

Гергана Нутчева, Натали Точчи,
Бруно Коппитерс, Тамара Ковзиридзе,
Майкл Эмерсон, Мишель Хэйссен

1 ГЛАВА

ЕВРОПЕИЗАЦИЯ И СЕЦЕССИОНИСТСКИЕ КОНФЛИКТЫ: КОНЦЕПЦИИ И ТЕОРИИ

В настоящей главе исследуется потенциал ЕС для урегулирования и разрешения конфликтов в разделенных государствах на своей периферии посредством многоуровневой структуры и благодаря способности к внешнеполитическим акциям. Третий уровень управления обеспечивает новые институциональные возможности для урегулирования конфликтов и создает новые стимулы, которые могут привести к переосмыслению интересов и идентичностей сторон, вовлеченных в сецессионистский конфликт. Европеизация определяется как процесс, инициируемый и стимулируемый европейскими институтами, прежде всего Европейским Союзом, путем привязки окончательного исхода конфликта к определенной степени интеграции вовлеченных в него сторон в европейские структуры. Присущие Европеизации механизмы кондициональности и социализации, направленные на урегулирование конфликта, могут иметь непредвиденные эффекты, которые способны помешать разрешению конфликта.

Настоящая глава представляет обзор концепций и теорий, призванных наметить контуры нашего анализа этносецессионистских конфликтов с особым упором на возможности урегулирования и разрешения конфликтов в рамках многоуровневой структуры. Для этой цели мы используем идеи исследований по сравнительному федерализму, о конфликтах и мире, нормативных исследований о войне и сецессии, а также литературы по Европеизации.

Концепция Европеизации охватывает как меж-, так и внутригосударственные процессы. И действительно, мы должны быть внимательными к более широкой геополитической обстановке четырех конфликтов в разделенных государствах, анализируемых в настоящем исследовании. В этих

сецессионистских кризисах посторонние державы поддерживали — а некоторые до сих пор поддерживают — одну сторону против другой. Все конфликты на европейской периферии, таким образом, возникают вдоль геополитической, равно как и локальной, линии раздела. Там, где непримиримые позиции находятся под покровительством иностранных держав, это вмешательство ослабляет у сторон конфликта заинтересованность в поисках компромисса. Однако может случиться и так, что иностранная держава (или державы) вмешивается путем интенсивного посредничества или даже применения силы, чтобы навязать решение, альтернативное сецессии. Это может принять форму новой Конституции с некоторой формой многоуровневого управления и процедурой разграничения полномочий между этническими общинами с предоставлением гарантий со стороны иностранных держав и — в случае необходимости — различными мероприятиями по оказанию помощи беженцам и постконфликтному восстановлению.

Если иностранные державы не могут или не желают создать мощные стимулы для изменения статус-кво либо координируя свои посреднические усилия, либо договорившись о единственном ведущем посреднике, фактическая сецессия обычно закрепляется сильнее. Там, где существует международное соперничество, противоборствующие стороны стремятся войти в экономическую, политическую сферу и сферу безопасности своей державы-покровительницы. Это приводит к новому равновесию, которое может продлиться на неопределенный срок.

В случаях, когда попытки урегулирования бывают успешными, может иметь место трансформация конфликта, которая, возможно, приведет к его разрешению. Основные причины конфликта должны тогда быть трансформированы, а новые политические структуры — разработать новый комплекс стимулов и ожиданий, ведущих к редефиниции интересов и идентичностей сторон.

В настоящей главе исследуется вопрос о том, каким образом структуры Европейского Союза могут обеспечить такой процесс урегулирования конфликта, который приведет к его трансформации и разрешению. В следующих разделах мы в первую очередь сосредоточим внимание на институциональных возможностях урегулирования конфликта. Во-первых, мы обозначим некоторые последствия принятия «традиционных» двухуровневых вариантов федерации для урегулирования и разрешения конфликтов, а также потенциальные преимущества трехуровневых вариантов федерации. Во-вторых, проанализируем процессы и механизмы европеизации как методы возможного урегулирования и разрешения конфликтов. В-третьих, исследуем широкий диапазон проблем, связанных с применением на практике механизмов европеизации. В-четвертых, учтем роль, которую играют

внешние игроки (такие, как Россия и США) и рамочные организации в деле европеизации урегулирования конфликта и в динамике событий после заключения соглашения в европейских рамках.

1.1. Двух- и трехуровневые федеративные институты

Мировое сообщество государств не видит достаточных оснований для получения каким-либо из нынешних сепаратистских образований в Европе международного признания. В этих случаях независимость не рассматривается как средство противостояния крайним формам несправедливости, таким как незаконная оккупация страны, колониализм или угроза геноцида. Даже если зачастую не отрицается, что в период, предшествующий сепессии, имели место случаи несправедливости, их не считают основанием для получения независимости. Международное сообщество поддерживает альтернативы сепессии, при которых можно будет исправить такие несправедливости и предотвратить их в будущем. Многоуровневые формы управления, при которых власть распределяется между различными уровнями и каждый уровень власти осуществляет определенные функции самоуправления по федеративной модели, являются одной из таких альтернатив. Это может сочетаться с другими формами распределения полномочий между различными национальными общинами или с гарантиями прав меньшинств.

Федеративные институты состоят из большого разнообразия государственных структур, имеющих целью нахождение баланса между потребностью политических общин в единстве и одновременно в многообразии. Во всех федеративных структурах различные уровни власти обладают законодательными и исполнительными прерогативами. Хотя федеративные институты имеют много вариантов, в дальнейшем мы выделяем четыре основных типа: федерации, конфедерации, ассоциированные государства (*federacies*) и свободно ассоциированные государства¹.

В международном праве федерация — это отдельное суверенное государство, в котором суверенитет на внутреннем уровне осуществляется путем разделения компетенций между федеральным правительством и по крайней мере двумя субъектами федерации, причем оба уровня обладают рядом государственных институтов, включая законодательные и исполнительные органы. Субъекты федерации имеют значительные полномочия и финансовые ресурсы. Полномочия распределяются между обоими уровнями на конституционно закрепленной основе. Это означает, что ни один из уровней управления не может изменять эти конституционные свойства в односто-

роннем порядке. Каждый уровень управления свои права и компетенции основывает непосредственно на Конституции, и в этом смысле один уровень власти не подчинен другому. Изменения в Конституции, как правило, принимаются с прямого или косвенного согласия обоих уровней правительства. В редких случаях Конституция может устанавливать правила, регулирующие право на отделение.

Некоторые федерации были созданы с тем, чтобы обеспечить национальным меньшинствам институционализированное положение в государстве или, более того, выходя за рамки кодификации статуса меньшинства, обеспечить соблюдение принципа национального самоопределения всех наций в многонациональном государстве. Учреждение этих так называемых «этнофедераций» облегчается тогда, когда различные нации сконцентрированы на отдельных территориях. Однако этнофедерализм имеет специфические проблемы, когда речь идет о статусе территориальных образований. Не все нации требуют одинаковых прав и полномочий или имеют одинаковые рычаги для достижения своих целей. Порою принимается решение о создании асимметричных федераций, в которых один из субъектов федерации пользуется более широкими полномочиями, чем другие субъекты.

