

ТАКТИКА МАЛЫХ ШАГОВ В УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТА

КАЗУС ПРИДНЕСТРОВЬЯ

НИНА ШЕВЧУК

Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия

Резюме

В статье анализируется роль тактики малых шагов в мирном процессе. Предпринята попытка продемонстрировать, как системное взаимодействие сторон по решению неполитизированных вопросов позволяет либо избежать заморозок переговорного процесса, либо, как минимум, сохранять неформальный диалог в период, когда переговоры на политико-дипломатическом уровне не ведутся. Такой подход примыкает к дипломатии «второго» и «полуторного» треков, а также к концепциям устойчивого диалога и мер укрепления доверия. В случаях затяжных и глечющих конфликтов примирение и нахождение надёжной формулы урегулирования невозможны без достаточного уровня взаимного доверия, по крайней мере между теми социальными группами и представителями сторон, кто формирует политическую повестку и садится за стол переговоров. Исследование позволило автору выявить сходство мер укрепления доверия и тактики малых шагов, а также концептуальные различия, позволяющие говорить об инновационном характере последней. В статье проведён обзор нарративов тактики малых шагов и выявлены ограничения по её применению. Для этого привлечены архивные документы переговорного процесса, отчёты ОБСЕ и внешнеполитических ведомств сторон конфликта, заявления вовлечённых участников, а также личный опыт автора, на протяжении ряда лет участвовавшего в переговорном процессе по приднестровскому урегулированию в формате «5+2». В работе сделан вывод о том, что тактика малых шагов не способна разрешить конфликт или выстроить модель урегулирования, но она позволяет изменить отношения сторон, перевести их из конфронтационных в кооперационные, оказывая таким образом положительное влияние на обстановку в зоне конфликта.

Ключевые слова:

тактика малых шагов; меры укрепления доверия; устойчивый диалог; урегулирование конфликтов; дипломатия полуторного трека; переговорные форматы; Приднестровье.

Применительно к приднестровскому урегулированию на современном этапе наша общая задача заключается в том, чтобы «размороженное» урегулирование вновь не «замёрзло».

Из выступления Посла по особым поручениям МИД России В.Е. Тряпицына на 2-й Рабочей сессии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности: «Конфликтные и кризисные ситуации в регионе ОБСЕ – укрепление безопасности и доверия», 24 июня 2020 года.

Дата поступления рукописи в редакцию: 14.09.2021

Дата принятия к публикации: 02.12.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: shevchuk-nv@ranepa.ru

Переговорный процесс по урегулированию конфликта в Приднестровье, известный сегодня как «Постоянное совещание по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию» (далее – Постоянное совещание), чаще именуемый «5+2»¹, был начат четверть века назад², но за это время Тирасполь и Кишинёв так и не смогли согласовать взаимоприемлемую формулу урегулирования. На фоне длительной неурегулированности конфликта и малой эффективности переговоров основной величиной в отношениях сторон стала неопределённость. В международных отношениях такая ситуация зачастую ведёт к потере взаимного доверия и заставляет всех готовиться к худшему варианту развития событий [Алексеева, Казанцев 2012: 157]. Стороны продолжают политику конфронтации, а значит, повышается враждебность, и конфликт обрастает новыми проблемами и противоречиями.

Когда стороны месяцами, а то и годами отказываются от заседаний в формате «5+2», переговорный процесс утрачивает действенность и эффективность, которые напрямую зависят от системности диалога. Почти во всех случаях такие паузы возни-

кали из-за попыток сторон сделать частью переговорной повестки свои политические инициативы по формуле окончательного урегулирования. Как правило, за провалом очередного плана следовал интервал в переговорном процессе.

Немаловажную роль в приднестровском урегулировании играют отношения между посредниками – Россией и Украиной. Справедливым представляется мнение о том, что Приднестровье стало одной из главных, хотя и забытых, жертв растущей конкуренции между Россией и Западом, а сама логика приднестровского конфликта теперь реконфигурировалась, превратив его в один из элементов геополитического противостояния этих игроков [Istomin, Bolgova 2016: 169–170; Kazantsev и др. 2020: 150]. На Украине и далеко за её пределами Приднестровье стало рассматриваться как угроза национальной безопасности Украины, плацдарм для российского вторжения [Rogstad 2012: 31]³. В текущей геополитической ситуации, когда Приднестровье и Молдова по-разному оценивают перспективы политических и экономических отношений со своими соседями, трудно представить себе принятие общей политической по-

¹ Правовой и организационной основой «Постоянного совещания...», функционирующего в формате «5+2», является Братиславский документ от 20 февраля 2002 года «Об организации переговорного процесса по приднестровскому урегулированию», с дополнениями от 27 сентября 2005 года, когда к формату в качестве наблюдателей присоединились ЕС и США. Сегодня Участниками «Постоянного совещания...» выступают: стороны – Республика Молдова и Приднестровье, посредники – Российская Федерация, Украина и ОБСЕ, а также наблюдатели – Европейский Союз и Соединённые Штаты Америки.

² 28 апреля 1994 г. президенты Молдовы и Приднестровья приняли совместное заявление о готовности безотлагательно начать процесс переговоров. См.: Заявление руководителей Молдовы и Приднестровья. 28.04.1994. [Электронный ресурс]. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 10.06.2021).

³ Посол Украины в Кишиневе Иван Гнатишин: Войска России в Приднестровье представляют угрозу. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180411/1518373898.html>; Buckley Neil, and Christian Oliver. Moldova Warns against Russia Grab for Trans Dnestr. Financial Times (2014, March 18). [Электронный ресурс]. URL: www.ft.com/cms/s/0/e4b57648-aec2-11e3-aaa6-00144feab7de.html (дата обращения: 16.06.2021); Brown Stephen. EU Must Ensure Moldova Isn't the Next Crimea, Juncker Says. Reuters (2014, March 22). [Электронный ресурс]. URL: www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-moldova-idUSBREA2LQJN20140322 (дата обращения: 16.06.2021); Could Transnistria Be the Next Crimea? Channel 4 News (2014, March 23). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.channel4.com/news/russia-ukraine-crimea-transnistria-nato-expansionist> (дата обращения: 16.06.2021); Присяжнюк М. Скрытая угроза: почему российские войска не уходят из Приднестровья. [Электронный ресурс]. URL: <https://daily.rbc.ua/rus/show/skrytaya-ugroza-pochemu-ukraina-moldova-hotyat-1596131893.html> (дата обращения: 16.06.2021).

вестки дня в таких вопросах, как интеграция с Европейским Союзом или стратегия сотрудничества с Россией⁴.

В условиях хрупкого и обеспечиваемого влиянием извне мира после самой длительной шестилетней паузы в переговорах, возникшей из-за отказа сторон от участия в заседаниях Постоянного совещания, в 2012 г. лидерам Приднестровья и Молдовы удалось согласовать тактику малых шагов, которая предполагает совместное решение наименее конфликтных и неполитизированных вопросов, с тем чтобы улучшить благосостояние жителей региона и сформировать необходимую для нормализации отношений атмосферу доверия между сторонами.

