

# Варианты гарантий для урегулирования Приднестровского конфликта

Стефан Вулф\*

Университет Бирмингема, Великобритания  
stefan@stefanwolff.com | www.stefanwolff.com

## Введение

Любое содержательное обсуждение вариантов гарантий нуждается в некоторых допущениях о природе возможного урегулирования. С учетом этого, данное исследование строится на использовании сравнительного опыта двумя способами. Во-первых, рассматривается природа Приднестровского конфликта в широком контексте подобных конфликтов в других местах, с целью установления возможных рамок урегулирования. Во-вторых, проводится анализ ряда предыдущих предложений по урегулированию для выявления консенсуса в отношении этих рамок с тем, чтобы более подробно определить возможные его параметры.

Не отходя от реалий Приднестровского конфликта, данное исследование, однако, носит в равной степени теоретический и гипотетический характер. Его цель – не связать стороны или участников конфликта обязательством, а показать, как различные варианты урегулирования могут быть надлежащим образом гарантированы. Данный документ, предназначенный для информирования участников переговоров и посредников, следует читать совместно с документом более общего характера «Гарантии и урегулирование конфликтов».

## Приднестровский конфликт: сравнительная перспектива

Приднестровский конфликт является территориальным спором между двумя конфликтующими сторонами – Приднестровьем и Молдовой. В основе конфликта - вопросы суверенитета и территориальной целостности, самоуправления и совместного управления и надлежащие гарантии, как для поддержания процесса урегулирования, так и собственно окончательного урегулирования. Ситуация находится в состоянии застоя уже почти два десятилетия: соглашением о прекращении огня, подписанным в 1992 году в Москве между тогдашними президентами России и Молдовы, Ельциным и Снегуром, образована трехсторонняя (в которой участвуют Россия, Молдова, Приднестровье, и позднее – Украина) миротворческая миссия и зона безопасности вдоль реки Днестр [Нистру]. Под защитой этих договоренностей и продолжающегося военного присутствия России Приднестровье превратилось в де-факто самостоятельное государство, хотя не имеющее международного признания и находящееся в значительной зависимости от России.

По своим основополагающим характеристикам Приднестровский конфликт не является уникальным, и подобные конфликты в прошлом уже нашли успешное разрешение. Как показывает опыт, любая попытка выйти из затянувшегося тупика и двигаться в сторону устойчивого урегулирования, за исключением изменения ныне признанных международных

границ, должна строиться на принципах стабильных отношений между Приднестровьем и остальной частью Молдовы. В принципах должен учитываться **территориальный статус** Приднестровья в составе Молдовы (также с учетом статуса существующего автономного территориального образования Гагаузия, возможно, статуса города Бендеры, расположенного в настоящее время в границах зоны безопасности), **распределение полномочий** между Кишиневом и Тирасполем, и степень **общих полномочий сторон** в центре. Для обеспечения и последующего полного и добросовестного выполнения любых соглашений в урегулирование должны быть включены **механизмы разрешения споров**. Два вопроса в конфликте носят, частично, международный характер и должны решаться в процессе переговоров. Этими вопросами являются так называемое **Российское измерение** конфликта (нынешнее и будущее присутствие иностранных войск и демилитаризация и нейтралитет Молдовы), и **защита идентичности** граждан и сообществ, населяющих Приднестровье и Молдову в целом (иногда в более узком смысле называемый Румынским измерением конфликта, т.е., возможное объединение Молдовы с Румынией). Для любых достигнутых в этих шести областях договоренностей потребуются прочные и реальные **гарантий** во внутреннем и международном законодательстве, включая **гарантии безопасности**.

### **Сравнительный анализ прошлых предложений по урегулированию**

Прошлые предложения по урегулированию в Приднестровье можно, в общем, разделить на две категории: к первой относятся предложения о том, *как* достичь урегулирования, а ко второй – предложения, касающиеся сути положений об урегулировании. Здесь будут рассмотрены предложения второй группы, а именно: «Доклад № 13 Миссии СБСЕ в Молдове» (1993 г.), «Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем» (1997 г.), «Российский проект меморандума об основных принципах государственного устройства Объединенного государства Молдова» (2003 г., Меморандум Козака), «Предложения и рекомендации посредников из ОБСЕ, Российской Федерации и Украины в отношении Приднестровского урегулирования» (2004 г.) и «План урегулирования Приднестровской проблемы» (2005 г., План Ющенко и Порошенко). Согласно предложенным Украиной планом 2005 года, 22 июля 2005 года Парламент Молдовы принял закон «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов Левобережья Днестра». Последующее мнение Молдовы отражено в пакете предложений 2007 года «Декларация о принципах и гарантиях Приднестровского урегулирования» и прилагаемого к ней проекта закона «Об особом правовом статусе Приднестровья». В таблице 1 дается краткое содержание существующих предложений по урегулированию.

### **Путь для продвижения: элементы устойчивого урегулирования**

Существующие предложения по урегулированию Приднестровского конфликта позволяют использовать широкий набор различных механизмов для решения накопившихся многочисленных и сложных проблем. Несмотря на очевидные различия, в ряде областей имеется принципиальный консенсус, и обеспечивается основа для предложения комплекса вариантов совместимыми с имеющимся консенсусом.

### **Территориальный статус**

В существующих предложениях имеется значительное согласие о том, что урегулирование Приднестровского конфликта требует установления некой формы территориального самоуправления, предусматриваемой политико-институциональными договоренностями. Ни одним из предложений не исключается распространение такого варианта и на другие части Молдовы, а именно, Гагаузию (где оно существует с 1995 г.) и г.Бендеры. В условиях различной динамики на местах и между центром во всех трех областях, в сочетании с нежеланием Кишинева провести федерализацию страны в целом, наиболее уместной формой территориального устройства страны могла бы считаться **многоступенчатая асимметричная федерация.**<sup>#</sup>

Таблица 1: Сравнительное резюме положений, содержащихся в последних предложениях по урегулированию Приднестровского конфликта

	Территориальный статус	Разделение полномочий	Разделение власти	Разрешение споров	«Российское» измерение	«Румынское» измерение	Гарантии (безопасности)
Доклад СБСЕ (1993 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Особый статус для Приднестровья, возможно, для г. Бендеры и Гагаузии, возможно, статус региона</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подробно перечисленные исключительные и совместные компетенции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Для Приднестровья пропорциональное представительство в парламенте, высших судебных инстанциях и ключевых министерствах</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Полная демилитаризация</li> <li>Вывод российских войск</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Для Приднестровья возможность отделения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Международные гарантии, в частности, посредничество ОБСЕ в договоренностях</li> </ul>
Московский меморандум (1997 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Статус Приднестровья на основе государственно-правовых отношений между Приднестровьем и Молдовой в рамках общего государства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Разделение и делегирование компетенций</li> <li>Приднестровье участвует во внешней политике Молдовы и имеет самостоятельные международные контакты по взаимному соглашению</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Для внешнеполитических решений, касающихся Приднестровья, требуется согласие обеих сторон</li> <li>Для внешнеполитических контактов Приднестровья, требуется согласие обеих сторон</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В случае нарушений, каждая сторона может обратиться к гарантам, гаранты принимают меры по нормализации</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Обе стороны выступают в качестве гарантов соглашения по статусу Приднестровья</li> <li>Украина и Россия выступают в качестве гарантов по положениям Меморандума и любого будущего соглашения о статусе</li> <li>Мониторинг соблюдения проводит ОБСЕ</li> <li>Продолжает действовать совместный миротворческий контингент</li> <li>В случае нарушений каждая из сторон может обратиться к гарантам</li> <li>Полная система гарантий вырабатывается сторонами в процессе переговоров</li> </ul>

