

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТАХ

На примере попыток урегулирования отношений между Сербией и Черногорией

Е.С. Чимирис

Границы государств, ранее входивших в Югославию, оставались неизменными вплоть до 21 мая 2006 г., когда Черногория провела референдум о независимости и вышла из состава Союзного государства (Федерации) Сербии и Черногории. Этот казус представляет интерес по целому ряду причин: во-первых, между распадом Югославии и сецессией прошло довольно много времени; во-вторых, данная сецессия показала, что процесс формирования окончательных границ государств и иных территориальных единиц в Европе еще не завершен. Более того, проблема албанского анклава Сербии – Косово, в свою очередь, сопрягается с конфликтами, развивающимися на постсоветском пространстве – вокруг Приднестровья, Абхазии, Северной Осетии.

Активную роль в развитии взаимоотношений между Сербией и Черногорией играл Европейский союз, что неудивительно в силу ряда причин. Во-первых, ЕС был заинтересован в сохранении мира и стабильности в Балканском регионе; во-вторых, для него было выгодно сохранение за этим фрагментом бывшей Югославии статуса единого государства, так как в этом случае можно было бы иметь дело с одним актором, а не двумя, как в настоящий момент. Кроме того, это был вопрос стабильности в регионе, так как отделение Черногории могло стать прецедентом для Косово и Республики Сербской в Боснии. С другой стороны, в независимости Черногории были явно не заинтересованы Италия (из опасений, что новая независимая страна станет прибежищем для организованной преступности) и Испания (сецессия Черногории была бы нежелательным примером для Страны басков и Каталонии). Отделение Черногории могло также привести к радикализации внутривнутриполитической жизни в Сербии, усилив позиции сторонников единства Сербии и Черногории и противников выхода Косово из состава Сербии [Черногория... 2005].

Отдельного внимания заслуживает политика “европеизации” (политика ЕС по урегулированию конфликтов), проводимая не только в отношении Сербии и Черногории, но и в ряде других конфликтных точек Европы (в Приднестровье, Абхазии, на Кипре и т.д.). Выявление существа этой политики, оценка ее эффективности на примере участия Европейского союза в процессах, происходящих между Сербией и Черногорией, и является основной целью данной статьи.

Европейский союз выработал ряд мер, при помощи которых он стремится регулировать и разрешать конфликты. В данном случае мы уделим осо-

бое внимание механизму “европеизации”, который предполагает трансформацию внутренних институциональных структур и политической практики той или иной страны под воздействием мер, вырабатываемых на общеевропейском уровне. По сути дела, речь идет о внешнем давлении ЕС на внутренние процессы страны с целью привести их в соответствие с европейскими образцами*. Очевидно, что вовлечение в европейские структуры стран, готовых к сотрудничеству и действующих согласно установленным правилам, и даже предоставление им потенциальной возможности вхождения в состав ЕС и является основным стимулом этой политики.

За основу наших рассуждений будет принято понятие “европеизации”, используемое в научно-исследовательском проекте “Европейские институциональные модели как инструменты разрешения конфликтов в разделенных государствах европейской периферии: сравнительное исследование”: “...*Европеизацию* в области урегулирования и разрешения сепаратистских конфликтов следует понимать как процесс, приводимый в действие и стимулируемый европейскими институтами, прежде всего Европейским союзом, путем привязки окончательного исхода конфликта к определенной степени интеграции заинтересованных сторон в европейские структуры” [Европеизация... 2005: 27]. В данной статье мы рассмотрим подход, который основывается на теории рационального выбора. Г.Нутчева и М.Хёйссен – авторы статьи о Сербии и Черногории в рамках уже упомянутого выше крупномасштабного исследования пришли к выводу, что для ЕС абсолютно невыгодно разделение государства. Усиление давления со стороны ЕС должно было, по их мнению, стимулировать договоренность Сербии и Черногории об общих правилах сосуществования и сохранения федеративного государства. Наградой за это должно было бы стать предоставление им возможности совместного вступления в ЕС. При этом вариант признания независимости Черногории авторы оценивали как осложняющий вступление в ЕС и потому невыгодный для самой Черногории [Европеизация... 2005: 145-151]. Последующая рецессия побуждает нас к пересмотру релевантности данного подхода к анализу конфликта, а также его прогностического потенциала.

Политика “европеизации” делает основной акцент на преобразовании структуры интересов, что осуществляется методом “кнута и пряника” в соответствии с рекомендациями *теории рационального выбора*. Подразумевается, что посредством санкций и поощрений ЕС имеет возможность привести стороны конфликта к желаемому результату. Основным условием эффективности политики “европеизации” является то, насколько ценными оказываются процессы европейской интеграции для внутренних игроков. При этом важен не столько официальный политический дискурс, ориентированный на ценности евроинтеграции, сколько реальный интерес участников конфликта.

