

Елена Стоянович
Центрально-европейский университет, Будапешт

Когда работает условность ЕС? Сербия и Хорватия на пути к ЕС: преграды и трудности*

На протяжении десятилетий условность использовалась как инструмент дипломатического давления. Однако в последнее время, в частности в связи с расширением Европейского Союза, условность приобретает особое значение во внешней политике, а также становится объектом научных исследований. В данной работе рассматриваются общие характеристики условности, условность и расширение ЕС, условность применительно к Хорватии и Сербии и процесс вступления этих стран в ЕС. Так как процесс вступления в ЕС для обеих стран еще продолжается, в данной работе будет рассмотрен период до и после демократических перемен 2000 года. Выбор данных временных рамок позволит применить подход к условности ЕС, разработанный Франком Шиммельфеннигом, а именно усиление путем поощрения (*reinforcement by reward*). По мнению многих исследователей, «международные факторы оказывают огромное влияние на процесс демократизации, следовательно, важно иметь более четкое представление о том, как эти факторы работают»¹. В данной статье проводится анализ взаимодействия международных условий и внутренних факторов с целью доказать, что именно внутренние факторы оказывают наибольшее влияние на результат условности.

Определения и характеристики условности

В широком смысле слова под условностью понимают политические и экономические условия, выдвигаемые международными организациями и влиятельными странами при заключении двусторонних и многосторонних взаимовыгодных договоров. Подобная политика получила широкое распространение в послевоенные годы². Карен Смит дает следующее определение политической условности, применяемой ЕС:

Условия, выдвигаемые государством или международной организацией, связанные с соблюдением прав человека и продвижением демократических принципов, выполнение которых необходимо для получения определенной выгоды государством, к которому предъявляются требования³.

Условностью «первой волны» обычно называют программы структурного соответствия, выдвигаемые МВФ/Всемирным Банком. Эти программы ставили своей целью преобразование экономической политики. Программы «второй волны» были нацелены на политические реформы в стране-получателе помощи.⁴ С окончанием холодной войны, западные страны все чаще стали увязывать политические требования с предоставлением помощи. Требования, как правило, касались вопросов соблюдения прав человека.⁵

Елена Стоянович, доктор, Центрально-европейский университет, Будапешт, Факультет международных отношений и европейских исследований. Политолог, специалист по современным международным отношениям в Европейском Союзе, эксперт по странам Балканского региона. E-mail: lphstj01@phd.ceu.hu

* Более ранняя версия этой работы была представлена на Европейском исследовательском форуме в Маастрихте в октябре 2006 г.

1 Schmitz H.P., and Sell K. International factors in processes of political democratization: towards a theoretical integration // *Democracy without borders: transnationalization and conditionality in new democracies* / Ed. by J. Grugel. L.: Routledge, 1999. P. 33.

2 *Aid and Political Conditionality* / Ed. by O. Stokke. L.: Frank Cass, 1995. P. 12.

3 Smith K.E. The use of political conditionality in the EU's relations with Third Countries: How Effective? // *European University Institute. Political and Social Sciences Department, EUI Working Papers SPS. No. 97/7*. P. 6.

4 *Aid and Political Conditionality*. P. 1.

5 Для более подробного анализа перехода от экономических условий к политическим, см.: Barya J.J.B. The new political conditionalities of aid: an independent view from Africa // *Institut of development studies*. 1993. Vol.24. N1. P.16-23; Andreassen B.-A., and Swinhart T. Promoting human rights in poor countries: the new political conditionality of aid policies // *Human rights in*

Условность связана с мотивами акторов, предоставляющих помощь, причем не всегда ясно являются ли эти мотивы коммерческими или нормативными, политическими или внутренними. Карен Смит предлагает два подхода для рассмотрения мотивов акторов.⁶ Согласно первому, соблюдение прав человека и прочие требования являются лишь предлогом для осуществления других интересов. Этот подход, в духе политического реализма, говорит о том, что условность используется как оправдание для прекращения помощи. Второй подход более созвучен с понятиями либерализма и говорит о том, что условность используется для продвижения демократии и обеспечения мира и стабильности. Представители этой точки зрения утверждают, что демократии не воюют друг с другом.

С точки зрения легитимности главным понятием Смит считает суверенитет государства. В международном праве закреплен принцип невмешательства во внутренние дела других государств.⁷ Легитимность связана с эффективностью, т.е. вмешательство представляется легитимным, если результат вмешательства (как политическая условность) оказывается эффективным. Однако сложно определить успех вмешательства.⁸ Смит подвергает сомнению утверждение о том, что условность является наилучшим способом продвижения демократии. Некоторые исследователи отмечают, что усиление экономических и политических связей со страной может быть более эффективным способом, чем прекращение помощи (при котором сам процесс перемен ставится под угрозу). Подобная дилемма вызывает дебаты об «удушье» (когда прекращение экономических потоков затрудняет, либо останавливает противоправные действия) и «кислороде» (когда экономическая деятельность ведет к положительным политическим последствиям).⁹

Исследования, касающиеся условности

Ганс Петер Шмиц и Катрин Селл подразделяют исследования, касающиеся условности, на структуралистские и сконцентрированные на адресате. Как заявляют Шмиц и Селл, «исследование должно более четко определять связь между «внутренними» и «внешними» процессами перемен в стране...Международное влияние, например, давление как следствие политической условности и необходимости соблюдать международные нормы, может повлиять на ход внутренней политики государства».¹⁰ Согласно Шмицу и Селл, необходимо обратить особое внимание на консолидационной фазе демократии, а именно, не только на создании институтов, но и на участии граждан в демократических процессах и на соблюдении их прав. Как заявляют эти исследователи, при анализе условности необходимо рассматривать в первую очередь страны, выполняющие требования и политику основных акторов.¹¹

