

ГЕРМАНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИДНЕСТРОВСКОГО КОНФЛИКТА

© 2019 г. Е. ШУМИЦКАЯ

ШУМИЦКАЯ Екатерина Владимировна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Сектора политических проблем европейской интеграции Отдела европейских политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (*e.v.shumitskaya@gmail.com*).

Статья выполнена в рамках проекта РФФИ № 18-011-00464 “Меняющаяся роль Германии в евроинтеграционных и трансатлантических процессах. Вызовы для России”.

Шумицкая Е.В. Германия и урегулирование приднестровского конфликта.
Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2019, № 2, сс. 48-60,
DOI:10.20542/afj-2019-2-48-60

DOI:10.20542/afj-2019-2-48-60

УДК: (430)+(470)+(478)+(498): 323.173+327.56+328

Статья поступила в редакцию 03.09.2019.

В статье исследуются причины повышенного внимания немецких политиков к проблемам Приднестровья. Рассмотрена история приднестровского конфликта и причины, способствующие его длительности. Изучена роль Германии в попытках разрешения противоречий этого региона. Раскрыта связь заинтересованности ФРГ в приднестровском урегулировании с традицией “новой восточной политики”, заложенной В. Брандтом, а также с возросшими амбициями Берлина в вопросах обеспечения безопасности ЕС. Определены проистекающие из сложившейся ситуации вызовы для России.

Ключевые слова: Германия, Россия, Европейский союз, приднестровский конфликт, кавказский кризис, украинский кризис, безопасность, ОБСЕ.

“Замороженные” конфликты на постсоветском пространстве являются для Европейского союза (ЕС) и Германии, как одного из его лидеров, постоянным вызовом, угрожающим стабильности европейской системы безопасности. Между тем необходимость предотвращения новых и эскалации существующих очагов напряженности на территориях бывших советских республик международным сообществом долгое время практически игнорировалась. Такое положение сохранялось вплоть до включения Германии в процесс урегулирования приднестровского конфликта.

Официального статуса в переговорах по Приднестровью у Берлина не было и нет. Вместе с тем правительство ФРГ на протяжении последних 10 лет проявляет большой интерес к этой проблеме, что вызывает ряд вопросов. С чем связано внимание Германии к Приднестровью? Достигло ли ее неформальное посредничество результатов и если да, то каких? С чем теперь сталкивается Россия в попытках стабилизировать ситуацию в регионе и в целом на постсоветском пространстве – в так называемой традиционной зоне своего влияния?

ИСТОРИЯ КОНФЛИКТА И УСИЛИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ

История приднестровского конфликта насчитывает 30 лет. С 1989 г. в советских республиках нарастают дезинтеграционные процессы. На фоне поднявшейся волны национализма в молдавском обществе возникли противоречия, вызванные спорами о дальнейших путях развития страны. Русскоговорящее население, а также проживающие в республике украинцы,

решительно выступили против “румынизации” общественно-политической жизни (в связи с принятием Верховным советом Молдавии постановлений о румынском языке и румынском государственном гимне как официальных языке и гимне нового молдавского государства). В 1990 г. эти противоречия обострились и привели к гражданскому конфликту. Несогласные с Кишинёвом, политика которого продолжала опираться на идею объединения с Румынией, провозгласили создание Приднестровской Молдавской Республики (ПМР), в которую вошла большая часть Левобережья и стратегически важный город Бендеры на правом берегу Днестра.

Противостояние между официальным Кишинёвом и самопровозглашенной ПМР перешло в вооруженную стадию. Открытые боевые действия между сторонами начались в марте 1992 г. и продолжались до августа того же года, когда их удалось прекратить с помощью российских войск, оставшихся на левом берегу Днестра с советских времен. С этого момента начинается долгая история переговоров между противоборствующими сторонами, которая до сих пор не увенчалась успехом. Приднестровский конфликт имеет статус “замороженного”, то есть неурегулированного, но не находящегося в острой стадии.

С самого начала процесс урегулирования, открывшийся в 1993 г. прямыми переговорами между Кишинёвом и столицей ПМР – Тирасполем, шел очень трудно из-за непримиримых позиций сторон. Молдавские власти были готовы предоставить особый статус Приднестровью, но в рамках Республики Молдова. Представителей ПМР даже самая широкая автономия не устраивала. Они стремились получить максимально возможную независимость от Кишинёва [1, с. 167].

К переговорам с мандатом посредника подключилась миссия СБСЕ. В ее докладе ПМР было предложено объединиться с Республикой Молдова с правом на “внешнее самоопределение” в том случае, если последняя решит отказаться от собственной государственности и войти в состав Румынии. Но эта инициатива к прогрессу не привела. Лишь при посредничестве России в 1994 г. стороны смогли подписать совместную декларацию, в которой они соглашались начать обсуждение правового и конституционного статуса Приднестровья. В 1995 г. третьим официальным посредником в разрешении приднестровского конфликта и гарантом его урегулирования стала Украина.

Несмотря на международные усилия, все раунды переговоров заканчивались подписанием очередного меморандума или декларации, к соблюдению или выполнению которых Тирасполь и Кишинёв не приступали. Прорыв, имевший шансы на успех, произошел после подключения к переговорному процессу США и ЕС. В 2002 г. было создано “Постоянное совещание по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию”, изменившее его формат с “3+2” на “5+2” (Кишинёв и Тирасполь – стороны конфликта; ОБСЕ¹, Россия и Украина – стороны-гаранты; ЕС и США – наблюдатели).

Присоединение Соединенных Штатов к приднестровскому процессу было напрямую связано с беспрецедентной готовностью США и России сотрудничать друг с другом в сфере безопасности после терактов 11 сентября 2001 г. Президенты Дж. Буш-мл. и В. Путин в “Совместной декларации о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки”, подписанной 24 мая 2002 г., объявили о своей готовности действовать сообща, в том числе и для скорейшего разрешения приднестровского конфликта [2].

