



НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРИДНЕСТРОВЬЯ

БОРШЕВСКИЙ Андрей - доктор наук, Председатель Консилиума Института демократии (Молдова)

Приднестровье является самопровозглашенным государством, не имеющим выхода к морю, между рекой Днестр и границей с Украиной. Приднестровье контролирует узкую полосу территории к востоку от реки Днестр, а также город Бендер и его близлежащие населенные пункты на западном берегу в историческом районе Бессарабии.

Подробно описан Закон Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья), принятый Парламентом Молдовы 22 июля 2005 года, где статус Приднестровья закреплен как автономной территориальной единица в составе Республики Молдова.

Эта статья была подготовлена Институтом демократии (Молдова) в рамках Программы Европейского Союза по поддержке мер по укреплению доверия. Мнения, выраженные в статье, не обязательно отражают точку зрения Европейского Союза.

Ключевые слова: Приднестровье, законодательство Молдовы, меры по укреплению доверия, Закон Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья), Институт демократии.

Приднестровье – это непризнанное государство на левом и правом берегах Днестра¹. Приднестровье провозгласила неза-

¹ Приднестровская Молдавская Республика // Словарь современных географических названий / Под общей редакцией акад. В. М. Котлякова. Екатеринбург, 2006.

висимость от Молдавской ССР в 1990 году на фоне событий «парада суверенитетов» и распада СССР, а после вооружённого конфликта в 1992 году полностью отделилась от Республики Молдова. Молдова не признала отделение Приднестровья и вопрос о статусе данной территории остаётся нерешённым. С этого момента ведётся вялотекущий диалог по разрешению конфликта. Ситуация вокруг Приднестровья часто характеризуется как «замороженный конфликт».

В Докладе Государственного Департамента США о правах человека в Молдове за 2015 год отмечено, что центральное правительство Молдовы не обладало полномочиями в этом регионе, и приднестровские органы власти осуществляли управление посредством параллельных административных структур².

В исследовании, проведённом Ассоциацией Юристов Нью-Йорка заявляется, что Приднестровье не обладает государственностью ввиду его непризнанности и является де-факто режимом³.

Ни одно государство, входящее в ООН, не признаёт государственности и суверенности Приднестровья на подконтрольной ему

² Доклад о правах человека в Молдове за 2015 год. <https://md.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/210/2016/11/2015-HRR-MOLDOVA-RUS.pdf>

³ Thawing a Frozen Conflict: Legal Aspects of the Separatist Crisis in Moldova: A Report from the Association of the Bar of the City of New York. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=920151

территории, которая считается ими конституционной частью Республики Молдова.

По состоянию на 2008 год конфликт остаётся неразрешённым и, по мнению некоторых политологов, отсутствуют какие-либо предпосылки для его политического разрешения в ближайшем будущем.

В конце сентября 2014 года при выступлении на заседании Генассамблеи ООН министр иностранных дел Молдавии Наталья Герман сообщила, что находящиеся в Приднестровье российские войска без миротворческого статуса «создают дополнительные препятствия для процесса урегулирования», и Молдавия ожидает их вывод без промедления. Требования властей Молдавии были поддержаны 28 января 2015 года резолюцией ПАСЕ.

В декабре 2014 года канцлер Германии Ангела Меркель привела Приднестровье (а также Абхазию, Южную Осетию, ДНР и ЛНР) как пример использования РФ зон «замороженных конфликтов» для дестабилизации обстановки в странах, решивших подписать соглашение об ассоциации с Евросоюзом⁴.

В Докладе Государственного Департамента США о правах человека в Молдове за 2015 год отмечено, что власти Приднестровья ограничивали политическую деятельность граждан Молдовы, проживающих в Приднестровье, и их право голосовать на общемолдавских выборах 2014 года. Регулярно поступали сообщения о применении полицией пыток, произвольных арестах и неправомерных задержаниях, а также об оказании давления на школы, использующие латинский алфавит⁵.

Республика Молдова не признает отделение Приднестровья. В 2005 году Парламентом Молдовы был принят Закон об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья).

В интервью радиостанции «Свободная Европа» Президент Молдовы Воронин от-

метил, что надеется на лежащие в основе этого закона положения о демилитаризации и демократизации Приднестровья и на поддержку Европейского Союза и США. В Приднестровье глава региона назвал данный закон «опротестованным».

Закон, принятый Парламентом Молдовы 22 июля 2005 года, закрепляет за Приднестровьем статус «особого автономно-территориального образования, являющегося неотъемлемой составной частью Республики Молдова».