Меморандум Козака (2003 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Два федеративных соглашения: между Молдовой и Приднестровьем и между Молдовой и Гагаузией</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подробно перечисленные исключительные и совместные компетенции</li> <li>• Субъекты федерации имеют остаточные полномочия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для Приднестровья и Гагаузии заранее определенное количество мест в парламенте, Конституционном суде и сенате;</li> <li>• В переходный период - квалифицированное большинство в сенате и Конституционном суде</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультации по международным договорам, затрагивающим совместные компетенции</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Молдова – нейтральное демилитаризованное государство</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для Приднестровья возможность отделения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Статус закреплен в конституции, в купе с квалифицированным большинством, необходимым для внесения поправок в конституцию</li> </ul>
Предложения посредников (2004 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Федеральное государство, Приднестровье – субъект федерации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подробно перечисленные исключительные и совместные компетенции</li> <li>• Субъекты федерации имеют остаточные полномочия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для принятия конституционных законов необходимо большинство в две трети в обеих палатах парламента</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Координацию политики осуществляют федеральные государственные институты</li> <li>• Разногласия в отношении полномочий решаются Конституционным судом</li> <li>• Разногласия в отношении реализации решаются в существующем формате переговоров или отдельным согласительным механизмом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение вооруженных сил вплоть до демилитаризации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для Приднестровья возможность отделения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Интегрированная система международных, внутренних, военных и политических гарантий, включая механизмы принудительного исполнения</li> </ul>
План Украины (2005 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Особый статус для Приднестровья</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разделение полномочий устанавливается органическим законом об особом статусе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совместное составление закона об особом статусе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Споры в отношении соблюдения / интерпретации закона об особом статусе решаются в согласительной комиссии с иностранным участием</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для Приднестровья возможность отделения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Внутренние правовые и многосторонние международные гарантии</li> <li>• В случае несоблюдения государства-гаранты и ОБСЕ обязаны принять международные правовые меры</li> </ul>
Рамочный закон Молдовы (2005 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Особый статус для Приднестровья</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разделение полномочий устанавливается органическим законом об особом статусе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совместное составление закона об особом статусе</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• В качестве предварительных условий для урегулирования – демилитаризация Приднестровья и вывод Российских войск</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон об особом статусе подкрепляется системой внутренних гарантий</li> </ul>

Пакет предложений Молдовы (2007 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Особый статус для Приднестровья</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разделение полномочий устанавливается законом об особом статусе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совместное составление закона об особом статусе</li> <li>• Для Приднестровья - пропорциональное представительство в парламенте</li> <li>• Представительство в правительстве, Конституционном и Верховном суде, Совете по безопасности, генеральной прокуратуре и министерстве внутренних дел</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разногласия в отношении компетенций решаются в Конституционном суде</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Молдова – нейтральное, неприсоединившееся государство</li> <li>• Вывод Российских войск</li> <li>• Никаких иностранных военных баз или объектов в Молдове</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для Приднестровья возможность отделения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Система внутренних правовых, политических и экономических гарантий,</li> <li>• Международная миссия под мандатом ОБСЕ для мониторинга демилитаризации и создания совместных вооруженных сил</li> </ul>
-------------------------------------	---	---	--	---	---	---	---

Такое многоступенчатое ассиметричное федеративное устройство имело бы ряд преимуществ. Во-первых, существующее устройство в отношении Гагаузии осталось бы незатронутым и/ или было бы развито в зависимости от изменения ситуации в ней, независимо от процесса и содержания Приднестровского урегулирования. Во-вторых, Кишинев и Тирасполь могли бы непосредственно вести переговоры по существу Приднестровского урегулирования (например, как предусмотрено в различных предыдущих предложениях). И, наконец, структуры государственного управления на остальной территории Молдовы остались бы, в основном, незатронутыми.

Подобное устройство достаточно распространено. Передача полномочий управления – деволюция - в Великобритании от центрального уровня местному (хотя и не является, строго говоря, федеративным устройством, так как конституционного закрепления не имеет); устройство для Гренландии и Фарерских островов в Дании; пять регионов с особым автономным статусом в Италии и автономные общины в Испании – вот относительно удачные примеры. Также заслуживают рассмотрения элементы Дейтонского соглашения 1995 г. по Боснии и Герцеговине, равно как и устройство в Бельгии. Есть и другие соответствующие примеры, помимо такого многоступенчатого федерализма, например, Аландские острова в Финляндии, регион Бугенвиль в Папуа-Новой Гвинее, автономный регион Мусульманского Минданао на Филиппинах и Крым в Украине. Возможно, полезно обратиться к такому примеру, как устройство Региона Курдистан по конституции Ирака 2005 г.

При таком широком использовании различных форм территориального самоуправления в урегулировании конфликтов существует и общепринятая и разнообразная практика **гарантий**, которой могли бы воспользоваться посредники и договаривающиеся стороны. Наиболее распространенной является защита статуса субъектов федерации его **закрепления в законодательстве и конституции**. Это уже сделано в отношении статуса Гагаузии: статус Гагаузии, как особого территориального образования в Молдове закреплен в Конституции (в настоящее время статья 111 Конституции) и в органическом законе (1995 г.), определяющем, в том числе, и компетенции Гагаузии. Это может быть применено в урегулировании по Приднестровью и, возможно, г. Бендеры. В настоящее время для изменения этого закона требуется большинство в три пятых в парламенте. Это можно укрепить – как предлагается Меморандумом Козака и Предложениями посредников – требованием согласия парламента соответствующего субъекта/ образования на любое изменение его статуса или компетенций. Преимущества такого двуединого подхода, конституциональной и законодательной защиты - в прочном закреплении принципа самоуправления в конституции с одновременным предоставлением сторонам большей гибкости при ведении переговоров и пересмотре конкретных способов проявления этого принципа в политической практике. Этот подход принят Испанией (для Каталонии), Италией (для Южного Тироля), Финляндией (для Аландских островов), Данией (для Гренландии), Индонезией (для Ачеха) и Украиной (для Крыма). Общепринятое использование этого механизма двойного закрепления – убедительное доказательство того, что его можно рассматривать также и для решения Приднестровского конфликта.

В некоторых случаях такие внутренние гарантии дополняются и международными гарантиями. Например, в Боснии и Герцеговине гарантии существуют в форме многостороннего

международного договора, Дейтонского соглашения, к которому прилагается конституция Боснии и Герцеговины, как неотъемлемая часть урегулирования 1995 г. Этой конституцией определяется статус и взаимоотношения между субъектами (Республикой Сербской и Федерацией Боснии и Герцеговины) и государством. В рамках Федерации отдельной конституцией определяется статус самоуправления всех кантонов, которые, отражая, в первую очередь, этническую демографию Федерации, являются главными рычагами власти и управления в Федерации. Статус Брчко, территории, оспариваемой Федерацией и Республикой Сербской, был определен местным и международным арбитражным трибуналом совместно и был в качестве обязательства признан сторонами в Дейтоне. Таким образом, гарантии статуса Брчко обеспечены, как Дейтонским соглашением, так и арбитражным процессом, а их исполнение проверяется и контролируется институтом уполномоченного, установленным согласно окончательному решению арбитражного трибунала. Пример Брчко может оказаться релевантным для Молдовы, если стороны не могут найти согласованного решения в отношении статуса г. Бендеры.