Европейский союз присоединился к переговорному процессу также исходя из соображений безопасности. До конца 1990-х годов Приднестровье не входило в круг интересов ЕС, и возможность прямого подключения к ситуации в регионе в Брюсселе серьезно не рассматривалась [1, с. 153]. В то время европейские дипломаты направили все свои усилия на сотрудничество со странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) с целью их “возвращения в Европу”. Неожиданный и быстрый распад советского блока и самого СССР поставил перед ЕС срочную внешнеполитическую задачу: выстраивать новые отношения с образовавшимися на развалинах социалистической системы государствами.

¹ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) стало с января 1994 г. именоваться Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

В начале XXI в. ситуация изменилась. К тому времени Приднестровье на Западе приобрело имидж “черной дыры” из-за свободного использования его территории для провоза контрабанды в ЕС и передвижения лиц, связанных с транснациональной преступностью. Кроме того, в нацеленном на дальнейшее расширение Евросоюза² Брюсселе не мог не вызывать беспокойство тот факт, что в скором времени восточные границы объединения приблизятся к приднестровскому региону. В связи с этим европейские дипломаты все пристальнее наблюдали за ситуацией в Республике Молдова, тем более что ее внешняя политика с конца 1990-х годов была ориентирована на интеграцию с ЕС. Стремясь окружить Европейский союз дружественными соседями, способствуя распространению в их обществах демократических ценностей, Брюссель принял программу Европейской политики соседства (ЕПС), к которой в 2004 г. присоединилась и Республика Молдова.

Постепенно в руководстве ЕС укрепилось понимание взаимосвязи неразрешенного конфликта и политико-экономических трудностей Республики Молдова. Даже учитывая тот факт, что молдавские политики нередко использовали “фактор Приднестровья” для получения большего объема европейской экономической помощи, строить безопасное пространство вокруг ЕС с находящимися в Приднестровье вооруженными силами РФ Брюссель не считал возможным.

К концу 1990-х годов размещенные в ПМР российские войска (часть бывшей советской 14-ой армии) насчитывали примерно 2.5 тыс. человек. Кроме того, на складах в Приднестровье хранилось свыше 40 тыс. т техники и боеприпасов. Присоединение к процессу урегулирования США и ЕС способствовало сокращению к середине 2003 г. численности российского контингента в ПМР до одного батальона – чуть менее тысячи человек. Также было вывезено около 35% военной техники [1, с. 165].

Прогресс в урегулировании приднестровского конфликта достиг наивысшей точки в конце 2003 г. фактическим принятием российского варианта решения проблемы – “Плана Козака” (получившим название по фамилии Дмитрия Козака, занимавшего в то время пост заместителя руководителя администрации президента России), положения которого устраивали обе противоборствующие стороны. Этот план предусматривал создание ассиметричной федерации в Молдове: предполагалось в сохраняющей свое единство республике выделить Приднестровье как субъект федерации, при этом его территория федеральной землей не являлась бы. Кроме того, гарантировалось сохранение военного присутствия России в ПМР до 2020 г. с последующим окончательным выводом войск.

Однако этот вариант не одобрили ОБСЕ, США и ЕС, и тогдашний молдавский президент В. Воронин в итоге отказался подписывать договор. Прорыв в переговорах, изначально связанный с благоприятной международной обстановкой для сотрудничества в сфере безопасности, не завершился решением вопроса о статусе Приднестровья. На самом важном, заключительном этапе посредники не смогли выступить единым фронтом и помочь сторонам урегулировать конфликт, несмотря на то, что ПМР и Республика Молдова в тот момент были готовы разрешить свои противоречия и заключить итоговое соглашение [1, с. 173-176].

После провала “Плана Козака” процесс урегулирования долго буксовал, а в 2006 г. и вовсе остановился. В дальнейшем официальные посредники видимых усилий к примирению противников не прилагали, сосредоточив свое внимание на налаживании частных контактов с Тирасполем и Кишинёвом с целью вернуть их за стол официальных переговоров. Однако неформальные встречи не привели к возобновлению диалога до тех пор, пока инициатива не перешла к немецким политикам.

ПЕРВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ГЕРМАНИИ

После окончания холодной войны внешняя политика Германии в сфере безопасности была скорректирована с учетом новых вызовов, связанных, среди прочего, с необходимостью урегулирования региональных конфликтов. Важнейшее значение для ФРГ приобрел

² В 2004 г. в ЕС вошли 10 стран ЦВЕ, а в 2007 г. – Болгария и Румыния.

претендующий на усиление своего политического влияния Европейский союз. По мнению Берлина, в перспективе он мог эффективнее отвечать на вызовы европейской безопасности, чем США, все чаще использующие военный потенциал НАТО в собственных интересах и без согласования с союзниками. Укрепление политических и экономических позиций ФРГ превратило ее в основного лидера ЕС. Соответственно возросла и роль Германии в осуществлении интеграционного проекта в целом.

Изменения во внешней политике ФРГ, особенно на российском направлении, привели к смещению акцентов в участии Берлина в урегулировании. При этом на протяжении всего периода немецкого посредничества основным инструментом воздействия ФРГ на стороны конфликта была и остается “мягкая сила”.

Впервые о своем интересе к урегулированию этого “замороженного” конфликта немецкие политики заявили в 2009 г., организовав так называемую Баварскую конференцию – ежегодный форум для консультаций между представителями Тирасполя, Кишинёва и международных партнеров формата “5+2”. Конференция, финансируемая правительством ФРГ, ежегодно в течение 10 лет собирает в Баварии представителей всех заинтересованных в урегулировании сторон для решения насущных проблем и продвижения мер, направленных на поддержку переговорного процесса.

