

СЕРБИЯ И ЧЕРНОГОРИЯ

Настоящая глава анализирует воздействие европеизации на отношения Сербии и Черногории. С подписанием в марте 2002 г. Белградского соглашения структуре ЕС, благодаря перспективе членства сторон в ЕС и его активного посредничества с помощью механизмов кондициональности и социализации, удалось выстроить, правда непрочную, структуру общего государства. Союз государств Сербии и Черногории — гибридная институциональная модель, сочетающая федеративные черты и конфедеративные элементы. Он не смог заручиться единодушной политической поддержкой ни в той, ни в другой республике. Жизнеспособность Союза двух республик оспаривается политическими объединениями и в Сербии, и в Черногории, в то время как силы, выступающие за независимость, после создания общего государства усилились. Будущее Союза государств в решающей степени зависит от способности и готовности ЕС контролировать выполнение Белградского соглашения и выносить третейские решения в случае разногласий между республиками по вопросам, связанным с их совместным стремлением стать членами ЕС.

3.1. Исторические истоки

Союз государств Сербии и Черногории (Сербия-Черногория) был основан в феврале 2003 г. как государство-правопреемник Федеративной Республики Югославии (ФРЮ). Это рыхлая федеративная структура, в которой общее государство имеет лишь ограниченные полномочия, а население распределено довольно асимметрично: Сербия (кроме Косова) имеет 7,5 млн жителей, а Черногория — только 670 тысяч. Начиная с 1999 г. в составе сначала ФРЮ, а затем Союза государств Черногория добивалась права на образование независимого государства.

Союз государств сложился на основе Югославской федерации (СФРЮ). Его предшественница, ФРЮ, возникла 27 апреля 1992 г. после роспуска Югославской федерации, вызванного рядом сецессий республик Словении, Хорватии, Боснии-Герцеговины и Македонии. Союз государств состоит из двух оставшихся республик Югославской федерации — Сербии и Черногории. Эти две республики, учредители Союза государств, сами являются многонациональными. Даже без учета албанского населения в Косове, в настоящее время де-факто отделившемся от Сербии, но все еще де-юре являющемся частью ее территории, в Республике Сербии проживает несколько меньшинств, в частности венгры в Воеводине, албанцы в Южной Сербии и мусульмане в Санджаке. В Черногории черногорцы составляют самую большую группу населения, которое также включает сербов, мусульман и албанцев.

Таблица 3.1.

Сербия: численность населения и этническая принадлежность (2002 г.)

Этническая группа	Численность населения	%
Сербы	6 212 838	82,86
Черногорцы	69 049	0,92
Югославы	80 721	1,08
Албанцы	61 647	0,82
Боснийцы	136 087	1,82
Венгры	293 299	3,91
Македонцы	25 847	0,35
Цыгане	108 193	1,44
Итого	7 498 001	100

Источник: Перепись населения 2002 г. Статистическое управление Республики Сербия. Население Косова не включено в итоговые данные.

В отличие от других случаев, изучаемых здесь, история отношений между Сербией и Черногорией не отличается этническим антагонизмом. Разделительная линия между сербской и черногорской идентичностью фактически условна и не очень различима: в контексте Балкан, где религия являлась важным маркером этнической идентичности, общая приверженность сербов и черногорцев к православному христианству служила важным объединяющим фактором. Проблемы языка также не особенно разделяют обе общины. Языки сербов, черногорцев, хорватов и боснийцев фактически являются близкородственными: они относятся к одной языковой семье, и речевые отличия не вполне совпадают с этнической дифференциацией¹.

Таблица 3.2.

Черногория: численность населения и этническая принадлежность

Этническая группа	1991 г.		2003 г.	
	Численность населения	%	Численность населения	%
Черногорцы	380 467	61,9	273 366	40,64
Мусульмане	89 614	14,6	28 714	4,27
Сербы	57 453	9,3	201 892	30,01
Албанцы	40 415	6,6	47 682	7,09
Югославы	26159	4,3	—	—
Хорваты	6 244	1,0	7 062	1,05
Цыгане	3 282	0,5	2 875	0,43
Боснийцы	—	—	63,272	9,41
Итого	615 035	100	672 656	100

Источники: Перепись населения 1991 г. Статистическое управление Сербии и Черногории. Перепись населения 2002 г. Черногорский институт статистики.

Различие между сербами и черногорцами скорее вытекает из неодинакового исторического развития Сербии и Черногории. Сербия была покорена Османской империей в XIV столетии и оставалась под ее владычеством в течение пяти столетий. Черногория, напротив, сумело сохранить свою независимость как от Османской империи, так и от Венеции благодаря горному рельефу. С начала XIX в. сербы, находившиеся под османским владычеством, развернули борьбу за независимость. Княжество Сербии стало автономным в 1817 г., но все еще оставалось под османским владычеством. Как Сербия, так и Черногория были признаны как независимые государства на Берлинской мирной конференции 1878 г. Тогда оба государства были территориально разделены Санджаком, все еще остававшимся под властью Османской империи. Сербия и Черногория стали соседями после 1912 г., когда балканские войны привели к расширению как Сербии (которая приобрела Македонию), так и Черногории и к разделению Санджака между обоими государствами.

После Первой мировой войны Черногория была включена в только что основанное Королевство сербов, хорватов и словенцев, позднее (в 1929 г.) переименованное в Югославию. Практически это государство было продолжением бывшей сербской монархии: благодаря своему союзу с победоносной Антантой, сербские монархи сумели утвердиться как короли этого нового — и значительно расширившегося — государства, которое включило в себя крупные территории распавшейся Австро-Венгерской империи.

В рамках этого нового государства сербский политический класс и король проводили политику централизации, сопровождавшуюся отменой местного самоуправления. Эта политика вызывала серьезные возражения среди недавно инкорпорированных меньшинств, особенно хорватов. Вследствие этих политических конфликтов и непростой экономической ситуации Югославия в межвоенный период страдала от постоянной нестабильности, которую центральное правительство и монархи пытались преодолеть авторитарными мерами, но безуспешно. После Первой мировой войны Черногория потеряла не только свою независимость, но и автономию. Некоторые политические деятели Черногории поддерживали централизаторскую и просербскую политику — их называли «белые черногорцы». Тогда же возникла антицентрализаторская оппозиция, которая не обязательно подвергала сомнению единство с Сербией, но была недовольна жестокостью объединительного процесса. Это были т.н. «зеленые черногорцы». Эти противоборствующие позиции отражали сложности, свойственные черногорской национальной идентичности, которая, с одной стороны, включала идентификацию с Сербией, а с другой — утверждала свою собственную историческую самобытность².

Немецкая оккупация 1941 г. привела к разделу Югославии, и Германия, Италия, Венгрия и Болгария оккупировали каждая свою часть ее территории. Не оккупированная ими часть страны была поделена между коллаборационистским правительством в собственно Сербии, итальянским протекторатом в Черногории и новосозданным государством Хорватия во главе с хорватским националистическим экстремистом Анте Павеличем. Массовое партизанское движение, возглавляемое преимущественно коммунистами (которое стремилось объединить югославов всех этнических групп против оккупантов и коллаборационистских режимов) оказывало сопротивление этой оккупации. Одновременно, однако, имели место жестокие этнические конфликты между группами националистических экстремистов. Правительство хорватских усташей Павелича, в частности, проводило политику геноцида по отношению к евреям и сербам, но и другие группы (включая сербских четников, номинально часть сопротивления) были также повинны в этнических чистках.

После Второй мировой войны власть была захвачена партизанами-коммунистами, которые сыграли решающую роль в сопротивлении нацистам и местным коллаборационистам. Памятуя об этнических конфликтах до и особенно во время войны, компартия стремилась провести энергичные институциональные реформы, способствующие этническому примирению. Это намерение нашло свое воплощение в Конституции 1946 г., по которой Югославия была воссоздана как федерация шести республик (Словения,

Хорватия, Босния-Герцеговина, Сербия, Черногория и Македония). Республика Сербия включала в себя автономный край Воеводину, где имелось значительное венгерское меньшинство, и автономную область Косово с албанским большинством, обладавшие меньшими правами, чем республики. Эти различия отражали как этнические особенности внутри Югославии, так и многообразие исторических корней федерации. Конституция 1946 г. признала словенцев, хорватов, сербов, македонцев и черногорцев нациями (боснийцы/мусульмане были признаны нацией в 1963 г.)³. Общим у этих групп было то, что они представляли большую часть населения с особой исторической, религиозной или культурной идентичностью и были более или менее компактно расселены, а также то, что Югославия была их отечеством, то есть ни у одной из них не было отечества вне Югославии. В Конституции было выражено намерение предоставить каждой нации, живущей в Югославии, республику, в которой она была бы доминирующей этнической группой (даже при том, что во всех республиках имелись этнические меньшинства с признанными культурными правами). Другим группам, включая тех, которые обладали отечеством вне Югославии (в частности, венграм и албанцам), предоставлялся более низкий статус «национальностей» — с культурными правами, но без статуса республики.

Составители югославской Конституции вдохновлялись советской сталинской Конституцией 1936 г., которая могла бы создать структуру, маскирующую централизм и господство одной этнической группы, как в Советском Союзе. Тем более что в Югославии, как и в Советском Союзе, компартия обладала абсолютной политической властью. В умах ее создателей, однако, Конституция Югославии была призвана нейтрализовать главенствующее положение главной этнической группы, сербов, в отличие от советской Конституции, которая практически расчищала путь к господству русской нации. Поэтому изначально к этому аспекту Конституции относились более серьезно, и много внимания было уделено, например, справедливому определению границ территорий соответствующих республик, которое явилось следствием широкого переговорного процесса, проходившего с 1944 по 1947 г. и позже — в 1953 и 1956 гг.⁴ Что касается национального вопроса, то главная слабость Конституции, несомненно, заключалась в статусе, установленном ею для албанцев⁵. Несмотря на то, что они были третьей по величине этнической группой в Югославии, им дали менее высокий статус — национальность, поскольку у них было отечество за пределами страны. Предоставив региону Косово форму автономии, режим все же подтвердил положение албанцев внутри государства.

Несмотря на недостатки этой Конституции, отношение Партии коммунистов Югославии к этническим проблемам отражало твердый курс на

строительство мультикультурного общества, свободного от этнической дискриминации. Коммунисты активно содействовали различным формам выражения культурной идентичности, но запрещали какие-либо проявления национальной, расовой или религиозной ненависти, равно как и национальной исключительности. Равенство наций внутри Югославии также понималось в экономическом смысле, что означало необходимость систематических экономических вливаний со стороны более богатых в более бедные регионы.

Разрыв Югославии со Сталиным (1948 г.) подчеркнул различия между Югославией и Советским Союзом в подходах к этническим проблемам. Конституция 1953 г. укрепила роль республик. Конституция 1963 г., и особенно поправка, принятая в 1967 г., еще более институционализировали роль республик, создав палату национальностей с 20 представителями от каждой республики и 10 представителями от обоих автономных краев⁶. Эта палата также создавала гарантированный противовес относительно демографическому преобладанию сербов на федеральном уровне. Конституция 1974 г. предоставила большую территориальную автономию Косову: край не стал республикой, но его статус был повышен и приравнен к статусу автономного края Воеводина⁷. Конституция 1974 г. пошла дальше в предоставлении автономии различным субъектам Югославской федерации. В преамбуле говорилось, что нации Югославии имеют право на самоопределение, но национальностям в этом праве по-прежнему отказывалось. Интерпретация этого права в Конституции 1974 г. остается спорной. Предполагается, что нации утратили право на самоопределение, добровольно войдя в состав Югославской федерации. Республики — а тем более автономные края — не обладали правом на самоопределение. Кроме того, любое изменение статуса республики могло бы быть достигнуто только путем совместно согласованного пересмотра Конституции.