Этот подход поддержали все участники переговоров; он был документально закреплён в согласованной сторонами повестке переговоров – рамочном документе, определившем «красные линии» содержания переговорных заседаний⁵. Выступая в 2014 г. на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности, глава российской делегации в «5+2» Посол по особым поручениям МИД России Сергей Губарев назвал тактику малых шагов единственно верной «в условиях, когда проблемы во взаимоотношениях между двумя частями некогда единой Советской Молдавской Республики накапливались десятилетиями и шестилетняя пауза в контактах – с 2006 по 2012 г. – не способствовала углублению взаимопонимания»⁶. По мнению Спецпредставителя Действующего председателя ОБСЕ в 2012–2013 годах, ирландского дипломата Эрвана Фуэрэ, всего за два года переговоров в рамках этой тактики «удалось достичь большого прогресса,

чем за предыдущие двадцать лет, вместе взятых» [Fouere 2015: 58].

Хотя исследовательский интерес к проблеме приднестровского конфликта несколько возрос, особенно после 2014 года, по-прежнему критически мало работ посвящено инструментам, апробированным в рамках этого мирного процесса. В ряде публикаций рассматриваются меры укрепления доверия в приднестровском урегулировании [Kemoklidze, Wolff 2019; Herbert 2015; Михайлов 2013; Popescu, Litra 2012; Ramler 2011; Douglas, Wolff 2018]. Относительно тактики малых шагов можно встретить лишь единичные упоминания, которые, по нашему мнению, нередко носят поверхностный, а иногда и недостоверный характер.

Сказанное выше иллюстрирует материал, опубликованный в *Harvard International Review* в 2019 году [Cimmino 2019]. Вопреки тому, что инициатива об учреждении тактики малых шагов была озвучена приднестровской стороной и поддержана Молдовой на инициированной Украиной встрече в Одессе в 2012 году, автор указанной статьи утверждает, будто переговоры в русле малых шагов начались в 2016 г. по инициативе ОБСЕ – и что, более того, ОБСЕ начала прилагать усилия к урегулированию только с 2016 года, причём именно предложением тактики малых шагов. В действительности ОБСЕ подключилась к урегулированию в 1992 году, а в 2012 г. ирландское председательство в ОБСЕ провозгласило наращивание доверия в рамках тактики малых шагов одним из своих приоритетов в приднестровском урегулировании [Fouere 2015: 57].

Обзор кейсов тактики малых шагов, проведённый с опорой на документы пере-

⁴ Making Progress in the Moldovan-Transnistrian Dialogue. [Электронный ресурс]. URL: <https://warsawinstitute.org/making-progress-moldovan-transnistrian-dialogue/> (accessed: 16.06.2021).

⁵ Протокол заседания «Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию» и Повестка дня официального переговорного процесса (Вена, 13.07.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

⁶ Выступление Посла по особым поручениям С.Н. Губарева на Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности (Вена, 25 июня 2014 года). Документ ОБСЕ PC.DEL/742/14, 26 June 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/120259.pdf> (дата обращения: 12.06.2021).

говорного процесса и отчёты ОБСЕ, будет вкладом настоящего исследования в устранение существующих пробелов.

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы, опираясь на обширную эмпирическую базу, раскрыть особенности тактики малых шагов как феномена, показать его значение для устойчивого диалога сторон в процессе урегулирования конфликта и выявить преимущества этой тактики в сравнении с хорошо апробированной в международной практике политикой мер укрепления доверия.

Меры укрепления доверия

В историко-теоретическом ключе меры укрепления доверия и тактика малых шагов рассматриваются или как дополнительный дипломатический инструмент, реакция на текущие международные события [Райнхардт 2020: 12], или как альтернатива традиционной дипломатии. Разная природа мер укрепления доверия и тактики малых шагов, наряду с широкой вариативностью их применения, позволяют отнести эти инструменты к дипломатии «второго трека» в понимании, близком к предложенному в своё время Д. Макдональдом и Дж. Монвиллем: взаимодействие в формате непрерывных неофициальных консультаций [McDonald, Bendahmane 1987; Montville 1993; 2006]. Анализируемые нами инструменты используются также в смешанной модели, или дипломатии «полторного трека» [Степанова 2019: 135], в форме полуофициального диалога с участием представителей гражданского общества и официальных лиц, что часто описывается как подход *people-to-government* [Diamond, McDonald 1996].

На практическом уровне реализация описываемых политик сегодня встраивается в логику инклюзивного переговорного взаимодействия⁷, в котором должны быть полно представлены позиции сторон конфликта, что достигается через интегрирование в мирный процесс различных общественных интересов и заинтересованных лиц. Такой подход подразумевает расширение круга субъектов и учёт потребностей населения [Лебедева 2015: 47]. Это не означает, что все вовлечённые стороны будут участвовать в официальных переговорах, а подразумевает в первую очередь установление упорядоченного устойчивого взаимодействия между сторонами конфликта и другими заинтересованными лицами. Такой подход нашёл широкое применение в современной международной практике и во многом происходит из концепции устойчивого диалога.

Динамическая модель устойчивого диалога, формировавшаяся на советско-американском опыте «холодной войны», широко и разносторонне представлена в работах Г. Сондерса⁸. В рамках этого подхода в целях обеспечения мира на первый план выдвигается формирование конструктивных взаимоотношений и изменений, основанных на накопленном человеческом опыте и выступающих в качестве системы, позволяющей иметь дело с самым широким спектром отношений [Сондерс 2019: 18]. Для трансформации неработоспособных и неконструктивных конфликтных отношений политическая система поддерживает в непрерывном режиме устойчивый диалог. Он не заменяет официальную дипломатию, сосредоточивая внимание не на разрешении конфликта, а на устранении его причин.

⁷ Руководство ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности. С. 13. [Электронный ресурс]. URL: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28Russian%29_0.pdf (дата обращения: 12.06.2021).

⁸ См., напр.: *Saunders H.H. The Other Walls: The Politics of the Arab-Israeli Peace Process*. Washington D.C.: The American Enterprise Institute, 1985. 288 p.; *The Other Walls: The Arab-Israeli Peace Process in a Global Perspective*. 2nd ed. Princeton NJ: Princeton University Press, 1991. 286 p.; *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*. N.Y.: St. Martin's Press; *Politics Is about Relationship: Blueprint for the Citizens' Century*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005. 325 p.; *Сондерс Г.Г. Устойчивый диалог в конфликтах: трансформации и изменения* / Под науч. ред. И.Д. Звягельской, А. Аксенёнка; пер. с англ. И. Поляничевой. М.: Аспект Пресс, 2019. 388 с.

С разной степенью интенсивности опираясь на подобный подход, действуют и стороны конфликта в Приднестровье. Небольшие, но осязаемые практические успехи не раз позволяли нейтрализовать возникшую в отношении Тирасполя и Кишинёва напряжённость.

Меры укрепления доверия представляют собой хорошо апробированный инструмент, используемый международными участниками для примирения в этнополитических конфликтах в различных регионах мира, включая Балканы, Южный Кавказ, Донбасс. В Приднестровье меры укрепления доверия не ограничены рамками переговорного процесса и могут быть применены в ходе прямого взаимодействия международных игроков со сторонами конфликта вне существующих дипломатических форматов. Разница между переговорами и процессом урегулирования, нередко ускользающая от исследователя, заключается в том, что последний существенно шире. Его неотъемлемыми частями, наряду с переговорами, выступают и миротворческая операция, проводимая на берегах Днестра с 1992 г. по настоящее время, и работа Объединённой Контрольной Комиссии — то есть те области, которые стороны договорились исключить из официальной повестки переговоров в рамках «5+2» ещё в 2012 году. За рамки официального переговорного процесса также выходят инициативы гражданского общества и любые другие действия, направленные на сохранение мира.