По мнению этих исследователей, процесс принятия западных норм в Центральной и Восточной Европе проходил во время присоединения этих стран к ЕС. Этот процесс рассматривается как институционализация, растворение демократических норм и ценностей, их адаптация в стране, а также интеграция новых демократических стран в международные институты. «Однако международные факторы необходимо понимать как определяющие в процессе перемен в стране. Задача исследователей – выявить совокупность факторов в каждом конкретном случае.»¹²

Джеффри Придхам соглашается с мнением Шмица и Селл и добавляет: «ЕС обладает институциональной региональной структурой, которая способна оказывать влияние и давление, которые – намеренно или нет – в свою очередь могут повлиять на процессы демократизации. ЕС сейчас представляется наиболее влиятельным внешним фактором в Европе».¹³ К политике условности прибегают многие европейские и международные организации, определяя условия приема новых членов в свои ряды. Членство в ЕС для новых демократических стран является самым важным

developing countries Yearbook 1991. Oslo, 1992: Crawford G. Foreign and aid political reform. A comparative analysis of democracy assistance and political conditionalty. L., 2001.

6 Smith K.E. The use of political conditionality in the EU's relations with Third Countries. P. 5.

7 Ibid. P. 7; Aid and Political Conditionality / Ed.by O. Stokke.

8 Does Aid Work? Report to an International Task Force / Ed.by R. Cassen. Oxford: Clarendon Press, 1994. P. 6.

9 Smith K.E. The use of political conditionality in the EU's relations with Third Countries. P. 9.

10 Schmitz H.P., and Sell K. International factors in processes of political democratization: towards a theoretical integration. P. 24.

11 Ibid. P. 32.

12 Ibid. P. 39.

13 Pridham G. The European Union, democratic conditionality and transnational party linkages: The case of Eastern Europe // Democracy without borders: transnationalization and conditionality in new democracies / Ed.by J. Grugel. London: Routledge, 1999. P. 60.

стимулом. Придхам цитирует Шмиттера, который объясняет причину: во-первых, членство в ЕС дает странам различные экономические и социальные преимущества; во-вторых, высока степень взаимозависимости стран-членов ЕС; в-третьих, процедуры принятия решений в ЕС являются сложными и длительными, а решения относительно принятия новых членов в Союз принимаются единогласно, что придает решениям больший вес. «Престиж и уважение, которыми пользуется Европейский Союз в Восточной Европе говорит о том, что многостороннее давление в большинстве стран будет иметь вес, если, конечно, членство в ЕС не будет оспариваться между различными политическими партиями».¹⁴

В двух последующих секциях будет рассмотрено развитие условности ЕС и затем будет применен подход Франка Шиммельфеннига относительно построения внутривнутриполитических сил. Как отмечает Придхам, влияние извне может быть сильным, но лишь сочетание внешних и внутренних факторов определяет исход условности.

Условность ЕС

ЕС стал прибегать к условности после окончания холодной войны. Политика условности, появившись в 1989 году, с юридической точки зрения не рассматривалась.¹⁵ Для продвижения идеи о защите прав человека использовались договоры о торговле и сотрудничестве. Смит подчеркивает, что условность активно применялась по отношению к странам Центральной и Восточной Европы в период после 1990 года. Путем применения условности ЕС пытался обеспечить выполнение реформ в этих странах и таким образом обеспечить стабильность в регионе. Однако в 1992 году Совет ЕС принял решение включить в соглашения между ЕС и третьими странами «положение, позволяющее разорвать соглашение в случае несоблюдения прав человека и демократических принципов».¹⁶ Все соглашения со странами Центральной и Восточной Европы содержат данное положение.

ЕС определяет защиту демократических принципов как одну из важных целей внешней политики, следовательно, условность рассматривается как эффективное средство достижения этой цели. Согласно Смит, позитивные меры используются чаще, чем негативные, потому что они способствуют проведению реформ, не подвергают угрозе суверенитет государств-получателей помощи и более последовательно применяются странами-членами.¹⁷ Усиленная помощь или договор (как позитивные меры) предлагаются государству, которое может продемонстрировать прогресс в проведении демократических реформ и укреплении институтов защиты прав человека. Позитивная условность является менее спорной, чем негативная, и страны прибегают к ней чаще.

Разрыв установленных отношений (негативная условность) представляет сложность для ЕС. Ни одного международного соглашения по причине нарушения прав человека разорвано не было, хотя в рамках ООН были применены санкции.¹⁸ Как правило, договор остается в силе, а перед принятием каких-либо мер проводятся консультации. Полное прекращение проектов происходит крайне редко. Помощь гуманитарного характера и помощь негосударственным проектам, как правило, не прекращаются.¹⁹ Смит добавляет, что негативные меры не всегда эффективны, так как при отсутствии отношений с государством отсутствует и какое-либо влияние со стороны ЕС. Более того, в случае с Центральной и Восточной Европой, были опасения, что прекращение помощи этим странам приведет к большим проблемам.²⁰

Следовательно, ЕС рассматривает защиту прав человека и демократических принципов как важную цель при проведении внешней политики. Применение условности показывает, что нормативный аспект занимает важное место во внешней политике, однако неразрешенным остается вопрос о том, что является наиболее уместным способом продвижения прав человека и демократии. Расхождение во мнениях стран-членов усложняет процесс принятия решений, и, следовательно, ЕС чаще прибегает к позитивным, чем к негативным мерам (т.е. чаще применяются обещания о возможных выгодах для государства при условии выполнения определенных условий, чем санкции).

14 Ibid. P. 63.

15 Smith K.E. The use of political conditionality in the EU's relations with Third Countries. P. 10.

16 Ibid. P. 14.

17 Ibid. P. 21.

18 Ibid. P. 29.

19 Ibid. P. 30.

20 Ibid. P. 35.

Механизм условности ЕС- усиление путем поощрения

Франк Шиммельфенниг во многом соглашается с выводами Смит, в частности с тем, что ЕС чаще прибегает к позитивной условности (т.е. предпочитает не наказывать страны, а предлагать поощрение при условии выполнения требований)²¹.