Проблемы применения статей Конституции оставались скрытыми в течение долгого времени, так как потенциально центробежные тенденции этой модели компенсировались безусловным централизмом политической системы, вытекающим из господства компартии. Учреждение палаты национальностей в 1967 г., однако, создало важный противовес централизаторской динамике коммунистической политической системы. Эта вторая палата фактически нейтрализовала доминирующее положение Сербии, которая контролировала лишь 20 из 140 мест — тем более, что представители каждой республики имели тенденцию голосовать в этой второй палате единым блоком, вынуждая Сербию идти на компромиссы⁸.

Децентрализация полномочий в культурной и экономической областях также повысила требовательность республик. После децентрализации куль-

турных прерогатив каждая республика (включая автономные края) была склонна выдвигать на первый план свою собственную особенность — и уже в этом заключался первый элемент дискурсов национального строительства, которые могли использоваться для обострения антагонизма с другими нациями Югославской федерации. Поводы для экономического недовольства укрепляли центробежные тенденции. Республики все более сосредотачивались на собственном развитии, подчеркивая свои нужды и интересы, не принимая во внимание нужды и интересы федерации в целом. Более богатые республики особенно были недовольны необходимостью делать экономические трансферты — еще в 1970 г. во время всплеска хорватского национализма его сторонники подвергали сомнению эту необходимость (и поэтому подавлялись центральным правительством).

Националистические тенденции в то время менее интенсивно проявлялись в Сербии и Черногории. Особое положение сербов как самой крупной этнической общины страны и Сербии как самой большой республики — в которой к тому же, находилась ее столица — означало, что сербский национализм мог легко принимать форму ненационалистической защиты центральных структур федерации. Сербский национализм, однако, всплыл на поверхность в других республиках, особенно в Хорватии⁹. В Черногории возрождение культурной идентичности произошло вслед за созданием культурных институтов в 70-е годы XX в. Однако, как и в довоенный период, настроения в Черногории делились на про- и антисербские (или по крайней мере это были чувства враждебности сербскому централизму)¹⁰.

3.2. Распад Югославской федерации и создание Федеративной Республики Югославии

Элементы напряженности, присущие югославской модели, более или менее сдерживались до тех пор, пока существовала перспектива экономического роста и пока коммунистическая идеология оставалась общей для различных республик. До 70-х годов XX в. коммунистический режим действительно был способен обеспечивать развитие страны путем индустриализации и урбанизации ранее в основном аграрного общества и неуклонного повышения жизненного уровня. Главным образом как следствие растущих экономических трудностей в 80-х годах, и в частности экспоненциального роста государственного долга, отношения между республиками и различными национальностями Югославии постепенно ухудшались¹¹. Более богатые республики (Словения и Хорватия) начали открыто ставить под сомнение принцип федеративной солидарности, ко-

торый вынуждал их передавать часть своего богатства более бедным субъектам федеративной республики.

В 80-е годы XX в. в Югославии дискуссии об экономической реформе переплетались с дискуссиями о будущем федеративной системы. На уровне федерации централисты, поддержанные такими международными экономическими организациями, как Всемирный банк, стремились возложить на федеральное правительство главную ответственность за программы экономического восстановления и выступали за рецентрализацию экономической системы. Антицентралисты, напротив, выступали за развитие автономии на уровне республик. Антагонизм между централистами и их противниками ощущался также в форме этнического противостояния. Это превыше всего относилось к Сербии, где новое партийное руководство во главе со Слободаном Милошевичем (пришедшим к власти в 1987 г.) открыто проводило сербский националистический курс, который в 1989 г. привел к отмене самоуправления обоих автономных краев в составе Сербии — Воеводины и Косова. Кроме того, в Косове культурные права албанского большинства были сильно ущемлены, в том числе запретом использования албанского языка в государственных образовательных учреждениях.

Окончание коммунистической эпохи и начало процесса демократизации и посткоммунистического переходного периода, таким образом, совпали в Югославии с кризисом в отношениях между этническими общинами и с центробежной динамикой, порожденной этим кризисом внутри Югославской федерации. В Югославии демократизация фактически совпала с появлением националистических элит, которые были преисполнены решимости утвердить свою власть посредством политической мобилизации одних этнических групп против других. Центробежные тенденции подкреплялись также рядом событий тех лет. На выборах в Словении и Хорватии в 1990 г. победу одержали националистические партии, в обеих республиках выборы сопровождались односторонними декларациями суверенитета. Выборы в других республиках Югославской федерации дали менее однозначные результаты: в Боснии-Герцеговине каждая из трех главных общин в основном голосовала за представляющие их партии, а в Македонии ни одна партия не получила фактического большинства. В Сербии большинство перешло к Милошевичу и экс-коммунистам, превратившимся в националистов в Черногории экс-коммунисты также завоевали большинство¹². Необходимо отметить, что на федеральном уровне никаких выборов никогда не организовывалось. Таким образом, население Югославии в целом было лишено возможности вместе решить свое общее будущее.

Желание экономически более сильных республик (Словения и Хорватия) освободиться от повинностей, налагаемых федеративной системой, оп-

ределило дальнейшую эволюцию Югославии. В обеих республиках в 1991 г. провозглашение суверенитета сопровождалось дальнейшими односторонними шагами. Объявление независимости Словенией и Хорватией ускорило роспуск Югославской федерации. Республики Босния-Герцеговина и Македония также объявили себя независимыми (хотя в первом случае против желания подавляющего большинства сербской общины). Только в Черногории большинство электората высказалось в пользу продолжения союза с Сербией, что привело к основанию нового образования — Федеративной Республики Югославии (ФРЮ). По мнению создателей этой республики, она должно считаться государством-правопреемником Югославской федерации, но в качестве такового она не получила международного признания.

Роспуск Югославской федерации был совершен в нарушение ее Конституции. Это очень быстро привело к этнической конфронтации и войнам в Хорватии и Боснии. Международное сообщество пыталось создать общую нормативную и правовую структуру для переходного процесса, что нашло выражение в деятельности комиссии Бадентера (во главе с известным французским юристом Робером Бадентером). Вместе с тем комиссия по сути санкционировала акции сепаратистских республик, поскольку согласилась с их идеями, согласно которым Югославская федерация переживала муки распада¹³. Комиссия пришла к заключению, что в Конституции Югославии 1974 г. содержалось право республик на выход из Союза, что являлось спорной интерпретацией. Комиссия утверждала, однако, что согласно Конституции это право не распространялось на территориальные образования более низкого уровня, чем республики, имея в виду, что меньшинства внутри республик, даже если в коммунистический период им была предоставлена территориальная автономия (как это имело место в Косове), не имели права на сепарацию. Комиссия также исключила возможность пересмотра границы¹⁴. Признавая право республик Югославской федерации на свободный выбор своего будущего статуса в момент, когда федерация находилась де-факто в процессе распада, комиссия Бадентера выступила сторонником нормативной концепции, которая обычно не признается международным сообществом.

Правда, комиссия Бадентера советовала проявлять осторожность в деле признания республик, доказывая, что это должно быть сделано только тогда, когда они будут соответствовать критериям демократии СБСЕ (Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, предшественницы ОБСЕ) и продемонстрируют уважение к правам меньшинств. По мнению комиссии, это условие было выполнено только Словенией и Македонией. Международное сообщество, однако, не последовало этому совету. Оно медлило с признанием Македонии (из-за греческого вето), но признало независи-

мость Хорватии до предоставления ею гарантий прав меньшинств и несмотря на риск эскалации гражданской войны. Аналогичным образом международное сообщество проигнорировало решение комиссии о том, что голосование по вопросу о независимости Боснии будет иметь силу только в том случае, если оно будет поддержано значительным числом голосов трех основных общин республики¹⁵.

Федеративная Республика Югославия, состоящая из республик Сербии и Черногории, возникла в этих сложных и неблагоприятствующих обстоятельствах. Отчасти потому, что руководство ФРЮ во главе с Милошевичем считалось главным — или даже единственным — преступником, ответственным за эскалацию конфликтов на Балканах, ФРЮ не получила международного признания как государство-правопреемник Югославии. ФРЮ оказалась в порочном круге, в котором экономические санкции укрепляли сербский национализм, поскольку сербские политические лидеры имели возможность изображать Сербию как жертву предубежденного против нее и несправедливого международного сообщества. Играя на националистических чувствах сербов, режим Милошевича также сумел отложить на будущее процесс дальнейшей демократизации.

Новое государство в 1992 г. приняло новую Конституцию, которая, по крайней мере номинально, характеризовала ФРЮ в соответствии с критериями либеральной демократии, включая гарантии защиты меньшинств¹⁶. Что касается отношений между Сербией и Черногорией, то Конституция 1992 г. отличалась противоречивостью и колебалась между федеративной и конфедеративной логикой. Утверждалось, что ФРЮ является добровольным союзом двух ее субъектов-учредителей — Сербии и Черногории. Конституция подтверждала не только суверенитет республик, но и суверенитет и единство федеративного государства. Она не предоставляла субъектам-учредителям права на сецессию и не предусматривала никакой процедуры возможного разделения страны¹⁷. В ней был применен федеративный принцип, согласно которому полномочия, которые явным образом не переданы на федеральный уровень, автоматически предоставлялись республикам. Конституция открыто признавала право республик развивать международные отношения, то есть обе республики могли иметь министерство иностранных дел. На федеральном уровне Конституция также предоставляла гарантии Республике Черногория. В то время как первая палата парламента отражала демографический перевес сербов, вторая палата, избранная непосредственным голосованием, основывалась на равном представительстве обеих республик. В этой второй палате мандаты депутатов должны были гарантировать то, что они будут представлять взгляды руководства соответствующих республик¹⁸.

Проблемы в отношениях между Сербией и Черногорией явились следствием асимметрии между обоими субъектами, поставившей Черногорию в зависимость от решений, принимаемых Сербией. В результате Черногория также испытывала отрицательные последствия эскалации постюгославских войн, когда экономические санкции против ФРЮ также повышали зависимость республики от Сербии. Обе республики также имели различные — и иногда противоречащие друг другу — экономические интересы: Сербия более индустриализирована, и ее промышленность нуждается в экономической защите, в то время как Черногория, где более развита сфера услуг и туризм, стремится к открытию своего рынка. Кроме того, в 1999 г. Черногория ввела германскую марку в качестве своей валюты, а позднее перешла на евро, в то время как Сербия сохранила у себя динар.

Черногорское руководство поначалу поддерживало Милошевича, но вовлеченность ФРЮ в балканские войны и конфликт в Косове, наряду с растущими разногласиями в экономической политике, в конечном счете привели к конфронтации между обеими республиками. С 1997 г. черногорское руководство во главе с Мило Джукановичем стало подвергаться публичной критике политику Милошевича — этот спор обострился во время Косовского кризиса 1999 г., в котором Черногория сохраняла нейтралитет. Черногорское политическое руководство (несмотря на наличие последовательной оппозиции сторонников союза с Сербией, составлявших от 40 до 50% электората) боролось за прозападный политический курс, более независимый от Белграда. Оно отстаивало черногорскую идентичность и начиная с 1999 г. выражало стремление выйти из ФРЮ и образовать независимое государство Черногорию. Находясь в оппозиции Милошевичу, Черногория пользовалась поддержкой международного сообщества, которое на том этапе приветствовало его сепаратистскую позицию.