* Применение политика “европеизации” на европейской периферии стало предметом изучения ряда исследователей (Б.Коппитерс, М.Эмерсон, М.Хёйссен, Т.Ковзиридзе, Г.Нутчева, Н.Точи, М.Валь), которые проанализировали степень эффективности этой политики на примере участия ЕС в разрешении соответствующих сепаратистских конфликтов. О различных подходах к политике “европеизации” [см. Börzel, Risse 2000].

В частности, предполагалось, что если ЕС сочтет сецессионные процессы нежелательными, то будет создана такая структура возможностей, которая подтолкнет стороны конфликта к варианту свободной федерации или конфедерации. Однако реальный исход событий в рассматриваемом нами случае поставил под вопрос эффективность модели рационального выбора. Стимулы вступление в ЕС не сработали так, как это предусматривалось, а успешной (в известной мере) оказалась лишь стратегия политических элит Черногории, ориентированная на достижение независимости и последующее самостоятельное вступление в ЕС.

ГРАНИЦЫ ПРИМЕНИМОСТИ МОДЕЛИ РАЦИОНАЛЬНОГО ВЫБОРА

Теория рационального выбора (ТРВ) имеет объектом исследования индивидов, организации или государства, которые действуют в рамках определенной институциональной среды. Именно эта среда с ее ограничениями формирует выбор индивида, взвешивающего все плюсы и минусы и выбирающего наиболее выгодную для себя стратегию поведения. С точки зрения М.Олсона, одной из ключевых мотиваций участия актора в какой-либо ассоциации является его индивидуальная заинтересованность в реализации собственной цели. Основная функция организации — отстаивание интересов ее членов, однако стоит оговориться, что членство в организации подразумевает некое единство целей у всей совокупности индивидов, состоящих в организации. У каждого индивида существует своя иерархия ценностей и приоритетов, исходя из которой он принимает решение о вступлении в организацию [Olson 1965: 15].

Для изучения коллективного действия, объектом которого является организация или общество, А.Хиршман предлагает использовать систему категорий: *exit* (выход) — *voice* (недовольство) — *loyalty* (лояльность). Стоит оговориться, что изначально теория А.Хиршмана создавалась для фирм, производящих товары массового спроса, но затем она получила расширительное значение и стала применяться для любых организаций [Hirschman 1970: 78], как для рыночных по своей природе, так и для нерыночных. Стратегия *exit* подразумевает отказ актора от участия в процессе вследствие его неудовлетворенности ситуацией в группе. Стратегия *voice* наоборот является попыткой актора изменить политику системы, ее практики. В более широком понимании эту стратегию можно отнести к одной из базовых функций государства в целом, а именно — “артикуляции интересов” (по терминологии Г.Алмонда).

Если проследить ход мыслей рационального актора, который решает, каким образом отреагировать на изменения ситуации в организации, то вначале он предпочтет использовать *voice*, так как после использования *exit* никакая другая стратегия не будет ему доступна. Впрочем, одного рационального мышления недостаточно. Во-первых, стратегия *voice* более затратная и несет определенные транзакционные издержки, поэтому в зависимости от того, каковы будут предполагаемые результаты использования *voice*, может быть принято решение об использовании варианта *exit*. Вероятность применения *exit* увеличивается с ростом транзакционных издержек от использования *voice*. Во-вторых, если *exit* — это просто одновременное

решение, то *voice* — это искусство новых решений. Поэтому с увеличением частоты использования варианта *exit* уменьшается возможность обращения к варианту *voice*. Барьером к использованию варианта *exit* является категория *loyalty*, которая повышает цену *exit*.

Некоторые авторы считают, что применительно к изучению политики ЕС ТРВ является “зонтичной”, в рамках которой разворачиваются более конкретные методы исследования: институционализм, “теория игр” и т.п. Поэтому, полагают они, сама по себе ТРВ не может быть подкреплена или опровергнута эмпирическим материалом [Pollack 2006].

Вместе с тем ТРВ лежит в основе теоретических моделей исследования конфликтов, которые исходят из допущения, что в любом конфликте каждая из сторон стремится к собственной выгоде. Однако для практических целей была разработана “модифицированная модель рационального выбора”, принимающая во внимание не только утилитарные, но и иные, в частности, идеологические выгоды [Nicholson 1989].

С точки зрения экспонентов теории рационального выбора, стороны международного конфликта имеют одинаковое представление о происходящем, благодаря чему демонстрируют схожую рациональность. В частности, в докладах Европейской Комиссии зафиксировано следующее понимание интересов сторон: движение к демократическим институтам, верховенству закона, стабильности и единым экономическим нормам и правилам. Именно эти ценности должны были быть воплощены в случае успешного продвижения Союзного государства Сербии и Черногории в ЕС.