Усилия немецких дипломатов, выраженные в организации Баварской конференции, напрямую связаны с традициями, заложенными в 1970-х годах канцлером ФРГ В. Брандтом в рамках так называемой новой восточной политики. Основная цель этого курса, который Германия проводила на протяжении почти всего периода существования социалистического блока, заключалась в преодолении раскола между Западной и Восточной Европой посредством диалога и сотрудничества. В начале XXI в. с вхождением большинства стран ЦВЕ в Европейский союз термин “восточная политика” утратил свое значение. При этом немецкое руководство и в изменившихся условиях продолжало использовать идеи и методы В. Брандта, выстраивая отношения ФРГ с Россией и государствами постсоветского пространства. Как и в те далекие годы, полагая, что сближение может привести к изменениям³, Берлин стремился наладить отношения с Москвой и бывшими республиками СССР не только самостоятельно, но и активно продвигая общую для ЕС “политику соседства”.

В 2006 г. в Германии была разработана “развитая политика соседства”, как часть “Европейской политики соседства” – “ЕПС плюс”, цель которой – распространение на постсоветские страны европейской стабильности и благосостояния путем заключения с ними соглашений подобных договору между Европейским союзом и Швейцарией [3]. Бывшим советским республикам предлагалось “более тесное сотрудничество на институциональном уровне, в частности, получение статуса наблюдателей в институтах ЕС при принятии решений в тех сферах, где соответствующие нормы Евросоюза были ими приняты и применяются” [4].

Продолжая считать Россию стратегическим партнером и страной, без участия которой невозможно решение ни региональных, ни глобальных вызовов и проблем, немецкие политики стремились вовлечь Москву в процесс строительства “Большой Европы”. В германском МИДе сформировали соответствующую концепцию общей “восточной политики” ЕС, которая бы распространялась и на РФ. Цель этой концепции состояла в том, чтобы сделать “необратимым политическое, экономическое и культурное взаимопереплетение ЕС с Россией” [5, с. 37]. Примечательно, что девизом концепции стало типично брандтовское “сближение через диверсификацию связей”.

Тем самым, как верно отметил известный российский политолог Д. Тренин, “Берлин стремился играть роль проводника Москвы” в ее попытках сблизиться с западным обществом и “теснее привязать” Россию к Евросоюзу [6]. Продолжая выполнять эту задачу, свое председательство в Европейском союзе в первой половине 2007 г. Германия провела под девизом “Совместно строить Европу”, имея в виду и Россию. Таким образом, политика ФРГ на постсоветском пространстве и “особые” российско-немецкие отношения все больше встраивались в общую линию ЕС.

³ “Изменение путем сближения” – слоган, в котором выражена основная идея “новой восточной политики” В. Брандта.

В 2009 г. ФРГ инициировала и активно поддержала программу ЕС “Восточное партнерство”, нацеленную на укоренение демократических ценностей в постсоветских обществах. Немецкие политики отнеслись к этой программе как способу предотвратить появление нового “железного занавеса” по периметру Евросоюза. Понимая, что страны – участницы “Восточного партнерства” Россия традиционно включает в сферу своих экономических и политических интересов, представители ФРГ вели себя крайне осторожно вплоть до украинского кризиса, боясь навредить немецко-российским отношениям и нарушить существующий в тот момент хрупкий баланс между устремлениями ЕС и России на постсоветском пространстве. Подчеркивая, что бывшие советские республики не должны оказываться перед выбором – либо кооперация с ЕС, либо сотрудничество с Россией, в Германии рассматривали и представляли “Восточное партнерство” исключительно как инструмент экономического сближения постсоветских стран с ЕС, а не их политического объединения с Европейским союзом.

МЕЗЕБЕРГСКИЙ ПРОЦЕСС

Непосредственно к урегулированию приднестровского конфликта немецкие политики приступили на следующий год после принятия ЕС “Восточного партнерства”. Произошедший в 2008 г. кавказский кризис вынудил правительство ФРГ действовать более решительно в вопросах безопасности, используя свой богатый опыт ведения диалога и крепкие связи с Москвой. Международное сообщество расценило конфликт вокруг Южной Осетии и Абхазии как подрыв Россией системы европейской безопасности и “размораживание” конфликта, за которым может последовать эскалация в других очагах напряженности на постсоветском пространстве и даже возникновение новых. Большинство же немецких политиков по-прежнему считали, что диалог с Москвой прерывать нельзя, несмотря на применение Россией военной силы в Грузии, и шансы совместно обеспечить безопасность Европе сохраняются.

По инициативе ФРГ в июне 2010 г. немецкий канцлер А. Меркель и тогдашний президент России Д. Медведев встретились в немецком г. Мезеберге, где приняли меморандум, обязавший стороны сотрудничать в улаживании приднестровского конфликта. В документе также говорилось о создании Комитета Россия–ЕС по вопросам внешней политики и безопасности на уровне министров иностранных дел [7]. Тем самым Германия стремилась увязать урегулирование конфликта в Приднестровье, включающее вывод российских войск из региона, с участием РФ на постоянной основе в разработке политики безопасности ЕС в рамках форума, в котором, однако, не участвовали бы ни США, ни НАТО.

Видя в целом намерение Запада строить новую систему безопасности главным образом на основе Североатлантического альянса, российские политики с недоверием отнеслись к такому способу возобновления переговоров по приднестровскому урегулированию. Балканский опыт и перспективы расширения НАТО на постсоветское пространство вызывали в Москве беспокойство. Немецкому варианту (сначала решение вопроса о статусе ПМР как залог “добрых” намерений России, а затем сотрудничество с ЕС в сфере безопасности) российское руководство противопоставило свой: сначала комитет по безопасности, затем – урегулирование приднестровского конфликта. Как верно отметили румынские политологи Н. Попеску и Л. Литра, мезебергское предложение Германии в Москве восприняли как попытку учредить “мягкий”, совещательный, институт в ответ на отказ России от своих “жестких” позиций в регионе [8].