Сторонники сессии обычно полагают, что федерации не отвечают их интересам. Если они находятся в положении меньшинства, они обеспокоены тем, что федеративные системы не смогут помешать большинству, благодаря простому перевесу голосов, отвергнуть решения, которые являются жизненно важными для них. Противники сессии также могут быть обеспокоены тем, что федерация не будет служить их интересам. Они могут воспринимать создание федеративных структур как трамплин к будущей независимости субъектов федерации или как инструмент, позволяющий посторонним державам вмешиваться в их внутренние дела. Они могут утверждать, что сама возможность самоуправления в рамках этнофедеративной системы становится ценным приобретением и аргументом в пользу независимости (как при распаде советской и югославской федеративных систем) или инструментом для создания союзов с иностранными державами.

Однако нет никаких эмпирических данных, которые бы позволили подтвердить тезис о том, что этнофедерации вообще обречены на насильственный распад или роспуск. Судьба их в этом отношении неоднозначна. Разумеется, опыт федерализма в Советском Союзе и Югославии подтверждает, что отдельные формы этнофедераций обречены на неудачу. Но это в значительной степени связано с вопросом конституционного устройства и не отражает общей тенденции к распаду этнофедераций.

При конфедерации два или более государств соединяются вместе для осуществления строго ограниченных целей, например внешней, оборонной или экономической политики². Конституции конфедеративных государств принимают форму пакта или договора между суверенными государствами-участниками, который не лишает их суверенной государственности по международному праву. Конфедерацию следует именовать не объединенным государством, а скорее «союзом государств», при котором центральное правительство имеет минимальные полномочия для совместного принятия решений. Союз представлен определенного рода ассамблеей, депутаты которой не избираются непосредственно народом, но назначаются и инструктируются государствами-участниками — учредителями данного образования. Они сохраняют право вето в процессе выработки политического курса конфедерации, особенно по фундаментальным политическим вопросам.

Конфедерации, как правило, являются одной из предпочтительных федеративных моделей для отделяющихся сторон, поскольку они позволяют им сохранить свой суверенитет и даже обеспечить его международное признание. Они вообще дают государствам право выйти из союза, а также международные гарантии, предполагаемые институтом суверенитета. По тем же самым причинам стороны, желающие сохранить единство государства, как правило, противятся идее установления конфедерации.

Преобразование бывшей федерации или объединенного государства в конфедерацию обычно не приветствуется международным сообществом, стремящимся ограничить разрастание числа микространств, поскольку конфедерация оставляет открытой возможность сепарации.

Формирование структур конфедеративного типа из нескольких ранее существовавших государств, с другой стороны, не сталкивается с подобными возражениями. Европейский Союз — уникальная наднациональная структура, сочетающая федеративные, конфедеративные и межправительственные элементы в своей вырабатываемой ныне Конституции. В качестве модели интеграции она одинаково привлекательна как для тех, кто стремится к созданию новых независимых государств, так и для тех, кто желает сохранить территориальную целостность своего государства.

Относительно некоторых этносепаратистских конфликтов предпринимались попытки найти реально осуществимый компромисс между федерацией и конфедерацией под названием «общее государство». Хотя данный термин не имеет общепринятого научного определения, он стал использоваться в связи с поисками решений в сепаратистских конфликтах на Кавказе, Кипре и Балканах. Предложения о создании общего государства, как правило, основаны на идее создания государственной

структуры с единой международной правосубъектностью, как это имеет место в федерациях, но с уровнем внутренней институциональной интеграции не выше, чем в конфедерациях. В таких структурах полномочия субъекта федерации намного обширней, чем полномочия федерального уровня (как в «слабой» федерации). Более того, они следуют «конфедеративной» логике в процедурах принятия решений, причем у субъектов федерации имеется широкое право вето. Некоторые ключевые вопросы политики государства не решаются федеральным правительством. Решения по ним принимаются сообща, и часто вне официальных федеративных структур, правительствами субъектов федерации. Федеральный уровень функционирует в значительной степени как механизм координации политических вопросов, которые должны быть подготовлены для международных переговоров, а не в качестве мощного уровня управления. Эта характерная особенность типична для конфедерации.

Идея общего государства с единой международной правосубъектностью удовлетворяет желание международного сообщества ограничить разрастание числа микрогосударств и защитить принцип территориальной целостности. Она не создает мощной федеративной структуры для разрешения этнонациональных конфликтов. Критики такого рода системы доказывают, что отсутствие достаточных «федеральных» полномочий делает общее государство уязвимым и приводит к распаду или неуправляемости.

Ассоциированное государство является политическим устройством, при котором меньшая единица связана с большей единицей таким образом, что она сохраняет степень самоуправления, но при этом не играет никакой существенной политической роли — и даже не обязательно делегирует политических представителей в правительство большей единицы³. Некоторые из его полномочий выходят за рамки компетенции центра. Обе эти единицы должны приходить к взаимному согласию, чтобы расторгнуть свои узы. В качестве примера можно привести отношения между Пуэрто-Рико и США. Другими примерами являются Фарерские острова (отношения с Данией) и Нормандские острова (отношения с Великобританией). Фарерские острова — самоуправляющаяся часть Дании, которая отвечает за их внешние сношения и безопасность. Острова имеют двух депутатов в датском парламенте, но исключены из таможенной зоны и общей юрисдикции ЕС. Вместо этого они имеют отдельное торговое соглашение с Европейским Союзом. Нормандские острова (преимущественно Джерси и Гернси) — британские зависимые территории, но они не имеют депутатов в парламенте Великобритании.

Отношения свободно ассоциированного государства с большим государством — вроде тех, что существуют между Маршалловыми островами

и США, — основаны на международном праве. Маршалловы острова обладают международной правосубъектностью и вступили в ООН. Они делегируют свои полномочия в вопросах обороны США в обмен на существенную финансовую поддержку. Отделяющаяся сторона часто высказывается за создание свободно ассоциированного государства, поскольку это влечет за собой международное признание ее государственности⁴.

Двухуровневые модели дают некоторые элементы для разрешения этнических конфликтов. Но существуют также федеративные институты, которые включают третий уровень управления, главным примером которого являются федерации в ЕС, где участие субъектов федерации (первый уровень управления) в федеративных институтах (второй уровень управления) распространяется через институты ЕС на европейские дела (третий уровень управления). Другие примеры такого третьего уровня — региональные организации, подобные Балканскому Пакту стабильности, и межправительственные организации, подобные Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Крупнейшие внешние державы могут через эти многосторонние организации оказывать влияние на другие государства, таким образом активно формируя этот третий уровень управления.

В настоящей работе анализируется вопрос о том, в какой степени третий уровень управления, особенно в рамках ЕС, может повысить число имеющихся альтернатив в поисках урегулирования; раскрывается тезис, согласно которому третий уровень управления может создать новые стимулы и ожидания в процессе урегулирования и даже привести к переосмыслению интересов и идентичностей сторон, вовлеченных в сепаратистский конфликт. Это происходит, в частности, тогда, когда субъекты федерации могут быть интегрированы в третий уровень управления. Сепаратистские конфликты, лежащие на пересечении внутренней и международной политики, разрешаются легче, если принцип национального самоопределения не ограничивается внутренними делами. Вопреки устоявшимся представлениям, федерации не обязательно ограничивают осуществление этого принципа внутренним самоопределением — они могут распространять его на внешнее самоопределение, прежде всего посредством права на внешнее представительство и полномочий на заключение договоров. Как это имеет место в бельгийской модели многонациональной федерации, такая возможность существенно возрастает благодаря включению субъектов федерации в трехуровневые структуры. Цель состоит в том, чтобы сформулировать более точное и детализированное определение возможных схем в европейских рамках, иллюстрирующее более широкий диапазон переменных, которые могут влиять на процесс выработки жизнеспособных институтов при установлении третьего уровня управления.