Шиммельфенниг использует парадигму рационализма при объяснении феномена международной социализации стран Центральной и Восточной Европы. Социализация рассматривается как процесс усиления, и зависит от временного соотношения международных и внутривнутриполитических выгод и затрат, вытекающих из сотрудничества. Согласно подходу Шиммельфеннига, социализация варьируется в зависимости от конфигураций политических сил внутри стран- получателей помощи. Условность является более успешной в странах с либеральной (или смешанного типа) конфигурацией политических сил, и не работает в странах с анти-либеральным режимом правления. Более того, условность ЕС и НАТО способствовали последовательности преобразований в странах, изначально нарушавших либеральные нормы.

Шиммельфенниг пытается выявить причинно-следственные механизмы и условия, которые «привели к неодинаковым результатам и путям демократической международной социализации в странах Центральной и Восточной Европы»²². Он берет за основу концепцию рационализма и рассматривает социализацию как процесс усиления, характеризующийся тремя особенностями. Во-первых, только материальные и политические выгоды членства в ЕС и НАТО приводят к определенным результатам. Такую стратегию Шиммельфенниг называет 'усилением путем поощрения': помощь оказывается до тех пор, пока выполняются условия. В случае если условия не выполняются, помощь прекращается, но наказание не применяется. Во-вторых, стратегия проводится на межгосударственном уровне. В-третьих, исполнением предписаний занимается правительство, следовательно, успех зависит от конфигураций политических сил внутри страны.

Шиммельфенниг выделяет три вида конфигураций: первый тип (либеральный) имеет место, когда все основные партии имеют про-западную ориентацию и выступают сторонниками реформ. В данном случае социализация имеет четкую направленность и приводит к стабильности демократического режима. Политические издержки адаптации являются низкими в такой ситуации. Второй тип Шиммельфенниг называет анти-либеральным. Этот тип конфигураций характеризуется доминированием националистических, популистских или авторитарных сил, и, следовательно, международная социализация не будет успешной. Смешанную конфигурацию отличает разрыв между партиями, выступающими за проведение реформ и националистическими партиями. В такой ситуации процесс социализации проходит неравномерно, то усиливаясь, то замедляясь. Однако в данной ситуации 'усиление путем поощрения' является успешным. «Именно в странах со смешанной конфигурацией сил европейские организации оказывали наиболее ощутимое влияние на процесс демократической консолидации»²³.

Данный подход основывается на анализе политических предпочтений, личного интереса и конкретных действий. Актеры не принимают международные нормы и правила как данные, а действуют из соображений личного интереса и политических предпочтений. Социализация осуществляется путем усиления, когда поощрение или наказание оказывают влияние на положение дел. Актеры просчитывают последствия невыполнения норм и, по мнению Шиммельфеннига, не задаются вопросом об уместности этих норм.

Шиммельфенниг выделяет три механизма усиления: усилением путем ощутимого поощрения, усиление путем наказания и транснациональное усиление. В первом случае поощрение за выполнение норм должно быть больше, чем затраты на адаптацию данного механизма. Во втором случае применяются механизмы принуждения, которые превосходят приостановку поощрения. В этом случае затраты на выполнение норм должны быть выше, чем затраты в случае наказания.

Шиммельфенниг считает, что межгосударственное усиление путем конкретного поощрения (членство в НАТО и ЕС) является наиболее эффективным. «Только межгосударственное усиление путем конкретного поощрения оказало существенное влияние на внутривнутригосударственные процес-

21 Schimmelfennig F. Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe // International Organization. 2005. Vol. 59. P. 827-860.

22 Ibid. P. 828.

23 Ibid. P. 829.

сы внутри бывших социалистических государств, которые ранее нарушали либеральные нормы. Наиболее привлекательным поощрением являлась возможность членства в ЕС и НАТО".²⁴ Шиммельфенниг также заявляет, что результаты выборов не могут использоваться при оценке социализации, так как результаты выборов зачастую обусловлены экономической ситуацией.

Следовательно, согласно Шиммельфеннигу, усиление путем поощрения является наиболее подходящим механизмом для стран Центральной и Восточной Европы и зависит от внутривнутриполитических расчетов, а не от разнообразия международных поощрений. Шиммельфенниг объясняет это тем, что ЕС и НАТО применяли одинаковые требования к странам, не являющимся членами данных организаций, а также тем, что материальные выгоды членства в НАТО и ЕС высоки для всех стран ЦВЕ. Следовательно, Шиммельфенниг заявляет, что эффективность международной социализации зависит от конфигурации политических сил внутри стран.

В следующих двух разделах данный подход будет применен к Хорватии и Сербии в рамках их отношений с ЕС. Во-первых, будет дана характеристика политики и выдвигаемых ЕС условий. Во-вторых, будет проанализирована ситуация в этих двух странах до и после выдвижения условий в 1997 г.

Условность ЕС по отношению к Югославии

После распада СССР и исчезновения 'железного занавеса' между Западной и Восточной Европой, страны ЕС начали заключать соглашения со странами Центральной Европы²⁵. В это же время бывшие республики Югославии добивались независимости путем вооруженного конфликта. Следовательно, эти страны были исключены из числа стран, подписавших Европейское Соглашение. Еще до распада Югославии, в семидесятых годах, между ЕС и Югославией существовали особые отношения, что говорит о том, что ЕС был готов предоставлять помощь странам Восточной Европы в случае проведения ими независимой внешней политики²⁶. «Отправной точкой институциональных отношений между Европейским Экономическим Сообществом и Югославией считается Договор о сотрудничестве, подписанный в Белграде 1 апреля 1980 г.²⁷ Данное соглашение было подписано в результате длительных переговоров после подписания Белградской Декларации в 1976 г., в которой Европейское Экономическое Сообщество подтвердило готовность поддерживать независимость и целостность Югославии, а также ее желание институционализировать отношения с ЕС²⁸. Югославию рассматривали как развивающуюся страну и предоставляли ей особые условия при осуществлении торговли со странами ЕЭС²⁹.