Закон РМ № 173 от 22.07.2005 Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)⁶

Закон гласит, что в осуществление политики реинтеграции Республики Молдова, на основании Постановления Парламента Республики Молдова № 117-XVI от 10 июня 2005 года переговорный процесс с Приднестровьем проводится для достижения целей демократизации и демилитаризации Приднестровья. После реализации условий демилитаризации, особенно касающихся выполнения Российской Федерацией обязательств, взятых на Стамбульском саммите ОБСЕ (1999 г.), по полному, скорому и транспарентному выводу войск и вооружений с территории Республики Молдова, и после формирования в Приднестровье демократически избранной системы власти переговорный процесс разворачивается для совместной разработки и принятия органического Закона Республики Молдова об особом правовом статусе Приднестровья.

Ст. 3 Закона гласит, что в составе Республики Молдова учреждается автономно-территориальное образование с особым правовым статусом - Приднестровье. Приднестровье является неотъемлемой составной частью Республики Молдова и в пределах полномочий, определенных Конституцией и другими законами Республики Молдова, решает вопросы, отнесенные к его ведению. В состав Приднестровья могут войти или выйти из его состава населенные пункты ле-

⁴ <https://republic.ru/fast/world/nezavisimaya-gazeta-uznala-o-pervom-otkaze-rossii-ot-pomoshchi-pridnestrovyu-1208567.xhtml>

⁵ Доклад о правах человека в Молдове за 2015 год. <https://md.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/210/2016/11/2015-HRR-MOLDOVA-RUS.pdf>

⁶ Закон РМ № 173 от 22.07.2005 Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) // Monitorul Oficial al RM. 2005. Nr. 101-103.

вобережья Днестра по результатам местных референдумов, проведенных в соответствии с законодательством Республики Молдова.

Закон определяет, что представительным органом Приднестровья является Верховный Совет, который является высшим органом законодательной власти Приднестровья, обладающим правом принятия законов местного уровня и иных нормативных актов в пределах своей компетенции.

Верховный Совет избирается на основе свободных, прозрачных и демократических выборов. Подготовка и проведение выборов в Верховный Совет Приднестровья первого созыва осуществляются с согласия ОБСЕ Международной избирательной комиссией под мандатом ОБСЕ, мониторингом Совета Европы и в соответствии с законодательством Республики Молдова. Основанием для проведения свободных и демократических выборов является реализация мер по демократизации и демилитаризации Приднестровья, принятых Постановлением Парламента Республики Молдова № 117-XVI от 10 июня 2005 года.

Верховный Совет Приднестровья принимает Основной закон Приднестровья. Основной закон Приднестровья и внесенные в него изменения и дополнения не могут противоречить Конституции Республики Молдова.

Суды, органы Прокуратуры, Управление Службы информации и безопасности и Управление внутренних дел Приднестровья являются составной частью единой системы судебных инстанций и единой системы правоохранительных органов Республики Молдова и осуществляют свою деятельность по отправлению правосудия, обеспечению правопорядка и безопасности государства на основе законодательства Республики Молдова.

Ст. 6 Закона определяет, официальными языками Приднестровья являются молдавский язык на основе латинской графики, украинский и русский языки. Республика Молдова гарантирует функционирование и других языков на территории Приднестровья.

Приднестровье в лице ее законодательной и исполнительной власти и органов

местного управления соблюдает на своей территории Конституцию, другие законы и нормативные акты Республики Молдова, выполняет общегосударственные программы социально-экономического и культурного развития.

Приднестровье в интересах всего населения самостоятельно решает вопросы правового, экономического и социального развития, отнесенные к его ведению Конституцией и другими законами Республики Молдова и законодательством Приднестровья.

Приднестровье имеет право устанавливать и поддерживать внешние контакты в экономической, научно-технической, гуманитарной областях в порядке, предусмотренном законодательством Республики Молдова.

Земля, воды, недра, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, находящиеся на территории Приднестровья, являются собственностью всего народа Республики Молдова и одновременно составляют экономическую основу Приднестровья.

Разграничение полномочий между центральными органами власти Республики Молдова и органами власти Приднестровья будет осуществлено на основе Закона Республики Молдова об особом правовом статусе Приднестровья и в соответствии с законодательством Республики Молдова⁷.