С точки зрения евробюрократов, политический процесс в Союзном государстве не был достаточно демократичен именно в силу отсутствия консенсуса по поводу совместного сосуществования, а также из-за отказа выполнять единое законодательство Союзного государства [Commission... 2005]. Иными словами, следование установленным критериям вступления в ЕС помогло бы урегулировать отношения внутри Союзного государства, что предотвратило бы распад и дестабилизацию обстановки в регионе.

Соответствующая стратегия воздействия на конфликт предполагала повышение издержек обоих партнеров по Союзному государству в случае, если их действия будут нежелательными для ЕС, и увеличение “бонусов” — в случае желательных действий. Нельзя утверждать, что стратегия ЕС основывалась исключительно на предписаниях ТРВ, но, тем не менее, именно они решающим образом воздействовали на формирование стратегии управления конфликтом. Но каков был итог участия ЕС в этом конфликте? Известно, что в случае кипрского конфликта подобная практика не привела к удовлетворительному решению, и в результате только греческая часть острова получила возможность вступить в ЕС. Однако, имеется пример Бельгии, где именно членство в ЕС стало дополнительным фактором, сдерживающим распад страны на валлонскую и фламандскую части.

Политика расширения ЕС часто рассматривается как элемент его общей внешней политики, более того, в последнее время исследователи склонны пересматривать прежде доминировавшие оценки *реактивности* политики расширения Сообщества [см., например, Ginsberg 1989], характеризуя ее как *активную* [Sjursen, Smith 2001]. Иными словами, расширение ЕС рас-

смачивается как метод достижения им выгодной для себя внешнеполитической конъюнктуры, — в первую очередь стабильности и безопасности в европейском регионе.

В контексте данной стратегии ЕС ключевыми представляются следующие вопросы: *в какой мере поведение элит Сербии и Черногории соответствовало моделям целерационального поведения, которыми руководствовались в своих оценках и прогнозах евробюрократы? И каковы были реальные цели и ценности элит Сербии и Черногории в ходе рассматриваемого конфликта?*

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо рассмотреть иерархии ценностей и структуру целеполагания каждого из акторов данного конфликта.

ОПЫТ ФЕДЕРАЛИЗМА

ЕС стремился сохранить федеративную структуру государства, в более или менее мягкой, пусть даже конфедеративной форме. Чтобы понять, каким образом к этому относились Сербия и Черногория, нужно рассмотреть их опыт федерализма. Так, в процессе распада Югославии исследователь С. Романенко выделил два этапа.

Первый этап — войны в Словении, Хорватии, Боснии и Герцеговине привели к выходу этих государств из состава СФРЮ. Вслед за ними мирным путем обрела независимость Македония.

Второй этап — в 1992 г. образовалась Союзная Республика Югославия, федерация, состоящий из Сербии и Черногории [Романенко 1999].

Распад Сербии и Черногории можно считать началом *третьего этапа* разделения Югославии, к которому также можно отнести и процессы, происходящие сегодня вокруг Косово.

Если рассматривать традиции федерализма, существовавшие с начала формирования государственности на этой территории, то можно отметить, что вплоть до второй половины XIX в. Австро-Венгрия контролировала Словению и Хорватию, Венеция — побережье Адриатики, Сербия (включавшая территории нынешней Черногории и Македонии) и Босния находились под властью Османской империи.

В 1878 г. на Берлинском Конгрессе Сербия получила независимость, позднее независимой стала и Черногория. 1 декабря 1918 г. Босния, Хорватия и Словения присоединились к Сербии, затем их примеру последовала Македония. После Первой мировой войны в созданное королевство сербов, хорватов и словенцев была включена Черногория (позднее, в 1929 г. государство получило название Югославия). “Первая Югославия” была конституционной монархией с парламентом, у власти находилась династия Карагеоргиевичей, которая проводила политику централизации, что вызывало недовольство у национальных меньшинств. В Черногории существовали различные мнения по поводу положения страны: “белые черногорцы” поддерживали централистскую просербскую политику, “зеленые черногорцы” выступали за ослабление объединительной политики [Европеизация... 2005].