Черногорское руководство, выступая за независимость, защищало свою позицию, ссылаясь на выводы комиссии Бадентера. Оно утверждало, что право на сецессию, которое эта комиссия признала за республиками Югославии, делало законным отделение Черногории. Противники отделения, напротив, указывали на то, что, отвергнув этот выбор в 1992 г. и вступив в ФРЮ (чья Конституция не признавала права на сецессию), Черногория фактически отказалась от осуществления этого права. Кроме того, в ответ на позицию Черногории федеральный парламент в 2000 г. принял конституционную поправку, которая была направлена на укрепление власти федерального президента и, вводя прямые выборы в палату республик и отменив императивные мандаты этих представителей, должна была фактически лишить черногорское руководство права вето. За ней последовал бойкот федеральных выборов 2000 г. партиями, выступающими за независимость Черногории.

При Милошевиче переход к демократии в ФРЮ был надолго приостановлен. Президентская избирательная кампания в 2000 г. привела, однако, к формированию демократического оппозиционного фронта (Демократическая оппозиция Сербии, ДОС), объединившегося вокруг кандидатуры Воислава Коштуницы. Выборы сопровождались революционными потрясениями и привели к падению Милошевича и образованию прозападного демократического правительства в Сербии. Эти события ускорили восстановление отношений между ФРЮ и международным сообществом, особенно ЕС. Международное сообщество, ранее сочувствовавшее оппозиции Милошевичу со стороны Черногории, ныне поддерживает идею союза обеих республик, хотя черногорское руководство продолжает отстаивать курс на независимость. Сербия-Черногория была допущена к участию в таких европейских институтах, как ОБСЕ и Совет Европы. Она является партнером по балканскому Пакту стабильности и Процессу кооперации в Юго-Восточной Европе (СЕЕСР). Наряду с другими странами на Западных Балканах, перед ней открыта перспектива в будущем вступления в ЕС.

3.3. История попыток урегулирования

Общее государство Сербии и Черногории возникло в результате настоятельного вмешательства ЕС, поддержанного его органами. Именно структура стимулов (incentive structure) ЕС, включая обещание полной интеграции в состав ЕС, побудила обе стороны пересмотреть свои конституционные взаимоотношения и остаться в общем государстве. Другие внешние акторы полностью поддержали инициативу ЕС выполнять посреднические функции в деле заключения соглашения между Белградом и Подгорицей и использовать свои рычаги влияния на Сербию и Черногорию в связи с выраженной ими заинтересованностью в том, чтобы стать частью ЕС. Никакие иные стимулы, помимо предложенных ЕС, не могли лучше соответствовать расчетам игроков. Именно посредством кондициональности ЕС, направленной на создание общего государства, удалось приступить к урегулированию конфликта.

Первая попытка ЕС повлиять на диалог между Белградом и Подгорицей о конституционном устройстве состоялась в ежемесячных выступлениях Совета по общим делам ЕС, свидетельствующих о приверженности государств-членов ЕС формуле «демократическая Черногория в демократической Федеративной Республике Югославии»¹⁹. В то время как на протяжении всего 2001 г. жесткость формулировок против односторонних действий, которые могли бы угрожать стабильности в регионе Юго-Восточной Европы, возрас-

тала, предложение государств-членов двум республикам не содержало ничего более существенного, чем смутное обещание неопределенных выгод от «международной помощи и процесса реформ, в частности, в контексте соглашения о стабилизации и ассоциации»²⁰. Неудивительно, что эта нечеткая формулировка неясных стимулов и отсутствие сильных независимых акторов, способных донести свою точку зрения до сторон конфликта, была недостаточной для того, чтобы привести к решающему прорыву на переговорах между Подгорицей и Белградом.

ЕС активизировал свои посреднические шаги в начале 2002 г. и выдал мандат высокому представителю ЕС по ОВПБ — Общей внешней политике и политике безопасности — Хавьеру Солане выйти из тупика, в который зашел диалог, помочь обеим сторонам достичь соглашения и найти решение на основе принципа общего государства. Посредничество Соланы в итоге завершилось 14 марта 2002 г. подписанием Белградского соглашения, по которому обе республики приняли на себя обязательство создать структуру Союза без жесткой связи и общий рынок между ними, ЕС же согласился наблюдать за выполнением соглашения и выносить третейские решения.

Белградское соглашение — это рамочный документ, который в самых общих чертах определяет сущностные элементы отношений между Сербией и Черногорией. Оно заложило основы двухсубъектного Союза государств с единым международным представительством и рядом совместных институтов — однопалатным парламентом, президентом, Советом Министров и судом. Правительство общего государства отвечает за оборону, иностранные дела, внешнеэкономическую политику, внутренние экономические отношения и защиту прав человека и прав меньшинств. Объединенная армия, управляемая общим Высшим советом обороны, состоящим из трех президентов (обеих республик и Союза государств), охраняет безопасность территории Союза государств.

Белградское соглашение оставило открытыми многие институциональные и политические вопросы, но обязало обе республики достичь договоренности по определенным проблемам при обсуждении Конституционного Устава и Плана действий по экономической гармонизации, которые им предстояло разработать в течение 2002 г. В соглашении, однако, содержалась четкая статья о выходе из Союза, которая могла бы быть задействована любой стороной через три года после учреждения Союза государств. Это положение было включено в качестве уступки стремлению Черногории к независимости для того, чтобы позволить провести референдум о будущем статусе этой республики. Но оно не гарантирует международного признания стороны, которая первой объявит о своей независимости.

Белградское соглашение — это минимальное политическое решение, на которое Солане удалось убедить обе стороны согласиться. По его настоянию руководство обеих республик поставило свои подписи под договоренностью, ставящей будущее вступление в ЕС в зависимость от сохранения Союза государств. Членство в ЕС поэтому становилось наибольшим стимулом для обеих сторон (особенно для Черногории в то время) допустить определенный уровень институциональной и экономической реинтеграции. Степень институциональной централизации и экономической гармонизации между обеими республиками стала основным яблоком раздора в последующих дискуссиях между Подгорицей и Белградом по поводу выполнения Белградского соглашения.

Конституционный устав Союза государств, принятый в феврале 2003 г., через восемь месяцев после предельного срока, предусмотренного Белградским соглашением, явился результатом напряженных дискуссий среди политических деятелей и экспертов в Сербии и Черногории о природе общего государства. Черногорская сторона считала, что оно является союзом двух суверенных государств, в которых власть принадлежит республиканским правительствам, а процесс принятия решений на центральном уровне ограничивается координацией этого процесса с согласия республиканских властей. Сербская сторона предпочитала федерацию, в которой полномочия по принятию решений в некоторых областях политики принадлежат центральным властям и существует четкое разделение компетенции между федеральными и республиканскими уровнями правительства.

Конституционный Устав фактически обеспечивает институциональное устройство, более близкое к черногорскому представлению о разделении властей. Он охраняет государственность стран-участниц и наделяет обе республики равными полномочиями на разработку и проведение политического курса на государственном уровне. Статья 2 Устава прямо и недвусмысленно заявляет об этом: «Сербия и Черногория основываются на равенстве обоих государств-членов — Государства Сербия и Государства Черногория». В сущности, любая из двух республик может блокировать решение, если сочтет, что оно противоречит жизненно важным для республики интересам. Учитывая несоответствие размеров обоих государств-членов Союза, данное устройство во многом снимает опасения Черногории насчет политического доминирования более крупного государства — Сербии.

Стандарты ЕС и интеграция с ЕС — ключевые ориентиры в определении главных целей Союза государств. В дополнение к уважению прав человека, утверждению верховенства закона и развитию рыночной экономики, статья 3 Конституционного устава определяет смысл существования Союза государств как «интеграцию в европейские структуры, в частности Европей-

ского Союза, приведение своего законодательства и практики в соответствие с европейскими и международными стандартами, а также создание и обеспечение беспрепятственного функционирования общего рынка на своей территории путем координации и гармонизации экономических систем государств-членов в соответствии с принципами и стандартами Европейского Союза».

Учитывая жизненно важную роль надгосударственной структуры ЕС, признанной самими внутривластными акторами, вовлечение ЕС в политику, связанную с межреспубликанскими отношениями, было неизбежным и даже ожидаемым обеими сторонами. Поскольку Союз государств был создан для того, чтобы углубить отношения с ЕС и подготовить обе республики к полной интеграции в структуры ЕС, последнему приходилось быть конструктивным посредником в отношениях между двумя правительствами, когда разногласия между ними касались политических решений, связанных с процессом ассоциации и стабилизации. Это означало, что ЕС должен был занять более активную позицию, чтобы помочь обеим сторонам найти компромиссное решение. Поэтому сохранение конституционной системы, которую удалось создать благодаря подключению третьего уровня управления — структуры ЕС, потребовало усиления роли ЕС в различных сферах политики.

Экономическая политика в тех случаях, когда рамочное измерение нуждается в поддержке со стороны акторов, являлась одной из таких сфер. Поскольку ЕС хотел интегрировать в свою структуру только одно государство и подписать Соглашение о стабилизации и ассоциации (ССА) только с одной стороной, при выработке схемы либерализации торговли с ЕС Союз государств должен был представить общую позицию по торговой политике. Это давало Еврокомиссии право настаивать на введении Союзом государств общего внешнего тарифа — условие, которое неизбежно должно было вызвать серьезное столкновение интересов Белграда и Подгорицы.

Конституционный Устав предусматривает, что «Сербия и Черногория имеют общий рынок» (статья 12), но проработать технические аспекты их экономических отношений оказалось намного труднее, чем просто сформулировать конечную цель. Причина этого — в различных направлениях, по которым пошли оба правительства в плане экономических реформ и приоритетов. В сущности деиндустриализованная Черногория, зависящая от туризма, стремилась к большей экономической интеграции с Европой, введя германскую марку — а позже евро — в качестве своей валюты и выказавшись за введение низких тарифов в своей торговой политике. Имея хорошо развитую индустриальную базу и сельскохозяйственный сектор, Сербия стреми-

лась защитить своих производителей путем введения более высоких — протекционистских — таможенных тарифов. Сербское правительство начало проводить радикальные рыночные реформы только после изгнания Милошевича в октябре 2000 г. и прихода к власти демократического коалиционного правительства. Различный уровень экономических реформ, достигнутый каждой из двух республик, явился источником озабоченности обеих сторон, ни одна из которых не хотела, чтобы другая сдерживала ее экономическое развитие.

Переговоры между обоими правительствами об экономической гармонизации начались вскоре после подписания Белградского соглашения. Первый всеобъемлющий план по введению в действие законодательных мер для реализации четырех фундаментальных свобод внутреннего рынка — свободного движения товаров, капитала, услуг и людей — был согласован в июле 2002 г. Этот план означал, что Сербия и Черногория в принципе приняли на себя обязательство воссоздать общее экономическое пространство и в будущем договариваться по любым техническим вопросам, которые могли бы возникнуть.

