призвести в якийсь момент до виходу Молдови з миротворчого формату. Такі дії або бездіяльність, як введення в односторонньому порядку військових частин у Зоні безпеки, ігнорування існуючих механізмів миротворчих операцій, заборона пересування правоохоронним органам, яким дозволено перебувати в Зоні безпеки відповідно до нинішніх угод, ненадання дозволу на моніторинг у Зоні безпеки, і, нарешті, застосування сили можуть підштовхнути Молдову відмовитись від існуючого формату і заявити, що вона вже не є його частиною. Ця ситуація може призвести до, де-факто, розділу обидвох берегів Дністра. Це буде найгіршим варіантом поділу, оскільки це відбудеться в односторонньому порядку, буде втрачено Придністров'я, і у Зоні безпеки не залишиться жодних, навіть мінімально, дієздатних механізмів захисту. Відповідальність за це буде покладена на плечі Москви та її «сателітарного режиму», що значно посилить нестабільність у регіоні і цілком уможливить певні насильницькі сценарії. Такий (не)розвиток можливий, тільки якщо Молдову позбавлять усіх можливостей обрати альтернативний спосіб тримати під контролем ситуацію у Зоні безпеки. Останні події в Україні, російська військова присутність й анексія Криму доводять, що такі сценарії цілком вірогідні, призводячи до високого ризику дестабілізації у Зоні безпеки. Наприклад, на початку квітня, більше 100 осіб із 3600 зібралися у центрі села Дороцкая (яке розташоване на лівому березі річки Дністер, але перебуває під контролем молдовських органів влади), закликаючи мера Андрія Лешка вийти з підпорядкування молдовської адміністрації та перейти у підпорядкування сепаратистській адміністрації Придністров'я, яку підтримує Росія. Більшість з тих, хто вийшов на вулиці, мають конкретні інтереси, такі як «придністровська» пенсія та «придністровське громадянство», яке полегшує процедуру отримання російського громадянства⁶⁵. Такі рухи істотно змінюють статус-кво у регіоні і можуть потенційно призвести до серйозних конфронтацій.

СЦЕНАРІЙ Б. *Ситуація повільно погіршується, переставати бути статусом-кво, але не передбачає рішень із варіантом виходу.* Сценарій Б означає продовження зусиль для підтримки статусу-

⁶⁵ Another secessionist referendum could be organized, Moldova.org, 27/03/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступ: <http://www.moldova.org/another-secessionist-referendum-might-organized-moldova/>.

кво на місці у ситуації, коли статус-кво вже неможливий. Судячи з усього, в рамках цього сценарію жодних серйозних змін не відбудеться. Всі три основні сторони миротворчого формату продовжуватимуть зустрічатися і намагатимуться вирішувати інциденти, які, ймовірно, будуть відбуватися частіше ніж дотепер. У той же час, кількість непогодженостей між ними буде зростати, що безперервно сприятиме посиленню нервового збудження. Одночасно з цим, регіональна ситуація ставатиме дедалі більш напруженою і геополітична суперечка між Росією та Європейським Союзом — більш вираженою. У такому випадку, формат безпеки буде приречений на неефективність і всі сторони будуть постійно незадоволені одна одною. Це дуже ризикований сценарій, оскільки в якийсь момент він може призвести до сценарію А. З іншого боку, якщо деякі покращення стануть можливими, цей сценарій може бути трансформовано у більш прийнятний формат. Це вже не буде сценарієм статус-кво, швидше тимчасовим станом, з незначними шансами бути збереженим без змін у довгостроковій перспективі.