Статус Северной Ирландии также подкреплён международными гарантиями. В этом случае гарантии выступают в форме двустороннего договора между Соединённым Королевством, Северной Ирландией и правительством Ирландии, и соглашение 1998 года является приложением к договору. Этим укреплен защита статуса Северной Ирландии - в противном случае - недостаточно сильная, в виду отсутствия писаной конституции Соединённого Королевства, когда правительство автономии установлено простым парламентским актом 1998 г. Прямое признание международных обязательств Соединённого Королевства по соглашению 1998 г. между правительством Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительством Ирландии означает, что положение касательно деволюции не может быть отменено или приостановлено Соединённым Королевством в одностороннем порядке без прямого согласия правительства Республики Ирландия. Для сторон один из вариантов мог бы заключаться в закреплении статуса самоуправления Приднестровья в двустороннем договоре (между Москвой и Кишиневом), и мог бы прямо быть увязан с полной и окончательной реализацией соглашения 1992 г. о прекращении огня.

Северная Ирландия и более широкое урегулирование на базе деволюции в Соединённом Королевстве также представляют интерес с точки зрения использования не/формальных, не являющихся юридически обязательными, договоренностей в части взаимоотношений между Вестминстером и Белфастом (и правительствами других автономий). Это может быть интересным для Молдовы, поскольку стороны могли бы принять обязательства на основе ряда принципов, определяющих их взаимное поведение в отношении координации законодательства и политики между ними, в том числе и путем создания консультативных органов и определения процедур их работы. Один из возможных вариантов – превращение существующих рабочих групп в постоянные, либо продление их деятельности на переходный период с надлежащим изменением мандатов и полномочий.

Возвращаясь к вопросу об увязывании окончательного урегулирования конфликтов с предыдущими договоренностями в отношении этих конфликтов, и объявлении решения конфликтов, как выполнения таких прошлых договоренностей, скажем, что это использовалось в случае с Южным Тиролем. Здесь Соглашением 1946 г. между Австрией и Италией

(Соглашением Грубера и Де Гасперри) установлены принципы самоуправления Южного Тироля, и стороны посчитали, что Статут Автономии 1972 г. для этой провинции является выполнением обязательств Италии, предусмотренных двусторонним соглашением 1946 г., которое, в свою очередь, было приложением к мирному договору между державами-союзниками и Италией, принятому по окончании Второй мировой войны. Спор между Италией и Австрией в отношении выполнения Соглашения 1946 г. был окончательно решен в 1992 г., когда Австрией было сделано заявление об урегулировании конфликта. В случае Приднестровского конфликта подобное заявление Москвы или, возможно, совместное заявление Москвы и Кишинева, сделанное по результатам окончательного урегулирования статуса Приднестровья, о том, что это урегулирование является полной и окончательной реализацией Соглашения 1992 года о прекращении огня, обеспечило бы дальнейшую международную гарантию, укрепив также международную защиту территориальной целостности и суверенитета Молдовы, наряду с гарантированием статуса самоуправления Приднестровья.

И, наконец, заслуживает рассмотрения пример Аландских островов. Здесь двуединая конституциональная и правовая защита по национальному правопорядку Финляндии сочетается с закреплением в международном праве в форме доклада 1921 г. Лиги Наций о рекомендуемом урегулировании, на основе которого был составлен первый Статут Автономии Аландских островов. Увязывание определения окончательного статуса Приднестровья с резолюцией Совета Безопасности ООН (или, что менее желательно, с Резолюцией Генеральной Ассамблеи) могло бы служить еще одной международной гарантией, удовлетворяющей интересы обеих сторон.

### **Распределение полномочий**

Важность четкого распределения полномочий между Кишиневом и Тирасполем признается всеми существующими предложениями, отличие заключается лишь в степени детализации и природе принятого в них подхода. Проблематичным может быть, особенно в пост-конфликтных условиях, осуществлять действие исключительных и совместных компетенций, как это делается в Докладе СБСЕ, Меморандуме Козака и Предложениях посредников. Ассиметричное федеральное устройство, а не два набора исключительных полномочий, в большей степени позволяет **четко определить компетенции субъектов федерации** (которые могут быть отличными для Тирасполя и Комрата и/ или г. Бендеры), оставляя все другие компетенции (то есть, любые конкретно не переданные субъекту) и, следовательно, остаточные, центру. В то же время это не препятствовало бы тому, чтобы несколько конкретных компетенций (таких как, оборона, налогово-бюджетная и валютная политика) были оговорены для центра, при условии договоренности о том, что этот перечень допускает любые дополнения, исключая полномочия, переданные субъекту федерации. Такова схема распределения полномочий в ряде сравнимых случаев, в том числе в Бельгии (например, Брюссель) и Украине (Крым). Эта модель в настоящее время применяется в самой Молдове в отношении Гагаузии, и должна быть распространена как принцип конституционного построения (но необязательно в части особенностей сущности переданных полномочий) на урегулирование в Приднестровье для того, чтобы сохранить единообразие правопорядка в Молдове.

В случае Южного Тироля (Италия) принят другой принцип распределения компетенций, по которому компетенции разделяются на исключительные государственные компетенции и совпадающие компетенции (т.е., совместные государства и региона), тогда как все другие сферы политики, конкретно не оговоренные за центром, автоматически попадают в сферу региональной законодательной компетенции. Таким образом, регионы являются источником остаточных полномочий. Такой подход принят в Конституции Ирака 2005 г. и в Дейтонской конституции для Боснии и Герцеговины (однако в последней не предусматриваются совпадающие компетенции).

В связи с использованием совпадающих компетенций (иногда также называемых совместными или общими компетенциями) заслуживает внимания рассмотрение понятий **первичных и вторичных законодательных компетенций**, косвенно отраженных в Предложениях посредников 2004 г. Основа такого подразделения – ограничивающие их правовые границы. Первичные законодательные компетенции (т.е., в областях, в которых Приднестровью/ Гагаузии/ г.Бендеры принадлежали бы исключительные полномочия) тогда были бы ограничены лишь конституцией Молдовы и внешними обязательствами страны. Вторичное законодательство, то есть законодательство в областях потенциально совпадающих /общих/совместных компетенций было бы ограничено рамочным законодательством, в котором Кишинев определяет основополагающие принципы законодательства, а субъектами федерации составляются подробные положения, поскольку они должны применяться на их территориях. Поскольку обычно имеются также и положения для дополнительных делегированных полномочий (например, в областях, где центру принадлежит исключительная законодательная компетенция, однако он делегирует ее субъектам), может применяться понятие законодательной компетенции третьего порядка для ограничения местного законодательства двумя способами. Во-первых, это применяется только в конкретно делегируемых сферах политики, в которых такие компетенции могли бы осуществляться, вне положений конституционного или другого правового устройства, определяющего компетенции субъектов. Во-вторых, законодательство субъекта должно было бы вписываться в ряд конкретных ограничений, определенных для конкретного случая делегированной законодательной компетенции, а также в более общие ограничения, налагаемые на первичные и вторичные компетенции.