Меры укрепления доверия в приднестровском урегулировании были разработаны совместно ОБСЕ, Россией и Украиной

во время одной из продолжительных пауз в официальных переговорах Тирасполя и Кишинёва в 2004 году [Пиклес 2009: 18] и предложены лидерам конфликтующих сторон летом 2005 г. для «возобновления процесса урегулирования в ближайшее время»⁹. Такой подход встретил и европейскую, и американскую поддержку, в том числе финансовую, и объединил всех участников, вовлечённых в процесс в качестве «третьей стороны». Это — само по себе достижение, поскольку к тому времени позиции России и Запада в отношении этого конфликта далеко разошлись.

Позже, и опять же в условиях длительной паузы в переговорах (с 2006 по 2012), диалог сторон в рамках мер укрепления доверия выстраивался усилиями международных партнёров так, чтобы избежать обсуждения острых политических вопросов. В целом европейская поддержка, от какого бы государства—члена ЕС она ни исходила, была сосредоточена на менее политизированных сферах, как-то: инфраструктура, здравоохранение, экология, социальные вопросы, развитие бизнеса и экономические связи, что позволяло наладить взаимовыгодное взаимодействие между сторонами конфликта на отраслевом уровне [Cristescu, Matveev 2011: 20].

В 2008 г. меры укрепления доверия институционализировались¹⁰ и в 2009, 2010 годах впервые получили финансовую поддержку Совета Европы¹¹ и Европейского Союза¹² в рамках Программы стратегической помощи (Single Support Framework), которая устанавливает задачи и приоритеты сотрудничества «ЕС—Молдова», включая приднестровское урегулирование.

⁹ Совместное заявление посредников в приднестровском урегулировании от ОБСЕ, РФ и Украины (11.08.2005, г. Кишинёв). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения 12.06.2021).

¹⁰ Addressing post-conflict situations through confidence-building measures. [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16802ecf8a> (дата обращения: 12.06.2021).

¹¹ Confidence-Building Measures across the river Nistru/Dniester. [Электронный ресурс]. URL: https://www.coe.int/en/web/chisinau/confidence-building-measures-across-the-river-nistru/dniester/-/asset_publisher/sCMGySdz2Kll/content/cbm-programme-overvi-1?inheritRedirect=false (accessed: 12.06.2021).

¹² EU Support to Confidence Building Measures (CBM). [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/annex_2_clean_cbm_md_final.pdf (accessed: 12.06.2021).

В 2009 г. на проведённой в рамках мер укрепления доверия неофициальной встрече Тирасполь и Кишинёв договорились активизировать работу профильных экспертов, а в 2011 г. при поддержке международных доноров, прежде всего Германии, Молдова и Приднестровье подписали соглашение, регламентирующее работу совместных рабочих групп по мерам укрепления доверия¹³. Такие группы формировались из компетентных представителей отраслевых структур обеих сторон и должны были на системной основе разрабатывать и предлагать для дальнейшего обсуждения на дипломатическом уровне варианты решения проблем в отдельных областях (экология, таможенное дело, социальное обеспечение, медицинское обслуживание).

Общие контуры такого формата взаимодействия просматривались годами ранее. Ещё в 1997 г. конфликтующие стороны договорились учредить совместные комиссии по социально-экономическому сотрудничеству¹⁴, в 1998 г. — совместную группу по разработке комплексной программы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков¹⁵, а в августе 2002 г. на заседании Постоянного совещания инициировали проведение встреч отраслевых структур «в целях обеспечения реализации ранее достигнутых договорённостей»¹⁶. Тем не менее лишь в 2011 г. в Германии переговорный формат официально приобрёл площадку, устойчивость которой должна была обеспечиваться отсутствием у экспертных групп политических полномочий и обре-

менений конфликтным потенциалом. Именно этот формат работы впоследствии составил основу и для выработки тактики малых шагов.

В ходе заседаний на переговорах в формате «5+2» в апреле 2012 г. представители Молдовы и Приднестровья согласились с тем, что совместная работа экспертов внесёт вклад в переговоры. Соответствующее положение стороны зафиксировали в документе «Принципы и процедуры переговорного процесса...», что преобразовало работу экспертов во вспомогательный механизм переговорного процесса¹⁷.

Вскоре Приднестровье сделало ряд односторонних шагов: отменило заградительные пошлины на импорт молдавских товаров и начало вещание на своей территории двух молдавских телеканалов. В некоторой степени такие уступки были символическим жестом, но они оказались важны для укрепления доверия и демонстрации подлинных намерений к сотрудничеству. Поскольку в начале прямого и конструктивного взаимодействия между непосредственными сторонами конфликта часто стоят не дорогостоящие односторонние шаги [Wolff 2012], в скором времени удалось прийти к совместным решениям. В первые же годы реализации тактики малых шагов в рамках переговорного процесса в формате «5+2» и в двусторонних переговорах приднестровская сторона вынесла на обсуждение около 40 рабочих инициатив и проектов документов, Молдова — 15 проектов [Штански 2014: 43].

¹³ Общий регламент экспертных (рабочих) групп по мерам укрепления доверия и развитию взаимодействия (09.09.2011). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁴ Соглашение об организационных основах социально-экономического сотрудничества между Республикой Молдова и Приднестровьем (10.11.1997). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁵ Соглашение о мерах доверия и развитии контактов между Республикой Молдова и Приднестровьем (Одесса, 20.03.1998). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁶ Руководителям отраслевых структур РМ и Приднестровья (Братислава, 18.09.2002). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁷ Принципы и процедуры ведения переговоров в рамках «Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию» (Вена, 18.04.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

Нарративы тактики малых шагов

Первым результатом тактики малых шагов стала договорённость о взаимодействии по вывозу с территории Приднестровья для утилизации в Молдове отработанных источников ионизирующего излучения (далее – ИИИ). В советское время такие элементы утилизировались централизованно на специальных предприятиях Украины и Молдавии. После распада СССР Приднестровье выпало из существовавшей схемы утилизации, а технической возможности самостоятельно осуществлять такие процессы в непризнанной республике нет. Для организации транспортировки и утилизации ИИИ в соседних странах требовались политические переговоры и финансирование. Годами отходы хранились на промышленных предприятиях, создавая угрозу облучения населения и загрязнения окружающей среды. Заключённое в 2012 г. соглашение о взаимодействии профильных структур Приднестровья и Национального Агентства по регулированию ядерной и радиологической деятельности Молдовы¹⁸ позволило согласовать вывоз ИИИ с Объединённой контрольной комиссией и Объединённым военным командованием, а также изыскать финансирование по линии ОБСЕ. Этот налаженный в рамках тактики малых шагов механизм непрерывно реализуется по сей день. По данным МИД Приднестровья, к 2020 г. с территории Приднестровья было вывезено 2440 радиоактивных источников¹⁹.

Следующим значимым достижением стало возобновление грузового железнодорожного сообщения через Приднестровье, заблокированного Молдовой в 2006 году, что послужило одной из причин заморозки официальных переговоров на шесть лет.