1.2. Европеизация как метод урегулирования и разрешения конфликтов

В настоящем разделе мы сосредоточим внимание на Европеизации как средстве разрешения сепаратистских кризисов. В своем анализе мы ограничимся современными формами Европеизации и не станем задерживаться на опыте прошлого в этой области. Сначала мы предложим рабочее определение Европеизации, пригодное для использования при обсуждении вопросов урегулирования и разрешения конфликтов. Затем мы остановимся на роли Европейского Союза как рамочной структуры для урегулирования конфликтов и как актора в конфликте⁵. При анализе роли Союза как актора мы сделаем особый упор на Европеизации путем кондициональности или социального обучения.

1.2.1. Определение Европеизации

Европеизация как аналитическая концепция используется в целях исследования изменений во внутренних структурах и политической линии, которые происходят в ответ на политические шаги и практические меры, институционализируемые на европейском уровне. Она символизирует процесс, в котором европейские правила, механизмы и коллективные устройства взаимодействуют с данными внутренними структурами. Это означает, что Европеизация характеризуется взаимосвязями между различными слоями, составляющими европейскую многоуровневую структуру.

Ученые, изучающие Европеизацию, предлагали различные определения данного понятия и использовали его в самых различных исследовательских целях⁶. В определениях подчеркиваются, например, характерные особенности управления в рамках Европейского Союза, которые экспортируются за пределы его границ, или воздействие динамики европейской интеграции на внутренние политические процессы, дискурс и идентичности. Показательно, что ни в одном из определений не предпринимаются попытки установить связь между Европеизацией и урегулированием или разрешением конфликтов в контексте сепаратистских кризисов.

В области урегулирования, трансформации и разрешения конфликтов ЕС может действовать двумя способами. Он может создавать рамки для решения конституционных проблем, связанных с сепаратистскими кризисами, и/или может выступать непосредственно — как посредник — или косвенно — путем поддержки посреднических усилий между сторонами, вовлеченными в конфликт. Цель нашего исследования состоит в том,

чтобы исследовать распространение концепции европеизации в направлении сепаратистских конфликтов в странах на европейской периферии, которые не были членами ЕС в 2003 г., но стремились развивать более тесные отношения с ЕС либо которым к тому времени уже был предоставлен статус кандидата. Иными словами, для целей настоящего исследования мы ограничиваем сферу применения данной концепции в двух отношениях. Первое ограничение — географическое и касается периферии ЕС. Второе — тематическое, при котором в фокусе исследования оказываются сепаратистские конфликты этнополитического характера.

Прежде чем мы предложим рабочее определение европеизации применительно к сфере урегулирования и разрешения конфликтов в разделенных государствах, следует провести грань между европеизацией исключительно в контексте ЕС и европеизацией в контексте периферии ЕС. В контексте ЕС европеизация — интерактивный процесс, где страны-члены, на которые воздействует процесс интеграции в ЕС, являются в то же время акторами, иницирующими и формирующими этот процесс. Существует, таким образом, двусторонняя взаимосвязь между структурой и посредничеством (agency). Посредничество трансформируется в результате участия в структурах ЕС. Трансформированное посредничество может затем вести к дальнейшей трансформации структур, создавая циклическую взаимосвязь между этими двумя элементами.

Что касается периферии ЕС, то динамика процесса европеизации здесь иная. Эти государства поддерживают институциональные контакты с ЕС различной степени и типов. Их отношения в значительной степени определяются географическими и геополитическими факторами, в свою очередь связанными с институциональными альтернативами и ограничениями, устанавливаемыми самим ЕС в отношении степени его внешней вовлеченности. Отличительная особенность европеизации на периферии ЕС состоит в том, что государства, на которые воздействует этот процесс, не имеют институциональных средств участия в принятии Европейским Союзом решений, затрагивающих их интересы. В этом контексте европеизация приобретает внешнеполитическое измерение и может, таким образом, рассматриваться как инструмент внешней политики Союза.

Исходя из этих концептуальных разъяснений, в настоящей работе будет использовано следующее рабочее определение: европеизацию в области урегулирования и разрешения сепаратистских конфликтов следует понимать как процесс, приводимый в действие и стимулируемый европейскими институтами, прежде всего Европейским Союзом, путем привязки окончательного исхода конфликта к определенной степени интеграции заинтересованных сторон в европейские структуры. Эта привязка осуществляется посредством

конкретных механизмов кондициональности и социализации, встроенных в процесс европеизации.

Пути использования ЕС механизмов европеизации и степень их воздействия на сепаратистские конфликты на периферии ЕС в каждом случае отличны. Воздействие институтов и мероприятий ЕС на разделенные государства в странах на периферии ЕС касается трех уровней: 1) правовых и административных структур внутренних институтов; 2) внутренней экономической, социальной политики и политики в сфере безопасности и 3) социальных изменений в целом, включая изменения, касающиеся политического представительства, партийной системы, групп интересов, внутренних дискурсов, идентичностей и других субъективных аспектов политической жизни. Но трудно измерить степень воздействия европеизации на каждом из этих уровней. Европеизация не является ни независимой, ни промежуточной переменной при объяснении внутренних изменений.

Европеизация разделенных государств — обычно в высшей степени асимметричный процесс. Налицо асимметрия не только между ЕС и отдельными государствами в целом, но и в характере взаимодействия между ЕС и обеими противоборствующими сторонами, вовлеченными в сепаратистский кризис. В самом деле, одна из главных характеристик европеизации разделенных государств заключается в том, что не существует никаких — или даже косвенных — институциональных каналов взаимодействия между ЕС и непризнанными властями сепаратистских образований. Интеграция и политика ЕС также по-разному воспринимаются противоборствующими сторонами.

В то время как в контексте Европейского Союза он сам рассматривается прежде всего как структура, в рамках которой происходит процесс европеизации, в области конфликтного менеджмента следует при анализе учитывать дополнительное и столь же релевантное измерение — фактор ЕС как самостоятельного актора. В некоторых ситуациях роль ЕС как актора, выступающего посредником между сторонами конфликта или поддерживающего посреднические усилия, связана с его возможной ролью в качестве рамочной структуры в постконфликтной ситуации, когда стороны будут участвовать в процессе принятия решений в ЕС. Роль ЕС как активного актора обычно направлена на достижение краткосрочного влияния на конфликт, тогда как его рамочная функция имеет в основном долгосрочное значение.

Таким образом, важно проводить различие между, с одной стороны, потенциалом ЕС по оказанию влияния на политическое поведение местных акторов — путем предложения наград и наказаний, которые могут изменить динамику конфликта, направляя его в сторону мирного урегулирования, и, с другой стороны, способностью ЕС предлагать альтернативные решения

для урегулирования конфликта благодаря своей институциональной системе и уровням управления.