В течение Второй мировой войны страну разделили оккупанты: Большую часть страны аннексировала Германия, побережье было отдано Италии, Македония — Болгарии, Косово — Албании, территории на севере страны оказались под Венгерской юрисдикцией. За годы войны возникло

два основных движения сопротивления: *четники* (роялисты, выступавшие за реставрацию монархии и Югославии в ее первом варианте) и *партизаны* (коммунисты под командованием И.Броз Тито). После победы партизан с 29 ноября 1945 г. страна стала называться Федеративной Народной Республикой Югославия. Конституция 1946 г. закрепила федеративную структуру из шести республик (Словения, Хорватия, Босния-Герцеговина, Сербия, Черногория и Македония). Республика Сербия включала автономный край Воеводину со значительным венгерским большинством, и автономную область Косово с албанским большинством. Автономные края обладали меньшими правами, чем республики. Хотя все республики имели конституционные собрания, собственный флаг и другие символы суверенитета, основные решения принимались в Политбюро югославской компартии.

Конституция 1963 г., и особенно конституционная поправка 1967 г., институционализировали роль республик, создав Палату национальностей с 20 представителями от каждой республики и 10 представителями от автономных краев. Конституция 1974 г. предоставила большую территориальную автономию Косово, по статусу приравняв его к Воеводине. Национальное возрождение конца 1960-х – начала 1970-х годов затронуло Черногорию наравне с остальными республиками Югославии. После смерти Тито в Сербии, на волне “антибюрократической революции” и массовых акций протеста, к власти пришел С.Милошевич. Он устроил внутривластный переворот, потеснив своего соратника И.Стамболича. Стремясь распространить свое влияние на территории, заселенные сербами (на Косово, Воеводину, а также Боснию и Черногорию), Милошевич стал активно использовать и поощрять националистические настроения в обществе. В результате в 1989 г. власть в Черногории захватила элита, лояльная Милошевичу, а во главе Лиги коммунистов встали М.Булатович и М.Джуканович, которые после выборов 1990 г. заняли посты президента и премьер-министра Черногории соответственно.

Процесс распада Югославской Федерации был связан в основном с экономическими факторами – более успешные в экономическом плане республики (Хорватия, Словения) стремились к самостоятельности и выходу из состава СФРЮ. Только Черногория высказалась за сохранение союза с Сербией. В сентябре – октябре 1991 г. при поддержке Европейского союза была проведена конференция, на которой был предложен План Каррингтона. Этот план предлагал Югославии формулу “a la carte”, при которой каждая республика могла выбрать степень своего суверенитета. Милошевич выступил против этого плана, а президент Черногории Булатович его поддержал. Однако, под давлением сербской стороны, власти Черногории были вынуждены пойти на уступки и поддержать идею создания новой федерации без участия отделившихся республик. В результате была образована Союзная Республика Югославия.

Принятая в 1992 г. Конституция номинально закрепляла принципы демократии, включая гарантии прав меньшинств. В отношении статуса Сербии и Черногории в союзе эта Конституция была достаточно противоречива, сочетая элементы федеративного и конфедеративного устройства:

- 1) в документе подтверждался не только суверенитет республик, но и единство федеративного государства;
- 2) субъектам-учредителям не предоставлялось право на сессию;
- 3) каждой из республик давалось право развивать собственные международные отношения, каждая могла иметь министерство иностранных дел.

Федеральный Парламент состоял из двух палат: первая палата отражала демографический перевес сербов, вторая основывалась на равном представительстве обеих республик.

СОЮЗНОЕ ГОСУДАРСТВО

Проблемы во взаимоотношениях между двумя республиками были следствием правовой асимметрии, поставившей Черногорию в зависимость от решений, принимаемых Сербией. В период коммунистического правления Черногория была одной из наименее развитых республик* [Bieber 2003]. Республики имели различные интересы, в частности, экономические: промышленность Сербии требовала политики протекционизма, тогда как Черногория стремилась к максимально открытым рынкам внешней торговли, а с 1999 г. стала использовать в качестве валюты немецкую марку, перейдя затем в зону евро (в Сербии продолжал действовать динар).

В политическом плане в 1990-е годы идея независимости Черногории не была популярной [Segovic 2002]. За независимость республики выступал Либеральный Альянс Черногории, который апеллировал к истории республики и критиковал сербский национализм**. За союз с Сербией выступала Народная партия, которая настаивала на прочных культурных и исторических связях между двумя республиками. Демократическая партия Сербии (ДПС), которая поддерживала Джукановича, на тот момент не определилась с четкой позицией по данному вопросу.

Военные действия, которые вела тогда Сербия в бывших югославских республиках, не находили поддержки в Черногории. Со своей стороны Сербия противилась активным контактам Черногории с Албанией и Хорватией, Черногории было запрещено иметь своего министра обороны, и на ее территории были размещены подразделения сербской армии. Со стороны Черногории периодически звучали жалобы на ущемление ее прав, но в целом конфликт находился в латентной стадии.