СЦЕНАРІЙ В. *Ситуація покращується і сторони домовляються створити більш функціональний миротворчий формат.* Цей сценарій здається малоімовірним на даний момент, але його варто розглядати дуже серйозно. Приймаючи тезу про нестабільність статус-кво як належну, немає жодного іншого способу тримати ситуацію під контролем, ніж повільно покращити миротворчий клімат. Такий сценарій серйозно сприятиме утриманню від будь-якого втручання в Зоні безпеки, яке не санкціоноване тристороннім форматом. Окрім того, міжнародна інспекційна місія вкрай необхідна, вона дозволила б точно оцінити ситуацію у Зоні безпеки; ця місія повинна мати у своєму складі російських спостерігачів, але обов'язково потрібно включити в цю місію представників переговорного формату 5+2. Розгортання міжнародної інспекційної місії повинно контролювати поточну ситуацію, у тому числі військовий компонент, взаємодію поліції та міліції. Згідно з результатами робочої групи ОКК структура і кількість підрозділів правоохоронних органів у місті Бендери не відповідають раніше прийнятим рішенням (Республіка Молдова перевищує дозволену кількість у 2,1 рази, а придністровський регіон у 4,6 рази), і виконання рекомендацій робочої групи щодо ініціювання заклику до міжнародних організацій та експертів, щоб контролювати діяльність поліції і міліції у Бендерах. Ця міжнародна інспекційна місія буде серйозним кроком вперед у порівнянні з початковою ситуацією, тому що вона оцінить ситуацію з нової точки зору, радше ніж закріплювати або делегітимізувати статус-кво. Починаючи з цієї нової оцінки, можна буде розробити деякі нові рекомендації. Основна ідея полягає в тому, що ситуація статус-кво може бути змінена тільки за допомогою зовнішнього фактора, якому дозволять втрутитися у Зону безпеки. Також важливо, що ця місія повинна

бути прийнята всіма сторонами тристороннього формату. Варто відзначити, що нинішня ситуація взагалі не сприяє такого роду змінам, розгортання місії підтримує Молдова і йому чинять опір Росія і Придністров'я.

Припускаючи, що міжнародна інспекційна місія могла б дати деякі позитивні результати, подальший розвиток подій у Зоні безпеки може відбуватись різними шляхами. Один із шляхів, прийнятний для молдавської сторони, був описаний у Меморандумі про врегулювання придністровського конфлікту⁶⁶, розробленому представниками громадянського суспільства Молдови, складається з двох послідовних етапів, які містять такі фази: Етап 1 – Об'єднана Контрольна Комісія змінює свою структуру шляхом залучення представників США та Європейського Союзу як спостерігачів до її діяльності; Посилюється роль Групи Військових Спостерігачів у діяльності Об'єднаної Контрольної Комісії; Група Військових Спостерігачів доповнюється представниками Європейського Союзу і Сполучених Штатів Америки і складається з десяти представників від кожної сторони; Запроваджується ротація в адміністрації СМС; Зменшується кількість транспортного обладнання, стрілецької зброї і військового контингенту; Етап 2 – Створення нового механізму контролю та управління у Зоні безпеки та Об'єднаної Контрольної Комісії з 7 представників, які мають рівні права, а саме: ОБСЄ, Російська Федерація, Європейський Союз, Сполучені Штати Америки, Україна, Республіка Молдова та Придністров'я; Комісія буде приймати рішення простою більшістю голосів; Повне виведення військових контингентів Міжнародної Місії Військових і Цивільних спостерігачів в Молдові та перетворення її у Міжнародну Місію Цивільних Спостерігачів та остаточне припинення діяльності Об'єднаної Контрольної Комісії, Міжнародної Місії Цивільних Спостерігачів та ліквідація Зони безпеки.⁶⁷ Перший етап передбачає просто реформування Об'єднаної Контрольної Комісії і Групи Військових Спостерігачів шляхом введення нових членів. Другий етап має на меті запропонувати остаточне рішення шляхом перетворення місії в цивільну і поступового припинення існування Зони безпеки. Цей документ, який був представлений публіці в 2012 році, був прийнятий з великими застереженнями усіма сторонами через його надмірно амбітний характер і високу деталізацію «дорожньої карти» за відсутності певних узгоджених відправних точок для переговорів і відсутності політичної волі обговорювати це на рівні еліт. Насправді, він представив ідеалістичний шлях реформування і, зрештою, скасування

⁶⁶ Memorandum on Transnistrian Conflict Settlement and Fundamental Principles of Organization of the Republic of Moldova, 12/12/2012. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://viitorul.org/lib.php?l=en&idc=297>.

⁶⁷ Там само.

ня Зони безпеки, і його можна вважати найбільш докладним документом такого роду.