Первое измерение — фактор «ЕС как активный актор» — может оказывать влияние на краткосрочные стратегии сторон в сепаратистском конфликте и вести их к соглашению, давая тем самым необходимый внешний толчок для урегулирования конфликта. Если ЕС применит подходящий набор стимулов и сдерживающих средств к конфликтной ситуации, это может также оказать более долгосрочное воздействие на интересы и идентичности сторон, способствуя таким образом долговечности урегулирования.

Второе измерение — «ЕС как рамочная структура» — добавляет новые конституционные и политические варианты в перечень доступных решений спорных проблем в конфликтах и в качестве такового может иметь как краткое-, так и долгосрочное воздействие на институциональную структуру и/или политический выбор третьих стран. ЕС может также служить общей отправной точкой в отношении различных методов и стандартов управления, косвенно способствуя тем самым разрешению и урегулированию конфликтов.

Эти два измерения могут быть связаны и переплетаться друг с другом в зависимости от конкретного конфликта. Существует значительное совпадение между ролью «ЕС как актора» и «ЕС как рамочной структуры» в обоих случаях. Во-первых, это имеет место в странах с подтвержденной европейской перспективой, где требования, предъявляемые им перед вступлением в ЕС, дают последнему серьезные рычаги влияния в сепаратистских кризисах. Во-вторых, так происходит в сепаратистских конфликтах в тех случаях, когда высший уровень управления ЕС может предложить новаторские институциональные решения. Взаимодействие между этими двумя ролями менее заметно в странах, расположенных на отдаленной периферии ЕС, где структура стимулов ЕС как актора, может быть, не имеет существенного практического значения и где перспектива более тесных институциональных связей благодаря приему в ЕС или ассоциации с ним не является делом ближайшего будущего.

Таким образом, мы определяем европеизацию преимущественно как ЕС-изацию. Но также в высшей степени важно иметь в виду, что подчеркивание роли ЕС влечет за собой риск недооценки других важных источников перемен в обсуждаемых обществах. В контексте урегулирования и разрешения конфликтов при анализе последствий европеизации должны быть учтены другие рамочные организации и акторы. В частности, Совет Европы (СЕ) дополняет привлекательность норм ЕС в области защиты прав человека и демократизации в целом. ОБСЕ и ООН имеют мандат безопасности и заняты конфликтным менеджментом. Кроме того, самостоятельные игро-

ки, подобные США и России, имеют важные геостратегические интересы в некоторых из регионов на периферии ЕС и в отдельных случаях могут рассматриваться сторонами конфликта как более легитимные гаранты. Это обязывает нас проанализировать влияние других внешних держав в международных организациях в каждом конфликтном случае, уточнив, как они влияют на процессы европеизации в сепаратистских кризисах. В принципе другие акторы могут либо дополнять процесс европеизации, либо конкурировать с ним, и восприимчивость как к европейским, так и к неевропейским влияниям будет меняться от одного случая к другому. Мы вернемся к этим аспектам далее в этой главе.

1.2.2. ЕС как рамочная структура

Поиску решений этнонациональных и сепаратистских конфликтов, при которых могут выиграть обе стороны, можно было бы способствовать, воспользовавшись потенциальными возможностями европейского третьего уровня управления. Третий уровень мог бы облегчить урегулирование и разрешение конфликтов как на институциональном уровне, так и в области экономики, политической жизни и безопасности. Но выдвижение новых и новаторских инициатив также требует наличия внутривластных акторов, желающих поддержать таковые.

Какие же именно преимущества и возможности предлагает рамочная структура ЕС? В случаях, когда этнополитические и сепаратистские конфликты характеризуются абсолютными и взаимоисключающими позициями по вопросам государственности и суверенитета, многоуровневая структура управления Союза могла бы создать новые возможности для взаимовыгодных соглашений. Это объясняется фундаментально изменившейся трактовкой государственности, суверенитета, а значит, и сепарации в рамках Союза. Суверенитет на практике осуществляется совместно и более не является абсолютным и нераздельным. Хотя Союз преимущественно учреждается и формируется его странами-членами, под действием своей политики и институтов он размывает черно-белые легалистские различия между монолитным и разделенным суверенитетом. Принятие и выполнение решений в данной области политики определяются особым распределением полномочий между уровнями правительства. В то время как различные уровни правительства остаются юридически самостоятельными, на практике они становятся взаимосвязанными и взаимозависимыми благодаря различным каналам связи и процедурам принятия политических решений. Наднациональный уровень проникает на национальный уровень по мере того, как ряд полномочий, первоначально

регулируемых национальными государствами, особенно в сфере экономики, правосудия и внутренних дел, осуществляется либо полностью, либо частично Европейским Союзом. В результате роль второго (государственного) уровня в рамках ЕС коренным образом трансформируется. Оставаясь полноправными «государствами», страны-члены ЕС делегируют ряд суверенных полномочий «Брюсселю», а в рамках Совета Министров решения в большинстве сфер принимаются большинством голосов.

Рамочная структура ЕС также повышает роль субгосударственного уровня в разработке и проведении политики ЕС. Это не значит, что членство в ЕС должно непременно повысить роль и статус субгосударственного уровня управления. Скорее, оно дает большие возможности для их развития. Будут ли использованы эти возможности, зависит от внутренней структуры стран-членов, т. е. от степени, в какой субъекты федерации и регионы уже четко определили свою роль в рамках своего государства. Если и когда региональные уровни правительства играют важную роль внутри своих стран-членов, их положение может еще более усилиться в рамках ЕС. Два важных примера в этом отношении — это возможность участия субгосударственных акторов в заседаниях Совета Министров и прямого контакта между субгосударственными акторами и надгосударственными институтами ЕС⁷.

Структура ЕС скорее способствует развитию множественных, нежели исключительных идентичностей⁸. Гражданство ЕС становится дополнительным пластом идентификации, которая не обязательно противоречит национальным идентификациям. Этот дополнительный пласт гражданства ЕС может ослабить напряженность в этнополитических конфликтах, способствуя большему признанию множественных идентичностей вообще.

Изменение смысла существования границ в рамках ЕС могло бы также расширить возможности разрешения и трансформации этнополитических конфликтов. Либерализация движения товаров, услуг, капитала и людей в рамках Союза размывает значение территориальных границ между странами-членами. Следовательно, в этнополитических конфликтах, когда в повестке дня, посвященной урегулированию конфликта, стоит вопрос о проведении или перекройке территориальных границ, рамочная структура ЕС могла бы улучшить перспективы соглашения. Это можно сделать путем повышения прозрачности границы. Другими словами, в рамках ЕС пограничная линия утратила бы свою необходимость, учитывая чисто административный характер как внутри-, так и межгосударственных границ в ЕС. Это в свою очередь могло бы содействовать заключению соглашений об обмене территориями между этническими общинами.

Наконец, отдельные фонды из бюджета Еврокомиссии были направлены на ослабление межгосударственных границ и стимулировали создание евро-

пейских пограничных районов по обеим сторонам границы между странами-членами ЕС. Такие фонды могли бы также оказать большую пользу в охваченных конфликтами странах, где проведение новых территориальных границ и снятие ранее установленной пограничной блокады зависят от экономических соображений.