Когда же дело дошло до реального выбора тарифов для каждого продукта, столкновения между Белградом и Подгорицей уже нельзя было избежать или замаскировать принятием новых принципиальных обязательств о сотрудничестве. Еврокомиссия не хотела вмешиваться в этот спор, предписывая ввести конкретный тариф, поскольку чувствовала, что нецелесообразно влиять на уровень тарифов Союза государств, а затем представлять государства-члены ЕС на будущих переговорах с Союзом государств по либерализации торговли. В результате обеим республикам осталось разрабатывать общую торговую политику своими силами, хотя введение общего внешнего тарифа являлось необходимой предпосылкой для инициирования Еврокомиссией технико-экономического обоснования, оценивающего готовность Сербии и Черногория к подписанию ССА.

Переговоры между Белградом и Подгорицей тянулись целый год. Правительство Черногории утверждало, что если бы оно подняло тарифы до сербского уровня, потребительские цены в Черногории резко возросли бы и издержки для черногорских потребителей были бы слишком высоки²¹. Правительство Сербии доказывало, что если бы оно понизило тарифы до черногорского уровня, многие отрасли ее промышленности были бы разорены, поскольку сербские производители были бы вынуждены конкурировать с дешевым импортом, к чему они были не готовы. В конце концов обеим сторонам, чтобы двигаться по пути европейской интеграции, пришлось пойти на уступки. Но аргумент об экономической несовместимости принес Союзу государств много врагов с обеих сторон.

Внутренний план рыночных и торговых действий²², принятия которого требовала Еврокомиссия до начала технико-экономического обоснования, был наконец одобрен обоими правительствами в июле 2003 г. и принят парламентом Союза государств 29 августа 2003 г. Документ имеет 20 приложений с соглашениями по таможенным тарифам и таможенной службе, стандартизации изделий, надзору за гигиеной животных и растений, выплате и взиманию налогов с оборота и акцизных сборов, межбанковскому сотрудничеству и представительству в международных финансовых институтах. По наиболее чувствительному вопросу — об общем таможенном тарифе по всем категориям изделий — соглашение стало возможно только тогда, когда было решено, что общий таможенный тариф на важнейшие продукты будет введен через 18 или 24 месяцев после вступления в силу Плана действий. Кроме того, Черногория сумела сохранить низкие тарифы на минимальное количество импортных товаров (56 сельскохозяйственных продуктов), которые она сочла стратегическими. В то время оказалось невозможным договориться о тарифных ставках по объемам товаров, превышающих квоты, и обе стороны обязались представить план по решению этого вопроса к середине октября 2003 г.

К лету 2003 г. 93% тарифных зон, влияющих на торговлю между обеими республиками, было теоретически приведено в соответствие и согласованы графики их практического введения. И все же по важнейшим тарифным ставкам с точки зрения объема торговли (в частности, в сельском хозяйстве) договоренность не была достигнута. Кроме того, продолжают применяться две отдельные системы сборов, что в целом уменьшает эффект таможенной гармонизации. Пока в торговых режимах обеих республик существуют такие различия, внутренняя таможенная линия между ними будет оставаться в неприкосновенности и сопровождаться всесторонними проверками происхождения изделий, пересекающих внутреннюю границу, что затрудняет свободное движение товаров.

Конституционный Устав, закон о его осуществлении и План действий составляют ядро конституционного и экономического устройства Сербии и Черногории. В теории общее государство похоже на классическую симметричную федерацию с одной правосубъектностью, принципиальным соглашением о федеральных и республиканских полномочиях и наличием ряда федеральных институтов для решения вопросов общей политики. Так, политика в области иностранных дел, обороны, внешней торговли, прав человека и прав меньшинств определяется на федеральном уровне, а все другие, включая валютную политику, таможенную администрацию, налогообложение, гражданство, охрану правопорядка, пограничную охрану, судебную власть и т.д., составляют исключительную прерогативу государств-членов

Союза государств. Сотрудничество в этих областях на уровне общего государства не исключается, но степень официальной согласованности или координации политики является предметом переговоров и дальнейших соглашений между обеими республиками. Это политическое условие привносит в федерацию конфедеративный подход к принятию решений.

Характеристики общих институтов полностью зависят от непрерывного процесса торга и заключения сделок по конкретным вопросам между соответствующими республиканскими властями. Центральные институты, наделенные немногими полномочиями, на практике служат лишь содействием постоянно идущим переговорам между двумя республиканскими правительствами, которые являются двумя главными центрами принятия решений в Союзе государств. Общее государство в большей степени функционирует как конфедеративная система, в которой оба государства-члена имеют договорные отношения по большинству направлений общей политики и заключают между собой множество межреспубликанских соглашений о сотрудничестве в этих областях. Сферы, в которых такие общие политические позиции уже существуют или, как можно ожидать, появятся в будущем, зависят от внешнего ограничителя — необходимости вступать в ЕС вместе, в качестве общего государства. Поэтому в обязанности центральных институтов с большей определенностью входит внешнее представительство Союза, и в частности координация отношений с ЕС.

С тех пор как обе республики поставили свои подписи под Белградским соглашением, в его оценках вопрос сохранения общего государства занимал важнейшее место. Во-первых, сомнения в жизнеспособности конституционного решения вызывала статья о выходе из Союза, принятая по согласию обеих сторон и вынужденно одобренная ЕС в качестве гаранта соглашения. У большинства наблюдателей по поводу этого соглашения создалось впечатление, будто и Солана, и Джуканович просто пытаются оттянуть время²³. Опасение нового всплеска нестабильности, а может быть, даже насилия в регионе являлось предметом первоочередной озабоченности Соланы, побуждая его препятствовать стремлению Джукановича к независимости, но проблемы Косова, а также Боснии и Герцеговины были тогда у всех на уме. В то же время Джуканович, как полагали, признал временную неудачу своего курса на независимость с тем, чтобы гарантировать независимой Черногории международное признание и место в процессе европейской интеграции три года спустя.

Неуверенность в будущем Союза государств, несомненно, повлияла на готовность акторов строить общие институты и совместно проводить реформы в ключевых областях. Тем не менее несходство взглядов в республиках относительно того, что представляет собой функционирующее государ-

ство, также сыграло свою роль в институциональном строительстве и процессе выработки политических решений. Черногория с трудом соглашалась на любую дальнейшую централизацию власти на уровне Союза государств даже в тех сферах, где она потенциально могла бы извлекать пользу из более согласованных общих усилий. Мероприятия, проходящие под рубрикой «Правосудие и внутренние дела», например, имеют очень слабое конституционное обоснование в Конституционном Уставе и могли бы быть усилены в аспектах, касающихся отношений с третьими странами, таких как визовая система, политика в сфере иммиграции и предоставления убежища, охрана границ, сотрудничество правоохранительных органов и т. д. Предпочитая пользоваться своими суверенными полномочиями, закрепленными в Белградском соглашении, черногорское правительство выступало за официальный диалог между республиканскими администрациями вместо того, чтобы наделять большей ответственностью Министерство по национальным и этническим общинам (относящееся к общегосударственному уровню).

В то время как черногорская сторона настаивала на координации усилий в сферах, относящихся к совместной попытке членов Союза государств вступить в ЕС, сербская сторона была более склонна к централизованному принятию решений в целях повышения эффективности государственного управления. С сербской точки зрения, достаточная административная управляемость — важное условие, которое должно быть соблюдено перед вступлением в ЕС, а неповоротливый, громоздкий институциональный аппарат Союза государств не будет соответствовать стандартам, предъявляемым Еврокомиссией. Такие сильные государственные институты, как суды, полиция и государственная бюрократия, являются решающими элементами стабильно функционирующего государства, и без них, по мнению сербов, страна не может быстро продвигаться по пути интеграции с ЕС.

Отсутствие общего видения того, что представляет собой жизнеспособный Союз государств, ставит под сомнение долговечность сербско-черногорского конституционного устройства. Большая часть общих институтов уже создана и приняты меры к тому, чтобы ввести их в действие, а Суд Сербии и Черногории год спустя после принятия Конституционного Устава еще не создан, хотя это предписано Уставом. Суду вменены важные обязанности по вынесению третейских решений в спорах между обеими республиками и обеспечению того, чтобы конституции и законодательство республик соответствовали Конституционному Уставу Союза государств. И все же Подгорица, где должен находиться Суд, заняла «выжидательную» позицию и медлит с его основанием. С точки зрения сербов, отсутствие политической воли с черногорской стороны — и даже отсутствие твердого намерения сделать стремление к европейской интеграции высшим приоритетом — представля-

ет собой фундаментальную проблему для Союза государств. Тем временем, на взгляд Черногории, нельзя ожидать, что она будет действовать вопреки своим собственным интересам, уступая одно полномочие по принятию решений за другим, даже ради ускорения процесса вхождения в ЕС.

Белградское соглашение не разрешило конфликт между Сербией и Черногорией, но трансформировало его в перманентные переговоры об условиях взаимоотношений между обеими республиками. Соглашение кажется хрупким и временным — стороны как будто пребывают в ожидании окончательного решения. Руководство Черногории выступает за независимость и придает большое значение возможности проведения в будущем референдума о статусе республики. Альтернатива раздела страны приобретает растущую поддержку и в самой Сербии, так как предполагается, что независимая Сербия сможет проводить реформы в более быстром темпе, без громоздких процедур согласования в общих институтах. Черногорское население несоизмеримо представлено в руководящих органах Союза государств, и все-таки черногорская сторона, по-видимому, не уверена, может ли она доверять объявленному намерению Сербии считать Черногорию равным партнером. Равновесие сил между обеими республиками — предмет постоянной внутренней борьбы, которая является самой характерной особенностью Союза государств. На этом фоне конфликты между обеими республиками по конкретным вопросам, связанным с повседневной работой их общих структур, стали обычным делом.

3.4. Анализ европеизации

Вмешательство ЕС повлияло на равновесие сил не только между обеими республиками, но и между главными акторами в сербской и черногорской политике. Цели политики кондициональности и меры социализации ЕС в отношении Сербии и Черногория можно понять в логике первой модели кондициональности-социализации, разработанной в главе 1. Вопрос состоит в следующем: были ли стимулы и сдерживающие элементы, предложенные ЕС, эффективными в изменении соотношения политических сил в пользу групп, которые поддерживают идею общего государства и преисполнены решимости сделать эту систему в итоге жизнеспособной? Иными словами, были ли стимулы, предложенные ЕС — как материальные, так и социальные — достаточными для того, чтобы убедить акторов, выступавших против общего государства, изменить свою позицию? Политические процессы в двух республиках имеют различные характеристики, поэтому и механизмы европеизации по-разному влияли на них.

На начальной стадии кондициональность ЕС, направленная на создание общего государства, воспринималась главным образом как политика, проводимая в пользу Сербии. Сербское правительство, однако, не было удовлетворено предложенными мерами, а сербская политическая элита была уверена, что ЕС будет более энергично вмешиваться в ход детальных переговоров по конституционному и экономическому устройству, чтобы настоять на более централизованном — и, по мнению сербов, более жизнеспособном — варианте Союза государств. Правительство Черногории также не было удовлетворено. Ввиду решительного курса на независимость, настойчиво проводившегося Джукановичем начиная с 1997 г., наблюдатели ожидали, что подписание им Белградского соглашения значительно подорвет его престиж у избирателей и ослабит его позицию по отношению к своим политическим оппонентам. Политическая реакция в обеих республиках, однако, оказалась более многообразной и более неожиданной.