В декабре 1989, Югославия стала одной из четырех стран, получавших помощь (помощь стала поступать в июле 1990 г.)³⁰. В сентябре того же года Югославия стала получать помощь по программе PHARE³¹. Правительство СФРЮ планировало подписать договор о сотрудничестве с ЕС и договор о свободной торговле со странами ЕАСТ (Европейской ассоциации свободной торговли)³². Однако успешное сотрудничество ЕС и Югославии прекратилось в связи с распадом страны. В договоре о сотрудничестве было положение, в котором говорилось, что по воле одной из сторон данный договор может быть прекращен. Срок этого положения истек в 1992 году, и, следовательно, было невозможно договор возобновить³³. Следовательно, бывшим республикам Югославии пришлось заново налаживать отношения с ЕС.

После подписания Дейтонских мирных соглашений в 1995 году, ЕС осуществил ряд программ в регионе³⁴. К числу таких программ относились Роймонтский Процесс (1996), Региональный Подход (1997) и Стабилизационный Пакт (1999). Первая программа была связана с выполнением

24 Ibid. P. 832.

25 EU Enlargement: a historic opportunity" 26 March 2001 <<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/index.htm>>

26 Smith K.E. The making of EU foreign policy the case of Eastern Europe. L.: Macmillan, 1999. P. 29.

27 Minic J. EU enlargement: Yugoslavia and the Balkans, European Movement in Serbia. 1997. P. 140.

28 Ibid. P. 141.

29 Ibid. P. 142.

30 Smith K.E. The making of EU foreign policy the case of Eastern Europe. P. 68.

31 Ibid. P. 71.

32 Minic J. EU enlargement: Yugoslavia and the Balkans. P. 144

33 Ibid.

34 "Building on the Model of European Integration" 26 March 2001

<http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/sec/region/europe_integration.pdf>

Дейтонских мирных соглашений, в ее основе лежали региональные проекты, направленные на развитие гражданского общества, культуры и прав человека. В 1997 году в рамках Совета ЕС было решено применить экономическую и политическую условность при установлении двусторонних отношений между ЕС и Албанией, Боснией и Герцеговиной, Хорватией, ФРЮ и Бывшей Югославской Республикой Македонией. Стабилизационный Пакт был инициирован ЕС в июне 1999 г., он ставит своей целью поддержание мира, стабильности и развития в регионе и налаживание связей с ЕС, Россией, Японией, странами Юго-Восточной Европы, а также с международными и региональными организациями и финансовыми институтами.

Процесс Стабилизации и Сотрудничества (Stabilization and Association Process- SAP) был разработан для осуществления сотрудничества с Западными Балканами (все бывшие республики Югославии плюс Албания, за исключением Словении). ЕС позиционировал себя как пример эффективного построения мира (как организация, созданная для налаживания сотрудничества между Германией и Францией в годы после второй мировой войны). Являясь примером успешного сотрудничества, ЕС выразил надежду, что страны Юго-Восточной Европы будут открыты для регионального сотрудничества с целью достичь взаимовыгодных результатов, и будут соблюдать суверенитет и территориальную целостность друг друга³⁵.

Процесс Стабилизации и Сотрудничества предполагает, что страны Западных Балкан (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, ФРЮ³⁶ и Бывшая Югославская Республика Македония) могут вступить в ЕС. Эта программа стала переломным моментом в истории отношений этих стран с ЕС³⁷. Для каждой страны разработан индивидуальный план с учетом местных условий, прогресс при выполнении обязательств оценивается индивидуально, в независимости от прогресса другого государства. Ряд специальных мер был разработан с целью обеспечения мира, безопасности и экономического развития в регионе, в частности, асимметричная либерализация торговли, экономическая и финансовая помощь, помощь в решении проблемы беженцев, построение гражданского общества, усиление демократических институтов и сотрудничество по вопросам правосудия.

Специальные условия сотрудничества ЕС

29 апреля 1997 года Совет ЕС принял документ о применении условности к странам Юго-восточной Европы³⁸. ЕС решил начать двусторонние отношения со странами Юго-восточной Европы с целью установления мира и стабильности.

Для каждой страны был выработан ряд общих и специальных условий. Само собой разумеется, что обязательства некоторых стран берут начало в мирных договорах, заключенных по окончании военных действий в бывшей Югославии. И хотя подчеркивается, что каждая страна пойдет по своему собственному пути, независимо от достижений других стран, тем не менее, особое внимание уделяется развитию регионального сотрудничества. Региональное сотрудничество подразумевает готовность страны, получающей помощь, налаживать региональные связи, а также привлечение к сотрудничеству других стран региона³⁹. Мониторингом и оценкой процесса занимается Совет ЕС. Совет принимает во внимание отчеты международных организаций в Регионе, таких как ООН, ОБСЕ и Офис Высокого Представителя (ОВП) в Боснии⁴⁰.

Дополнительно для каждой страны существует ряд специальных условий. Например, в Хорватии, к специальным условиям относятся обязательства по Базовому Соглашению о восточной Славонии, установление таможенного порядка между Хорватией и Республикой Сербской, оказание давления на боснийских хорват с целью осуществления сотрудничества в рамках Федерации. Одним из специальных условий является также готовность Хорватии сотрудничать с Международным Трибуналом по бывшей Югославии (МТБЮ).

35 *ibid.*

36 ФРЮ- Федеральная Республика Югославия (созданная в 1992 году) в 2003 получила название Сербия и Черногория, а в 2006 году после референдума в Черногории страна была поделена на Сербию и Черногорию.

37 "Road Map to Europe: Stabilization and Association Process" 26 March 2001 <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/region/road_map_to%20_europe.pdf>

38 "Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the European Union's relations with certain countries of south-east Europe", Bulletin EU 4 – 1997: 2.2.1 29 April 2001 <<http://europa.eu.int/avc/coc/pfi/bull/en/9704/p202001.htm>>

39 *ibid.*

40 *ibid.*

ФРЮ (см. сноску 37) взяла на себя обязательства оказывать давление на правительство Боснии с целью обеспечения работы федеральных институтов власти, а также с целью ареста и выдачи военных преступников в МТБЮ. Также ФРЮ должна была начать диалог с косовскими албанцами относительно статуса Косово (специальным требованием являлось предоставление самой широкой автономии Косово).