После Дейтонских соглашений, в конце 1995 – начале 1996 гг., когда военные действия были прекращены, отношения между союзным государством и международным сообществом стали заметно улучшаться. Правительство Черногории восприняло эту ситуацию как сигнал к налаживанию более тесных контактов с Западом в экономическом и политическом плане, в ущерб федеративным отношениям с Сербией. Уже на этом этапе в глазах элиты и части населения Черногории Сербия стала ассоциироваться с “балластом”, который мешает продвижению в Европу.

* В 1998 г. примерный ВВП Сербии и Черногории составлял 17,75 млн. DM, при этом доля Черногории составляла 7,5%. (По данным Politics, Interests and the Future of Yugoslavia: an Agenda for Dialogue - *ESI Discussion Paper* 26 November 2001).

** Заметим, что Черногория как независимое государство существовала только с 1887 по 1918 гг.

Начиная с 1997 г., Джуканович встал в оппозицию Милошевичу, и это противостояние особенно обострилось после косовского кризиса 1999 г. В этот период произошел раскол ДПС в Черногории, часть ее поддержала Булатовича и впоследствии явилась основой формирования Социалистической Народной Партии. Другая часть партии поддержала Джукановича. После раскола оба политических лидера были выдвинуты в качестве кандидатов на пост президента Черногории. Платформа Джукановича строилась на экономических и политических реформах, а также на сотрудничестве с Западом. Он одержал победу на выборах 1997 г. После его инаугурации и вплоть до свержения Милошевича отношения с Сербией продолжали осложняться. Джуканович окончательно выбрал курс на сепессию.

Черногория стала проводить самостоятельную внешнюю политику, опираясь на активную экономическую поддержку Запада (только за 2000 г. финансовая помощь стране составила 90 млн. долл.). Право на сепессию Черногория отстаивала, основываясь на решениях комиссии Бадентера*. В ответ на эту позицию федеральный парламент союзного государства принял в 2000 г. конституционную поправку, которая вводила прямые выборы в палату республик и отменяла императивные мандаты представителей, что фактически лишало черногорское руководство права вето. За этим последовал бойкот федеральных выборов 2000 г. партиями, выступавшими за независимость Черногории. При этом, по мнению некоторых исследователей, Джуканович поступил чрезвычайно недальновидно, бойкотировав федеральные выборы и не поддержав демократическую оппозицию Сербии: пришедшей к власти на смену Милошевичу Демократической оппозиции Сербии пришлось на федеральном уровне создавать коалицию с реакционной оппозицией Черногории [Win van Meurs 2003].

Мнение граждан Черногории по поводу статуса их республики также претерпевало изменения. Если в 1991 г. две трети черногорцев считали, что федерация — это наилучший вариант для Сербии и Черногории, то к моменту проведения референдума в 2006 г. это соотношение изменилось в пользу сторонников независимости. Стоит отметить, что идея референдума о статусе Черногории родилась давно, однако ее реализация была сопряжена с высокими рисками, поскольку страна при этом делилась на два примерно одинаковых по численности лагеря сторонников и противников независимости. За союз с Сербией выступали в основном северные муниципалитеты (Андреевица, Плужине, Пльевля), а за независимость — области компактного проживания мусульман и албанцев, а также центр страны Цетинье [Huszka 2003].

После 2000 г. сложилась конфликтная ситуация, когда два государства не могли ужиться в составе одной федерации. Политические элиты двух

* Данная Комиссия действовала в 1990-е годы в период, когда решалась судьба Югославии. Она занимала позицию третьей стороны в сепсионных конфликтах и состояла из председателей пяти европейских конституционных судов. Комиссия должна была давать свои рекомендации по возникающим вопросам в ходе мирной конференции. Работа комиссии основывалась на двух принципах: Югославия больше не может существовать как единое государство (четыре из шести республик заявили о желании выйти из ее состава); новые страны должны решать вопрос о своей государственности.

республик разрабатывали программы урегулирования конфликта, однако обсуждение этих проектов не приводило к эффективному результату. Если рассматривать позицию правящей элиты с точки зрения ТРВ, то можно отметить, что сотрудничество с Сербией рассматривалось ею как проигрышный вариант — с одной стороны, потому что западное сообщество было недовольно Сербией, и сотрудничество с ней могло повлиять на отношения Запада к Черногории; с другой, — потому что новые элиты Черногории стремились сформировать собственную электоральную базу из сторонников независимости и нивелировать голоса тех, кто выступал за союз с Сербией.