Теоретически ЕС может играть существенную роль в формировании внутренней политики, воздействуя на политические предпочтения внутренних акторов, ограничивая их возможности изменить расстановку сил и устанавливая параметры для торгова между ними. На практике подобный эффект больше проявляется в Черногории, где позиционирование партий по проблеме независимости являлось решающим фактором, доминируя на внутриполитической сцене с тех пор, как Джуканович сменил курс в 1997 г. и начал дистанцироваться сначала от режима Милошевича, а позднее от Сербии в целом. В Сербии статус не является острым политическим вопросом, и в этом смысле кондициональность ЕС, направленная на создание общего государства, не имеет такого значения, как в Черногории. Тем не менее вмешательство ЕС вызвало достаточно много споров, чтобы привести к изменениям и на сербской политической арене.

Несомненно, выступления ЕС по вопросу статуса входят в противоречие с политической платформой черногорских партий, придерживающихся курса на независимость, в особенности Демократической партии социалистов (ДПС), Социал-демократической партии (СДП) и Либерального альянса Черногории (ЛАЧ), и прямо содействуют политическим объединениям, выступающим за Союз — Социалистической народной партии (СНП), Сербской Народной партии (СНП) и Народной партии (НП). Поскольку политическая программа сторонников независимости в Черногории выросла из оппозиции режиму Милошевича, она с самого начала была связана с прозападными экономическими и политическими реформами. Поэтому, по мнению обществественности, политические партии, выступающие против независимости и за более тесные отношения с Белградом, не являются сторонниками реформ, совместимых с европейскими стандартами управления.

Например, СНП, являющаяся основным политическим образованием, которое защищает дело Союза государств, была отправлена черногорскими избирателями в оппозицию в парламенте из-за своих связей с режимом Милошевича в Белграде в конце 90-х годов и поддержки этого режима. Отсутствие сильной реформаторской политической партии в Черногории, способной стать альтернативой правящей коалиции ДПС-СДП, фактически способствовало утверждению курса Джукановича на независимость и укрепило его власть.

Подписание Белградского соглашения не нанесло вреда внутренней репутации Джукановича — напротив, вопреки всем ожиданиям, оно укрепило ее. Первоначально имела место внутривнутриполитическая неразбериха, приведшая к кризису, который вызвал вотум недоверия правительству ДПС-СДП и внеочередные парламентские выборы. Выступающая за независимость партия ЛАЧ объявила «делку» с Сербией, заключенную при посредничестве ЕС, предательством национальных интересов Черногории и лишила правящую коалицию своей поддержки. На парламентских выборах в октябре 2002 г. Либеральный альянс радикально изменил курс и вошел в коалицию с политическим блоком противников независимости «Вместе за Югославию», за что и был в конечном счете наказан избирателями²⁴. Джуканович и правящая коалиция ДПС-СДП стали абсолютными победителями на выборах в октябре 2002 г., получив значительное большинство — 39 мест из 75²⁵.

Сформировав новое правительство и укрепив свое положение внутри Черногории, Джуканович, ныне премьер-министр, отвоевал место для маневра в отношении своих партнеров и в Белграде, и в Брюсселе. Это придало правительству ДПС-СДП большую уверенность в себе на переговорах по Конституционному Уставу и Плану действий Союза государств. Тем временем Джуканович, обращаясь к черногорской общественности, придерживался ярко выраженного сепаратистского тона. Нажим ЕС на Черногорию (можно даже сказать — предвзятость по отношению к ней) может служить подходящим объяснением задержки с проведением референдума о независимости.

Нежелание подавляющего большинства черногорских граждан поддержать требование независимости Черногории было главным «ограничителем» политических маневров Джукановича. Население Черногории делилось почти на равные части по вопросу о статусе республики, причем сторонники независимости были ненамного сильнее приверженцев Союза. Фактически большая часть черногорского общества традиционно придерживается просербских взглядов и энергично поддерживает связи с Сербией, включая официальные взаимоотношения. Несмотря на курс руководства

в Подгорице на независимость (о чем свидетельствуют позиции правительства Джукановича на переговорах по Белградскому соглашению и Конституционному уставу) различные мнения в самой Черногории по вопросу о статусе невозможно игнорировать. И хотя политические партии, выступающие за независимость, определяют приоритеты правительственной политики, раскол в обществе по вопросу о статусе определяет пределы того, как далеко может заходить эта политика.

В Сербии политическое размежевание по проблеме статуса началось с публичной критики Белградского соглашения, которая становилась все более громогласной. Она была начата двумя видными сербскими экономистами — тогдашним заместителем премьер-министра Югославии Лабусом и заведующим Центральным банком Динкичем, впоследствии на основе аргументов против Союза государств создавшим политическую платформу для своей политической партии — Г17 плюс. В интервью, данном «Франкфуртер альгемайне цайтунг» 28 февраля 2003 г., Динкич открыто выступил против политики ЕС по вопросу о Союзе государств и призвал к отделению Сербии от Черногории:

ЕС и Солана хотели дипломатической победы любой ценой; содержание не имело для них значения (...). Солана не выполнил свою роль полезного посредника (...). Все мы знаем, что Джуканович всецело настроен на независимость Черногории, так почему Сербия должна оплачивать это? (...). Если ЕС хочет сохранить Союз, потому что боится дестабилизации Балкан, ему необходимо более энергично, чем прежде, проводить в жизнь линию на экономическую гармонизацию и исправление институциональной структуры²⁶.

Оппозиция Союзу государств в Сербии возникла из разочарования в ЕС, вызванного тем, что он не настоял на сербском видении общего государства. По мере того как нежелание черногорцев и дальше уступать власть Союзу государств становилось все сильнее, в Сербии громче звучали голоса против Союза. В мае 2003 г. партия Г17 плюс инициировала свою «Государственную программу европейской Сербии», выступая за эффективно действующее суверенное государство Сербии в составе ЕС. В программе содержится систематизированный перечень аргументов против Союза государств, причем на первый план выдвигаются экономические причины, из-за которых не следует оставаться вместе с Черногорией в не выполняющем свои функции общем государстве, в котором «большой» партнер, Сербия, производит 95% экономического богатства Союза государств, но поровну делит политическую власть с экономически ничего собой не представляющей Черногорией²⁷. Подобная логика используется также примени-

тельно к Косову, причем акцентируется тезис о том, что не в интересах Сербии удерживать Косово любой ценой. «Поставим Сербию на первое место»²⁸ — это впоследствии стало лозунгом партии Г17 плюс на внеочередных парламентских выборах, состоявшихся в декабре 2003 г. Как это ни парадоксально, сепаратистская позиция Г17 плюс оправдывается и легитимизируется ее сторонниками указанием на перспективу более быстрого достижения стандартов ЕС и в итоге вступления в ЕС. Хотя в новой политической повестке дня, предложенной партией Г17 плюс, членство в ЕС поддерживается как цель, партия отвергает политику кондициональности ЕС и стремится доказать ее неприменимость в сербском контексте.

Неудовлетворенность тем, как функционирует общее государство, присутствовала также и в правительстве, возглавлявшемся Демократической партией (ДП) (оно находилось у власти в Белграде в период между изгнанием Милошевича в октябре 2000 г. и внеочередными парламентскими выборами в декабре 2003 г.). И все же официально на уровне правительства всегда положительно оценивалась перспектива создания дееспособного Союза государств с использованием минималистских мер координации на уровне Союза государств. Надеясь доказать свою «европейскость» путем соблюдения обязательств по Конституционному Уставу и Плану действий, белградское правительство во главе с ДП придерживалось уже выработанной формулы Союза государств, подчеркивало полное принятие обеими сторонами «сделки», предложенной Соланой, и придавало большое значение самостоятельному принятию сербским и черногорским правительством решения об особой форме институционального устройства. Оно также подчеркивало выгоды от сохранения общего государства и продвижения по пути европейской интеграции.

Находясь в правительстве, Демократическая партия явно была более стеснена политикой кондициональности ЕС в случае ее несоблюдения. Неспособность договориться о Конституционном уставе и Плане действий означала бы, что Сербия — с Черногорией или без нее — останется единственной страной в регионе без осязаемой перспективы вступления в договорные отношения с ЕС. Для того чтобы Сербия «не опоздала на европейский поезд», блок ДОС должен был принять трудное решение удовлетворить стремление Черногории к равному политическому представительству и минимальному согласованию экономической политики с центром, хотя, сделав это, правительство становилось уязвимым перед внутренней критикой, так как считалось, что оно слишком сильно уступает «шантажу» Черногории. И все-таки альтернатива использовать ЕС в качестве козла отпущения существует, если правительство захочет избежать ответственности, обвинив ЕС в неоказании достаточного давления на Черногорию с тем, чтобы она

согласилась делегировать больше полномочий на уровень правительства Союза государств.

Будущее Союза государств (Сербия и Черногория) не было главной темой на парламентских выборах в Сербии 28 декабря 2003 г. В ходе избирательной кампании и в политических платформах главных соперников преобладали вопросы внутренней политики. Сербские избиратели оказали наибольшую поддержку (27,6% голосов) крайне националистической Сербской Радикальной партии (СРП), которая поддерживает политическую философию «Великой Сербии» и лидер которой Воислав Шешель обвиняется в военных преступлениях Гаагским трибуналом (см. результаты выборов ниже, в табл. 3.3). Действительно, разочарование общества в экономических результатах и социальных последствиях процесса реформ сыграло свою роль в успехе радикалов, которые отстаивают провалившуюся политику национализма 90-х годов XX в. Успех СРП на выборах, однако, стал потрясением для общественности, поскольку эта партия не отказалась от прошлого и в этом качестве представляет собой угрозу прозападной реформаторской ориентации Сербии. Партии, ориентированные на реформы (коалиция ДПС, ДП, Г17 плюс и СДО-НС), в совокупности получили приблизительно 60% голосов, но разногласия и личные столкновения между их лидерами помешали им образовать правящую коалицию. В частности, ДП решила оставаться в оппозиции, что подтолкнуло остальную часть демократического блока принять поддержку в парламенте дискредитированной Социалистической партии Сербии Слободана Милошевича, чтобы избежать еще одного тура выборов и еще более мощного успеха радикалов. Г17 плюс в одиночку набрала около 12% голосов – это весьма неплохое достижение, учитывая недолгое политическое существование партии, но очень плохая новость для ЕС, отдающего предпочтение общему государству.

Хотя вопрос о Союзе государств не был определяющим фактором для создания коалиции, он может стать решающим для сохранения коалиции демократических сил в Сербии. Это объясняется различными позициями демократических партий по вопросу о Союзе. Самое крупное политическое образование в демократическом блоке, Демократическая партия Сербии Воислава Коштуницы (ДПС), хотела бы сохранить Союз с Черногорией, тогда как Г17 плюс хотела бы видеть независимую Сербию. Демократическая партия (ДП) уходящего премьер-министра Живковича поддерживала формулу общего государства, находясь в правительстве, но наиболее остро чувствовала, как трудно заставить работать общую институциональную систему. Сербское движение обновления Вука Драшковича (СДО) имеет монархическую политическую платформу. Вопрос о будущем конституцион-

ном строе Сербии – один из тех наиболее серьезных факторов, которые решат судьбу правящей коалиции в Белграде.

Таблица 3.3.