1.2.3. ЕС как актер, являющийся третьей стороной

Роль третьих сторон в этнонациональных и сепаратистских конфликтах широко исследовалась в литературе по урегулированию, трансформации и разрешению конфликтов. Подходы к *урегулированию конфликтов* (или менеджменту) в немалой степени зависят от влияния, которое оказывают на противоборствующие стороны находчивые — и не обязательно беспристрастные — посредники. Оказывая влияние, посредники меняют сравнительную расстановку сил, сложившуюся у участников переговоров, и создают стимулы для мирного урегулирования. Эти усилия могут привести к перемирию или урегулированию, но не обязательно ведут к разрешению конфликтов. Предложения об обмене приобретениями и уступками или выкручивание рук третьей стороной могут помочь избежать чрезмерного насилия и нестабильности. Третья сторона может также объединить противоборствующие стороны в совместном процессе для конструктивного преодоления разногласий. Это может быть достигнуто, например, путем предоставления сторонам дополнительных институциональных ресурсов, чтобы помочь им преодолеть свой взаимный антагонизм. Но причины самого конфликта, т. е. фактическая несовместимость позиций субъектов, не обязательно модифицируются благодаря такому процессу⁹. Трансформация конфликта определяется Томасом Дайезом как преобразование позиций субъектов от несовместимости/антагонизма к совместимости/терпимости¹⁰. Разрешение конфликтов предполагает ликвидацию отрицательных или взаимно деструктивных аспектов самого конфликта. Конфликты между сторонами могут сохраняться, но это происходит в рамках демократических дебатов и диалога¹¹.

Подходы к урегулированию, трансформации и разрешению конфликтов не должны быть взаимоисключающими — напротив, они могут весьма полезно дополнять друг друга¹². На различных стадиях конфликтов могут использоваться различные подходы. Конфликты меняются со временем. На различных стадиях различные формы вмешательства третьей стороны могут быть полезны для разблокирования тупика или снижения эскалации напряженности. Кроме того, усилия по урегулированию, трансформации и разрешению

конфликтов могут быть взаимно укрепляющими. Всеобъемлющее решение конфликтов способно набрать силу только тогда, когда будет достигнуто мирное урегулирование, особенно в случае внутригосударственных сепаратистских конфликтов с блокадой границ и сегрегацией отдельных общин. Аналогично усилия по разрешению конфликтов должны как создавать условия для соглашения, так и помогать закреплению мирных соглашений.

В большинстве так называемых «замороженных конфликтов» на европейской периферии необходимо посредничество, направленное на преобразование конфигурации лежащих в их основе интересов. И все-таки изменение структуры также важно, поскольку оно трансформирует базисные условия, которые породили конфликт. Европеизация может обеспечить механизмы для того, чтобы произвести эти изменения. В дальнейшем мы сконцентрируемся на двух главных механизмах Европеизации: кондициональности и социального обучения¹³. Они могут рассматриваться как главные инструменты, из которых складывается способность ЕС к внешнеполитическим действиям на своей периферии.

1.2.4. Европеизация посредством кондициональности

За прошедшее десятилетие и в процессе своего расширения на восток ЕС разрабатывал свою политику кондициональности как средство преобразования правящих структур, экономики и гражданского общества стран-кандидатов. Хезер Грэбб излагает доводы в пользу мощного эффекта Европеизации в странах-кандидатах на вступление в ЕС благодаря кондициональности, встроенной в процесс принятия в ЕС¹⁴.

Основное содержание модели кондициональности ЕС базируется на расчетах сравнения издержек и выгод, в которых внутренние перемены являются ответом кандидатов на материальные и социальные блага, предлагаемые ЕС, вроде финансовой и технической помощи, институциональных связей, доступа к рынку и приглашения начать переговоры о вступлении в ЕС¹⁵. По мнению Грэбб, к кандидатам на вступление в ЕС применимы два конкретных промежуточных фактора: асимметрия их отношений с ЕС и неуверенность, присущая самому процессу принятия. Эти два фактора помогают объяснить неодинаковые ответы на «адаптационное давление» ЕС в Центральной и Восточной Европе¹⁶.

В зависимости от глубины и скорости процесса преобразований институты ЕС определяют, давать ли зеленый свет либо различным стадиям процесса приема в ЕС, либо предоставлению дополнительных благ, и если давать, то когда. Стадии, через которые прошли центрально- и восточно-

европейские страны, включают: привилегированный доступ к торговле и помощи, подписание и осуществление соглашений о расширенной ассоциации, начало переговоров о приеме, открытие и закрытие тридцати одной главы *acquis communautaire* (совокупность действующих в ЕС норм и требований. — *Примеч. пер.*), подписание Договора о вступлении, ратификация Договора о вступлении парламентами стран-членов и Европейским парламентом и, наконец, вступление в ЕС.

В сфере урегулирования конфликтов политика «кнута и пряника» ЕС и его прямое участие в качестве посредника в сепаратистских конфликтах составляют ядро его потенциала для оказания влияния. Благодаря своей высшей власти в отношении сторон, ЕС в состоянии либо прямо принуждая их соглашаться на приемлемое решение, либо косвенно меняя внутренний баланс сил, поощрять умеренные группы и лишать поощрения неуступчивых. Самый сильный стимул, который ЕС может выложить на стол переговоров, чтобы подтолкнуть стороны к урегулированию конфликтов, — это перспектива членства в ЕС, но другие формы партнерства с ЕС тоже возможны. В частности, постепенное подключение к общей политике ЕС в таких областях, как единый рынок или юстиция и внутренние дела, без формального институционального вступления в структуры ЕС может также выступать как сильный побуждающий мотив.

Эти последние стимулы дают ЕС рычаги, необходимые для того, чтобы требовать институциональных и политических перемен, которые являются предметом спора между сторонами, вовлеченными в конфликт. Чаще всего разногласия по конфликтной повестке дня касаются конкретных проблем: торговли, валютной политики, налогообложения, политики в сфере беженцев, вопросов гражданства, пограничного контроля и всех институциональных аспектов, имеющих отношение к тому, кто правомочен принимать решения в этих и других сферах политики. Предлагая особый стимул ради предпочтительного решения этих открытых вопросов, ЕС может непосредственно вмешиваться в конфликтную динамику, помогая либо найти компромисс, который удовлетворит обе стороны, либо углубить разрыв между ними, обостряя взаимные разногласия.

Но каким образом политика кондициональности, прямо или косвенно связанная с усилиями по урегулированию и разрешению конфликтов, может изменить практику, сложившуюся внутри страны?¹⁷ Рациональный институционализм доказывает, что внутренние игроки сознательно стремятся к достижению поставленной цели. Они вовлекаются в стратегическое взаимодействие, используя свои ресурсы таким образом, чтобы максимально увеличить их полезность на основе упорядоченных предпочтений. Они взвешивают издержки и выгоды от различных стратегий, предвидя поведение другой сторо-

ны. Кондициональность ЕС порождает «простое обучение». Это означает, что рационально просчитывающие ситуацию игроки, столкнувшись с институциональными ограничениями, могут легко изменить свою стратегию и тактику, чтобы достичь своих целей. Но это не значит, что исходя из этого они изменят свою базовую идентичность¹⁸.