**Гарантии** распределения полномочий между центром и субъектом/субъектами федерации действуют на такой же основе, что и для территориального статуса: прежде всего **путем конституционного и других форм правового закрепления**. Территориальная организация государства, включая распределение полномочий между властями различных уровней, обычно закрепляется в конституции страны в определенной форме. Защитная сила этого механизма гарантий определяется статусом конституции в правопорядке, включающем в качестве самого главного, процедуры внесения поправок в конституцию. Например, конституцией Италии определен ряд исключительных компетенций для центра и сферы, в которых центр и регионы имеют совпадающие законодательные полномочия, а все остальные сферы остаются в компетенции регионов. Для внесения поправок в конституцию требуется абсолютное большинство в обеих палатах итальянского парламента. Если поправки к конституции не были приняты большинством в две трети голосов обеих палат парламента, они

могут быть оспорены в ходе референдума, если, по крайней мере, 20 % депутатов одной палаты, 500000 избирателей или пять региональных законодательных собраний требуют референдума. Второй уровень защиты компетенций, требуемый регионами в Италии, существует в форме конституционных законов, которыми устанавливаются статуты автономии соответствующих регионов. Эти статуты более детализованы, чем положения конституции, но как конституционные законы, защищены теми же процедурами внесения поправок (или изменений), которые применяются в отношении конституции.

Подобные принципы применяются для защиты распределения полномочий между властями Аландских островов и правительством Финляндии. Требуемое здесь параллельное большинство, однако, означает совокупность голосов в Финском парламенте (с применением тех же процедур для внесения поправок в конституцию) и в Аландском законодательном органе (минимум две трети голосов «за»). Хотя этими положениями не предусматривается референдум, они предоставляют более значительную защиту, поскольку непосредственно вовлекают субъект, а не его представителей в центре, и поднимают статут автономии Аландских островов до уровня конституции, благодаря требуемым в финском парламенте процедурам внесения поправок. В то же время для вступления в силу на Аландских островах любого конституционного акта или другого государственного акта, «имеющего для них особое значение», Актом автономии Аландских островов 1991 г. требуется консультация с Аландским парламентом и его согласие. В случае урегулирования Приднестровского конфликта подобное положение в законе оказалось бы полезным в плане дополнительных гарантий Приднестровью защиты его статуса в будущем, в том числе и определением конкретных областей законодательства, если стороны посчитают это необходимым.

Конституции Украины и Крыма – еще один пример, как распределение компетенций между центром и субъектом может быть защищено гарантиями. В конституции Украины Крыму посвящена отдельная глава, в которой подробно перечислены сферы, где властям Крыма принадлежит законодательная и другие регулирующие компетенции. Для принятия каких-либо поправок к этой главе требуется большинство в две трети голосов в украинском парламенте. Конституцией Крыма, утвержденной законом Украины, соответствующие компетенции изложены более подробно, и устанавливаются рамки для возможности парламента Крыма инициировать законодательство, которое может ограничить полномочия властей Крыма – как определено конституцией и другими законами Украины – ситуациями, в которых такие ограничения получили предварительное одобрение на местном (совещательном) референдуме. Это, однако, является лишь сравнительно слабой гарантией против потенциально настроенных в пользу центра властей Крыма.

В плане защиты гарантированных регионам полномочий Конституция Ирака 2005 г. идет гораздо дальше: в ней конкретно установлено, что статьи конституции не могут быть изменены, если этим уменьшаются права регионов; такие поправки должны быть одобрены в законодательном собрании соответствующего региона и на референдуме в нем. По конституции Ирака 2005 г. был конкретно признан только один регион, Иракский Курдистан, в то время как для образования других регионов приняты общие положения. Для Молдовы возникает вопрос, до какой степени можно рассматривать различные гарантии для Приднестровья, которые не могут таким же образом применяться в отношении других

образований, таких как Гагаузия и, возможно, г.Бендеры. Если такие гарантии будут признаны полезными и реальными, компетенции, переданные Приднестровью в ходе окончательного урегулирования, и закрепленные в конституции и другом законодательстве, могут быть дополнительно защищены требованием принятия поправок (квалифицированным) большинством в Приднестровском парламенте и/ или референдумом в этом субъекте. Для изменений в (конкретно или заранее определенных) областях законодательной компетенции Приднестровья референдум может быть обязательным либо нет. В случае его необязательности можно рассмотреть механизмы запуска, подобные тем, которые предусмотрены для принятия конституционных законов в Италии (например, запрос со стороны определенной части депутатов законодательного органа Приднестровья или избирателей, зарегистрированных в Приднестровье).

В ряде сопоставимых случаев существуют также **международные гарантии** распределения полномочий, в основном, косвенно, путем гарантий урегулирования в целом, как говорилось в предыдущем разделе о гарантиях статуса.

### **Общие полномочия**

Положения об общих полномочиях могут быть установлены в качестве правил представительства и участия в трех ветвях власти (исполнительной, законодательной, судебной) и государственной службе.

**Разделение исполнительной власти** часто представляется самым важным в договоренностях о разделении полномочий и включают представительство в исполнительной власти, в этом случае, представителей соответствующих территориальных образований (т.е. Приднестровья/ Гагаузии / г.Бендеры). Представительство определенных сегментов общества, включая определенных на территориальной основе, может быть достигнуто различными способами. Наиболее обоснованный для предлагаемой асимметричной федерации способ – через формальное устройство, по которому главы исполнительной власти субъектов федерации были бы членами центрального кабинета (и такое же требование для отраслевых министерств). У Молдовы уже имеется опыт применения такого механизма в отношении Гагаузии. Такой механизм гарантировал бы минимальное представительство, не делая исполнительные органы громоздкими и непомерно раздутыми, а также служил бы в качестве механизма координации политики (см. далее). Как говорится в Меморандуме Козака, руководители исполнительной власти субъектов федерации могли бы быть заместителями премьер-министра. А эффективное представительство субъектов федерации в центре могло бы быть увеличено путем создания специального министерства (позиций министров или исполнительных должностей) по вопросам субъектов федерации (подобно министрам по делам Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии или министру по делам Лондона между 1994 г. и 2010 г.).

Что касается **распределения законодательной власти**, для многоступенчатого федеративного устройства не потребуются двухпалатного парламента, как говорится в Меморандуме Козака или Предложениях посредников. Представительство субъектов федерации может быть обеспечено путем выбора такой избирательной системы, которая обеспечивает

пропорциональное представительство. В случае Молдовы, вследствие предлагаемого территориального устройства государства, голосование за открытый или закрытый список представителей партии в едином национальном избирательном округе (возможно снятие порога для региональных партий), многопартийных и одномандатных (например, система простого большинства или альтернативного голосования) округах, или преференциальная система в многомандатных округах (например, голосование с указанием кандидатов в порядке предпочтения) давали бы, в результате, относительно пропорциональное представительство.

В отношении эффективного участия в системе распределения власти стороны могли бы согласиться на использование квалифицированного и/ или совпадающего большинства для принятия парламентом решений в некоторых сферах (заранее определенных, либо инициируемых согласно предусмотренной процедуре), устанавливая, таким образом, для территориальных образований ограниченное право вето даже в отсутствие верхней палаты парламента. Однако для такого устройства члены парламента должны определять себя, как представляющих конкретное территориальное образование (т.е. Приднестровье, Гагаузию, г.Бендеры).