В Берлине же полагали, что поскольку сильной этнической и религиозной составляющей в противоречиях между Тирасполем и Кишинёвом никогда не было (это мнение также выражало большинство западных и молдавских политиков и экспертов), урегулировать именно этот “замороженный” конфликт, в отличие от прочих на постсоветском пространстве, относительно легко. Главной виновницей сохранения напряженности в регионе считалась Россия.

Пытаясь возобновить переговоры по Приднестровью в Мезеберге, ФРГ продолжала осуществлять курс на сближение с Москвой. Большинство немецких политиков в тот период были уверены, что развитие и укрепление отношений с Россией приведет к углублению связей объединенной Европы с республиками распавшегося СССР и позволит разрешить

большинство споров на бывшей его территории. Подтверждением истинности этого убеждения, по их мнению, являлись крепкие экономические и политические отношения, которые ФРГ в рамках “восточной политики”, выстраивала с СССР, в результате чего стало возможным объединение Германии. Кроме того, базовые условия урегулирования, выдвигаемые немецкой стороной, были идентичны российским: восстановление территориальной целостности Республики Молдова путем предоставления Приднестровью особого статуса. Однако в Берлине многого не учли.

Стороны конфликта за годы его нерешенности смогли приспособиться к создавшейся ситуации. Как справедливо заметил бывший глава миссии ОБСЕ в Молдавии Ф. Ремлер, в их подходе к урегулированию давно наметилась тенденция воспринимать переговоры скорее как процесс, ведущий к получению Тирасполем и Кишинёвом политических и экономических выгод, а не к решению основной проблемы [9]. Аналитик из Европейского института исследований по безопасности (EUISS) С. Секриеру уточняет, что “молдавские требования о выводе российских войск адресованы не столько Москве или Тирасполю, сколько внутренней и западной аудитории”, и “правлящие элиты в Приднестровье действуют не менее цинично и оппортунистично, чем их коллеги в Кишинёве”, изображая Румынию и Молдову главными угрозами существования ПМР [10].

Кроме того, политики ФРГ “вынесли за скобки” экономические связи России и ПМР, сложившиеся за долгое время фактической независимости Приднестровья, а также важность сохранения российских вооруженных сил в регионе как для Москвы, так и для Тирасполя. На протяжении всего периода существования непризнанной республики РФ поставляла ей бесплатный газ, долг за который записывался на Республику Молдова (в настоящее время он составляет более 6 млрд евро) [8]. Электроэнергия, вырабатываемая на российском газе на Кучурганской ГРЭС⁴ и Дубоссарской ГЭС в Приднестровье, продается Кишинёву. Помимо доходов от торговли электроэнергией с соседним государством, финансовую основу существования ПМР составляют производимые Москвой в виде пенсий и пособий социальные выплаты приднестровскому населению, часть которого является гражданами РФ.

Большинство экспертов и политиков в Германии, впрочем, как и на Западе в целом, ошибочно считали, что военное присутствие России в Приднестровье обеспечивает главным образом сохранение рычагов ее давления на Республику Молдова. Между тем российские политики связывают его, во-первых, с обязательствами, данными властям ПМР, которые рассматривают российский контингент в качестве гарантии национальной безопасности. Военное присутствие России в регионе обусловлено статьями первого и остающегося до сих пор основным в переговорах соглашения “О принципах урегулирования вооруженного конфликта в приднестровском регионе Республики Молдовы”, подписанного 21 июля 1992 г. в Москве президентом Молдовы М. Снегуром и президентом России Б. Ельциным в присутствии президента Приднестровья И. Смирнова [1, с. 164]. Де-юре российские военные должны находиться в ПМР до тех пор, пока данное соглашение будет иметь силу. Оно может прекратить свое действие по согласию сторон или в случае выхода из договора одной из них. Таким образом, Москве важно сохранить военное присутствие в Приднестровье, оставляя за собой миротворческую функцию как признак основного участника урегулирования и статуса глобальной державы.

Во-вторых, войска России в ПМР создают барьер на пути расширения НАТО на восток. После окончания холодной войны сдерживание НАТО является одной из постоянных мотиваций во внешней политике Кремля. В итоге вывод российских войск из Приднестровья, на котором также настаивала ФРГ, предлагая взамен создание совместного с ЕС комитета, никак не мог быть осуществлен Россией без гарантированного ей права “вето” на расширение Североатлантического альянса. В результате сделка, предложенная Россией Германией в Мезеберге, не состоялась, и прорыв в переговорах по Приднестровью не случился. Комитет Россия–ЕС по вопросам внешней политики и безопасности после года переговоров так и не был создан. Однако сохранение статус-кво в урегулировании приднестровского конфликта после Мезеберга связано не только и не столько с недооценкой немецкими политиками всей сложности внутренних и внешних факторов. Представляется, что мезебергское предложение

⁴ С 2005 г. принадлежит российскому холдингу “Интер РАО”.

Германии было обречено на провал с самого начала, так как являлось, скорее всего, личной инициативой А. Меркель. Согласно сведениям Ф. Ремлера, ни Брюссель, ни даже германский МИД не были заранее проинформированы о мезебергской инициативе, не говоря уже об отсутствии согласованных сторонами планов действий [9].

В тот момент для урегулирования конфликта на основе привнесения содержавшегося в немецком предложении конструктивного тона во взаимоотношения ЕС–Россия не было одной, самой главной, предпосылки – единой позиции стран – членов ЕС в отношении РФ и государств постсоветского пространства. Таким образом, А. Меркель, выступая в Мезеберге от всего Европейского союза, поступила не только опрометчиво, но и недальновидно. Как выяснилось уже вскоре, намерений и усилий только Берлина и Москвы для урегулирования конфликта в Приднестровье недостаточно.