В последующих разделах статьи рассматривается общее положение дел в Хорватии и Сербии до применения специальной условности и сразу после применения. Как видно из этих двух примеров, соблюдение условий зависело от внутривнутриполитических факторов. В обеих странах у власти находились анти-либеральные силы (до 1997 года и практически до 2000 г.). После победы на выборах демократических сил в обеих странах наблюдалась конфигурация политических сил смешанного типа. Членство в ЕС представлялось все более и более привлекательным, что сыграло решающую роль при выполнении условий.

Сербия

В девяностые годы в Сербии существовал авторитарный режим Слободана Милошевича. Также на стране сказывались последствия гражданской войны. ЕС проводил политику санкций против Сербии, а также принимал различные дипломатические шаги, направленные на прекращение отношений с Сербией. Политика условности появилась лишь в 1997 году.

В 1999 году, наряду с воздушными налетами НАТО, было принято решение ввести санкции против Югославии, согласно которым более 300 официальных лиц ФРЮ и Сербии попали в список тех, кому запрещено въезжать в страны ЕС. Подобные санкции распространялись и на президента страны Слободана Милошевича, его семью, премьер-министра Югославии, премьер-министра Сербии, и ряд других министров⁴¹. Запрет на въезд распространялся и на лиц, приближенных режиму, таких как директора компаний, представители СМИ. В дополнение к этому, были заморожены активы лиц, приближенных Милошевичу, а также компаний, находившихся под контролем государства. Как коммерческие, так и частные авиарейсы между ФРЮ и странами ЕС были запрещены.

Не смотря на санкции, режим Милошевича в тот период потерял бы больше в случае выполнения условий ЕС (т.е. потерял бы власть), и, следовательно, все усилия ЕС были впустую. Политические партии в тот момент были авторитарными, и усиление путем поощрения не имело успеха.

В феврале 2000 года СПС (Социалистическая Партия Сербии) опубликовала документ под названием 'Реконструкция- Развитие- Реформы' для обсуждения на 4^м Конгрессе партии (на котором была отдельная секция по обсуждению международных вопросов)⁴². Сербия изображалась как жертва агрессии НАТО, сама кампания НАТО была названа варварской, а НАТО обвинялась в реализации захватнических и поработительских целей по отношению к Югославии. США были названы империалистической державой, и было выражено сожаление, что страны Европы пошли на поводу у администрации США. Агрессия со стороны НАТО под предводительством США оценивалась как "начало конца политики гегемонии, являющейся проявлением глубочайшего морального падения в истории человечества и примером лицемерия, когда принципы демократии и гуманности используются для достижения неокOLONиальных и расистских целей"⁴³. СПС критикует Европу за участие в этих действиях и приходит к выводу, что Европа "поступилась своими собственными интересами и ценностями, такими как свобода, равенство, культурное наследие и гуманность"⁴⁴. Таким образом, Европа подвергается критике по соображениям морали. Соответственно, в тот период времени условия, которые выдвигал ЕС для сотрудничества, не рассматривались как правомерные.

В 1994 году во время визита в Белград президента МТБЮ Ричарда Голдстоуна Министерство юстиции выступило с заявлением, в котором говорилось, что МТБЮ являлся политическим институтом, созданным для конкретной цели (война в бывшей Югославии), и, соответственно, не может считаться независимым трибуналом. Еще один ошибочный довод, выдвинутый Министерством юстиции, заключался в том, что суд не являлся постоянным, т.е. не рассматривал дел,

41 "The list of unwanted is getting longer" (Siri se spisak nepozeljnih), Vreme, 15 May 1999, 16.

42 Документ взят с сайта B92, посвященного выборам <http://www.b92.net/izborni2000/index-pre.phtml>, дата посещения 28 января 2006 г.

43 Ibid.

44 Ibid.

относящихся к периоду до распада страны. Министерство требовало более полного правосудия, пытаясь таким образом избежать правосудия вообще⁴⁵. Такая позиция была принята СПС в 1994 году и не поменялась даже после смены режима Милошевича. Специальные условия, выдвинутые ЕС в 1997 году, и относящиеся к сотрудничеству с МТБЮ, были полностью проигнорированы.

Несмотря на действия НАТО, даже в декабре 1999 режим был еще силен. Оппозиционные партии выступали с призывом провести досрочные выборы на всех уровнях, но режим поддерживался партиями ЮЛ (Югославская партия левых) и СПС, и ему ничто не угрожало⁴⁶. Следовательно, оппозицию больше волновал вопрос прихода к власти, чем вопрос ответственности Милошевича за военные преступления. Предвыборная программа Демократической Оппозиции Сербии (ДОС), объединившейся в 2000 году с целью победить Милошевича на досрочных выборах, также не поднимала вопрос сотрудничества с МТБЮ. Проевропейская ориентация оппозиции, впрочем, была очевидна. Политическая программа ДОС содержала заявление о необходимости возвращения Сербии в "сообщество европейских государств"⁴⁷.

Когда Демократическая Оппозиция Сербии, наконец, победила на выборах в декабре 2000 года, новое правительство выступило с предложением реинтегрировать Сербию в важные международные институты; выполнение Пакта Стабильности рассматривалось как необходимое для обеспечения восстановления и экономического подъема страны путем привлечения финансовой помощи. Правительство также выступало за восстановление членства в таких крупных финансовых институтах как МВФ и Всемирный Банк и за начало переговоров с ЕС о сотрудничестве⁴⁸.