В 2013 году Парламент Молдовы принял Постановление № 151 Об утверждении Декларации Парламента Республики Молдова о текущем состоянии процесса урегулирования приднестровского конфликта⁸, в рамках которого была зафиксирована Декларация Парламента Республики Молдова о текущем состоянии процесса урегулирования приднестровского конфликта.

В Декларации отмечено, что:

- урегулирование приднестровской проблемы и решение всех разногласий должны

⁷ Там же.

⁸ Постановление Парламента РМ № 151 Об утверждении Декларации Парламента Республики Молдова о текущем состоянии процесса урегулирования приднестровского конфликта // Monitorul Oficial al RM. 2013. № 135.

осуществляются исключительно политическими и мирными способами, с соблюдением демократических принципов и ценностей, а также прав и основных свобод жителей обоих берегов Днестра;

- процесс переговоров в целом должен носить постоянный, конструктивный и последовательный характер, проявляющийся в том числе в доброй воле всех вовлеченных в него субъектов;

- искусственное нагнетание ситуации в зоне безопасности, а также неэффективность диалога между участниками переговоров по целому ряду вопросов – от окончательного политического урегулирования приднестровской проблемы до преодоления целого комплекса практических проблем

Парламент Республики Молдова констатировал следующее:

- односторонние действия любого рода и происхождения, в том числе призванные узаконить установление любых границ в пределах территории суверенного государства Республика Молдова, способствуют подрыву процесса урегулирования, усилению напряженности и поправанию существующих механизмов урегулирования, препятствованию деятельности группы военных наблюдателей, нарушают существующую систему миротворчества и процесс урегулирования;

- уклонение от обсуждения в ходе политических переговоров аспектов, касающихся всеобъемлющего урегулирования конфликта, и избежание поднятия политических проблем и проблем безопасности сбивают обсуждение на второстепенные темы, что свидетельствует о нежелании найти жизнеспособное решение, позволяющее разработать особый правовой статус приднестровского региона.

Исходя из положений Декларации Совета министров ОБСЕ (Дублин, 7 декабря 2012 года) о переговорах по процессу урегулирования приднестровского конфликта в формате «5+2», которой еще раз подтверждается поддержка государств-участников ОБСЕ в вопросе всеобъемлющего, справедливого и жизнеспособного урегулирования приднестровского конфликта при соблюдении суверенитета и территориальной целостности страны и разработке особого

правового статуса Приднестровья, Парламент Республики Молдова:

- выражает твердую убежденность, что урегулирование приднестровского конфликта должно осуществляться исключительно политическими и мирными средствами, с соблюдением демократических принципов и ценностей, с обеспечением соблюдения прав и основных свобод жителей обоих берегов Днестра и тем самым привести к восстановлению единого экономического, таможенного, социального и оборонного пространства;

- подтверждает свою приверженность необходимости реализации мер укрепления доверия, чтобы таким образом способствовать устранению всяческих подозрений и решению неотложных проблем, с которыми сталкивается население обоих берегов Днестра;

- призывает представителей сторон, участвующих в переговорах в формате «5+2», к диалогу по всему спектру проблем, связанных с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности, а также требует от них воздержаться от действий, подрывающих доверие между двумя берегами Днестра и могущих негативно повлиять на переговорный процесс;

- подтверждает открытость к поиску конструктивных решений, в том числе посредством многоуровневого диалога с представителями приднестровского региона с целью нахождения и совместной реализации решений, которые будут способствовать стабилизации текущей ситуации и обеспечению свободного передвижения лиц и товаров на обоих берегах Днестра;

- обращается к международным партнерам, вовлеченным в процесс урегулирования, с призывом приложить совместные усилия для нормализации ситуации в зоне безопасности, способствовать укреплению мер доверия и реинтеграции Республики Молдова;

- обращается к населению обоих берегов Днестра с призывом сохранять спокойствие и не отвечать на провокации, от кого бы они ни исходили;

- подтверждает, что власти Республики Молдова не допустят нагнетания ситуации

и обеспечат преодоление любых разногласий исключительно мирными способами⁹.

Как уже отмечалось, Республика Молдова не признает отделение и независимость Приднестровья. Активно участвуют в приднестровском урегулировании США и Европейский Союз.