ПРОЕКТЫ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА

Существовало два проекта по урегулированию конфликта. Один из вариантов назывался “Платформа” и был сформулирован правительством Черногории. Авторы документа выступали за создание конфедерации. Согласно этому проекту сначала две республики получали независимость, затем при помощи референдума они могли принять решение о создании “Союза”, которому были бы делегированы полномочия в трех областях: обороны и внешней безопасности, внешней политики и движения к общему рынку, общей конвертируемой валюты. При этом у каждой республики сохранялись своя армия и дипломатические представительства, тогда как “Союз” брал на себя вопросы членства в евро-атлантических структурах. На экономическом уровне отношения должны были строиться по модели ЕС с четырьмя общими пространствами. Законодательная власть, согласно “Платформе”, должна была иметь вид однопалатного парламента с равным числом депутатов, избранных по процедурам, принятым в республиках. “Платформа” также предполагала проведение референдума о независимости Черногории.

Второй проект был предложен В.Коштуницей и премьер-министром Сербии З.Джинджичем и включал предложения по сохранению федерации. Согласно этому проекту, Югославия должна была стать федерацией, состоящей из двух республик, однако с большим уровнем децентрализации. Ведению федеральных властей отводилось не больше компетенций, чем в проекте правительства Черногории, а именно: внутренняя безопасность, денежная и налоговая система, транспорт, коммуникации. Предполагалось, что федеральная власть будет принимать только рамочные законы по правам человека, правам меньшинств, социальным правам, вопросам собственности, налогам, банкам, торговле, пенсиям и страхованию. При этом республики могли бы самостоятельно развивать собственные формы экономической кооперации на международном уровне. Проект предлагал двухпалатный парламент, в котором Палата республик должна состоять из равного числа делегатов от обеих республик. Делегаты должны были избираться республиканскими парламентами пропорционально партийному представительству. Проект не предусматривал проведения референдума.

После политического переворота и свержения С.Милошевича в 2000 г. интересы политической элиты в Белграде явно были далеки от решения проблем федерализма. Один из наиболее влиятельных политиков, Джинджич, построив сильную властную базу на республиканском уровне, был

способен управлять большинством в Сербском парламенте без поддержки Демократической партии Сербии, руководимой В.Коштуницей [Sovereignty... 2001]. Крыло реформаторов игнорировало проблему федерализма и было нацелено на реинтеграцию страны в международные финансовые институты.

Однако постепенно становилось понятно, что подобное пренебрежение насущными проблемами государственного строительства сильно тормозит процесс реформ. Во-первых, страна не имела единых денежной и фискальной систем и тем самым утрачивала способность вести общую экономическую политику, что усложняло процесс получения международной помощи. Международные финансовые институты решали эту проблему, рассматривая республики в качестве отдельных экономических единиц. Во-вторых, существовали проблемы в сотрудничестве с Интерполом, так как федеральные власти не имели влияния на черногорскую полицию в борьбе с торговлей краденными автомобилями. В-третьих, невозможно было представить, каким образом Югославия может быть включена в программу НАТО по мирному партнерству, когда у каждой республики существовали собственные вооруженные силы. Наконец, Югославия была не в состоянии поддерживать серьезные отношения с ЕС в рамках Соглашения о стабилизации и партнерстве до разрешения проблем, связанных с координацией макроэкономических стратегий и движения товаров и услуг.

Нужен был диалог, проводимый в рациональной проблемной плоскости. Вместо этого внутриполитические разногласия зачастую становились дипломатическим предлогом для отказа от переговоров между черногорской и сербской сторонами по проблемам федеративного устройства. Постепенно к 2001 г. переговоры двух сторон зашли в тупик, и в декабре 2001 г. в процесс вмешался ЕС в лице чиновника высокого ранга Х.Соланы. В качестве мотива Солана указал на перспективы заключения Соглашения о стабилизации и партнерстве с объединенным государством, что открывало странам путь к потенциальному членству в ЕС. Стратегия ЕС была рассчитана на рационального участника конфликта и предусматривала при выполнении необходимых условий и сохранении конфедерации возможность вхождения в состав Сообщества. 14 марта 2002 г. при посредничестве Х.Соланы было подписано трехстороннее соглашение между представителями Сербии, Черногории и Югославии, получившее название Белградского. По сути, документ стал компромиссом и смог до некоторой степени примирить и сблизить позиции сторон. Еще одним результатом этого соглашения стало создание нового государства “Союза Сербии и Черногории” [Serovic 2002].

Белградское соглашение определяло лишь рамочные положения существования нового государства. Впоследствии задачей совместной комиссии двух сторон была выработка и принятие Конституционного Устава и согласование позиций по основным вопросам экономического и политического характера. На данном же этапе Соглашение закрепляло за новым Союзом международный статус единого государства, состоящего из двух республик. Предполагалось, что представительство в международных организациях (ООН, ОБСЕ, ЕС и т.п.) будет осуществляться по принципу ротации, предполагалось также использовать специальную модель представительства в

международных финансовых институтах. На референдум по вопросу о сецессии был наложен трехлетний мораторий. В рамках общегосударственной компетенции предполагалось оставить вопросы безопасности, внутренних и внешних экономических отношений, вопросы правовой защиты граждан и отдельных социальных групп.