В ЕС к тому времени уже входили государства, имевшие длительный и болезненный опыт взаимоотношений с Россией. К тому же после кавказского кризиса 2008 г. среди политиков большинства стран ЕС, включая Германию, возросло число тех, кто считал, что с РФ никаких переговоров вести не следует. Особенно бескомпромиссны в этом вопросе были представители стран бывшего социалистического лагеря – Польши, Прибалтики и Румынии. Они решительно отвергли идею А. Меркель о налаживании тесного сотрудничества ЕС с Россией по кризисному регулированию и в целом в сфере безопасности. Без их согласия решить вопрос об организации комитета, в котором Россия была заинтересована в первую очередь, на европейском уровне оказалось невозможно.

ПОСЛЕ МЕЗЕБЕРГА

После неудачи мезебергской инициативы Берлин не утратил интереса к урегулированию приднестровского конфликта и продолжил прилагать усилия к его решению. Они заключались главным образом в поддержке посреднической роли ЕС и ОБСЕ и организации диалога всех заинтересованных сторон. В частности, в конце 2010 г. под нажимом Германии Румыния подписала договор о пограничном режиме с Республикой Молдова. В 2011 г. ФРГ финансировала конференцию ОБСЕ в Бад-Райхенхалле, а в августе 2012 г. А. Меркель посетила Кишинёв. Кроме того, Германия начала выделять средства на мероприятия, служащие созданию экономических предпосылок сближения участников конфликта. Несмотря на то, что Кишинёв в качестве торгового партнера куда менее важен для Берлина, чем Берлин для Кишинёва⁵, к 2017 г. в экономике молдавского государства уже присутствовало 339 предприятий из ФРГ, а Немецкое общество по международному сотрудничеству координировало в Молдавии 20 проектов общей стоимостью 47 млн евро [5, с. 187].

В 2011–2012 гг. практически на каждой российско-немецкой встрече представители Германии так или иначе затрагивали тему конфликта в Приднестровье. При этом политика ФРГ в отношении Москвы в обозначенный период претерпела определенную эволюцию, которую некоторые немецкие политологи назвали переходом от холодной войны к холодному миру. Российские эксперты выдвигают несколько причин этого перехода.

Например, один из ведущих германистов Н. Павлов считает, что обострение двусторонних отношений произошло после публикации в «Известиях» 3 октября 2011 г. статьи В. Путина, «из которой явствовало, что российское руководство решило сосредоточить свою активность на республиках бывшего Советского Союза», создавая Евразийский проект [5, с. 221]. Д. Тренин, признавая, что «в Берлине были раздражены стремлением Москвы сохранить Украину в орбите своего влияния и включить ее в инициированный Путиным Евразийский союз», главную причину охлаждения в немецко-германских отношениях видит в намерении В. Путина участвовать в 2012 г. в президентских выборах. По его мнению, политики ФРГ расценили этот шаг «как откат назад в политическом развитии России, предвещавший также негативный поворот во внешней политике Москвы» [6]. По целому ряду причин отношения Берлина и Москвы в те годы явно ухудшились, о чем свидетельствует содержание

⁵ Среди стран-импортеров из Молдовы и стран-экспортеров в Молдову ФРГ занимает соответственно пятую и четвертую позицию.

большинства публикаций в немецких СМИ того периода. В отличие от предыдущих лет, когда демократизирующаяся Россия в глазах немецкой общественности выглядела другом и важным экономическим и внешнеполитическим партнером не только Германии, но и Европы в целом, начиная с 2012 г. в германских СМИ она все больше представляла в образе клептократического государства, неспособного строить экономику на принципах свободного рынка. Паразитирующая на природных ресурсах, которыми обладает в избытке, российская власть, по мнению многих немецких публицистов, стала основной угрозой свободного демократического выбора бывших советских республик. Более того, наиболее умеренные деятели правящей коалиции, призывавшие к пониманию мотивов российской внешней политики, стали все чаще подвергаться внутрипартийной критике.

ВЛИЯНИЕ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

Окончательно эпоха дружественного взаимодействия Берлина и Москвы закончилась в 2014 г. История, в результате которой Крым стал российским, наглядно показала немецким политикам, что прежнюю модель партнерства с Россией, основанную на поиске понимания с целью строительства “Большой Европы” от Лиссабона до Владивостока, в новых условиях использовать невозможно. Ни веры в то, что через диалог и сотрудничество можно разрешить проблемы в области европейской безопасности, ни усилий по укреплению доверия с Москвой оказалось недостаточно, чтобы политики Германии смогли в одиночку предотвратить использование Россией силовых методов во внешней политике. Остановить реверсию курса Кремля не помогли и тесные экономические, политические, исторические и культурные связи двух государств.

Тогдашний министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер расценил действия России в Украине как неадекватное и незаконно инициированное применение военной силы в отношении соседнего государства с целью поддержания в нем сепаратизма [11]. Дело в том, что, как верно указывает российский германист А. Кокеев, “в Германии сохраняется давно сложившийся надпартийный консенсус в отношении принятия мер для предупреждения и урегулирования международных конфликтов: в первую очередь следует использовать все возможные средства политического, экономического и дипломатического характера, и лишь в последнюю очередь – военные” [12]. Д. Тренин также отмечает, что “категорическое неприятие военного вмешательства в Европе и особенно аннексии территорий составляет часть международно-политической идентичности Федеративной Республики Германия после Второй мировой войны” [7]. Между тем министр иностранных дел С. Лавров обвинил ФРГ в том, что она с некоторыми другими странами Запада участвовала в организации государственного переворота в Киеве [13].

После событий в Украине политика Москвы, с точки зрения большинства немецких политиков, стала одним из “рисков” для безопасности ФРГ и ее партнеров по Евросоюзу. В течение последних лет Германия не только поддерживает коллективное давление стран – членов Европейского союза на Россию, но и выступает его координатором. В Берлине также согласны с мероприятиями НАТО по укреплению восточного фланга, в русле которых на территории нескольких стран ЕС размещается военная техника и вооруженные силы альянса. Естественным образом это сказалось и на участии Германии в урегулировании приднестровского конфликта.