**Разделение судебной власти** могло бы гарантироваться путем обязательного представительства судей, назначаемых законодательными органами субъектов федерации, в высших судебных инстанциях, особенно, в конституционном суде и/ или верховном суде. В каждом субъекте мог бы быть образован региональный филиал этих судов, выступающий в качестве высшей судебной инстанции по вопросам законодательной базы данного субъекта федерации, оставаясь при этом частью единой судебной системы Молдовы. В переходном периоде для принятия решений в конституционном суде потребовалось бы квалифицированное большинство, подобно предложениям меморандума Козака.

Для укрепления связей между центром и субъектами федерации – обеспечивая последним право участия в политическом процессе страны в целом – принцип пропорционального представительства потребовался бы и **государственной службе**. В переходный период это включало бы и дифференцированный подбор кадров для преодоления исторически сложившихся диспропорций. Например, законом об органах полиции Северной Ирландии требуется набор новых кадров в ряды полиции обязательно в равном количестве из католической и протестантской общин. А конституцией Македонии установлено, что справедливое представительство в публичных органах на всех уровнях и других сферах публичной жизни лиц, принадлежащих всем конфессиям, гарантировано конституцией с поправками, внесенными в нее Охридским Рамочным Соглашением.

В части **гарантий** договоренностей о распределении власти важно помнить, что, в особенности, совместные законодательные полномочия сами по себе служат важным механизмом гарантии: положения об урегулировании конфликта могут быть защищены от одностороннего аннулирования через требование квалифицированного или совпадающего большинства для некоторых законодательных актов. Это также распространяется на договоренности о распределении власти, которые, помимо этого, закреплены в конституции и других законодательных актах, регулирующих реализацию и юридическое действие урегулирования конфликта. В конституции Бельгии имеется ряд хороших примеров гарантий

совместных полномочий. Разделение исполнительной власти гарантировано требованием, что в кабинете министров (за вычетом поста премьер-министра) должно быть равное количество членов франкоговорящего и голландскоговорящего сообщества. Конституцией гарантировано разделение законодательных полномочий - в виде представительства - через требование определенного числа сенаторов от каждого региона и общины и пропорциональной избирательной системы для Палаты представителей. Аспекты широкого участия в распределении власти закреплены в конституции в отношении некоторых сфер политики через требование большинства поданных голосов в каждой лингвистической группе в каждой Палате парламента для утверждения соответствующих законопроектов. Разделение судебной власти - в виде представительства – гарантировано в конституции менее прямым путем, через образование Высшего совета юстиции, состоящего из двух равных по размеру коллегий, в которые входят, соответственно, представители франкоговорящего и голландскоговорящего сообщества, и имеющего компетенцию выдвижения и назначения судей. Подобные положения в одной или нескольких областях разделения полномочий можно найти в других случаях урегулирования конфликтов, включая конституцию Боснии и Герцеговины по Дейтонскому соглашению, конституцию Ирака 2005 г., конституцию Македонии и конституцию Бугенвилля.

В случае урегулирования Приднестровского конфликта некоторые положения о распределении власти потребуются закрепить в конституции, а другие – в законе об особом статусе. Так, положения о конкретных процедурах голосования в парламенте (квалифицированное или совпадающее большинство) и сферах политики, к которым они относятся, или приводящие их в действие процедуры, должны быть закреплены в конституции. Также состав конституционного суда (включая предписания процедуры выдвижения или утверждения) и его порядка принятия решений должны входить в конституцию. Положения о распределении исполнительной власти, таких как, кооптирование членов исполнительного органа Приднестровья в соответствующие органы центра; создание Приднестровского министерства и правила набора, назначения и повышения в государственной службе лучше закрепить в законе об особом статусе, согласно существующей международной практике, и обеспечить дополнительными гарантиями, предоставляемыми механизмом защиты этого закона от изменения в одностороннем порядке.

### **Разрешение споров**

Как и в случае с разделением власти, механизмы и процедуры разрешения споров выступают частично и в качестве гарантий, в тоже время гарантии требуются и для их эффективной реализации и юридического действия. Разрешение споров, в качестве механизма гарантии, касается форм возмещения, к которым стороны могли бы прибегнуть, если субъект федерации посчитает, что центральным правительством превышены законодательные полномочия и приняты законы, нарушающие компетенции субъекта федерации.

В существующих предложениях этот важный аспект урегулирования конфликта, в общем и целом, не получает освещения, однако в случае консенсуса, этот аспект включает две конкретные сферы. Во-первых, имеется признанная потребность в **судебном надзоре и судебном арбитраже**, включая рассмотрение конституционности законодательства для

реализации существующих договоренностей и потенциально привлекающее конституционный суд в качестве конечного арбитра, как практикуется в Южном Тироле, Аландских островах, Боснии и Герцеговине, и Украине. С этим тесно связан вопрос бремени доказывания. Например, в Южном Тироле и на Аландских островах государственные власти оспаривают законодательные акты субъектов и делают это в предписанные сроки, соответственно, два и четыре месяца. Другими словами, бремя доказывания возложено на центральное правительство, и от субъектов федерации не требуется доказывать, что их законодательство соответствует требованиям общей законодательной базы государства. В общем, все опирается на следующий основополагающий принцип: сторона, оспаривающая какой-либо закон или меру политики, должна доказать свою правоту. В случае Молдовы следует рассмотреть вариант обращения в конституционный суд при возникновении споров, например, в отношении осуществления законодательной компетенции и соблюдения конституционного порядка и международных обязательств страны. В качестве **гарантии** такой процедуры может быть закрепление этого механизма разрешения споров в конституции, как одна из задач конституционного суда, как это сделано в конституциях Бельгии, Боснии и Герцеговины и Украины. В рамках закона об особом статусе, эта гарантия может быть уточнена путем определения того, кто имеет право на эту форму правовой помощи, например, центральное правительство и правительство субъекта федерации, определенное число депутатов центрального парламента и парламента субъекта федерации и / или частные граждане.

Важность наличия процедур судебного надзора и судейского арбитража очевидна, в то же время и другие механизмы могут оказаться полезными для предотвращения обращения к таким конечным механизмам. В этой области также существует, по крайней мере, подразумеваемый консенсус в форме установления **особых согласительных механизмов** для решения вопросов интерпретации и реализации соглашения об урегулировании. В конституции Бельгии имеется хороший пример, так называемый механизм «сигнала тревоги». Согласно этому положению предложение, которое подписала, по крайней мере, треть членов одной из лингвистических групп, достаточно для приостановления парламентской процедуры и откладывания голосования по законопроекту, который члены этой группы считают наносящим ущерб отношениям между общинами. Затем такой законопроект - до повторного представления парламенту для голосования - может быть отправлен кабинету министров на повторное рассмотрение и, при необходимости, внесение поправок. Эта процедура может быть применена той же группой в отношении того же законопроекта один раз, и не относится к законам, требующим специального большинства или к законам о бюджете. Подобная процедура закреплена и в конституции Македонии. Для решений, затрагивающих культурные вопросы и вопросы идентичности, требуется совпадающее большинство в парламенте, в то же время конституцией предусмотрена возможность споров в отношении применимости этой процедуры голосования, и требуется решение таких споров Комитетом по межобщинным отношениям, который сам является органом, установленным конституцией и учрежденным законом.