Очевидно, что данный документ оставил нерешенными два ключевых вопроса:

1) о политическом статусе созданного государства (федерация или конфедерация);

2) о согласовании экономической политики двух стран.

В данном случае обе стороны, а также сторона-посредник отложили решение вопроса о политическом статусе, поскольку вопросы экономической реинтеграции Сербии и Черногории представлялись более важными и сложными в силу структурных различий экономик двух стран. Если в Сербии были развиты сельское хозяйство и промышленность и, следовательно, ей были выгодны высокие торговые тарифы, то для Черногории, продолжающей существовать на европейские дотации и ориентированной на туризм (к тому же – с обширным теневым сектором) были выгодны низкие тарифы и открытость экономики.

На уровне ЕС Соглашение также вызвало противодействие, так как было абсолютно непонятно, каким образом можно вести переговоры о подписании Соглашения о стабилизации и ассоциировании с государством, в котором не только невозможно установить европейские нормы экономического развития, но которое не способно гармонизировать эти нормы внутри себя самого.

Как уже было отмечено, политическая составляющая конфликта, который разворачивался вокруг вопроса о будущем статусе нового Союзного государства после подписания Союзного договора в 2003 г., была дополнена экономическими факторами. В первую очередь стоит подчеркнуть, что ЕС оказывал экономическую помощь обоим государствам, и размеры этой помощи постепенно возрастали. Если с октября 2000 г. по 2002 г. Союзное государство получило от ЕС 2 млн. евро, то уже в 2005 г. только Черногория получила 22 млн. евро по программе CARDS, в 2006 г. Черногории было выделено 18,5 млн. евро*.

Экономика Черногории развивалась более динамично, чем сербская. Черногория привлекает гораздо больше иностранных частных инвестиций (главным образом, российских) в расчете на душу населения, чем Сербия: приблизительно €376 в первые три квартала 2005 г., по сравнению с €87 в Сербии в первые два квартала 2005 г. [Черногория... 2005].

СТРАТЕГИЯ “ЕВРОПЕИЗАЦИИ”

Тем не менее, в апреле 2005 г. Комиссия ЕС публикует доклад, согласно которому Сербия и Черногория готовы к Соглашению о стабилизации и партнерстве с ЕС. Однако 3 мая 2006 г. процесс принятия Соглашения

* См. подробнее CARDS Action Programme 2006 – http://ec.europa.eu/enlargement/montenegro/key_documents_en.htm

приостанавливается из-за невыполнения Сербией кондициональности*, установленной Международным Уголовным Трибуналом по бывшей Югославии. 21 мая 2006 г. проходит референдум о независимости Черногории. 3 июня 2006 г. Парламент Черногории провозглашает независимость. 12 июня 2006 г. Совет ЕС заявляет о намерениях развивать дальнейшие отношения с Черногорией как суверенным и независимым государством, а Европейская Комиссия принимает решение возобновить переговоры (отдельно с Черногорией) о заключении Соглашения о стабилизации и партнерстве. 10 сентября в Черногории проходят парламентские выборы. 26 сентября 2006 г. начинаются переговоры по Соглашению: первый официальный и первый технический туры.

После обретения независимости Правительство Черногории провозглашает европейскую интеграцию одной из своих приоритетных целей. Уже в июле Черногория получает мандат на переговоры об упрощении визового режима с ЕС.

Итак, структура приоритетов и целей Черногории в данной ситуации оказалась несколько иной, нежели это представлялось Европейскому союзу. Внутриполитические процессы в Черногории развивались таким образом, что силу набирали сторонники сецессии. При этом сама политика Европейского союза и других международных организаций (НАТО, ООН) была направлена на притеснение Сербии, введение против нее санкций. Остается неясным, на что рассчитывала комиссия Х.Соланы, пытаясь сохранить Союзное государство. Ведь с точки зрения той же ТРВ, правящей элите Черногории было намного выгоднее двигаться в единую Европу, оказавшись от балласта “дискредитировавшей” себя Сербии.

В течение всего периода урегулирования конфликта ЕС стремился сохранить Союзное государство, предлагая в качестве мотивации экономическую помощь и открывая перспективу его вступления в ЕС, в то время как Черногория в свою очередь использовала в своей официальной политике преимущественно сецессионную риторику.