Во-первых, немецкое посредничество сместилось в сторону налаживания диалога в большей степени с Республикой Молдова, политики которой были обеспокоены возможным повторением Россией украинского сценария в отношении Приднестровья. В 2014–2018 гг. двусторонние консультации с представителями Кишинёва Германия проводила гораздо чаще, чем в предыдущий период. Только в 2014 г. состоялось более пяти встреч. В течение этого года Кишинёв посетили Ф.-В. Штайнмайер, министр экономического сотрудничества и развития Г. Мюллер и другие представители германских политических и экономических кругов. В свою очередь тогдашние премьер-министр Молдавии Ю. Лянке и председатель парламента И. Корман посетили Берлин с ответным визитом. Кроме того, по случаю совместного празднования 200-летия обособления немецких колонистов в Бессарабии при поддержке посольства ФРГ в Кишинёве в 2014 г. были организованы многочисленные мероприятия.

Во-вторых, ведущим институтом, через который ФРГ продолжила влиять на урегулирование конфликта, стала ОБСЕ. Именно после того, как Германия в 2016 г. возглавила эту организацию, ей удалось наконец сдвинуть переговоры с мертвой точки, к которой они пришли в далеком 2006 г. Ставший председателем ОБСЕ Ф.-В. Штайнмайер смог согласовать и добиться принятия рамочного документа (так называемого Берлинского протокола), положившего начало “процессу малых шагов” (повестки “Берлин плюс”) – наиболее приемлемому и эффективному, по мнению немецких политиков, методу урегулирования конфликта в сложившихся обстоятельствах.

Благодаря усилиям Германии, а также австрийского и итальянского председательства в ОБСЕ, в 2017–2018 гг. Кишинёв и Тирасполь смогли выполнить пять из восьми пунктов Берлинского протокола. Стороны договорились о регистрации транспортных средств и номерных знаках для международных перевозок, владении сельскохозяйственными землями в Левобережном районе, школах латинской графики в Приднестровье, дипломах Приднестровского университета и открытии моста через Днестр. Причем соглашения были составлены таким образом, что само их выполнение положило начало формированию базовых условий урегулирования конфликта.

Во-первых, налаживалось сотрудничество между Приднестровьем и Молдовой. Например, приднестровцы могут теперь легально участвовать в международном автомобильном трафике, получив “нейтральные” номера на свои машины. Выдаются эти номера в пунктах, размещенных на территории ПМР, где, помимо приднестровских чиновников, должны присутствовать и молдавские официальные лица. Во-вторых, расширялась молдавская юрисдикция на Приднестровье. В частности, с согласия Тирасполя Республика Молдова взяла на себя ответственность за проверку дипломов главного вуза ПМР – Приднестровского государственного университета им. Тараса Шевченко, преподавание в котором ведется на молдавском языке на основе кириллицы (а не на основе латинской графики, как официальный язык Республики Молдова по Конституции 1989 г.), а обучение строится на российских учебных планах, стандартах и учебниках. Следовательно, учреждение, находящееся в ведении приднестровского президента и готовящее в основном преподавателей и государственных служащих для школ и администрации ПМР, теперь частично контролируется Молдовой.

Отношения с Приднестровьем начали рассматриваться в рамках молдавского досье, а не отдельно, как это было ранее, и в России. Указом российского президента 11 июля 2018 г. Д. Рогозин, с 2012 г. занимающий пост специального представителя Президента РФ по Приднестровью, был освобожден от своей должности. На его место был назначен Д. Козак, но его пост получил другое название – спецпредставитель по развитию торгово-экономических отношений с Молдовой [14]. Более того, в Москве не стали возражать, как в случае с Украиной, против подписания в 2016 г. Молдовой соглашения с ЕС о создании зоны свободной торговли (*DCFTA*) и присоединения к ней в 2018 г. ПМР.

Таким образом, создание общих институтов и правовых механизмов, регулирующих повседневную и экономическую жизнь населения на обоих берегах Днестра, происходит на общем фоне ужесточения политики и риторики в адрес России как в Германии, так и в ЕС в целом.

ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИИ

Благодаря участию Молдавии и ПМР в *DCFTA* их торговый баланс с ЕС интенсивно растет. Так, согласно экономическим исследованиям польского специалиста по ПМР и Республике Молдова П. Олексы, в 2018 г. торговый баланс Приднестровья увеличился на 30% по сравнению с предыдущим годом [15]. Более того, по разным оценкам, уже от 35 до 60% приднестровского экспорта приходится на ЕС, в то время как объем экспорта ПМР в Россию составляет от 20 до 13%. Такая же тенденция наблюдается и в отношении молдавского экспорта и торгового баланса: интенсивный рост с Европейским союзом и снижение с Москвой. Кроме того, согласно условиям присоединения к *DCFTA*, приднестровские предприятия обрели свободный доступ к европейскому рынку в обмен на постепенный переход своей продукции на стандарты

ЕС, плавный отказ от пошлин на импорт из ЕС, введение НДС и обязательную регистрацию в Республике Молдова. Только в первой половине 2017 г. число зарегистрированных в Республике Молдова приднестровских фирм увеличилось более чем на 50% [10].

В то же время уменьшается и экономическая поддержка Россией ПМР, что стало наиболее заметно в 2018 г., когда в республике были зафиксированы проблемы с начислением пенсий. За год до этого Москва отказала Тирасполю в получении долгосрочного кредита на льготных условиях. В результате приднестровская экономика все больше привязывается через Молдову к ЕС, в то время как экономические связи России с непризнанной республикой и Кишинёвом ослабевают.

Несомненно, ФРГ и дальше будет продолжать неофициальное посредничество в урегулировании конфликта. Залогом дальнейшей реализации Берлинского протокола в переговорном процессе, в частности, служит недавнее назначение немца К. Нойкирха на должность главы миссии ОБСЕ в Республике Молдова [16]. Ранее этот пост занимали исключительно американские дипломаты. Необходимо отметить, что активное участие Германии в кризисном регулировании связано не только с неизменным с 2014 г. "российским фактором", но и с тем, что, по мнению немецких политиков, нынешняя администрация США проявляет небольшой интерес к соблюдению международных соглашений и тесному сотрудничеству с европейскими партнерами.