Сербские парламентские выборы, декабрь 2003 г.: окончательные результаты

Политическая партия	Места в парламенте (250)	Число голосов	Процент голосов
Сербская радикальная партия (СРП)	82	1 056 256	27,61
Демократическая партия Сербии (ДПС)	53	678 031	17,72
Демократическая партия (ДП)	37	481 249	12,58
Г17 плюс	34	438 422	11,46
Сербское движение обновления — коалиция «Новая Сербия» (СДО-НС)	22	293 082	7,66
Социалистическая партия Сербии (СПС)	22	291341	7,61

Источник: Правительство Республики Сербия.

Полемика вокруг участия ЕС в конституционных делах Сербии и Черногории дает политическим акторам и в Сербии, и в Черногории аргументы, которые позволят им не только оспаривать требования ЕС, но и использовать европеизационный дискурс в стратегическом плане для достижения своих собственных политических целей. Политические партии, находящиеся у власти или в оппозиции, находят серьезные основания эксплуатировать действия ЕС, чтобы укрепить базу своей собственной поддержки. Этому макиавеллистскому поведению, однако, весьма способствовало то, как политика ЕС осуществлялась и интерпретировалась внутренними акторами в обеих республиках.

Политические объединения как в Сербии, так и Черногории по существу считали, что Брюссель говорит двумя голосами: Соланы и Еврокомиссии. В принципе высокий представитель ЕС по ОВПБ Хавьер Солана действует исходя из политического мандата государств-членов ЕС, и в случае Сербии и Черногории его вмешательство с целью полностью изменить тенденцию к распаду в регионе и предотвратить ожидаемый эффект домино мотивировалось соображениями безопасности. Он поставил на карту стимул к членству в ЕС, чтобы заставить стороны подписать первоначальное

соглашение, детали которого они могли бы разработать самостоятельно на более позднем этапе.

Еврокомиссия, в свою очередь, имеет техническую задачу — управлять процессом стабилизации и ассоциации, который ведет к возможному вступлению в ЕС, и в этом качестве обладает значительными рычагами влияния с тем, чтобы обеспечить соблюдение определенных условий на различных стадиях долгого процесса, предшествующего вступлению в ЕС. Роль Еврокомиссии в оценке готовности страны к началу переговоров о заключении ССА — путем проведения технико-экономического обоснования — на практике позволяет ей оказывать существенное влияние на реформаторскую программу кандидатов на подписание ССА. В случае Сербии и Черногории она использовала этот мощный инструмент, поставив благоприятное технико-экономическое обоснование в зависимость от прогресса, достигнутого обеими республиками в деле экономической гармонизации. А поскольку она имеет очень много институциональных аспектов, которые непосредственно затрагивают самую суть того, что представляет собой общее государство Сербия и Черногория и как должна разрабатываться централизованная экономическая политика на уровне Союза государств, то технократический подход Еврокомиссии воспринимается внутренними акторами в обеих республиках как политически мотивированный.

На противоречие между кондициональностью Соланы, связанной с утверждением основных принципов общего государства, и детальным уточнением Еврокомиссией того, что это означает с точки зрения управления экономикой, в Черногории обратили внимание силы, выступающие за независимость. За конкретными требованиями Еврокомиссии они увидели намерение круто изменить логику Белградского соглашения и превратить Союз государств в более централизованное государство. Партия сторонников разделения в Сербии — Г17 плюс последовательно отстаивала точку зрения, согласно которой цена согласования экономической политики слишком высока для Сербии, в частности, сокращение тарифов было бы губительно для сербской экономики. Однако она по сути видит в Еврокомиссии объективного союзника, так как ее требование гармонизации заставили сепаратистское правительство Черногории блокировать решения на уровне Союза государств или откладывать их, а это, в свою очередь, способствует созданию имиджа общего государства как совершенно неэффективной и нефункциональной структуры. Для сербских сторонников независимости именно Солана представляет собой проблему.

Кондициональность ЕС, направленная на создание общего государства, пробудила оппозицию и в Сербии, и в Черногории. Она в определенной мере сработала, так как обе стороны формально не разделились, но

Союз государств представляется союзом двух партнеров поневоле, которые поддерживают данный проект скрепя сердце. ЕС, который в первую очередь помог заключить соглашение между обеими республиками, все еще сохраняет свою привлекательность в качестве эталона. Европеизация как приверженность европейским нормам и достижение европейских стандартов проникла в политический дискурс как в Сербии, так и в Черногории и присутствует в риторике как оппозиционных партий, так и правящих коалиций. Даже политические объединения сторонников независимости в обеих республиках поддерживают проект Европеизации в более широком смысле — следования принципам демократии, рыночной экономики и верховенства закона.

С точки зрения местных акторов, однако, Европеизация, понимаемая как — ЕС-изация, является более спорным вопросом. В частности, группы сторонников независимости в Черногории не пришли к единому мнению относительно того, является ли вступление в ЕС наилучшей стратегией развития для республики. Они также рассматривают альтернативные модели развития вне рамок ЕС и изображают будущую Черногорию как микрогосударство, процветающее в условиях либерального налогового режима вне ЕС. Тем самым они стремятся избежать правил финансового рынка ЕС и вообще требований, предъявляемых кандидатам перед вступлением в ЕС. В Сербии, однако, даже группы, выступающие за независимость, убеждены в том, что будущее республики связано с ЕС, и аргументируют свой выбор независимости тем, что желают сократить дистанцию, отделяющую их от вступления в ЕС. И это невзирая на то, что их позиция по вопросу о статусе коренным образом противоречит предпочтению, которое ЕС отдает сохранению общего государства.

Участие ЕС в урегулировании конфликта считают противоречивым и контрпродуктивным, поэтому существует опасность того, что ценностная привлекательность Европы для некоторых внутренних акторов могла бы ослабнуть. Конечно, ЕС дополняет свою политику кондициональности более мягкими механизмами аргументации и убеждения. Официальные лица ЕС последовательно указывали на пример самого ЕС, чтобы показать, что согласование экономической политики и более глубокая интеграция в ЕС выгодны и малым, и большим экономическим системам. То, о чем просит ЕС, не более чем воспроизведение этого процесса в меньшем масштабе, отчасти в качестве испытания готовности сторон пойти на компромисс и искать решения, приемлемые для обеих сторон, если они стремятся стать членами ЕС. Легитимность его конкретных условий была подвергнута сомнению рядом внутренних акторов, поэтому усилия ЕС по социализации в данном конкретном случае были не очень эффективны.

В Сербии партия Г17 плюс отвергла конкретные требования ЕС о согласовании экономической политики и сохранении Союза государств, хотя она проявляет глубокое понимание европейской интеграции и оказывает ей поддержку. ДП, находясь в правительстве, была разочарована обременительным, с ее точки зрения, процессом координации на уровне Союза государств, но все же твердо решила заставить эту систему работать. В Черногории правящая коалиция ДПС-СДП недовольна недвусмысленным требованием ЕС воссоздать общее экономическое пространство с Сербией, и идет на компромиссы, достаточные только для того, чтобы не выглядеть стороной, блокирующей систему, и избежать осуждения за тотальный обструкционизм.

Стимул членства в ЕС, предложенный Союзу государств Сербии и Черногории, не смог вдохновить общественность на поддержку общего государства ни в той, ни в другой республике. Он привел к перестройке политического пространства и в Сербии, и в Черногории, но в результате власть получили не сторонники Союза государств, а его критики. Поэтому стимул членства в ЕС не смог изменить внутренний баланс политической власти в пользу акторов, сочувствующих делу общего государства.

На региональном уровне, однако, ЕС добился большего успеха в деле примирения и сближения сторон. Кондициональность ЕС в сфере регионального сотрудничества и его конкретные инициативы по налаживанию сотрудничества между правительствами стран Юго-Восточной Европы дали положительные результаты. Как кондициональность, так и социализация сыграли свою роль в содействии странам Юго-Восточной Европы в решении региональных проблем.. Важнейшая цель политики ЕС состояла в том, чтобы преодолеть прошлую взаимную напряженность в регионе путем социализации политических элит, дабы заставить их работать вместе в сферах, представляющих общий интерес, как-то: демократизация, экономическое развитие и сотрудничество в сфере безопасности. То, что региональное сотрудничество было поставлено предварительным условием улучшения отношений с ЕС, имело принципиальное значение для изменения первоначально враждебного отношения внутренних элит к региональным инициативам. При этом процесс региональной кооперации стал носить все более самостоятельный характер и все более приводится в действие местной инициативой.

Когда в 1999 г. ЕС инициировал Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, в регионе был широко распространен скептицизм из-за опасения, что, во-первых, это может привести к новой Югославии, а во-вторых, что по темпам преобразований каждое государство в регионе должно будет равняться на самых отстающих. Через пять лет все страны оказались вовлечены

в региональные проекты в рамках Пакта стабильности или Процесса кооперации в Юго-Восточной Европе (СЕЕСР) — последний является механизмом, действующим и финансируемым на региональной основе, параллельным Пакту стабильности, в котором участвуют ЕС, все западные государства и международные организации. Еще слишком рано говорить, как далеко пойдут в своем развитии эти новые региональные структуры. Несомненно то, что посредством практических инициатив Пакт стабильности и СЕЕСР помогли деполитизировать региональные связи и поставить их вновь на нормальную основу.

Что еще изменилось за это время (и чем отчасти объясняется региональный прогресс), так это предложение ЕС самому региону, которое стало более предметным по своему характеру. Сначала ЕС предложил перспективу членства в ЕС всем странам на сессии Совета Европы в Фейре в 2000 г. и подтвердил свои обязательства перед всем регионом на сессии Совета Европы в Салониках в 2003 г. Подтверждение намерения ЕС принять данные страны в качестве полноправных членов, как только они будут к этому готовы, существенно уменьшило опасения того, что предложенная региональная формула сотрудничества является заменой реальной интеграции в структуры ЕС.

Хорватия, например, представляет собой конкретный пример, иллюстрирующий изменение позиции стран Юго-Восточной Европы по отношению к другим странам региона, которое больше не считается противоречащим основной цели — приему в Союз, а скорее воспринимается как подкрепление процесса вступления в ЕС. Хорватия подала заявку о начале переговоров о вступлении в ЕС. Когда-то обеспокоенная тем, что ее объединят с менее продвинутыми странами региона и ее желание поскорее вступить в ЕС не будет удовлетворено, Хорватия теперь участвует в региональных мероприятиях. Пакт стабильности, однако, не смог бы вызвать такое изменение позиции Хорватии, если бы региональное измерение не было частью широкого пакета кондициональности ЕС. Начался также процесс социализации. Смысл его был доведен до сведения народа Хорватии на самом высоком уровне в тот момент, когда в сентябре 2003 г. ее президент впервые посетил Белград после войны 90-х годов XX в. Президент Сербии и Черногории принес ему, по всей видимости спонтанное, публичное извинение за боль и страдания, причиненные войной; на что президент Хорватии немедленно принес ответное извинение.

Кондициональность ЕС в целях создания общего государства и усилия по социализации только что созданного Союза государств в европейскую структуру принесли частичный успех. Мегастимул членства в ЕС сработал — стороны достигли первоначального урегулирования. Этот первый успех, од-

нако, не был преобразован в устойчивое, долгосрочное решение конфликта. Фактически все непреднамеренные последствия политики ЕС по модели I кондициональности-социализации имели место в Сербии и Черногории (см. таблицу в главе 1). Восторжествуют ли в конечном счете ожидаемые последствия, в решающей степени зависит от способности и готовности ЕС контролировать выполнение Белградского соглашения и служить арбитром в разборе разногласий между обеими республиками, равно как и во внутри-политических событиях в обеих республиках.