Таким образом, новое правительство выступало за сотрудничество с ЕС и западными странами, однако сотрудничество с МТБЮ не афишировалось. Это обстоятельство объясняется тем, что не смотря на то, что на федеральном уровне у ДОС было 58 мест, СПС/ЮЛ, Сербская Радикальная Партия (СРП), Социалистическая Народная Партия (СНП) из Черногории, объединившись, могли проголосовать против законопроекта. Лидеры СПС и СРП Милошевич и Шешель обвинялись МТБЮ за совершение военных преступлений, следовательно, партии выступали против сотрудничества с МТБЮ.

Демократическая Оппозиция Сербии выступала за сотрудничество с Трибуналом в надежде получить финансовую помощь и вернуть страну в мировое сообщество и европейские интеграционные процессы. Остальные партии были против сотрудничества с МТБЮ.

Чтобы выйти из сложившегося тупика, федеральное правительство приняло закон (СНП проголосовала против) о сотрудничестве с МТБЮ 23 июня 2001 года. СПС заявила, что этот закон вводит чрезвычайное положение и обратилась в Конституционный Суд с просьбой вынести решение относительно соответствия этого закона Конституции⁴⁹. С целью избежать простоя, правительство Сербии решилось на односторонний шаг и выдало Милошевича в Гаагу 28 июня 2001 года.

Как заявил премьер-министр страны Зоран Джинджич, решение правительства было принято в соответствии с уставом МТБЮ⁵⁰. С целью избежать противоречий, правительство обратилось к статье 135 Конституции, в которой говорится, что в случае, если федеральные органы не функционируют, либо не могут принять решение, затрагивающее интересам обоим субъектам федерации, органы правительства Сербии могут временно и в исключительных случаях принимать решения, обязательные для обоих субъектов федерации.

Правительство руководствовалось тремя мотивами. Во-первых, появилось решение Федерального Конституционного Суда о приостановлении действия данного закона. Так как судьи Конституционного Суда были людьми, лояльно относящимися к режиму Милошевича, правительство приняло решение о том, что не будет выполнять решение Конституционного Суда. Во-вторых, Джинджич высказался о том, что будет проводиться конференция доноров (стран, предоставляющих помощь), на которой будут представлены многие страны, в том числе ФРЮ. В-третьих, приостановление закона о сотрудничестве отложило бы сотрудничество с трибуналом на неопределенный срок и привело бы к международной изоляции страны, сопровождающейся не только

45 "The Hague cadets" (Haski pitomci), Vreme, 17 October 1994, 8.

46 "The time is running out" (Rok istice, ponavljac), Vreme, 11 December 1999.

47 'Election program of the Democratic Opposition of Serbia' document taken from B92 special election coverage <<http://www.b92.net/izbori2000/index-pre.shtml>> viewed 28 January 2006, 1.

48 Ibid., 5.

49 <http://www.b92.net/news/indexs.php?order=priority&dd=23&mm=6&yyyy=2001>

50 28. Jun 2001 [iz Glasa Javnosti: <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/srpski/arhiva-index.html>]

унижением со стороны мирового сообщества, но и возможностью пересмотра долговых обязательств. Под угрозой будет поставлена также членство в международных экономических и финансовых институтах.

Можно заключить, что механизм усиления путем поощрения сработал в Сербии. Как только старый режим прекратил свое существование и к власти пришли демократические силы, условия ЕС стали выполняться (хотя и не всегда гладко как хотелось). Не смотря на то, что конфигурация политических сил смешанного типа позволила Джинджичу провести закон о выдаче Милошевича Трибуналу, разрыв между про-ЕС и анти-ЕС силами стал более ярко выраженным. Это в свою очередь привело к сложностям при проведении дальнейших реформ и в 2003 году к убийству премьер-министра. Следовательно, внутривластные факторы являлись решающими при выполнении требований ЕС.

Хорватия

В Хорватии наблюдалась похожая политическая ситуация. У власти в тот период находилось правительство Ф. Туджмана и его партия, HDZ (Hrvatska demokratska zajednica - Хорватское Демократическое Сообщество, прим. переводчика), использующая в своих интересах националистическую риторику и пользующаяся военными успехами недавно образованной Хорватии. Успех HDZ можно объяснить не только поведением электората, но и особенностью самой системы выборов. Хотя обе партии - HDZ и SKH-SDP (Savez Komunista Hrvatsku - Stranke za Demokratske Promene, Союз Коммунистов Хорватии - Партия за Демократические Перемены, прим. переводчика) получили 78 процентов голосов на выборах 1990 года, данная двухпартийная система меньше чем через два года по сути «превратилась в однопартийную, где HDZ играла решающую роль в парламенте, так и за его пределами»⁵¹. Выборы показали, что «в системе большинства в 1992 году не наблюдалось настоящего соперничества двух партий и, соответственно, было невозможно создать двухпартийную парламентскую систему. Победившая партия имела большое количество представителей, в то время как остальные партии были представлены недостаточно»⁵².

HDZ пользовалась военными успехами для продвижения своей популярности. Хорватские территории в Словении и Далмации охранялись силами ООН, чем Хорватия была не довольна (так как по мнению Хорватии, это не вело к решению проблемы, а поддерживало существующий порядок вещей). В августе 1995 года армия и полиция Хорватии провели операцию «Штурм» и захватили вновь территории недалеко от Книна в Далмации (территории, находившиеся в регионе под названием Краина, которые контролировались войсками ЮНА и где проживало преимущественно сербское население). Незадолго до этого, в мае 1995 года, хорватские военные провели операцию под названием «Вспышка» и установили контроль над Западной Славонией.

Эти военные действия вызвали народные торжества. Бартлетт описывает атмосферу триумфа, которой воспользовалась HDZ. «Туджман отправился в Книн и в умело созданной пропагандистской атмосфере поцеловал хорватский флаг, свисающий с укреплений средневекового замка в Книне. Замок когда-то являлся резиденцией хорватского короля Томислава, правящего в Средние века, и представлял огромное символическое значение для недавно созданного хорватского государства. Туджман был на высоте своей власти и популярности»⁵³. Были организованы досрочные выборы, чтобы воспользоваться успехами военных и популярностью, которой пользовалась партия.