Примеры основополагающего принципа обязательной согласительной процедуры, приводимой в действие особым образом, имеются в Бельгии и Македонии, и, в некоторой степени, отражены в предложениях Украины 2005 г. и должны быть рассмотрены для включения в окончательное урегулирование. **Гарантия** такой процедуры, как постоянного

механизма может быть в конституции Молдовы, либо как элемента, имеющего переходный, ограниченный по времени характер, - в законе об особом статусе.

Помимо согласительных механизмов, которые обычно применяются, когда разногласие не может быть урегулировано другим путем, (но до обращения по этому вопросу в суд), должны быть образованы **совместные комитеты и органы по реализации** для нахождения общих интерпретаций отдельных аспектов договоренностей и правил, а также для координации выполнения отдельных мер политики на национальном и региональном уровне, включая составление проектов законодательства касательно реализации этих мер. Здесь стороны, возможно, пожелают заключить официальное соглашение о придании существующим рабочим группам характера постоянных и использования их как координирующих органов и, следовательно, еще одного механизма, помогающего избежать споров.

### **Защита идентичности**

В более узком смысле под защитой идентичности подразумевается возможное будущее объединение с Румынией. В отношении этой проблемы можно поступить таким же способом, как и в отношении Гагаузии (он широко принят в большинстве имеющихся предложений по Приднестровью), а именно, Приднестровью должна быть предоставлена **возможность отделения** от Молдовы в случае объединения с Румынией.

Однако такое узкое понимание защиты идентичности просто как «Румынского измерения» окончательного урегулирования заслоняет более широкую проблему, затрагивающую все населяющие Приднестровье и в Молдову в целом сообщества. В подавляющем большинстве подобных конфликтов защита права отдельных граждан и сообществ сохранять, выражать и развивать этническую, лингвистическую, культурную и/ или религиозную идентичность, решается непосредственным принятием соответствующих международных стандартов, через закрепление определенных прав в конституции и утверждение законов о правах человека и меньшинств, включая механизмы реализации, мониторинга, обжалования и возмещения. Соответствующие примеры включают, среди прочих, Дейтонское соглашение 1995 г. для Боснии и Герцеговины, Охридское рамочное соглашение 2001 г. для Македонии, Соглашение 1998 г. для Северной Ирландии и нынешнее устройство для Бельгии.

Например, согласно Охридскому рамочному соглашению, приняты поправки к конституции Македонии, и, согласно ей, члены других, помимо этнических македонцев, сообществ являются равными гражданами, имеющими право свободно выражать, сохранять и развивать свою идентичность; защита их идентичности гарантирована государством, и они имеют право на создание собственных культурных и образовательных учреждений. Учитывая главную роль языка в идентичности, конституция также определяет, что любой другой язык - помимо македонского - на котором говорит 20% населения, имеет статус официального языка наряду с македонским, и члены сообществ имеют право на обучение на своем языке в начальном и среднем образовании, с одновременным требованием изучения македонского языка. Наряду с **конституционной гарантией** и, в качестве **дальнейшей процедурной гарантии** (в форме механизма совместных законодательных полномочий), по конституции также требуется совпадающее большинство членов парламента, принадлежащих другим общинам, помимо

этнических македонцев, в отношении законов, непосредственно касающихся культуры, использования языка, образования, личных документов, и использования символов.

В случае Молдовы и Приднестровья на всей территории государства должны применяться соответствующие положения о защите индивидуальной идентичности. Помимо конкретного признания многоязычия и этнического многообразия Молдовы и конституционного запрета дискриминации, **гарантии** этих положений должны быть закреплены в конституции несколькими способами: права должны быть конкретно перечислены; установлено требование совпадающего либо квалифицированного большинства для принятия законов, затрагивающих эти права; а также непосредственно приняты соответствующие международные стандарты (например, Рамочная Конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств). Кроме того, любым законом об особом статусе Приднестровья может требоваться включение подобных положений в конституцию Приднестровья для обеспечения равной защиты различных, населяющих его сообществ в правовом поле законодательства Приднестровья. В части официальных и неформальных соглашений, стороны могут пожелать установить правила и нормы общей национальной программы обучения, включая стандарты владения соответствующими официальными языками.

#### **«Российское измерение»**

В определении возможности урегулирования Приднестровской проблемы путем переговоров решающим является, возможно, то, как будут решаться вопросы демилитаризации, нейтралитета и присутствия иностранных вооруженных сил. Для этого потребуются международное соглашение, а не только договоренность между Кишиневом и Тирасполем. В то же время эти вопросы могут стать именно той областью, в которой будет достигнут **«грандиозный договор»** сторон, увязывающий эти три вопроса с территориальной целостностью и суверенитетом Молдовы, и, таким образом, закрепляя меры защиты для всех участвующих сторон.

В качестве модели такой договоренности можно рассмотреть соглашение 1991 г., касающееся суверенитета, независимости, территориальной целостности и неприкосновенности, нейтралитета и национального единства Камбоджи. Девятнадцать стран-участниц Парижской конференции по Камбодже подписали это соглашение, в котором Камбоджа обязуется принимать широкий круг принципов поведения в будущем внутри страны и на международной арене; обязуется «поддерживать, сохранять и отстаивать свой суверенитет, независимость, территориальную целостность и неприкосновенность, нейтралитет и национальное единство», «постоянный нейтралитет ... закрепляется в конституции»; обязуется воздерживаться от вступления в любые военные союзы или заключения иных военных соглашений с другими государствами, которые были бы несовместимы с ее нейтралитетом» и «воздерживаться от того, чтобы разрешать ввод или размещение в какой бы то ни было форме иностранных вооруженных сил, включая военный персонал, и не допускать создания или сохранения иностранных военных баз». В ответ другие страны подписанты соглашения обязуются «признавать и уважать во всех отношениях суверенитет, независимость, территориальную целостность и неприкосновенность, нейтралитет и национальное единство Камбоджи».

План Аннана 2004 г. для Кипра включал набор подобных договоренностей, исходя, частично, из существующего Договора о гарантиях, и определяя его применимость к независимости, территориальной целостности, безопасности и конституционному порядку Объединенной Республики Кипр, территориальной целостности, безопасности и конституционному порядку входящих в ее состав государств. Планом Аннана также предусматривалось, что Кипр не будет предоставлять свою территорию для проведения иностранных военных операций без соглашения составляющих государств и согласия Греции и Турции. Это менее строгий вариант, по сравнению с абсолютным требованием нейтралитета в соглашении по урегулированию в Камбодже. Однако учредительным договором, также входящим в план Аннана 2004 г., требуется отсутствие военизированных или резервистских сил, либо военной или военизированной подготовки граждан, и запрет на все виды оружия, за исключением разрешенного спортивного оружия.