Тогда в результате блокады предприятия Приднестровья лишились возможности доставлять грузы в соседнюю Украину и транзитом через неё. Для осуществления внешнеэкономической деятельности им приходилось транспортировать продукцию только через Молдову, оплачивая молдавской железной дороге 500-километровую перевозку и таможенное оформление грузов в Молдове. Потери экономических агентов Приднестровья составили более 70 млн долларов США; на грани разорения оказалась лишившаяся доходов Приднестровская железная дорога [Штански и др. 2014: 9]. Соглашение 2012 г. закрепило договорённость разблокировать железную дорогу и для этих целей организовать совместный таможенный контроль²⁰. Таможенные посты организовали на паритетной основе на приднестровской и молдавской территориях. Соглашение сопровождалось разработанными позднее дополнительными протоколами о совместном таможенном контроле. Принципиальное значение имеет и то обстоятельство, что стороны взяли на себя обязательства о недопущении односторонних действий, способных воспрепятствовать реализации технических и иных аспектов договорённости. Выработанный в рамках тактики малых шагов механизм действует по сей день, в связи с чем ежегодно проводятся переговоры на уровне экспертных групп и политических представителей. Примечательно, что в 2019 и 2020 годах, когда переговоры в очередной раз оказались заморожены на длительный срок, стороны продолжали взаимодействие именно по этому вопросу, и единственным документом, который был подписан сторонами в указанный период, стало соглашение о пролонгации механиз-

¹⁸ Протокольное решение о порядке и процедурах вывоза источников ионизирующего излучения (ИИИ), находящихся на территории Приднестровья (14.03.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/nCg> (дата обращения: 12.06.2021).

¹⁹ Отчёт Министерства иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики о проделанной работе за 2019 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7765> (дата обращения: 12.06.2021).

²⁰ Протокольное решение «О принципах возобновления полноценного грузового железнодорожного сообщения через территорию Приднестровья» (Тирасполь, 30.03.2012). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

ма грузового железнодорожного сообщения через территорию Приднестровья.

Позднее Тирасполь предложил решить злостнейший вопрос, касавшийся свободы передвижения жителей Приднестровья. Кишинёв применял санкции в отношении приднестровцев, обладающих паспортами России и Украины, при пересечении ими государственной границы Молдовы. По этой причине многие жители Приднестровья предпочитали пользоваться аэропортом в Одессе, а не в Кишинёве, хотя последний существенно ближе и проще с точки зрения логистики²¹. В результате переговоров сторонам удалось заключить договорённость, исключавшую возможность применения административных санкций на пути передвижения жителей Приднестровья с иностранными паспортами²². Этот механизм работает по сей день, а его важность после 2014 г. усиливается ещё и потому, что для многих приднестровцев—обладателей российских паспортов пересечение границы с Украиной оказалось невозможным ввиду введённых этой страной запретов для российских граждан, следующих из Приднестровья²³.

Серьёзным деятельным участием «третьей стороны» потребовался вопрос о демонтаже аварийной промышленной подвесной воздушно-канатной дороги над Днестром, соединявшей в советское время промышленные предприятия, расположенные в городах Рыбнице (ныне территория Приднестровья) и Резине (ныне территория Молдовы). Объект длиной почти четыре километра не эксплуатировался более двадцати лет и в силу износа представлял угрозу для местного населения,

поскольку его части нависали над жилыми домами. Демонтировать фуникулёр не могли не только из-за отсутствия документации и инструментальных работ по определению степени износа объекта, но и потому, что демонтаж требовал непосильных для сторон конфликта финансовых затрат и множества согласований, причём не столько на дипломатическом уровне, сколько на уровне силовых структур — дорога располагалась в Зоне безопасности. Эти обстоятельства исключали возможность обращения к международным донорам. Достичь договорённости о демонтаже фуникулёра удалось в рамках тактики малых шагов в 2013 году²⁴. Для реализации соглашения потребовались время, серьёзные финансовые ресурсы, экстраординарные технические мероприятия и системный конструктивный диалог сторон. Российская Федерация сыграла в этом процессе ключевую роль. Работы проводились силами МЧС РФ, Россия выступила и финансовым донором проекта. Спасатели демонтировали конструкцию вручную и с помощью вертолёт Ми-26, поскольку она располагалась над жилыми кварталами. Для части работ потребовались инженерно-взрывные мероприятия. Сложность операции, проведение её в Зоне безопасности, до сих пор находящейся под контролем миротворческих сил, задействование вблизи украинской границы спецтехники и осуществление масштабного взрыва, в совокупности с многими другими факторами делали операцию особенно сложной и без преувеличения уникальной. Серьёзную дипломатическую поддержку, в том числе по координации приднестровско-

²¹ На территории Приднестровья нет аэропорта, а имеющийся аэродром не может быть использован даже для нужд санитарной авиации ввиду отсутствия обеспечивающей безопасность договорённости сторон конфликта.

²² Протокольное решение о некоторых аспектах свободы передвижения населения (Вена, 27.02.2014). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

²³ Пограничники Украины и Молдавии не пропускают в Приднестровье граждан России. [Электронный ресурс]. URL: https://www.1tv.ru/news/2014-04-07/47647-pogranichniki_ukrainy_i_moldavii_ne_propuskayut_v_pridnestrovie_grazhdan_rossii (дата обращения: 12.06.2021).

²⁴ Протокольное решение по демонтажу подвесной воздушно-канатной дороги (фуникулёра) через реку Днестр в городах Рыбница и Резина (24.05.2013). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

молдавских согласительных процедур, оказала ОБСЕ.

Значительно более продолжительное время понадобилось сторонам на решение таких острых проблем, как обеспечение доступа молдавских землепользователей на традиционно обрабатываемые ими земли в Зоне безопасности и функционирование в Приднестровье румынских школ. Хотя эти вопросы и находились в повестке дня с 2012 года, к 2014 г. стало ясно, что к компромиссу стороны не готовы. В 2016 г. эти кейсы были включены в качестве приоритетных в так называемый Берлинский протокол²⁵, а позже и в пакет «Берлин-плюс». Этот документ составил хорошую платформу для интенсификации совместной работы. Международные посредники оценивали позитивные сдвиги как основание говорить о постепенном размораживании процесса урегулирования²⁶.

В 2017 г. Приднестровье согласилось на решение этих и ряда других вопросов на условиях молдавской стороны, назвав это уступками, которые должны побудить молдавскую сторону к разрешению болезненных для Приднестровья тем с политически мотивированным уголовным преследованием, признанием приднестровских документов об образовании, свободы передвижения приднестровского грузового и иного коммерческого транспорта. Заданный Тирасполем позитивный тренд был отмечен на заседании Совета министров ОБСЕ в июле 2018 года и, по мнению российской стороны, должен был укрепиться встречными уступками со стороны Кишинёва²⁷. Как видно на представленном графике (рис.), именно тогда динамика встреч на уровне экспертов достигла пика

интенсивности. Сторонам удалось запустить механизм выдачи приднестровским автовладельцам нейтральных номерных знаков, обеспечив тем самым их возможности участвовать в международном движении. Также был запущен процесс апостилирования в Молдове приднестровских документов об образовании, что открывало выпускникам Приднестровского государственного университета возможность поступления в европейские вузы и трудоустройства за рубежом. Тем не менее попытка обращения к политической повестке и обсуждению будущего статуса непризнанной республики, совершённая молдавскими переговорщиками на Братиславском заседании «5+2» в 2019 году, снова привела к срыву переговоров, снижению динамики мирного процесса и затормозила позитивный темп деятельности экспертных групп (см. рис.).

В ОБСЕ отмечали, что многие вопросы, которые стороны намеревались решить в рамках пакета «Берлин-плюс», остались неурегулированными, а другие выполнялись лишь частично. Россия, обращаясь к международным сопосредникам, подчёркивала важность стимулирования сторон «к поиску развязок других застарелых противоречий в русле хорошо зарекомендовавшей себя политики малых шагов и выражала уверенность, что это будет способствовать дальнейшему укреплению атмосферы доверия между Молдовой и Приднестровьем и, как результат, формированию предпосылок для прогресса в решении приднестровской проблемы»²⁸.