Следовательно, не смотря на разногласия внутри HDZ и между HDZ и оппозицией в 1995 году, правительство пользовалось военными успехами и личной популярностью Туджмана. Это сопровождалось контролем над СМИ и предвыборными махинациями. Однако эти авторитарные тенденции стали более очевидными, когда оппозиция заявила о том, что не намерена больше оказывать поддержку правительственному курсу. Тот факт, что в партии наблюдались разногласия по поводу военного участия Хорватии в Боснии говорит о том, что в оппозиции были люди, которые стремились показать, что отечественная война и оккупационная война - не одно и то же.

Власти Хорватии призывали к защите территориальной целостности Хорватии, однако одновременно пытались воспользоваться случаем и заполучить исконно хорватские террито-

51 The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia: Analyses, Documents and Data / Ed. by I. Siber. B.: Sigma, 1997. S. 56.

52 Ibid. S. 66.

53 Croatia between Europe and the Balkans / Ed. by W. Bartlett. L.: Routledge, 2003. P. 46.

рии в Боснии⁵⁴. Следовательно, правительство HDZ проводило двойственную политику в Боснии: с одной стороны, оно заявляло о нерушимости границ, с другой, пыталось незаконными путями сговориться с Милошевичем о разделе Боснии. Оппозиционные лидеры не знали о существовании этой двойственной политики и продолжали поддерживать официальную версию (даже члены HDZ не знали об этой политике, что в последствии привело к еще большим конфликтам и расколу внутри партии).

Естественно, что в подобных условиях в стране, где режим Туджмана был против соблюдения демократических норм и принципов, не могло быть и речи о соблюдении таких требований ЕС как верховенство права и создание демократических институтов. Туджман строил свой политический успех на успехах военных, пользуясь националистическими лозунгами при построении независимого хорватского государства. В 1995 году, когда проводились операции «Штурм» и «Вспышка», ЕС приостановил программу PHARE для Хорватии. Даже после 1997 года, когда начался Процесс Стабилизации и Сотрудничества и были введены специальные условия сотрудничества с ЕС, по многим вопросам, а именно, вопросам возвращения беженцев, соблюдения прав меньшинств, либо - по наиболее важному требованию- вопросу сотрудничества с МТБЮ, сдвигов не наблюдалось.

Нежелание поднимать эти вопросы говорит о том, что в ситуациях, когда встает вопрос о совершении военных преступлений, давление извне не всегда может быть действенным. Широко распространено мнение, что страны, переживающие переходный период, нуждаются в «давлении со стороны внешнего актора, чтобы ускорить процесс институциональных реформ»⁵⁵. Однако это утверждение связано скорее с экономическими преобразованиями, когда же речь заходит о политической трансформации, ситуация осложняется. Туджман взял на себя роль главного рулевого страны и вскоре смог подчинить конституционные, правовые и политические силы⁵⁶. Лица, находящиеся вне государственного аппарата не имели возможности влиять на формирование политики. Роль отдельных граждан, журналистов, ученых, и прочих представителей общественности была ограничена ввиду «отсутствия научных и профессиональных дебатов в СМИ и отсутствия практики общественных показаний в Парламенте»⁵⁷.

Таким образом, авторитарное правление HDZ, характеризующееся контролем общества и СМИ и махинациями на выборах, оперировало понятиями отечественной войны как оправдание любой политики. Однако экономические трудности привели к падению правительства. 3 января 2000 года в Хорватии состоялись парламентские выборы, в результате которых победу одержали коалиция SDP-HSLS, и блок четырех других партий-Хорватской Крестьянской Партии, Хорватской Народной Партии, Истринской Парламентской Ассамблеи и Либеральной Партии. Этой коалиции пришлось столкнуться со многими трудностями при формировании слаженной политики, и в частности по вопросам сотрудничества с МТБЮ, как одному из наиболее важных аспектов институционального сотрудничества с ЕС.

В 1996 году Хорватия установила регулярные контакты с МТБЮ. Закон о сотрудничестве с МТБЮ был принят в 1996. Закон возлагает ответственность за осуществление сотрудничества на правительство, остальные государственные органы сотрудничают с МТБЮ через правительство⁵⁸. В хорватских законах ничего не говорится о том, что со свидетелей снимается ответственность хранить государственные и военные секреты, и это облегчает сотрудничество с МТБЮ⁵⁹.

Хорватское правительство и другие государственные органы активно обсуждают деятельность МТБЮ и поддерживают с Трибуналом контакты. Во времена правления Туджмана, однако, наблюдались некоторые сложности в области сотрудничества, в первую очередь связанные с тем, что правительство утверждало, что во время национальной освободительной войны военные преступления не совершались. 5 марта 1999 года Парламент выступил с критикой МТБЮ, заявляя, что Трибунал не привлекает к ответственности лиц, виновных в агрессии против Хорватии и в

54 Tomac Z. Predsjednik Protiv krivotvorina i zaborava. Zagreb: Slovo, 2004. S. 230.

55 Croatian accession to the EU: Institutional challenges / Ed.by K. Ott. Vol. 2. Zagreb: Institute of Public Finance & Friedrich Ebert Stiftung, 2004. P. 4.

56 Siber I. Op. cit. P. 112.

57 Ibid. P. 129.

58 Constitutional Law on cooperation of Republic of Croatia with ICTY, article 2, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/12/Zakon.Suradnji.Haag.htm>

59 http://www.projuris.org/tribunal_zakon.htm

военных преступлениях, совершенных в тот период⁶⁰. Парламент также заключил, что операции «Штурм» и «Вспышка» были законными операциями по подавлению террористических актов на территории Хорватии и, следовательно, могут рассматриваться исключительно в национальных судах, не зависимо от позиции МТБЮ по этому вопросу.