Ситуации в Камбодже и на Кипре, совершенно очевидно, отличались от ситуации в Молдове, однако то, как они решались в соответствующих предложениях урегулирования, в высшей степени важно в смысле общих **международных гарантий**, так как они касаются ключевых вопросов «Российского измерения» конфликта, в то же время, обеспечивая международное закрепление суверенитета и территориальной целостности Молдовы. По такому соглашению Молдова в обмен на согласие о неприсоединении к НАТО приобретет обязательство России в отношении своего суверенитета и территориальной целостности. В свою очередь, этот аспект, постоянный нейтралитет, потребует закрепления в конституции Молдовы, и потребуются положения, не допускающие какие-либо поправки этой статьи в будущем. Стороны могут также пожелать рассмотреть некоторую степень демилитаризации.

### **Гарантии безопасности**

Гарантии безопасности являются частью общего пакета гарантий всех четырех аспектов наборов гарантий. В смысле военных гарантий безопасности (в отличие от вопросов обеспечения территориального статуса, обеспечение договоренностей в отношении общих полномочий или защиты идентичности) они допускают отдельное решение. В конкретном контексте Приднестровского конфликта они касаются трех аспектов: будущего существующего совместного миротворческого контингента, объединения (либо нет) сил безопасности Молдовы и Приднестровья и некоторых, относящихся к так называемому «Российскому измерению», вопросов, включая нейтралитет и демилитаризацию. Последний аспект уже рассмотрен выше, поэтому сосредоточимся на первых двух.

Как показывает сравнительный анализ существующих предложений, в них не даются детали, и отсутствует консенсус в отношении гарантий безопасности. Имеющимися предложениями Московского Меморандума 1997г. предлагается продлить действие совместного миротворческого контингента. А в Предложениях посредников только отмечается, что в ходе переговоров об окончательном урегулировании должна быть выработана совместная система международных, внутренних, экономических, *военных* и политических гарантий, включая механизмы принудительного исполнения. В пакете предложений Молдовы 2007 г.

предлагается образование международной миссии под мандатом ОБСЕ для мониторинга демилитаризации и создания совместных вооруженных сил.

Существует богатый международный опыт, накопленный за пределами Молдовы, в части того, как поступать в отношении гарантий безопасности в подобных ситуациях, когда урегулирование конфликта включает положения, как по миротворческому контингенту, так и реформе сектора безопасности, важным элементом которой являются вопросы объединения вооруженных сил. Обычно миротворческие силы выполняют двойную задачу: обеспечивают гарантии безопасности в форме присутствия вооруженных сил, не допускающих возобновления насилия, и осуществляют мониторинг и проверку реализации договоренностей в целом или их частей. В этом случае примером могут быть соответствующие положения плана Аннана 2004 г. для Кипра, соглашения о прекращении огня 1999 г. для Республики Конго и соглашения Лина-Маркусси 2003 г. для Кот-д'Ивуара.

Особенно важными в контексте урегулирования Приднестровского конфликта представляются еще два пакета соглашений. В мандат миротворческих сил ЭКОВАС, действующих по соглашению 1998 г. в Гвинее-Бисау, входит дополнительная функция пограничного контроля. Согласно протоколу по Военным проблемам 1997 г., являющемуся частью урегулирования гражданской войны в Таджикистане путем переговоров, существующий миротворческий контингент СНГ был передан под надзор ООН, продолжая выполнять конкретные задачи, связанные с разоружением сил оппозиции и выведением из строя их вооружения.

Таким образом, в окончательном урегулировании гарантии безопасности, связанные с присутствием миротворческого контингента в Молдове, могут быть в следующей форме. Общие полномочия в отношении существующего миротворческого контингента с включением нынешней EUBAM (по всей вероятности, с уточнением мандата и района дислокации) могут быть переданы миссии международных наблюдателей под мандатом ООН. В нее также должны войти существующая объединенная контрольная комиссия и рабочая группа по вопросам безопасности, дополненные международным компонентом и с принятием их задач. Потребуется демонтаж существующей зоны безопасности и контрольно-пропускных пунктов, и перевод миротворческого контингента в казармы. Расследование любых инцидентов должно проводиться миссией международных наблюдателей, действующих под мандатом ООН, уполномоченных также проводить мониторинг и проверку выполнения всех аспектов соглашения об окончательном урегулировании, включая содержащиеся в нем аспекты безопасности.

Как говорится в Докладе СБСЕ 1993 г. № 13, стороны должны рассмотреть вопрос демилитаризации Молдовы, т.е., расформирование всех вооруженных сил. Пограничная полиция может быть сохранена, и будет действовать в сотрудничестве и под первоначальным надзором получившей уточненный мандат EUBAM под общим контролем миссии международных наблюдателей. Стороны, тем не менее, могут получить отдельный контроль над полицейскими силами, действующими в рамках единого правового и конституционного порядка Молдовы, для этого потребуется объединение в минимальной степени. Такая практика внутреннего контроля над силами полиции широко принята во многих государствах, она может гарантироваться конституцией и/ или законом об особом статусе путем передачи

субъектам федерации компетенции в сфере общественного порядка, как например, это сделано в Северной Ирландии.

Эти положения в отношении безопасности могут быть систематизированы в отдельном протоколе и должны пересматриваться каждые пять лет; для любых изменений требуется согласие обеих сторон и гарантов, как и предусмотрено в существующих предложениях.

### **Заключение**

Обладая многими явно отличительными чертами, Приднестровский конфликт в Молдове, однако, не является совершенно исключительным в ряду современных внутригосударственных территориальных споров. Многие конфликты касаются подобных территориальных споров, и их влияние выходит за пределы непосредственного места конфликта, включая внешние силы со значительным интересом в конечных результатах. Как показывает анализ имеющихся предложений по урегулированию Приднестровского конфликта, приемлемой основой может быть многоступенчатое асимметричное федеративное устройство, достигнутое в условиях переговорного процесса в существующем формате «5 + 2», в рамках которого стороны могут согласовать постоянный набор институтов, обеспечивающих полное и окончательное, а также устойчивое и длительное урегулирование.

Степень включения гарантий для обеих сторон в урегулирование, и степень их закрепления во внутреннем правовом и конституционном порядке Молдовы и международном праве будет главной частью такого урегулирования. Как следует из предшествующего обсуждения, результаты которого кратко представлены в Таблице 2, особую значимость представляют четыре различных вида гарантий, в той или иной степени, отраженные во всех существующих предложениях, и охватывающие разнообразные сферы вопросов по существу, по которым сторонам необходимо прийти к соглашению.

Во-первых, есть **официальные и неформальные соглашения** в отношении урегулирования в целом, либо отдельные положения, подробно описывающие, как сторонами предусматривается реализация и действие положений об урегулировании. Например, сторонами должен быть согласован ряд принципов, определяющих их взаимное поведение в части координирования законодательства и политики. Это может включать создание консультативных органов и определение процедур их работы. Другим вариантом может быть придание постоянного характера существующим рабочим группам либо продление их срока на переходный период, в обоих случаях, соответственно, с пересмотренными мандатами и обязанностями и распространением на обеспечительные договоренности.

Во-вторых, потребуется **закрепление** статуса всех различных субъектов федерации **в правовом порядке и конституции Молдовы**, что будет гарантировать их территориальный статус, защищать переданные им компетенции и обеспечивать надлежащие общие полномочия и механизмы разрешения споров, а также гарантировать индивидуальные права и права сообществ. Это уже достигнуто в отношении статуса Гагаузии: конституционное закрепление статуса Гагаузии как особого территориального образования в Молдове (в настоящее время статья 111 Конституции) и в органическом законе (1995 г.), определяющем, в том числе, и

компетенции Гагаузии. Это может быть применено в урегулировании по Приднестровью и, возможно, г. Бендеры. В настоящее время для изменения этого закона требуется большинство в три пятых в парламенте. Это можно укрепить – как предлагается Меморандумом Козака и Предложениями посредников – требованием согласия парламента соответствующего субъекта на любое изменение его статуса или компетенций.