Деякі неофіційні документи молдавського уряду не занадто заглиблюються в подробиці, задовольняючись застереженням про необхідність перетворити нинішню миротворчу операцію у багатонаціональну цивільну місію з міжнародним мандатом, разом з країнами-членами ЄС, Російською Федерацією та іншими зацікавленими державами. Формат і способи запровадження цієї цивільної місії не уточнюються, отже, вона є скороченою версією попередньої. Згідно з цим підходом, необхідно виконати три умови для того, щоб забезпечити ефективне функціонування багатонаціональної цивільної місії: а) Ця місія повинна бути підпорядкована нейтральному органу, що не дозволить Російській Федерації застосовувати механізми ексклюзивного впливу; б) Другим важливим елементом місії може стати запровадження обмежувального механізму для протидії порушенням прав людини, переслідуванню економічних агентів і перевізників і т.п. Цей механізм повинен бути чітко визначеним і реальним. Якщо механізм буде розпливчастим і неясним, ситуація зведеться до постійних зіткнень між спостерігачами і режимними структурами Тирасполя — міліцією, охороною, митниками, співробітниками міграційної служби тощо; в) Третій важливий елемент, який потенційно може вплинути на місію — це логістика. Створення та забезпечення ефективного функціонування місії в умовах кризи, буде дуже важким завданням.⁶⁸

Більш сприятливим для придністровських інтересів є варіант зі збереженням існуючого тристороннього формату миротворчої операції, але, з умовою покращення його функціональності наступними шляхами: а) вдосконалити обмін даними про структуру, розмір і розташування військових частин і озброєння, а також забезпечити вільний доступ військових спостерігачів у військові частини у Зоні безпеки і не контролювані ОКК; б) перетворити односторонній формат миротворчого посту номер 10 (РФ) міст Бендери — Паркани у тристоронній, відповідно до пункту 3, «б» рішення ОКК від 30 липня 1992 року, Протокол № 4; в) дозволити місії ОБСЄ проводити огляд і моніторинг будь-якого об'єкта у Зоні безпеки; г) Розгляд питання виправних установ, розташованих в Бендерах і підпорядкованих Міністерству юстиції Республіки Молдова, буде можливим тільки після видалення військового департаменту Регіонального Навчального Центру (піхотна бригада) з фортеці, де ОКК не може ніяким чином контролювати військовослужбовців, їх рух (прибуття — відправлення) в Бендерах та наявність зброї та військової техніки.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Відповідно до Угоди 1992 року, головне завдання Спільних Миротворчих Сил полягає у відновленні миру та правопорядку у збройному конфлікті та створенні передумов для вирішення конфліктів мирними політичними засобами.

Насамперед, завдання, поставлені перед СМС Тимчасовим положенням про основні принципи створення та діяльності груп військових спостерігачів і військових контингентів, призначених для зупинки збройного конфлікту в Придністровському регіоні Республіки Молдова, не повністю відповідають сьогоdnішній ситуації у Зоні безпеки.

Деякі з цих проблем (у тому числі — забезпечення повного припинення вогню) вже вирішені, тоді як інші (такі, як функціонування груп військових спостерігачів і контрольно-пропускних пунктів СМС), заважають Об'єднаному Військовому Командуванню забезпечити повний і ефективний контроль над ситуацією у Зоні безпеки. Зокрема:

- По-перше, сама організація функціонування головного військового органу, підлеглого ОКК — а саме, Об'єданого Військового Командування — забезпечує нехарактерний для військових механізм прийняття рішень. Це стосується принципу консенсусу. Враховуючи, що, принаймні, два старші воєначальники з Об'єданого Військового Командування, як правило, відстоюють повністю протилежні позиції, і, беручи до уваги, що цей метод є більш властивим функціонуванню політичних інститутів, було б справедливо зробити висновок, що неможливо, навіть теоретично, забезпечити ефективну діяльність Об'єданого Військового Командування.

- По-друге, постійне прагнення верховних командувачів з Російської Федерації та Придністров'я формалізувати роботу груп військових спостерігачів також значно знижує ефективність військової складової мирного процесу. Іноді висуваються деякі пропозиції, що не відповідають сучасності і які пропонують повернення до явно застарілої практики планування процесу моніторингу ситуації у Зоні безпеки групами військових спостерігачів на місяць або навіть рік. Замість того, щоб прийняти реальність, яка полягає у тому, що ситуація у Зоні безпеки розвивається і змінюється, військові спостерігачі вважають за краще виконувати свою місію у плановому порядку за раз і назавжди встановленими маршрутами. І більше того, деякі спостерігачі з Росії та Придністров'я, явно перевищуючи службові повноваження, беруть на себе сміливість класифікувати проблеми, з якими до них звертаються громадяни та представники місцевих органів влади, на економічні, політичні та інші, які, на їхню

⁶⁸ Інтерв'ю з колишнім молдовським службовцем.

думку, «не мають відношення до миротворчої діяльності», у той час як, насправді, всі ці проблеми пов'язані з основними правами людей на свободу пересування у Зоні безпеки.