Политика кондициональности ЕС может иметь либо прямой эффект, когда она предписывает одно специфическое решение, исключая другое, либо косвенный эффект, когда она изменяет внутреннюю структуру возможностей¹⁹. В первом случае эта политика может влиять на весь диапазон возможных решений на мирных переговорах. Если ЕС категорически исключает вариант сепаратизма в стране-кандидате или потенциальном кандидате, то как центральным властям этой страны, так и сепаратистскому образованию, вероятно, придется серьезно подумать о компромиссных решениях типа нежесткой федерации. Насколько это изменит позиции обеих сторон, будет зависеть от того, как высоко они оценивают стимулы, предлагаемые ЕС.

И все же, учитывая ограниченную способность ЕС предписывать законодательство и политические шаги за пределами своих границ, кондициональность воздействует на внутренние перемены главным образом путем изменения внутренней структуры возможностей. В своей политике кондициональности ЕС может предлагать ресурсы и легитимизацию некоторым внутренним акторам, ограничивая возможности других для достижения своих целей. Способность ЕС мобилизовывать внутренних акторов в решающей степени зависит от желания, ресурсов и интересов особых групп, равно как и от существования сплоченных проевропейских идентичностей, вокруг которых эти интересы могут быть мобилизованы.

Согласно Марии Каулс, Джеймсу Капорасо и Томасу Риссу, степень, в которой «адаптивное давление» генерирует внутренние перемены, зависит от «степени согласия» между практикой ЕС и внутренней практикой²⁰. В какой мере существует совместимость между внутренней практикой, с одной стороны, и стандартами и условиями ЕС – с другой? Большая несовместимость приводит к тому, что кондициональность вряд ли возымеет какой-либо эффект. Когда вместо этого некоторые группы в рамках внутриполитической системы выступают за перемены в направлении, подобном тому, которое отстаивает ЕС, кондициональность может усилить эти группы и/или изменить направление политических перемен. Когда кондициональность ЕС легитимизирует дискурс тех или иных внутренних игроков, условия ЕС усваиваются или адаптируются к местной ситуации и становятся частью внутриполитической динамики.

Но та степень, в какой эти условия фактически меняют внутреннюю практику, может оказаться ограниченной. Внутренние позиции могут быть

переформулированы лишь поверхностно, посредством другого политического дискурса, который теперь включает дополнительное измерение, относящееся к ЕС. Реальная политическая практика или позиции политического торга в этом случае не обязательно существенно меняются. Однако кондициональность ЕС способна также трансформировать внутреннюю политику или позиции так, что это выходит за рамки политической риторики. Это может происходить в том случае, когда кондициональность ЕС будет способствовать изменению внутривнутриполитической конфигурации, например, влияя на результаты выборов.

Воздействие кондициональности ЕС на внутреннюю структуру возможностей, таким образом, решающим образом зависит от ценности, придаваемой благам от вступления в ЕС различными группами общества, и от степени, в которой различные внутренние игроки вообще привержены проекту интеграции в ЕС.

1.2.5. Европеизация через социальное обучение

Кондициональность не единственный механизм для распространения ЕС своего влияния. При анализе возможного воздействия ЕС на свою периферию столь же важны процессы социализации внутренних политических элит и социального обучения различных обществ в целом. В то время как можно ожидать, что кондициональность будет действовать главным образом в краткосрочной перспективе, социализация — влияя на стратегии внутренних игроков — имеет более долговременный эффект и воздействует на то, как внутренние игроки определяют свои интересы и идентичность. Учредительные нормы ЕС в плане как его либеральных рыночных принципов, так и его стандартов демократического управления играют важную роль, предлагая ориентир всем внешним игрокам, стремящимся установить с ним более тесные отношения. Кроме того, институты ЕС, ответственные за внешнюю политику, являются как «очагами социализации», инициирующими обмен с элитами третьих стран, так и «стимуляторами социализации» путем убеждения и аргументации, выдвигающими идеи и предложения²¹.

В социальной конструктивистской литературе доказывается, что, благодаря участию в общих институциональных структурах, акторы изменяют свою идентичность, а значит, и то, что они ощущают как свои интересы и вытекающие из них действия. Это может происходить по инициативе сверху, когда «агенты перемен» или «предприниматели норм» в тесном контакте с международной рамочной структурой мобилизуют другие внутренние элиты и широкие слои населения, и убеждают их изменить свое восприятие

собственных интересов²². Возможны также перемены, происходящие по инициативе снизу. В этом случае негосударственные игроки объединяются в поддержку международных норм и мобилизуются, чтобы побудить лиц, принимающих решения, изменить государственную политику.

Социальное обучение — процесс, основанный на взаимодействии, и плотное институциональное окружение ЕС особенно удобно для агентов социализации изнутри²³. В отношении нечленов ЕС успех социализации будет в большей степени зависеть от плотности институциональных связей и контактов между ЕС и этими третьими странами, а также от легитимности одобряемых ЕС норм и стратегий, как они воспринимаются внешними акторами²⁴.

Готовность ЕС непосредственно участвовать в сепаратистских конфликтах в качестве посредника и его твердый курс на интеграцию страны в свою собственную институциональную структуру влияют на возможность ведения институционального и частного диалога с противоборствующими сторонами. Успех социализации будет зависеть от того, насколько решения, предлагаемые или одобряемые ЕС в данном конфликте, будут соответствовать внутренней политической философии и путям разрешения конфликтов²⁵. Также вероятно, что предложения и требования ЕС не будут сочтены одинаково легитимными обеими сторонами в сепаратистских конфликтах. Внутри каждой из сторон сепаратистского конфликта идеи и предложения, поддерживаемые ЕС, вообще будут приниматься некоторыми внутренними группами и политическими формированиями с большей готовностью, чем другие. Логичность основной мысли, которую стремятся передать различные институциональные структуры ЕС, также повлияет на степень доверия, которое будет вызывать к себе стратегия ЕС, и на то, сколь благоприятно она будет восприниматься местными игроками. Доведение четкой европейской геостратегической ориентации до политических элит на периферии, в отличие от российской или американской, также является жизненно важным в этом отношении.

1.2.6. Взаимосвязь между двумя механизмами европеизации

Являются ли механизмы перемен вследствие политики кондициональности, с одной стороны, и диффузии норм и социального обучения — с другой, взаимно исключаящими или дополняющими? Конечно, существуют значительные различия между обоими этими элементами. Перемены вследствие политики кондициональности могут происходить в кратко- и среднесрочной перспективе по мере того, как акторы с неизменной идентичностью и интересами будут просто действовать по-новому, чтобы приспособиться к изме-

нению ситуации. Более подлинных и глубинных перемен, которые происходят благодаря фактическому преобразованию идентичности и интересов, можно ожидать только спустя долгое время²⁶. Со временем и в ходе институциональных контактов (в которых важное место может занимать политика кондициональности) игроки могут изменить свою субъективно воспринимаемую идентичность и интересы. Они могут сначала согласиться с изменением дискурса, которое постепенно усваивается и заканчивается действительным изменением идентичности и интересов. Изменения в поступках больше не являются результатом принуждения или стимулов — это результат эндогенного процесса перемен внутри основных участников конфликта. Следует подчеркнуть важность времени в этих процессах внутренних перемен. В то время как на начальных стадиях европеизации механизмы перемен скорее характеризуются рациональным, институциональным подходом, в более долгосрочной перспективе эндогенные процессы могут стать главными движущими силами внутренних преобразований.