Вместе с тем продолжение "особых отношений" Германии с Россией отвергается во всех ведущих партиях ФРГ и оценивается теперь в основном как губительное для национальных интересов. Сменил направление и вектор немецкой политики, направленный на постсоветское пространство. Идея о том, что в первую очередь необходимо налаживать отношения и сотрудничество с Москвой, в последнее время переосмысливается и трансформируется в сторону развития отношений со странами ЦВЕ, а также бывшими советскими республиками. Учитывая, что теперь на востоке ЕС существуют уже два "замороженных" в разной степени конфликта (приднестровский и украинский), а в их урегулировании задействовано слишком много противоречивых факторов, политики Германии приступили к формированию и реализации европейского консенсуса в отношении восточной политики ЕС, включающей и российское направление. По заявлениям официальных лиц ФРГ, Берлин планирует вплотную обсуждать идею "новой европейской восточной политики" во второй половине 2020 г., когда ФРГ станет государством – ротационным председателем Совета ЕС.

Германия по-прежнему готова поддерживать диалог с Москвой: достаточно много немецких политиков продолжают считать, что европейская система безопасности без участия России невозможна. Однако теперь российское направление внешней политики ФРГ будет формироваться с большим учетом позиций стран бывшего социалистического блока, воспринимаемых немецкими политиками в качестве независимых от Москвы государств. Общая цель отношений Германии с Россией на современном этапе – управлять рисками с соседом, который является одновременно угрозой безопасности и потенциальным партнером. В этой связи усилия Берлина в деле урегулирования приднестровского конфликта призваны заложить основу европейского сотрудничества в борьбе с кризисами и за снижение конфронтации в Европе.

* * *

Внимание немецких политиков к приднестровскому конфликту и усилия, которые они прикладывают для его урегулирования, обусловлены растущей ролью Германии как лидера ЕС, наследием "восточной политики" В. Брандта и особым отношением немцев к постсоветскому пространству и России. В 2010 г. в Мезеберге А. Меркель, опираясь на взаимодействие с Москвой в делах Приднестровья, предприняла попытку создать модель, которая в дальнейшем могла бы служить образцом сотрудничества с Россией в решении прочих международных проблем. После провала мезебергской инициативы в Берлине сосредоточились на решении конфликта "снизу", путем проведения де-факто реинтеграции между Республикой Молдова и Приднестровьем через укрепление доверия, совместные экономические проекты и поддержку большего присутствия ЕС в проблемной зоне. Благодаря усилиям Германии с 2016 г. Тирасполь и Кишинёв достигли взаимопонимания по некоторым вопросам и начали сотрудничать в

различных сферах. Кроме того, при содействии ФРГ участникам переговорного формата “5+2” удалось выработать общую позицию и наладить координацию собственных действий, что дало конкретные результаты (пять пунктов Берлинского протокола).

В России, которая, судя по заявлениям официальных лиц, заинтересована в урегулировании конфликта, медленное сближение Кишинёва и Тирасполя друг с другом и с ЕС воспринимается сдержанно. Между тем у нее остается все меньше возможностей для продвижения и защиты своих интересов на постсоветском пространстве – в условиях противостояния с США, в связи с негативным отношением к ней большинства стран ЦВЕ, потери Германии и Украины как партнеров и ослабления экономических связей в регионе.

Последствия изоляции, в которой Россия оказалась после 2014 г., уже негативно сказались на ее экономическом и политическом развитии. Для того чтобы не допустить ухудшения ситуации, российским политикам следовало бы активизировать взаимодействие с европейскими партнерами. Формат приднестровского урегулирования представляется для данной цели наиболее подходящим. Ни стороны конфликта, ни Россия, ни Украина, ни ОБСЕ, ни наблюдатели в переговорном процессе не имеют формальных противоречий. Учитывая то, что Берлин по-прежнему заинтересован в поддержании диалога с Москвой и инициатива в переговорах по Приднестровью находится в руках у немецких политиков, достичь заявленной цели будет гораздо легче, чем в случае дальнейшего углубления раскола между Россией и Западом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии*. Москва, Весь мир, 2005. 312 с. [*Evropeizatsiya i razreshenie konfliktov: konkretnye issledovaniya evropeiskoi periferii* [Europeanization and conflict resolution: case studies of the European periphery]. Moscow, Ves' Mir, 2005. 312 p.]
2. *Владимир Путин и Джордж Буш подписали договор по СНП и ряд других документов*. [Vladimir Putin and George W. Bush signed an agreement on SOR and a number of other documents (In Russ.)] Available at: https://www.newsru.com/russia/24may2002/bush_part2.html#2 (accessed 12.07.2019).
3. Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02.07.2006. Available at: <https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeische-union-berlin-entwickelt-neue-nachbarschaftspolitik-fuer-die-eu-1354215.html> (accessed 12.07.2019).
4. Федорцев В.А. Восточное направление европейской политики соседства: особенности становления и развития. *Проблемы национальной стратегии*, 2012, № 2 (11), сс. 27-48. [Fedortsev V.A. Vostochnoe napravleniye evropeiskoi politiki sosedstva: osobennosti stanovleniya i razvitiya [Eastern direction of the European neighborhood policy: features of formation and development]. *Problemy natsional'noi strategii*, 2012, no. 2(11), pp. 27-48.] Available at: https://riss.ru/images/pdf/journal/2012/2/06_%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%B2.pdf (accessed 12.07.2019).
5. Павлов Н.В. *Внешняя политика канцлера А.Меркель (2005–2007)*. Москва, МГИМО, 2018. 388 с. [Pavlov N.V. *Vneshnyaya politika kantslera A.Merkel' (2005–2007)* [The foreign policy of Chancellor Angela Merkel (2005–2007)]. Moscow, MGIMO, 2018. 388 p.]
6. Тренин Д. Россия и Германия: от отчуждения к новому соседству. *Московский центр Карнеги*, 31.05.2018. [Trenin D. Rossiya i Germaniya: ot otchuzhdeniya k novomu sosedstvu [Russia and Germany: from alienation to a new neighborhood]. *Carnegie Moscow Center*, 31.05.2018.] Available at: <https://carnegie.ru/2018/05/31/ru-pub-76473> (accessed 16.07.2019).
7. *Memorandum (Meeting of Chancellor Angela Merkel and President Dmitri Medvedev on 4–5 June 2010 in Meseberg)*. Available at: <https://russiaeu.ru/sites/default/files/user/files/2010-06-05-meseberg-memorandum.pdf> (accessed 02.08.2019).
8. Popescu N., Litra L. *Transnistria: A Bottom-Up Solution*. European Council of Foreign Relations, September, 2012. Available at: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR63_TRANSNISTRIA_BRIEF_AW.pdf (accessed 06.07.2019).