3.5. Заключительная дискуссия о возможных результатах

Один из возможных сценариев — это статус-кво. Союз государств Сербии и Черногории сохранится как рыхлая структура общего государства с высокой степенью децентрализации полномочий по принятию решений и одной правосубъектностью, причем позиции по вопросам, имеющим отношение к ЕС и другим вопросам внешнего представительства, будут координироваться через институты Союза государств. Процесс стабилизации и ассоциации ЕС обеспечивает подстраховочный механизм для стимулирования Союза государств в период до вступления в ЕС на полноправной основе. Союз государств вырабатывает и подписывает Соглашение о стабилизации и ассоциации с ЕС и работает над выполнением общих требований о вступлении в ЕС, основанных на Копенгагенских критериях строительства демократии, рыночной экономики и власти закона.

Для такого сценария с обеих сторон должна быть проявлена достаточная политическая воля, чтобы заставить договоренность работать в соответствии с выработанной ныне формулой распределения полномочий. Предшествующий анализ указывает на то, что в краткосрочной перспективе это становится все более маловероятным, учитывая поляризацию политических взглядов в обеих республиках в отношении жизнеспособности и желательности общего государства. При таких обстоятельствах ЕС имеет два альтернативных варианта политики. Один из них — это оказать еще более сильный политический нажим на обе стороны и заставить их уладить неразрешенные вопросы, включая таможенные тарифы на важнейшие сельскохозяйственные продукты. Остающиеся разногласия между Белградом и Подгорицей не технические, но политические по своему характеру, что требует политической реакции со стороны ЕС. Подход, основанный на принципе невмешательства, который был принят Соланой после подписания Белградского соглашения, свидетельствовал скорее об отстранении от решения вопроса, нежели об активном посредничестве и

третейском суде на стадии выполнения соглашения, как это было ранее предусмотрено.

Если ЕС не желает далее вмешиваться в данную проблему, он должен быть готов внести коррективы в свою политическую позицию, чтобы сделать Союз государств с точки зрения внутренних акторов совместимым с целью европейской интеграции. Некоторые сторонники независимости в Сербии неофициально предложили выход из тупика путем выделения двух отдельных подвариантов в рамках единого ССА. Согласно этому предложению, обеим республикам нужно согласовывать свои правовые структуры с ЕС в отдельном порядке, избегая тем самым согласования между собой, а значит, потенциальной напряженности и патового положения в конкретных вопросах.

Этот второй способ действия, однако, потребовал бы смягчения кондициональности ЕС в целях создания общего государства. Чтобы реализовать такой сценарий, необходимо получить политическую поддержку государств-членов ЕС и заручиться согласием Еврокомиссии, так как именно она следит за процессом реформирования и оценивает соблюдение критериев членства кандидатами и потенциальными кандидатами на вступление в ЕС. Данное предложение привлекательно для политических групп в Белграде и Подгорице, которые враждебно относятся к идее Союза государств, но оно вступает в противоречие со стремлением Еврокомиссии иметь дело с одним сильным правительством, а не с двумя субгосударственными единицами. Кроме того, существует опасность того, что, если одна из республик будет двигаться вперед быстрее другой, голоса в пользу отделения будут звучать все сильнее. С этой точки зрения не удивительно, что Брюссель не приходит в восторг от идеи введения отдельных механизмов мониторинга и оценки обеих республик.

Если, однако, провести анализ издержек и выгод от общего государства в более длительной перспективе, проблемы Союза государств покажутся преувеличенными. Трения между Подгорицей и Белградом по вопросам стратегии реформирования могут показаться непреодолимыми в краткосрочном плане, но они могут потерять актуальность в средне- и долгосрочной перспективе, как только Союз государств станет частью ЕС, например, когда общий внешний тариф ЕС автоматически снимет остроту нынешних споров по вопросу о различных уровнях покровительственных тарифов.

Дальнейшие модификации нынешнего решения об общем государстве с целью наилучшего отражения предпочтений сторон не исключаются, хотя компромисс может оказаться труднодостижимым. В принципе нынешнее устройство не исключает постепенного перерастания Союза государств в классическую федерацию. Белградское соглашение не содержит никаких

возражений против делегирования больших полномочий на уровень Союза государств или против наделения институтов Союза государств большими полномочиями в принятии решений в любой сфере деятельности. Классический вариант федерализма, однако, был исключен Белградским соглашением, и стороны вряд ли вернутся к этому сценарию после попытки наладить более ограниченные институциональные взаимоотношения.

Аналогичным образом перерастание Союза государств в конфедерацию, составные части которой являлись бы независимыми государствами с правом выхода и сотрудничества друг с другом по вопросам, имеющим отношение к ЕС и внешнему представительству, также является гипотетической альтернативой. Союз государств мог бы эволюционизировать в этом направлении, если бы после испытательного трехлетнего срока обе республики решили развивать свои отношения на чисто договорной основе и еще более уменьшить тонкий институциональный слой на уровне Союза государств. Фактически предложение об отдельных подвариантах в рамках единого ССА может рассматриваться как шаг к институционализации более ясно выраженных конфедеративных особенностей в Союзе государств.

Эти гипотетические результаты, однако, представляют собой минималистские и максималистские варианты, которые формула Союза государств попробовала соединить, чтобы обеспечить подписание соглашения обеими сторонами. Занимая среднее положение между классической федерацией и конфедерацией, структура Союза государств могла бы (по крайней мере в теории) иметь достаточно шансов на успех, так как она стимулирует обе стороны делать уступки и учиться жить вместе с ними. На практике же ни в Сербии, ни Черногории политическая динамика общего государства недостаточно устоялась, чтобы сделать дискуссию о будущем Союза государств излишней.

Второй сценарий предполагает мирное разделение обеих республик после референдума, объявленного любой из них. Черногорская правящая коалиция сторонников независимости из числа ДПС-СДП и Либерального альянса Черногории возлагает надежды на пункт о референдуме в Белградском соглашении, хотя черногорские граждане разделились почти поровну по вопросу о независимости Черногории. Кроме того, самая последняя перепись в Черногории показала гораздо большую этническую неоднородность ее населения, чем прежде. В 2003 г. только 40,6% черногорских граждан заявили о своей принадлежности к черногорскому этносу, что на 21,3% ниже по сравнению с предыдущей переписью, проведенной в 1991 г.²⁹ В то же время доля этнических сербов выросла с 9,3% примерно до 30%. В 2004 г. политическое руководство в Подгорице уже не могло утверждать, что этнические черногорцы образуют большинство населения в республике, а это заставля-

ло и ЕС, и международное сообщество относиться к их претензиям на независимость с еще меньшей симпатией.

Исход референдума о независимости в Черногории отнюдь не предопределен. Традиционный раскол между так называемыми «белыми» и «зелеными» черногорцами (первые поддерживают объединение с Сербией, а последние выступают за независимость) был главным фактором, сдерживающим сепаратистское руководство в Подгорице и серьезным аргументом против «правого дела» сторонников возможного отделения. Кроме того, участие Черногории в инцидентах, связанных с международной контрабандой и торговлей наркотиками, не способствовало рекламированию дела независимости за границей как правого дела. Не приходится сомневаться, что сторонники концепции микрогосударства в Черногории, включая деловое лобби (и контрабандистов), которые могли бы выиграть от более либеральной налоговой политики, поддержат идею независимости Черногории.

Если на выборах в Подгорице победят сторонники независимости и Черногория решит выйти из Союза государств, встанет вопрос о ее международном статусе и характере взаимоотношений с ЕС. Развитие страны как офшорной зоны может показаться выгодным некоторым кругам в Черногории, доходы которых зависят от этой системы, но, на взгляд Брюсселя, этот сценарий противоречил бы стремлению Черногории к европейскому признанию и участию в структурах ЕС. Кроме того, ЕС недавно оказал серьезное давление на офшорные микрогосударства и микрообразования (Андорра, острова в проливе Ла-Манш и т.д.), чтобы снизить возможность неподконтрольного курса. Не должно быть никаких иллюзий насчет того, насколько практически полезным мог бы быть этот теоретический вариант для Черногории в последующие годы.

Как реагировал бы ЕС на отделение Черногории от Союза государств, неизвестно, но в принципе он мог бы занять одну из следующих позиций: 1) согласие с отделением и международное признание Черногории, предоставление ей отдельного графика вступления в ЕС, включая индивидуальное ССА; 2) международное признание Черногории без перспективы членства в ЕС — Черногории был бы предложен статус ассоциации с ЕС по образцу отношений последнего с другими микрогосударствами Европы вроде Андорры или Лихтенштейна; 3) отказ от международного признания Черногории, но налаживание экономических связей с фактическим государством, включая ассоциацию с ЕС на особых условиях.

Кондициональность ЕС до сих пор исключала иные решения, кроме общего государства. ЕС, однако, может изменить свои цели в политике кондициональности в случае распада Союза государств. Этот политический выбор

имел бы различные последствия для обеих сторон в зависимости от того, кто является инициатором разделения и кого сочтут заслуживающим порицания.

Если Черногория выйдет из Союза государств из-за того, что Белград вернется к политике националистического характера и займет агрессивную позицию по отношению к Косову, то у Черногории появятся неплохие основания утверждать, что ей нужен свой собственный путь в Европу. Черногорская сторона все более обеспокоена тем, что будущее Союза государств оценивается в контексте неразрешенного статуса Косова. Девятого декабря 2003 г. президент Черногории Филипп Вуянович заявил в Подгорице, что Черногория не должна быть «заложником косовской проблемы»³⁰. Волна этнического насилия, прокатившаяся по Косову в марте 2004 г., и внимание Белграда, вновь прикованное к Косову, вызвали острую реакцию со стороны премьер-министра Черногории Джукановича, заявившего в интервью газете «Файнэншл таймс» 28 марта 2004 г., что Черногория может потребовать отделения от Сербии еще до истечения трехлетнего испытательного срока Союза государств³¹. Стремление черногорского руководства отделить эти два вопроса друг от друга понятно ввиду неопределенности и сложности, с которыми связано урегулирование политических отношений между Белградом и Приштиной.

В настоящее время неясно, как будет решен вопрос статуса Косова применительно к Союзу государств и как это может повлиять на будущее Союза. Предложения, предусматривающие инкорпорацию Косова в качестве субъекта в Союз государств, пусть даже реформированный, могут лишь усилить голоса тех, кто выступает за независимость Черногории. Начало переговоров о статусе Косова ориентировочно намечено на 2005 г., но никто не рассчитывает, что они приведут к быстрому решению. Переговоры начнутся незадолго до окончания трехлетнего испытательного срока Союза государств в 2006 г., и аргументы, приводимые в дискуссии между Белградом и Приштиной, несомненно, могут быть использованы в дебатах о будущем Союза государств Сербии и Черногории. Теоретически независимость Косова могла бы послужить стимулом как для поборников независимости, так и для сторонников Союза в Черногории. Она могла бы побудить лагерь сторонников независимости с большей уверенностью потребовать признания независимости Черногории от международного сообщества, если оно пожелает санкционировать независимый статус Косова. Точно так же оно могло бы укрепить голоса сторонников Союза в Черногории, которые потенциально могут опасаться нового соседа, имеющего иную этническую принадлежность и исповедующего другую религию, предпочитая стремиться к единству с этнически и религиозно более близкой Сербией. Эти опасения вполне могли бы отразиться на исходе голосования на референдуме.