В-третьих, полезно применение **«твердых» и «мягких» международных гарантий** не только для международного закрепления урегулирования, но и чтобы заручиться обязательством внешних сторон в отношении урегулирования. В случае Приднестровского конфликта это может выступать в двух формах. С одной стороны, достижение урегулирования в формате переговоров «5 + 2» вовлечет Украину и Россию в качестве государств-гарантов, а ОБСЕ, как ведущего посредника и США и ЕС как наблюдателей. Этот вариант ясно предусмотрен рядом последних предложений. В части гарантий для сторон полезным и эффективным может быть подписание двухстороннего (между Молдовой и Россией) или многостороннего (включающего все государства-участники переговоров в формате «5 + 2») соглашения по типу соглашения 1991 г. в отношении Камбоджи или плана Аннана 2004 г. для Кипра. И, наконец, международной практикой также рекомендуются положения о непосредственной применимости и/ или включении международных договоров, конвенций и стандартов во внутреннее законодательство для защиты прав человека и меньшинств.

В-четвертых, **гарантиями безопасности** должны решаться вопросы перехода от существующих договоренностей в отношении безопасности совместно с более долгосрочными вопросами безопасности для обеих сторон. Здесь предлагается установить миссию международных наблюдателей под мандатом ООН, которой будет передан общий контроль договоренностей о безопасности, и проведение мониторинга и проверки реализации и действия полного и окончательного урегулирования, включая положения о безопасности.

Эти варианты гарантий являются вариантами, которые стороны пожелают рассмотреть по мере того как, и когда, они придут к соглашению об окончательном урегулировании их конфликта по существу. Эти гарантии не могут заменять само урегулирование, но могут дать уверенность сторонам в том, что любое достигнутое ими договоренность может быть надлежащим образом гарантировано во внутреннем законодательстве и конституционном порядке Молдовы, а также в международном праве.

Таблица 2: Варианты гарантий для окончательного урегулирования Приднестровского конфликта

	Территориальный статус	Распределение полномочий	Разделение власти	Разрешение споров	«Российское измерение»	Защита идентичности	Гарантии безопасности
Официальные и неформальные соглашения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соглашение в отношении интерпретации окончательного урегулирования (например, разъяснение значений механизмов и процедур)</li> <li>• Соглашение в отношении механизмов и процедур сотрудничества между сторонами в каждой основной области окончательного урегулирования</li> <li>• Консультативные органы / органы реализации в различных областях политики</li> <li>• Придание рабочим группам статуса постоянных для работы в качестве координационных органов</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постоянный координационный комитет по политике в области образования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Специальный протокол по вопросам безопасности, подлежащий пересмотру после пяти лет, для изменения которого требуется согласие сторон и гарантов</li> <li>• Создание расширенной версии ОКК с международным участием</li> </ul>

<p style="text-align: center;">Обычное законодательство: «Закон об особом статусе»</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Положения о территориальном статусе требуют особой процедуры голосования для утверждения и поправок, включая аналогичное согласие в законодательном органе Приднестровья</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Положения о компетенциях требуют особой процедуры голосования для утверждения и поправок, включая аналогичное согласие в законодательном органе Приднестровья</li> <li>• Требование утверждения любых изменений местным референдумом, если большинство в парламенте Приднестровья менее 60%, или, если их требует, по крайней мере, 20% депутатов или зарегистрированных местных избирателей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Положение о включении членов исполнительных органов в соответствующие органы в центре и/или создание Приднестровского министерства со специальной процедурой голосования для утверждения и поправок, включая аналогичное согласие в законодательном органе Приднестровья</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Положения об обязательной согласительной процедуре с ограниченным сроком и механизмом введения в действие со специальной процедурой голосования для утверждения и поправок, включая аналогичное согласие в законодательном органе Приднестровья</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Признание многообразия</li> <li>• Запрет дискриминации</li> <li>• Перечисление прав в отношении идентичности</li> <li>• Совпадающее или квалифицированное большинство для принятия любых законов, затрагивающих права идентичности</li> <li>• Прямая применимость соответствующих международных стандартов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Субъекту передается компетенция в функциях полиции/правопорядка, для изменений требуется аналогичное согласие в законодательном органе Приднестровья</li> </ul>
--	--	--	--	---	--	--	--

<p>Конституционное право</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закрепление принципа территориального самоуправления</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подробный перечень исключительных (первичных законодательных) и совпадающих (вторичных законодательных) компетенций</li> <li>• Возможность дополнительных делегируемых (третичных законодательных) компетенций</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Положения, касающиеся специальных процедур парламентского голосования (квалифицированно е или совпадающее большинство) и сферы политики, в которых они применяются или приводящие их в действие процедуры</li> <li>• Состав конституционного суда (включая предписание о выдвижениях или назначениях) и порядок принятия решения им</li> <li>• Справедливое представительство в публичных органах на всех уровнях</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Компетенция конституционного суда в части третейского решения споров между центром и субъектами федерации</li> <li>• Положения в отношении постоянной обязательной примирительной процедуры и механизма ее применения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постоянный нейтралитет закреплен в конституции в качестве не подлежащей поправкам статьи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Признание многообразия</li> <li>• Запрет дискриминации</li> <li>• Перечисление прав в отношении идентичности</li> <li>• Совпадающее или квалифицированно е большинство для принятия любых законов, затрагивающих права идентичности</li> <li>• Прямая применимость соответствующих международных стандартов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Субъекту передается компетенция в функциях полиции/ правопорядка, для изменений требуется аналогичное согласие в законодательном органе Приднестровья</li> </ul>
<p>Международное право</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Урегулирование в отношении статуса увязано с двухсторонним/ многосторонним договором, гарантирующим урегулирование в целом</li> <li>• Резолюция ООН, включая мандат миссии международных наблюдателей для мониторинга и проверки выполнения и принятия общей ответственности в отношении договоренностей по безопасности</li> <li>• Декларация России/ Молдовы об урегулировании конфликта в соответствии с соглашением 1992 г. о прекращении огня</li> </ul>						

## Примечания

\* Выраженные в данной работе мнения являются только мнениями ее автора, выступающего в качестве независимого университетского ученого, и не являются мнениями какой-либо другой организации или другого лица.

# Федеративное устройство конституционно закрепляет обширное самоуправление для конкретных субъектов. Для этого нет необходимости территориального подразделения по всей территории государства. Другими словами, федеративное устройство – один из элементов государств, унитарных во всех других отношениях. В качестве примеров можно привести Аландские острова (в Финляндии) и Южный Тироль (в Италии), а также Гагаузию (в Молдове) и Крым (в Украине). Оно может применяться в отношении нескольких образований/ субъектов в существующем государстве, которые необязательно имеют такой же статус или идентичный уровень компетенций. Например, в Италии – пять регионов с различными особыми статутами автономии, тогда как в Дании такое ассиметричное положение применяется в отношении Гренландии и Фарерских островов.