Реализация мер укрепления доверия и тактики малых шагов в существенной степени стимулировала общение сторон,

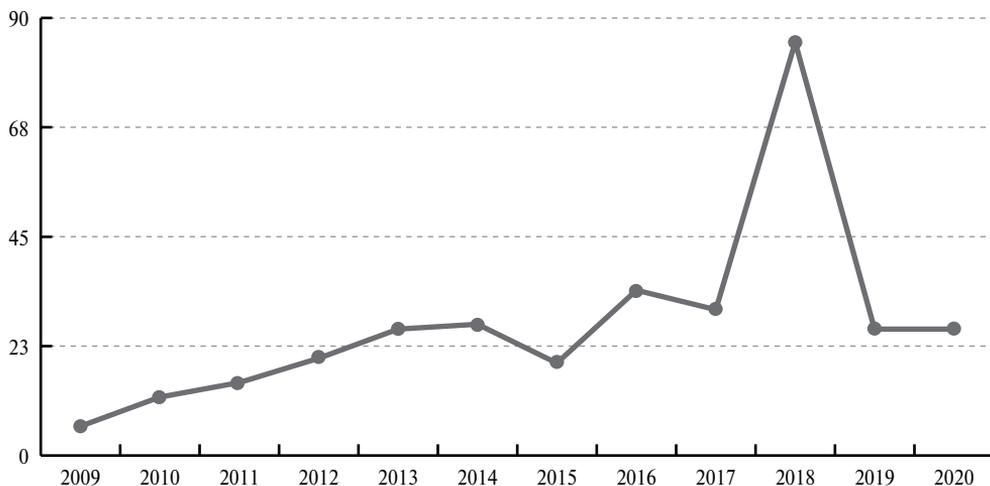
²⁵ Протокол официального заседания Постоянного совещания по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию (Берлин, 03.06.2016). [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa-pmr.org/ru/node/7244> (дата обращения: 12.06.2021).

²⁶ Statement by Mr. Tryapitsin, Ambassador-at-Large of the Ministry of Foreign Affairs. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/455434> (дата обращения: 20.07.2021).

²⁷ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации А.К. Лукашевича в ответ на доклад главы Миссии ОБСЕ в Молдавии. Журнал 1192-го пленарного заседания Постоянного совета ОБСЕ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/permanent-council/388400> (дата обращения: 20.07.2021).

²⁸ Там же.

Рисунок
Интенсивность встреч в рамках экспертных групп в 2009–2020 годах



Источник: составлено автором на основе анализа отчётов и сообщений МИД ПМР, Бюро по реинтеграции РМ и Миссии ОБСЕ в Молдове.

в первую очередь диалог на уровне экспертов. Имевшие же место попытки отойти от согласованного формата работы в рамках только двух переговорных корзин вели к снижению двусторонних контактов. На представленном графике (см. рис.) видно, как активное продвижение мер укрепления доверия способствовало росту числа встреч в 2010 и 2011 годах и как затем этот тренд сохранялся в рамках тактики малых шагов вплоть до 2014 года, когда молдавская сторона усилила политически мотивированное преследование представителей Приднестровья²⁹. Затем, благодаря достижению в Берлине соглашения о разрешении ситуации с уголовным преследованием и определении восьми первоочередных шагов, по которым стороны готовы в ближайшее время пойти навстречу друг другу, стороны увеличили число экспертных групп с 11 до 13. Кроме того, вновь

наметилась позитивная динамика контактов, сохранявшаяся вплоть до заморозки переговоров в 2019 г.

С 2012 г. в рамках тактики малых шагов на уровне профильных экспертов и дипломатов обсуждались такие темы, как восстановление телефонной связи, организация санитарной авиации в Приднестровье, взаимодействие сторон в области пенсионного обеспечения, гидрометеорологии, регулирования рыболовства и рационального использования водных биологических ресурсов Днестра и многих других. По большинству из них удалось достичь договорённости, действующие до настоящего времени, а остальные до сих пор обсуждаются.

Пробуксовка в совместной работе экспертов в 2020 г. в совокупности с заморозкой переговоров в формате «5+2» и на двустороннем уровне привела к беспрецедент-

²⁹ Правоохранительными органами Молдовы в том году были возбуждены уголовные дела в отношении 24 должностных лиц Приднестровья. Представителям органов власти Приднестровья инкриминировалось самовольное присвоение звания должностного лица и самоуправство. Подробнее см.: Инструменты давления на Приднестровье в молдо-приднестровском урегулировании: политически мотивированное уголовное преследование Молдовой граждан Приднестровья / Под общ. ред. Н.В. Шевчук и В.В. Игнатъева (на рус. и англ. языках). Бендеры: ГУИПП «Полиграфист», 2016. 88 с.

ному ужесточению тональности общения сторон. Как отмечал российский представитель в «5+2», Посол по особым поручениям МИД России В. Тряпицын, «по некоторым направлениям обозначился регресс в выполнении сторонами обязательств по ряду согласованных вопросов, а кое-где и попытки пересмотреть уже достигнутые договорённости»³⁰. Такое положение в очередной раз актуализировало обращение к тактике малых шагов. На Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности Россия заявила, что линия на конфронтацию не приведёт к позитивным подвижкам в приднестровском урегулировании. Было отмечено, что взаимодействие сторон нуждается в возвращении в конструктивное русло тактики малых шагов³¹.

Сходство и различие инструментов устойчивого диалога

В экспертных и дипломатических кругах в контексте приднестровского урегулирования стали обобщённо говорить о «малых шагах и мерах укрепления доверия». Например, ряд инициатив сторон, выработанных в 2012–2015 годах в результате тактики малых шагов и отражённых в протоколах пакета «Берлин-плюс», ОБСЕ называет мерами укрепления доверия³², в то время как ранее в документах Организации под этим понималось содействие развитию открытого и толерантного молдавского общества, основанного на уважении верховенства закона и прав человека.

Логика таких обобщений объяснима. *Во-первых*, и меры укрепления доверия, и тактика малых шагов должны были способствовать улучшению условий жизни населения по обе стороны Днестра, с одной стороны, и обеспечивать непрерывность и

устойчивость мирного диалога – с другой. В ЕС отмечали, что ожидаемым результатом мер укрепления доверия должно стать «экономическое, социальное и секторальное сближение посредством совместных инициатив между двумя берегами Днестра», что обеспечивало бы положительное влияние на процесс приднестровского урегулирования³³. При этом особенно подчёркивалось, что помощь должна быть сосредоточена на темах, которые не являются политически чувствительными и постепенно открывают новые области для сотрудничества. Тактика малых шагов выстраивается на таком же фундаменте.

Во-вторых, в обоих подходах ключевую роль в выработке совместных решений играли экспертные группы. *В-третьих*, эти подходы объединяет принцип взаимности, когда уступки одной стороны служили первым шагом навстречу и мотивировали партнёров к таким же результативным взаимовыгодным договорённостям.

Кроме того, оба подхода поддерживались всеми вовлечёнными в переговорный процесс игроками. Более того, третья сторона получила возможность применения инструментов оказания прямой помощи, когда стремление сторон конфликта к достижению договорённостей дополнительно стимулировалось через практическое содействие посредников и наблюдателей при реализации конкретных проектов (техническое, экспертное, финансовое).