Так, в последние годы ЕС стало проводить более активную политику в контексте урегулирования приднестровского конфликта. Это произошло благодаря осознанию лидерами ЕС важности ликвидации очага напряжения в непосредственной близости к границам Евросоюза, а также готовности ЕС взять на себя большую ответственность в различных областях, таких как:

- укрепление и улучшение молдавско-украинского пограничного контроля на приднестровском участке границы в рамках Миссии EUBAM;
- поощрение мер по консолидации доверия между Кишиневом и Тирасполем посредством реализации в Приднестровье ряда гуманитарных проектов в области возведения объектов социальной инфраструктуры финансируемой ЕС;
- участие в качестве наблюдателя в консультациях и в переговорном в формате 5+2.

Европейский Союз поощряет развитие культуры мира и формирование консенсуса в пределах своих границ и в соседних странах через углубления интеграции и сотрудничества.

С 2009 года Европейский Союз разработал программу конкретной целевой поддержки гражданского общества путем финансирования совместных проектов на обоих берегах Днестра для построения мирных отношений, предотвращения и урегулирования конфликтов.

Программа направлена на сближение Кишинева и Тирасполя за счет повышения доверия путем поддержки совместных инициатив в области социального и экономического развития с участием основных

заинтересованных сторон с обоих берегов реки Днестр, тем самым внося свой вклад в экономическое, социальное и секторное сближение между регионами.

Программа мер по укреплению доверия (СВМ IV) направлена на создание общих ценностей, стабильности и процветания, расширения сотрудничества и углубления экономической и региональной интеграции путем охвата широкого спектра областей сотрудничества.

Глобальная цель программы СВМ IV заключается в содействии развитию гражданского общества в процессе мирного урегулирования приднестровского конфликта и продвижению мер доверия между обоими берегами Днестра.

Конкретная цель заключается в содействии развитию устойчивых партнерских связей и потенциала гражданского общества обоих берегов Днестра путем создания кросс-речных платформ для сотрудничества на уровне местных сообществ.

Представительство Европейского Союза в Республике Молдова открылось в Кишиневе в октябре 2005 г. и активно участвует в помощи Республике Молдова в различных областях.

Мандат представительства включает следующие задачи:

- 1) Развитие политических и экономических взаимоотношений между Молдовой и Европейским Союзом;
- 2) Мониторинг выполнения соглашений о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Молдовой;
- 3) Информирование общественности о событиях в ЕС, а также разъяснительная работа и поддержка политики ЕС;
- 4) Участие в реализации программ внешней помощи Европейского Союза с акцентом на поддержку демократических преобразований и совершенствованию практики управления, поддержке реформирования государственного регулирования и наращиванию потенциала административной системы, а также борьбе с бедностью и стимулированию экономического роста.

В 2016 года в Молдове, в рамках программы мер по укреплению доверия, фи-

⁹ Постановление Парламента РМ № 151 Об утверждении Декларации Парламента Республики Молдова о текущем состоянии процесса урегулирования приднестровского конфликта // Monitorul Oficial al RM. 2013. № 135.

нансированной Европейским Союзом, Институтом демократии (г. Комрат) в партнерстве с Обществом болгарской культуры «Родолюбец» (с. Парканы) и Центром продвижения и защиты прав молодых женщин (г. Кишинев), начала реализацию проекта «Повышение взаимного доверия между учителями обоих берегов Днестра: Формирование регионального потенциала для непрерывного развития квалификации учителей в сфере современных проактивных методов образования в области прав человека».

Данный проект направлен на повышение уровня доверия между Кишиневом и Тирасполем, а также содействие развитию молодежи в активных и ответственных граждан, знакомых с принципами демократии и ценящих эту форму правления посредством совместного обучения учителей обоих берегов Днестра современным проактивным методам образования.

SUMMARY

Transnistria is a landlocked self-proclaimed state situated between the River Dniester and the border with Ukraine. The Transnistria controls a narrow strip of territory to the east of the River Dniester, and also the city of Bender and its surrounding localities on the west bank, in the historical region of Bessarabia.

Described in detail the Law on Fundamental Regulations of the Special Legal Status of Settlements on the Left Bank of the River Nistru (Transnistria), passed by the Moldovan Parliament, on 22 July 2005. Law on Basic provisions of the Special Legal Status of Localities from the Left Bank of the Dniester, which established part of Transnistria as an autonomous territorial unit within the Republic of Moldova.

This article was prepared by the Institute for Democracy (Moldova) within the framework of the European Union's Confidence Building Measures Programme. Opinions expressed in the article do not necessarily represent those of the European Union.

Keywords: *Transnistria, Moldovan legislation, confidence building measures, Law on Fundamental Regulations of the Special Legal Status of Settlements on the Left Bank of the River Nistru (Transnistria), Institute for Democracy.*