Неудача стратегии “европеизации” в данном случае заключалась не только в неправильном расчете стратегий актора, на которого пытались влиять. Со стороны ЕС не были четко прописаны санкции в случае невыполнения предложенной стратегии и сохранения единства Союзного государства. Вместе с тем – не были учтены факторы, которые присущи нерациональному выбору, связанному с идентичностью, национальностью и культурой. Сербское и черногорское общества тесно связаны культурными и историческими корнями. Однако в каждом из них существует и ряд ключевых особенностей. Общество Черногории основывается на клановых и семейных связях, оно более традиционно и патриархально. Однако при этом многие руководящие посты в Сербии занимают именно черногорцы, что вызывает недовольство у населения Сербии. Именно благодаря этому обстоятельству при Милошевиче, который тоже был выходцем из Черногории, сформировалась клановая система власти. Таким образом, латентное

* Политика кондициональности является средством преобразования структур власти, экономики и гражданского общества стран-кандидатов в ЕС.

недовольство присутствовало в отношениях двух союзных народов; оно и послужило подходящим фундаментом для разделения государств.

В период проведения исследования “Европейские институциональные модели...” политика кондициональности ЕС “исключала иные решения, кроме общего государства” [Европеизация... 2005: 148]. ЕС в данной ситуации преследовал собственные цели, связывая сохранение единого государства с гарантиями стабильности в регионе. Но при этом ЕС не учитывал реальной структуры ценностей элит Черногории, их деление на сторонников и противников сецессии. Противоречивость политики ЕС заключалась в том, что он поддерживал элиты, которые пришли к власти на волне сецессионных и антисербских настроений, и при этом рассчитывал найти в них сторонников сохранения единого государства.

После того, как политика “европеизации” в отношении Черногории потерпела фиаско, а Черногория успешно провела референдум о независимости и вышла из состава Союзного государства, стратегия ЕС была перенаправлена на сотрудничество с каждым из вновь возникших государств в отдельности. При этом в официальном дискурсе Черногории появился тезис о необходимости вступления в ЕС, а также выполнения Копенгагенских критериев и условий Соглашения о стабилизации и партнерстве. После провала проекта сохранения Союзного государства Европейский совет принял решение о предоставлении Черногории мандата на заключение Соглашения о стабилизации и партнерстве, тем самым стараясь не допустить потери контроля над этим нестабильным регионом Европы.

186

* * *

В итоге мы получили еще одно подтверждение того, что политика “европеизации”, основанная на ТРВ и проводимая ЕС в отношении конфликтных регионов, не всегда применима в ситуациях, подобных югославской. Модель, строящаяся на допущении наличия рационального актора, способного делать взвешенный выбор, учитывающий все издержки и выгоды, не вполне релевантна в условиях такого рода конфликтов. Рациональная составляющая в поведении участвующих в них акторов различна, при этом по своей природе такие конфликты представляют собою столкновение интересов политических элит, а не политической воли конфликтующих этносов. Политика “европеизации” не достигла своих целей, поскольку исходила из ошибочных представлений о природе конфликта и мотивации участвующих в нем сторон. Структура акторов в политическом конфликте между Сербией и Черногорией оказалась намного более сложной, не вписывающейся в модель рационального выбора.

Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. 2005. М.

Капитоненко Н.Г. *Исследование международного терроризма: теоретико-методологические аспекты* — <http://www.auditorium.ru/>

Романенко С. 1999. Сербия: унитаризм или автономизация? — *Новое поколение*, № 2.

Черногория, стремящаяся к независимости 2005 — *ICG / Доклад № 169. Европа*. 7 декабря.

- Bieber F. 2003. *Montenegrin Politics since the Disintegration of Yugoslavia* – <http://www.policy.hy/biber>
- T.A.Börzel and T.Risse. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change – *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, № 15; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Cerovic S. 2002. Divorce by Mutual Consent – *East European Constitutional Review*, Vol.11, № 1/2.
- Commission Staff Working Paper. Report on the Preparedness of Serbia and Montenegro to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*. 2005. 12.04. SEC (2005) 478 final. Brussels.
- Ginsberg R. 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale* Boulder. L.
- Hirschman A. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge.
- Huszka B. 2003. The dispute over Montenegrin independence – *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*. L.
- Nicholson M. 1989. *Formal Theories in International Relations*. NY.
- Olson M. 1965. *The Logic of Collective Action*. L.
- Pollack A. 2006. Rational Choice and EU Politics - *Center for European Studies, Univ. of Toronto, Working Paper*, № 12, October.
- Sovereignty, Europe and the Future of Serbia and Montenegro. A Proposal for International Mediation*. 2001. 12.02 – http://www.esiweb.org/esi_document_id_13.pdf
- Sjursen H., Smith E. K. 2001 Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement - *ARENA Working Papers* WP 01/1.
- Win van Meurs. 2003. The Belgrade Agreement: Robust Mediation Between Serbia and Montenegro – Bieber F. (ed.) *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*. L.