Наконец, также общим для мер укрепления доверия и тактики малых шагов было то, что они могли носить как односторонний, так и двусторонний или многосторонний характер. Инициативы могли быть результатом прямых договорённостей участников конфликта, а могли предлагаться третьей стороной. Будучи односторонними

³⁰ Statement by Mr. Tryapitsin, Ambassador-at-Large of the Ministry of Foreign Affairs. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/chairmanship/455434> (дата обращения: 20.07.2021).

³¹ Там же.

³² Меры по укреплению доверия. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/392663> (дата обращения: 20.07.2021).

³³ European Commission, European Neighbourhood Policy EU/Moldova Action Plan, 9 December 2004, p. 11. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf (дата обращения: 20.07.2021).

Таблица
Объём выделенного ЕС финансирования в рамках Программы поддержки мер укрепления доверия

	Программы I, II	Программа III	Программа IV	Программа IV
Год	2009–2012	2012–2015	2015–2018	2019–2022
Млн евро	7,7	13,0	23,0	10,6

Источник: составлено автором по данным Европейской комиссии (<https://ec.europa.eu>).

предложениями конфликтующих сторон, они являли собой жесты доброй воли, призванные побудить партнёра по переговорам к предметному взаимодействию.

Тем не менее отождествлять тактику малых шагов и меры укрепления доверия не стоит, так как между ними есть выраженные концептуальные различия.

В отличие от тактики малых шагов, в рамках которой во многих случаях при наличии политической воли решения могут быть реализованы без внешней поддержки, программы мер укрепления доверия в высокой степени зависят от внешнего финансирования. Объёмы выделенного ЕС финансирования в рамках Программы поддержки мер укрепления доверия показаны в таблице³⁴.

Немаловажным отличием реализуемых международными донорами мер укрепления доверия от тактики малых шагов является и то, что последняя не может проводиться вне двустороннего диалога Молдова–Приднестровье и пусть и не на первом этапе, но в итоге требует согласования конкретных мероприятий и проектов в формате дипломатии «первого трека». При этом подключение к реализации малых шагов различных институтов гражданского общества во многих случаях допускалось, но никогда не было необходимым условием.

Что же касается мер укрепления доверия, то они изначально задумывались как диалог различных институтов гражданского общества с обоих берегов Днестра, то есть как дипломатия «второго трека», с возможным включением местных организаций низового уровня, то есть диплома-

тии «третьего трека» [Райманн 2007: 54]. При вовлечении в проекты представителей политического руководства и дипломатов сторон нередко складывался смешанный формат, то есть дипломатия «полуторного трека». Примером могут быть создаваемые при активной поддержке Германии Баварские конференции ОБСЕ по мерам доверия, когда в 2009–2011 годах, несмотря на паузу в официальных переговорах, организации удалось обеспечить неформальное участие в конференциях дипломатов и высшего руководства сторон конфликта. После возобновления переговоров в 2012 году практика участия официальных лиц в Баварских конференциях сохранилась. Тем не менее, опираясь на учредительные документы программ по мерам укрепления доверия (ЕС, ПРООН, Совета Европы), можно констатировать, что первоочередной задачей было не налаживание диалога на политико-дипломатическом уровне, а наращивание потенциала сотрудничества местных организаций гражданского общества, укрепление такого сотрудничества и установление устойчивых партнёрских отношений между НПО, учреждениями культуры и спорта, малым и средним бизнесом, СМИ.

В отличие от малых шагов, меры укрепления доверия не требовали согласования на уровне лидеров или политических представителей Кишинёва и Тирасполя. Международные партнёры проводили консультации с властями Молдовы и Приднестровья по отдельности и только тогда, когда это требовалось для имплементации конкретных проектов. Чаще всего операторами по реализации мер укрепления дове-

³⁴ Без учёта финансирования по линии Совета Европы и отдельных государств, на разных этапах выделявших финансовые средства на меры укрепления доверия.

рия выступали НПО, действовавшие в рамках своих уставов на обоих берегах Днестра без специальных согласований с властями в регионе конфликта. При этом некоторые проекты, как, например, Приднестровские диалоги и Impact, были направлены на организацию диалога молодежи, местных активистов, предпринимателей и журналистов, а также авторитетных экспертов в области экономики и социальных наук из Молдовы и Приднестровья [Cristescu, Matveev 2011: 19].

Ещё одно ограничение тактики малых шагов обусловлено рамками приднестровского урегулирования – достигавшиеся договорённости всегда были направлены на его продвижение. Между тем программа поддержки мер укрепления доверия ЕС содержит немало проектов, никак не относящихся к приднестровскому мирному процессу, например проекты в молдавском автономном регионе Гагаузия. Отдельные меры направлены на «расширение возможностей местных субъектов в Гагаузии для того, чтобы они могли реализовывать и контролировать приоритеты развития в сотрудничестве с центральными властями Молдовы»³⁵. Миссия ОБСЕ к мерам укрепления доверия относит также поддержку усилий по процессу определения компетенций автономного гагаузского региона в национальном законодательстве Молдовы.

Тактику малых шагов ограничивает её неразрывная связь с переговорным процессом, который стороны ведут как на многостороннем (формат «5+2», экспертные группы), так и на двустороннем (официальные и неофициальные встречи лидеров и политических представителей сторон в формате «1+1») уровне. В то же время меры укрепления доверия, проводимые внешними игроками, не лимитированы переговорным процессом и могут быть направлены на институты гражданского общества и реализованы в широком контексте приднестровского урегулирования без участия официальных структур.

* * *

В настоящее время посредники и наблюдатели располагают обширным инструментарием укрепления политической воли и повышения договороспособности сторон. При умелом использовании эти инструменты обеспечивают продвижение переговоров, в том числе через оказание прямой технической или финансовой помощи. Мирный процесс в Приднестровье знает немало успешных примеров, включая демонтаж аварийной подвесной воздушно-канатной дороги в Зоне безопасности, который удалось реализовать благодаря помощи России, вывоз радиоактивных источников и пестицидов из Приднестровья, осуществлённый при поддержке Миссии ОБСЕ, или ремонт очистных сооружений на реке Днестр, произведённый при содействии Германии.

Особенность поддержанной международными участниками тактики малых шагов выражается в нацеленности на ощутимый согласованный на двустороннем уровне практический результат, для достижения которого требуется в первую очередь слаженная совместная работа отраслевых экспертов, а затем – проявление политической воли и, в большинстве случаев, проведение переговоров.

Все вовлечённые в переговорный процесс внешние игроки активно высказываются за сохранение диалога сторон, нацеленного на достижение ощутимых практических результатов в неполитизированных областях, будь то меры укрепления доверия или тактика малых шагов. Даже в моменты обострения ситуации на политико-дипломатическом треке действенность этих механизмов обеспечивается устойчивостью работы экспертных групп благодаря отсутствию конфликтного потенциала в контактах между представителями различных профильных структур, поскольку у них нет политических полномочий.

В целом такой подход способствует укреплению веры в общий прогресс и в ито-

³⁵ Меры по укреплению доверия. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/mission-to-moldova/392663> (дата обращения: 20.07.2021).

ге позволяет обеим сторонам с большей уверенностью продвигаться вперёд. Это особенно актуально для таких этнополитических конфликтов, в которых, как в случае с Приднестровьем, международно-политические обстоятельства не позволяют предпринять революционные шаги в направлении разрешения конфликта, и поэтому концентрация на решении социально-экономических вопросов даёт возможность сохранять диалог.