Положительная роль ЕС как актора и как структуры может аналогичным образом усилить действие механизмов кондициональности и социализации. Особенно на уровне элит конфликт часто сохраняется не только из-за сильного восприятия угрозы и секуритизованного дискурса, но также вследствие материальной заинтересованности в поддержании статус-кво. Возможно, лидеров в большей мере устраивает патовая ситуация, нежели неопределенность, связанная с урегулированием, и поэтому они испытывают недостаток политической воли, чтобы достигнуть соглашения. В таких случаях третьи стороны обязаны найти более привлекательные стимулы для урегулирования, предоставив дополнительные ресурсы, которые побудили бы элиты уладить свои споры. Эти ресурсы могут состоять как из новых стимулов в соответствии с ролью ЕС как игрока, приводящего в действие механизм кондициональности, так и новых структур в соответствии с ролью ЕС как рамочной организации, обеспечивающей новые ресурсы для социализации элит.

Существует, таким образом, тесная связь между механизмами кондициональности и социализации. Тания Бёрцель и Томас Рисс высказали предположение о том, что логика действия и взаимодействия, лежащая в основе этих двух механизмов, может выступать одновременно, несмотря на аналитическое различие между ними²⁷. В миротворческих процессах эти два механизма не всегда взаимно подкрепляют друг друга. В некоторых конфликтах кондициональность и социализация могут быть взаимодополняющими и приводиться в действие, чтобы достичь урегулирования и трансформации конфликтов. В других случаях применение кондициональности может уменьшить перспективы социализации. Политика кондициональности автомати-

чески не ведет со временем к эндогенным процессам социальных изменений. Если, например, кондициональность воспринимается внутренними игроками как одобрение одной стороны конфликтов в ущерб другой, возможность социализации обеих сторон равно сократится. Если политика кондициональности будет рассматриваться одной или обеими сторонами как недостаточно легитимная, если существующая внутренняя практика неоспорима, если европейские нормы недостаточно связаны со внутренними нормами или если институциональные связи между ЕС и сторонами конфликта слишком слабы, кондициональность не может оказывать никакого эффекта — или даже может оказать неблагоприятный эффект — на социальные изменения в разделенном государстве.

1.3. Проблемы, связанные с применением механизмов европеизации

В следующем разделе мы проанализируем потенциальные проблемы, связанные с применением механизмов европеизации в разделенных государствах на европейской периферии. Во-первых, мы исследуем, в какой мере отсутствие четкого определения идеи ЕС и перспектив его дальнейшего расширения влияет на эффективность этих механизмов. Во-вторых, мы обратимся к вопросу о ценности преимуществ, создаваемых перспективами европейской интеграции. В-третьих, мы оценим последствия лишения преимуществ в политике кондициональности. В-четвертых, мы должны определить, как осуществляется связь между европейскими перифериями и сложной институциональной структурой, которую представляет собой Европейский Союз. В-пятых, мы рассмотрим кардинальный вопрос о правах меньшинств в процессе европеизации разделенных государств. В-шестых, наблюдается отставание во времени: реформы нужны немедленно, в то время как выгоды обещаны в долгосрочной перспективе. В-седьмых, мы сосредоточим внимание на проблемах, возникающих при навязывании федеративных институтов извне. Восьмая и последняя тема, затрагиваемая в данном разделе, — прогнозируемые и непрогнозируемые последствия европеизации.

1.3.1. Идея Европы

В то время как процесс европеизации, как правило, концептуализируется как основанный на универсальных ценностях и признании принципа мультикультурализма, этим представлениям противостоят альтернативные

дискурсы о европейской идентичности, которые подчеркивают особенное, в том числе выдвигая на первый план определенные культурные традиции, например христианство. Такие дискурсы показывают, что европеизации как утверждению постнационального порядка могут быть противопоставлены дискурсы исключительности²⁸. Уходу в национализм могут способствовать двусмысленности, окружающие европейскую идентичность²⁹.

Эта неоднозначность европейской идентичности подкрепляется значением, которое ЕС придает делимитации границ Европы, в особенности границ Европейского Союза. Эта делимитация основана на предположении о том, что европейские ценности находят свое применение на этих территориях и что страны-кандидаты могут к тому же оцениваться согласно степени, в которой их политические и правовые системы способны выражать эти ценности.

Определение границ Европы — вопрос, особенно актуальный для стран, находящихся на европейской периферии. Политическая дискуссия о географических границах европейского государственного объединения ведется уже несколькими поколениями и, вероятно, останется в центре внимания еще нескольких. В настоящее время существует ряд определений границ Европы: то, которое дает ОБСЕ, включает Соединенные Штаты, Канаду и постсоветские государства Центральной Азии; границы Европы в трактовке Совета Европы исключают эти государства, а согласно концепции Европейского Союза эти границы является открытым.

Решения относительно следующих этапов расширения Европейского Союза — после включения Болгарии и Румынии в 2007 г. — будут приняты нескоро. В ближайшей перспективе, однако, Европейский Союз нуждается в последовательной политике в отношении своих новых границ 2004–2007 гг. Вместо проведения географических границ вокруг гипотетической идеи европейского государственного объединения, Еврокомиссия выдвинула идею «Более широкой Европы» и разработала политическую структуру соседства, которая включала бы все страны, географически граничащие с расширенным Европейский Союзом, за исключением Турции и тех стран Балкан, которые имеют в настоящее время перспективу членства в Европейском Союзе и уже являются частью существующих политических структур. В примечании к своему докладу, направленному в марте 2003 г. Совету Европы относительно политики «Более широкая Европа — соседство», Еврокомиссия утверждала, что по географическим причинам государства Южного Кавказа «пока что» не могут быть включены в эту структуру³⁰.

Составители доклада Еврокомиссии считают, что более тесные отношения между ЕС и соседними странами способствуют экономической интегра-

ции, трансграничному сотрудничеству, проведению реформ, включая принятие законодательства в соответствии с *acquis communautaire*, устойчивому развитию и совместной ответственности ЕС и его соседей за предотвращение конфликтов. ЕС желает оперировать иными конкретными стимулами, нежели мегастимул приема в ЕС в качестве полноправного члена. Стимулы включают расширение внутреннего рынка и регулирующих структур, перспективы законной миграции и движения людей, а также укрепление сотрудничества в сфере безопасности: «России, западным ННГ (новым независимым государствам) и странам Южного Средиземноморья должна быть предложена перспектива получения доли на внутреннем рынке ЕС, дальнейшей интеграции и либерализации, чтобы способствовать свободному движению людей, товаров, услуг и капитала (четырем свободам)»³¹. Конкретные выгоды и льготные отношения были бы предоставлены в обмен на успех, достигнутый странами-партнерами в осуществлении реформ³². Первые планы действий отдельных стран были намечены на 2004 г. Из наших четырех конкретных случаев Молдова была включена в политическую программу «Более широкая Европа — соседство» на 2003 г.