В апреле 2000 года хорватский парламент принял резолюцию, которая опровергала резолюцию, принятую в прошлом году. В резолюции говорилось, что все совершенные преступления должны быть наказуемы в независимости от национальности преступника⁶¹. В резолюции также отмечалось, что Хорватия не ставит под сомнение право МТБЮ проводить расследование и устанавливать ответственность лиц, виновных в совершении преступлений во время отечественной войны и сразу после ее завершения.

Принятие резолюции шло в разрез с политикой правительства при Туджмане. Стало ясно, что новое правительство готово сотрудничать с МТБЮ, что международное сообщество не могло не отметить как положительное явление. Хорватия присоединилась к программе НАТО «Партнерство ради мира» в 25 мая 2000 года⁶². 26 сентября Совет Европы отозвал свою миссию из Хорватии, а 1 ноября ОБСЕ отозвал свою миссию мониторинга хорватской полиции,⁶³ что показало, что Хорватия выполнила все требования для полноправного членства в Совете Европы и добилась положительных результатов в рамках миссии ОБСЕ. Вопрос о сотрудничестве с МТБЮ затрагивался во время переговоров в рамках Процесса Стабилизации и Сотрудничества, начавшихся 18 декабря 2000 года⁶⁴. Невен Мимица, председатель хорватской группы на переговорах заявил, что для Хорватии важно как региональное сотрудничество, так и сотрудничество с МТБЮ. И хотя ЕС не акцентировал внимание на сотрудничестве Хорватии с МТБЮ, подразумевалось, что Хорватии необходимо выполнить условия, выдвинутые Советом ЕС в 1997 году (среди которых было и сотрудничество с Трибуналом).

Однако в 2002 году парламент Хорватии принял положение,⁶⁵ где выступал против уголовного преследования лиц, принимавших участие в законных военных операциях. Однако парламент также выступил за расследование преступлений и наказание лиц (включая командование), совершивших деяния, не имеющие ничего общего с правыми целями Отечественной Войны. Споры были вызваны появлением первых обвинительных актов против хорватских генералов в МТБЮ. Правительство приняло решение пересмотреть вопрос о безусловном сотрудничестве с Трибуналом.

Оппозиция была непримирима, экономическая ситуация ухудшалась, и досрочные выборы были организованы в конце 2003 г. На выборах выиграла HDZ, и не смотря на то, что она являлась оппозиционной партией, выступала категорически против сотрудничества с МТБЮ.

Однако в июне 2004 главный прокурор МТБЮ оценила сотрудничество Хорватии с Трибуналом как положительное: «На второй день после вступления в должность Иво Санадер позвонил мне и сказал, что правительство Хорватии будет сотрудничать с Трибуналом по всем вопросам. Правительство действительно сотрудничало, выполнив все, что требовалось»⁶⁶. Хорватия получила положительный ответ от Еврокомиссии в 2004 году относительно членства в ЕС и начала переговоры в октябре 2005 г.

Подводя итог данному исследованию можно заявить, что согласно выше приведенным примерам, политические акторы принимают решения, исходя из своих интересов. В Хорватии после победы на выборах HDZ не наблюдалось сильной оппозиции правых сил, следовательно, партия могла принимать сложные решения относительно сотрудничества. В настоящее время Хорватия продолжает переговоры о вступлении в ЕС. Данный пример показывает, что соотношение политических сил является решающим при выполнении условий Европейского Союза. В Сербии наблюдалась совершенно другая ситуация. В результате выборов 2003 года к власти пришли националистические силы, которые отказались сотрудничать с МТБЮ и приостановили реформы, в результате чего переговоры в рамках САП в апреле 2006 года зашли в тупик. В 2007 году пере-

60 Resolution about co-operation with ICTY, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/12/Rezolucija-Haag.htm>

61 Declaration about co-operation with ICTY, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/12/Deklaracija-Haag.htm>

62 <http://www.nato.int/pfp/sig-cntr.htm>

63 Bartlett W. Op. cit. P. 83.

64 EU u pregovorima s Hrvatskom ne poteze pitanje suradnje sa Haskim sudom // Vjesnik. 2000. 19 december.

65 Conclusions about co-operation with ICTY, <http://www.vlada.hr/Download/2002/12/12/Zakljucci-Haag.htm>

66 Sander je ispunio sve sto smo od njega trazili // Vjesnik and Slobodna Dalmacija. Vecernji list. 2004. 5 June.

говоры возобновились, но окончательный текст договора до сих пор не выработан. Конфигурация политических сил в двух странах была следующей: анти-либеральные в Сербии и Хорватии до 2000 года, смешанного типа в 2000-2003 гг.

На первом этапе не наблюдалось выполнения условий, однако на втором сотрудничество с ЕС представлялось более ценным, чем внутривнутриполитические затраты. Период после 2003 года стал в Хорватии периодом либеральной конфигурации, а в Сербии сохранилась конфигурация смешанного типа. Следовательно, механизм усиления путем поощрения работает, по определению Шиммельфеннига, в режимах с либеральной конфигурацией власти. Естественно, что "влияние ЕС не безгранично. Брюссель может оказывать влияние на различные процессы, но не в силах повлиять на процесс смены режима в случае если ухудшатся внутривнутриполитические условия"⁶⁷. Что как раз можно наблюдать в Сербии в связи с вопросом о независимости Косово, который открыл новые перспективы политического влияния для всех акторов в стране.

Пер. с англ. Г.А. Нелаева

SUMMARY

The paper tries to explore the factors connected to the application of democratic/political conditionality. Firstly, some definitions and general characteristics of the concept are mentioned. Then reference is made to democratic conditionality, especially in the context of EU membership application. In the final part, an approach by Frank Schimmelfennig- suggesting that EU used mechanism of reinforcement by reward in Central Europe as the most successful tool for compliance- will be applied to the cases of Croatia and Serbia. Through some illustrations from these two countries an attempt is made to test this theoretical approach and identify some factors that help or hinder success of conditionality.

⁶⁷ Democracy without borders: transnationalization and conditionality in new democracies / Ed. by J. Grugel. L.: Routledge, 1999. P. 62.