Сложно сказать, способна ли такая динамическая модель привести к «большому

шагу». Исследуемый кейс позволяет констатировать, что тактика малых шагов, реализуемая в Приднестровье, не разрешает конфликт и не выстраивает модель урегулирования. Тем не менее она формирует атмосферу доверия, особую культуру ответственного взаимодействия, даёт возможность изменить отношения, перевести их из конфронтационных в кооперационные, улучшая качество этих отношений между отдельными представителями и социальными группами сторон конфликта, влияя таким образом на обстановку в конфликтном регионе.

Список литературы

- Алексеева Т.А., Казанцев А.А.* Внешнеполитический процесс. Сравнительный анализ. М.: Аспект Пресс, 2012. 223 с.
- Михайлов С.А.* Политика Европейского союза в отношении Молдавии и приднестровского урегулирования: институциональный и национальный аспекты // Проблемы национальной стратегии. 2013. № 2. С. 60–77.
- Лебедева М.М.* Публичная дипломатия в урегулировании конфликтов // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 4. С. 45–56.
- Пиклес К.* Совместно обсуждая возможные меры // Журнал ОБСЕ. Октябрь–ноябрь 2009. С. 18–21.
- Райманн К.* К трансформации конфликта: обзор современных теорий урегулирования конфликтов // Этнополитический конфликт: пути трансформации. Настольная книга Бергхофского центра / Под ред. В.А. Тишкова, М.С. Устиновой. 2007. С. 51–76.
- Райнхардт Р.О.* Новые формы и методы дипломатии // Международная аналитика. 2020. Т. 11 (4). С. 11–20. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-4-11-20>.
- Сондерс Г.Г.* Устойчивый диалог в конфликтах: трансформации и изменения. М.: Аспект Пресс, 2019. 382 с.
- Степанова Е.А.* Динамика диалога в конфликтах: второй трек // Пути к миру и безопасности. 2019. № 1(56). С. 135–146. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2019-1-135-146>.
- Штански Н.В.* Особенности урегулирования «конфликтов идентичности»: казус Приднестровья // Международные процессы. 2014. № 1–2. С. 33–50.
- Штански Н.В., Паламарчук Д.Н., Камбур Д.Н.* Блокада Приднестровья: выживание вместо развития. Весь путь меж двух огней: рабочая тетрадь. Бендеры: Полиграфист, 2014. 56 с.
- Cimmino R.* The Transnistrian Gambit // Harvard International Review. 2019. Vol. 40. No. 1. P. 15–17. Conflict Resolution: Track Two Diplomacy / ed. by J.W. McDonald, D.B. Bendahmane. Washington D.C.: Foreign Service Institute, US Department of State, 1987. 89 p.
- Cristescu R., Matveev D.* Peacebuilding and Conflict Prevention in Moldova: the role of the EU. Civil Society Dialogue Network (CSDN). 2011. 30 p. URL: http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/02/EPLO_CSDN_Background-doc_Study_Moldova.pdf (дата обращения: 20.07.2021).
- Diamond L., McDonald J.W.* Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1996. 192 p.
- Douglas N., Wolff S.* Economic Confidence-Building Measures and Conflict Settlement: The Case of Transnistria // ZOIS Work in Progress. 2018. Vol. 1. P. 18.
- Istomin I., Bolgova I.* Transnistrian strategy in the context of Russian–Ukrainian relations: the rise and failure of “dual alignment” // Southeast European and Black Sea Studies. 2016. Vol. 16. No. 1. P. 169–194. DOI: 10.1080/14683857.2016.1148412.
- Fisher R., Brown S.* Getting together: Building relationships as we negotiate. Penguin, 1989. 158 p.
- Fouere E.* OSCE's efforts to resolve the conflict // “Frozen conflicts” in Europe / ed. by A. Bebler. Verlag Barbara Budrich, 2015. P. 57–68.
- Freedman L.* The transformation of strategic affairs. Routledge, 2017. 144 p. <https://doi.org/10.4324/9780203820001>.
- Herbert S.* Lessons from confidence building measures // Governance Social Development Humanitarian Conflict Helpdesk research report. 2014. No. 1131. P. 1–10.

- Kazantsev A.A., Rutland P., Medvedeva S.M., Safranchuk I.A.* Russia's policy in the "frozen conflicts" of the post-Soviet space: from ethno-politics to geopolitics // *Caucasus Survey*. 2020. Vol. 8. No. 2. P. 142–162.
- Kemoklidze N., Wolff S.* Trade as a confidence-building measure in protracted conflicts: the cases of Georgia and Moldova compared // *Eurasian Geography and Economics*. 2020. Vol. 61. No. 3. P. 305–332.
- Montville J.V.* The healing function in political conflict resolution // *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1993. P. 112–127.
- Montville J.V.* Track two diplomacy: The work of healing history // *Whitehead Journal of Diplomacy & International Relations*. 2006. Vol. 7. P. 15–25.
- Osgood C.E.* The psychologist in international affairs // *American Psychologist*. 1964. Vol. 19. No. 2. P. 111–118. <https://doi.org/10.1037/h0039907>.
- Popescu N., Litra L.* Transnistria: A bottom-up solution. European Council on Foreign Relations (ECFR), 2012. 16 p.
- Ramler Ph.* Confidence-building measures in the Transnistrian. Presentation for the OSCE Chairmanship Workshop on Post-Conflict Rehabilitation: Stabilization, Reconstruction and Peace building, Working Session. Vol. 2. 2011. P. 1–5.
- Robson C., McCartan K.* Real world research: a resource for users of social research methods in applied settings. Wiley, 2016. 374 p.
- Rogstad A.* Imperialistisk plan eller post-imperialistisk refleks? Russlands Transnistria-politikk revurdert [Imperialist plan or post-imperialist reflex? Re-assessing Russia's Transnistria policy] // *Nordisk Østforum*. 2012. Vol. 26. No. 1. P. 31–52.
- Schelling T.C.* The Strategy of Conflict. Cambridge, MA: Harvard UP, 1960. 204 p.
- Wolff S.* Confidence-building Measures An Overview of Elite-level Options. 2012. <http://www.stefanwolff.com/files/Confidence-building%20Measures.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

'SMALL STEPS' APPROACH TO CONFLICT SETTLEMENT

THE CASE OF TRANSNISTRIA

NINA SHEVCHUK

North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint Petersburg, 199178, Russia

Abstract

The article analyzes the phenomenon of the small steps tactics in the peace process. An attempt is made to demonstrate how the systematic interaction of the parties to resolve non-politicized issues allows either to avoid another "freeze" of the negotiation process, or, at least, to maintain an informal dialogue when negotiations are not conducted at the political and diplomatic level. This approach is adjacent to the Track II diplomacy or one-and-a-half track diplomacy, as well as to the concepts of sustainable dialogue and confidence building measures. Reconciliation and finding a reliable formula for settlement is impossible in cases of protracted and smoldering conflicts without creating a sufficient level of mutual trust, at least between those social groups of representatives of the parties who form the political agenda and who are at the negotiating table. The study allowed the author to identify the similarity of confidence building measures and the "small steps" tactics, as well as conceptual differences that allow us to talk about its innovative nature. The article reviews the positive narratives of the "small steps" tactics and identifies limitations for its application. For this purpose, archival documents of the negotiation process, reports of the OSCE and foreign ministries of the parties to the conflict, statements of the involved participants, as well as the personal experience of the author, who was involved for a number of years in the negotiation

process on the Transnistrian settlement in the "5+2" format. The paper concludes that the "small steps" tactic is not able to resolve the conflict or build a settlement model, but, thanks to the principle of mutual security of behavior models, it makes it possible to achieve a change in the relations of the parties to the conflict, to transfer them from confrontational to cooperative, thus influencing the situation in the conflict zone. Keywords: "small steps" tactics; confidence building measures; sustainable dialogue; conflict resolution; "one-and-a-half track" diplomacy; negotiation formats.