Если бы Сербия первой вышла из Союза государств на том основании, что Черногория тормозит ее реформы и проведение подготовительных мероприятий для вступления в ЕС, то сепаратистское руководство Черногории могло бы взять на вооружение противоположный дискурс и сослаться на то, что другая сторона формально нарушила соглашение об общем государстве. Фактически многие подозревают Джукановича в том, что он своей несговорчивостью втайне добивается именно этого, надеясь спровоцировать сербскую сторону первой прибегнуть к статье Белградского соглашения о выходе из Союза. Если этот сценарий материализуется, ЕС как третий судья может оказаться в трудном положении, поскольку каждая сторона будет возлагать ответственность на другую. При таких обстоятельствах ЕС, скорее всего, займет снисходительную позицию в отношении обеих сторон.

В настоящее время, однако, в Сербии нет явного большинства в поддержку независимого государства, полностью отделившегося от Черногории или Косова. Разочарование в Союзе государств больше проявляется на уровне политических, административных и интеллектуальных элит, и неясно, в какой степени в предстоящие месяцы оно может перерасти в общественное недовольство общим государством. Последние парламентские выборы в Сербии вывели на передний план Сербскую радикальную партию, которая, как кажется, уже больше не поддерживает агрессивный национализм 90-х годов XX в., но имеет свое представление о будущем Сербии, отличное, например, от предлагаемого партией Г17 плюс. Вопрос о государственности Сербии и границах политического сообщества Сербии еще не дебатировался внутри Сербии, а значит, нельзя говорить о национальном консенсусе по этому вопросу. Всплеск насилия в Косове в марте 2004 г. послужил болезненным напоминанием того, что неопределенность по вопросу о статусе практически сводит на нет огромные усилия, предпринятые для стабилизации положения в регионе за последние пять лет. Поиск решения косовского вопроса может вызвать публичные дебаты в Сербии, поскольку политическая элита Белграда постепенно осознает, что она должна уладить отношения как с Косовом, так и с Черногорией, чтобы достичь цели вступления в ЕС — цели, которая пользуется поддержкой в народе и приносит много голосов на выборах.

Если обе республики разойдутся друг с другом по общему согласию и демократическим путем, ЕС будет вынужден признать новую ситуацию и скорректировать свою политику. В таком случае он мог бы констатировать, что исходная цель стабилизации региона достигнута в результате того, что разделение было отложено на три года и у местных акторов появилось время, чтобы прийти к такому решению рациональным, демократическим

путем и в соответствии со взаимно согласованными конституционными правилами. Затем ЕС мог бы сместить акценты в кондициональности (для каждой из обеих республик индивидуально) согласно Копенгагенским критериям для кандидатов на вступление в ЕС.

Вопрос о том, окажется ли жизнеспособным продолжающееся расширение ЕС со включением в него еще большего числа малых государств-членов, остается открытым в течение нескольких лет. «Переваривание» расширения состава ЕС с 15 до 25 членов только началось и может оказаться весьма трудным. Внутри ЕС вполне может усилиться сопротивление дополнительному приему очень маленьких государств как полноправных членов этой организации, и здесь независимая Черногория может оказаться в более слабом положении, чем независимая Сербия. С этой точки зрения преимущества формулы нежесткого общего государства могут рассматриваться в более позитивном ключе. Сегодня ЕС озабочен тем, чтобы предотвратить эффект домино среди сепаратистских образований на Балканах, а завтра предметом его большей озабоченности может стать проблема управляемости ЕС при наличии растущего числа малых и очень малых государств.

Библиография

Banac I. *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics.* Ithaca, Cornell University Press, 1988.

Chesnaï F., Noctiummes T., Page J.-P. *Reflexions sur la guerre en Yougoslavie.* Paris, L'esprit frappeur, 1999.

Detrez R. *De sloop van Joegoslavië. Relas van een boedelscheiding.* Antwerpen/Baarn, Hadewijch, 1996.

Detrez R. *The Right to Self-determination and Secession in Yugoslavia: A Hornets' Nest of Inconsistencies* // Bruno Coppieters, Richard Sakwa. *Contextualizing Secession. Normative Studies in Comparative Perspective.* Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 112–132.

Frau M. *I diritti delle minoranze nazionali nella costituzione della repubblica federale di Jugoslavia* // Maurizio Cermel (ed.). *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992-2002.* Venezia, Marsilio, 2002. P. 167–197.

G17 PLUS, G17 Plus State Program of a European Serbia, Belgrade, May 2003. В Интернете на сайте: <http://www.g17plus.org.yu/english/index.html> .

G17 PLUS, Action Plan for the Implementation of the State Program of a European Serbia. Belgrade, May 2003. В Интернете на сайте: <http://www.g17plus.org.yu/english/index.html> .

Gros D., Kernohan D., Najman V., Wozniak P. *On the Cost of Re-establishing Yugoslavia: First Estimates on the Economic Impact on Montenegro of Establishing*

a Customs Union with Serbia. // *Journal of South-East European and Black Sea Studies* (готовится к печати).

ICG Balkans Report № 129. Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union. May 2002.

Kaufman S. J. *Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca, Cornell University Press, 2001.

Mladenovic A. La lingua serba e le minoranze linguistiche della repubblica federale di Jugoslavia // Maurizio Cermel (ed.). *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992–2002*. Venezia, Marsilio, 2002. P. 155–165.

Montalbetti D. L'organizzazione costituzionale della Jugoslavia 1918–1992 // Maurizio Cermel (ed.). *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992–2002*. Venezia, Marsilio, 2002. P. 37–76.

Montenegro Census Offers Surprising Results // *Southeast European Times*, 19 December 2003.

Palmer P. Montenegro's Elections // *Commentary, CEPS Europa South-East Monitor* 39, October 2002.

Ramet S. P. *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962–1991*. Bloomington/Indianapolis, Indiana University Press, 1992.

Rinaldi F. L'efficacia dei contrappesi negli istituti di razionalizzazione della forma di governo Jugoslava // Maurizio Cermel (ed.). *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992–2002*. Venezia, Marsilio, 2002. P. 103–129.

Rinaldi M. Profili storici e giuridici della forma di stato della Repubblica federale di Jugoslavia // Maurizio Cermel (ed.). *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992–2002*. Venezia, Marsilio, 2002. P. 77–102.

Silber L., Little A. *Yugoslavia. Death of a Nation*. TV Books, 1996.

Western Balkans Conclusions. General Affairs Council. 2386 Council Meeting, 19–20.11.2001. Brussels, 13802/01 (Presse 414).

Woodward S. L. *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington D.C., Brookings Institution, 1995.

Примечания

¹ Mladenovic Aleksandra. La lingua serba e le minoranze linguistiche della repubblica federale di Jugoslavia // Cermel Maurizio (ed.). *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992–2002*. Venezia, Marsilio, 2002. P. 155–165.

² О происхождении этих двух течений в период после Первой мировой войны см.: Banac Ivo. *National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics*. Ithaca, Cornell University Press, 1988. P. 285–291.

- ³ Montalbetti Dario. L'organizzazione costituzionale della Jugoslavia 1918–1992 // Cermel. Op. cit. P. 37–76.
- ⁴ Woodward Susan L. *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington D.C., Brookings Institution, 1995. P. 31–32.
- ⁵ Chesnais Francois, Noctiummes Tania, Page Jean-Pierre. *Reflexions sur la guerre en Yougoslavie*. Paris, L'esprit frappeur, 1999. P. 73–75.
- ⁶ Montalbetti. Op. cit. P. 53.
- ⁷ Montalbetti. Op. cit., см. также: Rinaldi Massimo. Profili storici e giuridici della forma di stato della Repubblica federale di Jugoslavia // Cermel. Op. cit. P. 77–102, особенно P. 77–83; Detrez Raymond. *The Right to Self-Determination and Secession in Yugoslavia: A Hornets' Nest of Inconsistencies* // Coppieters Bruno, Sakwa Richard (eds). *Contextualizing Secession: Normative Studies in a Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 112–132, особенно P. 115–116.
- ⁸ Анализ федеративной системы СФРЮ см.: Ramet Sabrina P. *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962–1991*. Bloomington/Indianapolis, Indiana University Press, 1992.
- ⁹ Ramet. Op. cit. P. 117–118.
- ¹⁰ Ibid. P. 211–212.
- ¹¹ При обсуждении распада Югославии мы большей частью придерживаемся анализа, предложенного Сюзен Л. Вудворд (Susan L. Woodward). См. ее кн.: *Balkan Tragedy*. См. также: Silber Laura, Little Allan. *Yugoslavia. Death of a Nation*. TV Books, 1996; Detrez Raymond. *De sloop van Joegoslavië. Relas van een boedelscheiding*. Antwerpen/Baarn, Hadewijch, 1996; Kaufman Stuart J. *Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca, Cornell University Press, 2001. P. 164–201.
- ¹² Woodward. Op. cit. P. 119.
- ¹³ Ibid. P. 181.
- ¹⁴ Ibid. P. 213–214.
- ¹⁵ Ibid. P. 282.
- ¹⁶ См.: Frau Matteo. *I diritti delle minoranze nazionali nella costituzione della repubblica federale di Jugoslavia* // Cermel. Op. cit. P. 167–197.
- ¹⁷ См.: Frau. Op. cit. P. 189–193.

- ¹⁸ Rinaldi Fioravante. L'efficacia dei contrappesi negli istituti di razionalizzazione della forma di governo Jugoslava // Cermel. Op. cit. P. 103–129.
- ¹⁹ См., например: Western Balkans Conclusions. General Affairs Council. 2386 Council Meeting. 19–20.11.2001. Brussels, 13802/01 (Presse 414).
- ²⁰ Ibid. P. 23.
- ²¹ См. также: Gros D., Kernohan D., Najman V., Wozniak P. On the Cost of Re-establishing Yugoslavia: First Estimates on the Economic Impact on Montenegro of Establishing a Customs Union with Serbia // Journal of South-East European and Black Sea Studies (предстоящая публикация).
- ²² Далее: План действий.
- ²³ См.: ICG Balkans Report №129. Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union. May 2002.
- ²⁴ На выборах в октябре 2002 г. число голосов, поданных за ЛАЧ, снизилась с 7,8% до 5,7%.
- ²⁵ См.: Palmer Peter. Montenegro's Elections. Commentary // CEPS Europa South-East Monitor 39. October 2002.
- ²⁶ Solana has not Fulfilled His Task. Central Bank Governor Dinkic Is for Separation from Montenegro // Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 January 2003 (перевод наш).
- ²⁷ См. «Государственную программу европейской Сербии Г17 Плюс» и «План действий по выполнению государственной программы европейской Сербии».
- ²⁸ Этот лозунг по-сербски так и звучит: «Србия на 1 место».
- ²⁹ Montenegro Census Offers Surprising Results // Southeast European Times. 19 December 2003.
- ³⁰ См.: Radio Free Europe. RFE/RL South-Eastern Europe Newslines. 10 December 2003.
- ³¹ Jansson Eric. Montenegro May Withdraw from Serbian Union // Financial Times. 28 March 2004.