9. Ремлер Ф. Безрезультатные переговоры: Россия и Германия не нашли общий язык. *Московский центр Карнеги*, 21.08.2013. [Remler F. Bezrezul'tatnye peregovory: Rossiya i Germaniya ne nashli obshchii yazyk [Fruitless negotiations: Russia and Germany have not found a common language]. *Carnegie Moscow Center*, 21.08.2013.] Available at: <https://carnegie.ru/2013/08/21/ru-pub-52807> (accessed 08.07.2019).
10. Secieru S. The Transnistrian Deadlock: Resolution Impalpable, War Improbable. *Carnegie Moscow Center*, 22.11.2017. Available at: <https://carnegie.ru/commentary/74803> (accessed 08.07.2019).
11. Німеччина продії Росії в Україні: "надзвичайно небезпечний шлях" [Germany on Russia's actions in Ukraine: "extremely dangerous way" (In Ukr.)] Available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/25282649.html> (accessed 08.07.2019).
12. Васильев В.И. Кокеев А.М., ред. *Новые акценты в трансатлантической политике и оборонной стратегии ФРГ*. Москва, ИМЭМО РАН, 2018. 59 с. [Vasil'ev V.I., Kokeyev A.M., eds. *Novye aktsenty v transatlanticheskoy ipolitikei oboronnoy strategii FRG* [New accents in the German transatlantic policy and defense strategy]. Moscow, IMEMO RAN, 2018. 59 p. Available at: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2018/2018_16.pdf (accessed 08.07.2019).
13. О телефонном разговоре министра иностранных дел России С. В. Лаврова с министрами иностранных дел Германии, Польши и Франции. *Министерство иностранных дел РФ*. 22.02.2014 [Foreign Minister Sergey Lavrov's telephone conversation with foreign Ministers of Germany, Poland and France. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 22.02.2014 (In Russ.)] Available at: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/73990 (accessed 08.07.2019).
14. Путин назначил Козака спецпредставителем по Молдавии [Putin appointed Kozak as a special Representative for Moldova (In Russ.)] Available at: <https://www.rbc.ru/politics/12/07/2018/5b4751839a794718d14efc11> (accessed 08.07.2019).
15. Oleksy P. *Transdnistria's new opening?* Available at: <http://neweasterneurope.eu/2019/03/05/transdnistriass-new-opening/> (accessed 08.07.2019).
16. Новый глава Миссии ОБСЕ Клаус Нойкирх прибывает в Молдову [New head of OSCE Mission Klaus Neukirch arrives in Moldova (In Russ.)] Available at: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/392996> (accessed 08.07.2019).

GERMANY AND TRANSNISTRIAN CONFLICT SETTLEMENT
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2019, no. 2, pp. 48-60)

Received 03.09.2019.

Ekaterina V. SHUMITSKAYA (e. v.shumitskaya@gmail.com),
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

Acknowledgements. The article was prepared at IMEMO within the project of the Russian Foundation
for Basic Research No 18-011-00464 "The Changing Role of Germany in the European Union
Integration and Transatlantic Processes. The Challenges for Russia".

*In recent years Germany's foreign policy has undergone significant changes. German policymakers
are mainly focusing on strengthening the European Union political unity and enhancing its influence.
In this regard, relations with the CEE countries and the former Soviet republics have become crucial.
Russia is no longer considered to be Germany's "strategic partner" and is now seen in Berlin as one of
the risks to the European security.*

*Germany seeks to take more responsibility for what is happening both inside and outside the EU.
Since 2009, Berlin has been making efforts to resolve the Transnistrian conflict. In 2016, German
policymakers managed to resume the negotiations interrupted 10 years earlier and achieve tangible
results. Chisinau and Tiraspol have implemented the five points of the Berlin Protocol: settled the
problems of vehicle registration and license plates for international transportation; reached an
agreement regarding the possession of agricultural land in the left Bank area; ensured the functioning
of the Latin-script schools in Transnistria; initiated the apostilization of the Transnistrian University
diplomas and the opening of a bridge across the Dniester River. Further implementation of these
points will create basic conditions for the final settlement of the conflict.*

*The article analyses the reasons than caused the Transnistrian conflict to attract close attention of
German policymakers. The author reveals the connection of Germany's interest in the Transnistrian
settlement with the tradition of the "new Eastern policy" laid down by V. Brandt, as well as with
Germany's increased ambitions to act as a EU informal leader in security matters. A special focus is
given to the history of the issue, the causes of the ongoing unresolved conflict and the analysis of
German actions aimed at resolving the contradictions in Transnistria.*

Keywords: Germany, Russia, European Union, Transnistrian conflict, Ukraine crisis, security, OSCE.

About author:

Ekaterina V. SHUMITSKAYA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Sector of Political Aspects of
European Integration, Department of European Political Studies.

DOI: 10.20542/afj-2019-2-48-60