Keywords:

small steps tactics; confidence building measures; sustainable dialogue; conflict resolution; one-and-a-half track diplomacy; negotiation formats; Transnistria.

References

- Alekseeva T.A., Kazantsev A.A. (2012). *Vneshnepoliticheskii protsess. Sravnitel'nyi analiz* [Foreign Policy Process. Comparative Analysis]. Moscow: Aspekt Press. 223 p.
- Cimmino R. (2019). The Transnistrian Gambit. *Harvard International Review*. Vol. 40. No. 1. P. 15–17.
- Cristescu R., Matveev D. (2011). *Peacebuilding and Conflict Prevention in Moldova: the role of the EU*. Civil Society Dialogue Network (CSDN). 30 p. Available at: http://eplo.org/wp-content/uploads/2017/02/EPLO_CSDN_Background-doc_Study_Moldova.pdf (accessed: 20.07.2021).
- Diamond L., McDonald J. W. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford, CT: Kumarian Press. 192 p.
- Douglas N., Wolff S. (2018). Economic Confidence-Building Measures and Conflict Settlement: The Case of Transnistria. *ZOIS Work in Progress*. Vol. 1. 18 p.
- Istomin I., Bolgova I. (2016). Transnistrian strategy in the context of Russian–Ukrainian relations: the rise and failure of "dual alignment". *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 16. No. 1. P. 169–194. DOI: 10.1080/14683857.2016.1148412.
- Fisher R., Brown S. (1989). *Getting together: Building relationships as we negotiate*. Penguin. 158 p.
- Fouere E. (2015). OSCE's efforts to resolve the conflict. In: Bebler A. (ed.) *"Frozen conflicts" in Europe*. Verlag Barbara Budrich. P. 57–68.
- Freedman L. (2017). *The transformation of strategic affairs*. Routledge. 144 p. <https://doi.org/10.4324/9780203820001>.
- Herbert S. (2014). Lessons from confidence building measures. *Governance Social Development Humanitarian Conflict Helpdesk research report*. No. 1131. P. 1–10.
- Kazantsev A. A., Rutland, P., Medvedeva, S. M., Safranchuk, I. A. (2020). Russia's policy in the "frozen conflicts" of the post-Soviet space: from ethno-politics to geopolitics. *Caucasus Survey*. Vol. 8. No. 2. P. 142–162.
- Kemoklidze N., Wolff S. (2020). Trade as a confidence-building measure in protracted conflicts: the cases of Georgia and Moldova compared. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 61. No. 3. P. 305–332.
- Khun'i L. (2015). O vozmozhnosti primeneniya mekhanizma «mer ukrepleniya doveriya» v otnoshenii Kitaya i Taivanya [On The Possibility Of Applying The Mechanism Of "Confidence Building Measures" in relation to China and Taiwan]. *Mezhdunarodnaya analitika*. No. 4. P. 96–109. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2015-0-4-96-109>.
- Lebedeva M.M. (2015). Publichnaya diplomatiya v uregulirovanii konfliktov [Public Diplomacy In Conflict Resolution]. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 13. No. 4. P. 45–56.
- McDonald J. W., Bendahmane D. B. (Eds.) (1987). *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*. Washington D.C.: Foreign Service Institute, US Department of State. 89 p.
- Montville J. V. (1993). The healing function in political conflict resolution. In: *Conflict resolution theory and practice: Integration and application*. Manchester and New York: Manchester University Press. P. 112–127.
- Montville J. V. (2006). Track two diplomacy: The work of healing history. *Whitehead Journal of Diplomacy & International Relations*. Vol. 7.
- Mikhailov S. A. (2013). Politika Evropeiskogo soyuza v otnoshenii Moldavii i pridnestrovskogo uregulirovaniya: institutsional'nyi i natsional'nyi aspekty [European Union Policy towards Moldova and the Transnistrian Settlement: Institutional and National Aspects]. *Problemy natsional'noi strategii*. No. 2. P. 60–77.
- Osgood C. E. (1964). The psychologist in international affairs. *American Psychologist*. Vol. 19. No. 2. P. 111–118. <https://doi.org/10.1037/h0039907>.
- Pikles K. (2009). Sovmestno obsuzhdaya vozmozhnye mery [Discussing Possible Measures Together] Discussing possible measures together. *Zhurnal OBSE*. October–November. P. 18–21. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/67907.pdf> (accessed: 20.07.2021).

- Popescu N., Litra L. (2012). Transnistria: A bottom-up solution. *European Council on Foreign Relations* (ECFR). 16 p.
- Raimann K. (2007). K transformatsii konflikta: obzor sovremennykh teorii uregulirovaniya konfliktov [Towards Conflict Transformation: A Review of Contemporary Theories of Conflict Resolution]. In: Tishkov V. A., Ustinova M. (eds) *Etnopoliticheskij konflikt: puti transformatsii. Nastol'naya kniga Bergkhofskogo tsentra*. P. 51–76.
- Rainkhardt R.O. (2020). Novye formy i metody diplomatii [New Forms and Methods of Diplomacy]. *Mezhdunarodnaya analitika*. Vol. 11. No. 4. P. 11–20. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-4-11-20>.
- Ramler Ph. (2011). Confidence-building measures in the Transnistrian. *Presentation for the OSCE Chairmanship Workshop on Post-Conflict Rehabilitation: Stabilization, Reconstruction and Peace building, Working Session*. Vol. 2. P. 1–5.
- Robson C., McCartan K. (2016). *Real world research: a resource for users of social research methods in applied settings*. Wiley. 374 p.
- Rogstad A. (2012). Imperialistisk plan eller post-imperialistisk refleks? Russlands Transnistria-politikk revurdert [Imperialist plan or post-imperialist reflex? Re-assessing Russia's Transnistria policy]. *Nordisk Østforum*. Vol. 26. No. 1. P. 31–52.
- Schelling T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard UP. 204 p.
- Shtanski N.V. (2014). Osobennosti uregulirovaniya «konfliktov identichnosti»: kazus Pridnestrov'ya [Specifics of The Settlement of "Identity Conflicts": The Case of Transdnistria]. *Mezhdunarodnye protsessy*. No. 1–2. P. 33–50.
- Shtanski N.V., Palamarchuk D. N., Kambur D. N. (2014). *Blokada Pridnestrov'ya: vyzhivanie vmesto razvitiya. Ves' put' mezh dvukh ognei: rabochaya tetrad'* [Blockade of Transdnistria: Survival Instead of Development. All The Way Between Two Fires: Workbook] Bendery: Poligrafist. 56 p.
- Sonders G. G. (2019). *Ustoichiviy dialog v konfliktakh: transformatsii i izmeneniya* [Sustainable Dialogue in Conflicts: Transformation and Change]. Moscow: Aspekt Press. 382 p.
- Stepanova E. A. (2019). Dinamika dialoga v konfliktakh: vtoroi trek [The Dynamics of Dialogue in Conflicts: Track Two]. *Puti k miru i bezopasnosti*. No. 1(56). P. 135–146. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2019-1-135-146>.
- Wolff S. (2012). *Confidence-building Measures An Overview of Elite-level Options*. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/Confidence-building%20Measures.pdf> (accessed: 20.07.2021).