- По-третє, причина низької ефективності Спільних Миротворчих Сил полягає в тому, що більшість миротворчої структури, за винятком Об'єднаного Військового Командування, а саме: Об'єднаний Штаб, військові комендатури, всі пости, розташовані у Зоні безпеки, очолені лише російськими офіцерами. Ці офіцери, на жаль, часто або не розуміють специфіку їх роботи, або проінструктовані таким чином, що просто не помічають і не заглиблюються в суть процесів, які відбуваються у Зоні безпеки. Крім того, проблема стає серйознішою через те, що російський миротворчий контингент має в своєму складі на контрактній основі жителів придністровського регіону Молдови, які мають російське громадянство і які можуть вирішити таким шляхом їх проблему зайнятості. Цілковито природно, що у них є особиста зацікавленість у тому, щоб ця «унікальна» миротворча операція тривала якомога довше, а краще — безкінечно. Вони рішуче підтримують будь-яку сторону, яка, з тієї чи іншої причини, протестує проти зміни формату миротворчої діяльності у Придністров'ї.

Наступний важливий фактор пов'язаний з домінуванням самозаспокоєння у Зоні безпеки. Стандартні заяви старших воєначальників з Росії та Придністров'я про те, що у Зоні безпеки немає стрільби та збройних сутичок, що є основним і незаперечним досягненням нинішнього формату, не відображають суті реальних подій. У дійсності, це говорить про те, що ситуація у Зоні безпеки контролюється Об'єднаним Військовим Командуванням не повністю, вибірково, і, в загальному, неефективно.

У Зоні безпеки завжди знаходиться значна кількість озброєних груп, що підпорядковані органам влади Тирасполя. Протягом багатьох років ОБК не моніторить дислокацію цих груп. Такі формування розташовані у Кам'янці, Рибниці, Дубосарах, Григоріополі, Бендерах, Парканах та інших населених пунктах. Статус миротворчих сил, в принципі, дозволяє військовим структурам перевіряти будь-який об'єкт у Зоні безпеки. Крім того, в інструкціях для військових спостерігачів, затверджених ОБК, передбачено, що спостерігачі мають право перевіряти всі військові частини, які там розташовані.

Всупереч положенням угод про мирне врегулювання від 21 липня 1992 року і 20 березня 1998 року у Зоні безпеки існує значна кількість так званих прикордонних, митних та імміграційних контрольно-пропускних пунктів. Усі вони підпорядковані різним придністровським структурам влади. Ці контрольно-пропускні пункти заважають жителям сіл Дороцькая, Погреб'я, Кошніца, Кочієри та Моловата-Ноуа обробляти їхні землі, що

розташовані на схід від шосе Тирасполь-Дубосари-Рибниця. Ці контрольно-пропускні пункти також збирають з людей так званий міграційний збір, перевіряють їх документи і не дозволяють місцевій владі та поліції діставатись до місця їх служби.

Першочергові заходи щодо поліпшення організації Спільних Миротворчих Сил при виконанні поставлених завдань мають бути спрямовані на:

Миротворчий механізм просто не в змозі ефективно працювати в існуючому форматі. На цьому етапі, експертами таких міжнародних організацій, як ООН та ОБСЄ, повинен бути проведений всебічний аналіз діяльності Спільних Миротворчих Сил, а саме, ОКК, Об'єднаного штабу, військової комендатури та контрольно-пропускних пунктів, розташованих у Зоні безпеки. Необхідність цієї перевірки спричинена зростанням потреби у миротворчій діяльності у Зоні безпеки. За результатами аналізу майбутні необхідні до вживання заходи будуть такими, що прийняті та визнані міжнародним та європейським співтовариством.

Як тимчасовий (проміжний) захід для вдосконалення миротворчого механізму (або груп військових спостерігачів, військових комендатур та пунктів) необхідно запровадити механізм ротації вищих посадових осіб разом із поліпшенням основних положень і правил, що регулюють діяльність миротворчої місії.

Іншим важливим критерієм для миротворчих сил, що діють у Зоні безпеки, міг би бути режим підтримки, спрямований на забезпечення належного функціонування місцевих органів влади, правоохоронних органів, шкіл та інших установ. Він також повинен забезпечити нормальну діяльність господарських суб'єктів, незалежно від їх форми власності, а головне — права і свободи простих громадян. З огляду на це, обов'язковим є захист права на вільне пересування людей, щоб вони мали можливість заробляти собі і своїй сім'ї на життя, реалізовувати своє право на навчання і вирішувати свої особисті проблеми.