Исключение Южного Кавказа из программы «Более широкая Европа — соседство» в документе Еврокомиссии за март 2003 г. было связано с комплексом проблем, касающихся эндогенных процессов перемен. Общий вопрос, вытекающий из этого комплекса проблем, состоит в том, возможно ли социальное обучение вне структуры ЕС. Являются ли процесс вступления в ЕС и различные формы договорных отношений, помимо вступления, достаточно плотными, чтобы генерировать эндогенный процесс перемен, который выходит за рамки изменений внутренней структуры возможностей? Могут ли принципы многоуровневого управления, пористых границ, множественных идентичностей и мягкой безопасности быть усвоенными вне Союза, за гранью европейской риторики? Исключением Южного Кавказа из программы «Более широкая Европа — соседство» Еврокомиссия и Совет Европы, казалось, сначала дали отрицательный ответ на эти вопросы в том, что касается перспектив более глубокой интеграции во внутренний рынок ЕС путем либерализации в духе «четырёх свобод».

В странах, которые не имеют никаких перспектив вступления в ЕС или не были включены в программу «Более широкая Европа» на 2003 г., может создаться негативный эффект исключения. Это исключение может затруднить мобилизацию внутренней поддержки демократических реформ. Это потенциально отрицательное последствие решения 2003 г. противоречит линии Европейского Союза на поддержку нового президента Грузии Михаила Саакашвили. В этом одна из причин, по которой Совет Европы решил 26 января 2004 г. просить Еврокомиссию подготовить новый доклад относи-

тельно связей между Южным Кавказом и программой «Более широкая Европа — соседство» на середину 2004 г.³³

Инструменты политики ЕС, применяемые в различных категориях европейских стран, как-то: кандидаты, предполагаемые кандидаты, страны, вовлеченные в стратегию «Более широкая Европа — соседство», и страны, не входящие в эту стратегию, — инструменты в диапазоне от процесса вступления, стабилизации и ассоциации до менее сложных форм партнерства и сотрудничества таким образом охватывают различные институциональные возможности европеизации путем кондициональности и социализации. Определенная последовательность в применении европейской идеи в политике ЕС увеличит эффективность различных договорных инструментов.

1.3.2. Ценность благ

При анализе механизмов европеизации следует учитывать другие потенциальные проблемы, связанные со способностью ЕС действовать за пределами своих границ. Имеется в виду свойство «пряника». Внутренние перемены, стимулируемые кондициональностью, требуют достаточно ценных благ со стороны ЕС. Их воспринимаемая ценность зависит как от объективных элементов в предложении ЕС, так и от субъективной оценки этих благ. Если речь идет о полном членстве, потенциальные рычаги влияния ЕС выше, чем в случаях, когда отношения основаны на ассоциации или партнерстве и сотрудничестве. В связи с этим возникает вопрос о том, может ли ЕС оказывать существенное влияние на те государства на своей периферии, которые он не готов полностью интегрировать в ближайшем будущем, например европейские страны «более широкой Европы».

Кроме того, различные игроки в третьих странах могут оценивать преимущества ЕС по-разному. Внутренние игроки имеют различные цели и задачи. Соответственно, их оценка Союза бывает различной. Хотя полное членство — наиболее мощный инструмент внешней политики, находящийся в распоряжении ЕС, оно может иметь незначительную ценность для тех сил внутри страны, целью которых в первую очередь является утверждение абсолютного суверенитета на определенной территории, или сил, заинтересованных в особом типе союза с Россией, при котором исключалась бы любая вовлеченность Европейского Союза в дела их региона. В той мере, в которой эти силы занимают доминирующие позиции в государстве, кондициональность ЕС вряд ли приведет к позитивным внутренним изменениям. В зависимости от сравнительного баланса различных внутренних сил

и взаимодействия между ними общий эффект кондициональности ЕС будет положительным, отрицательным или нулевым.

Эффективность механизма кондициональности в значительной степени зависит от возможности европеизации через социализацию. Социальное обучение наиболее вероятно, когда международные нормы (в данном случае нормы ЕС) гармонируют со внутренними идеями и методами. И все же часто в этнополитических конфликтах дискурс бывает основан на совершенно иных предпосылках, чем те, которые являются характерными для ЕС. Понятия абсолютного суверенитета, исключительной идентичности, территориальной целостности и военного баланса занимают важное место в этнополитических конфликтах. Такие понятия влияют на воспринимаемую ценность инструментов ЕС.

1.3.3. Предоставление и отказ в предоставлении благ

Еще одна проблема, касающаяся кондициональности ЕС, выявленная Хезер Грэбб, заключается в эффекте «стражи у ворот» как средства влияния³⁴. Институты ЕС определяют, предоставить ли конкретную выгоду третьей стороне, и если да, то когда. И все-таки «стража у ворот» не может вызывать точные изменения в точные моменты времени. Эффективная политика кондициональности потребовала бы автоматического предоставления благ, когда обязательства выполнены и автоматического отказа в предоставлении благ, когда они не выполнены. На практике эти последствия никогда не бывают настолько автоматическими.

Приходится принимать во внимание различные политические императивы. Как предоставление, так и непредоставление благ государству — третьей стороне требуют консенсуса внутри Союза. Для вступления в силу соглашения об ассоциации или договора о вступлении должно быть единодушие среди правительств стран-членов, и эти соглашения должны быть ратифицированы национальными парламентами и Европарламентом. Такое согласие, безусловно, зависит от выполнения своих договорных обязательств третьим государством (т. е., в случае членства, выполнения Копенгагенских критериев и принятия *acquis*). Но оно также зависит и от других факторов, мотивируемых базовыми политическими или экономическими императивами. Расширение ЕС на Восток произошло несмотря на тот факт, что некоторые условия не были выполнены: важность расширения намного превышала значение деталей соглашения с *acquis communautaire*.

То же относится к отказу в предоставлении того или иного блага. Приостановка соглашения прервала бы договорные связи между ЕС и этими

третьими государствами и таким образом уменьшила бы потенциальный источник влияния ЕС в этих странах.

При определении того, выполнены ли политические условия и когда они были выполнены, неизбежно проявление некоторой политической осторожности. Однако, когда скандальные нарушения проходят безнаказанными или когда блага не предоставляются, несмотря на полное выполнение договорных обязательств, доверие к ЕС может быть серьезно подорвано. Иными словами, когда другие условия, не оговоренные в контракте, определяют отношения Союза с третьими государствами, политика кондициональности ЕС теряет свою эффективность. Страдают не только кондициональность ЕС по отношению к тому или иному третьему государству, но и образ Союза в целом и доверие к нему.

Политическая осторожность также объясняется неопределенностью ряда условий. Когда соблюдаются права человека? Когда страна становится достаточно демократической? Нарушения прав человека и проявления недемократической практики, расизма и ксенофобии существуют как внутри ЕС, так и вне его. Вместо четких критериев их соблюдение — часто вопрос субъективной оценки. Кроме того, Союз не имеет готовых эталонных тестов, чтобы контролировать выполнение реформ, не имеет он и каких-либо определенных моделей, которые могли бы дать точное представление о том, какую же реформу он надеется получить в итоге.

1.3.4. Разногласия ЕС

То, каким образом третьей стране передаются стимулы ЕС, также имеет кардинальное значение для эффективности механизмов европеизации. Сложное институциональное оформление внешней политики ЕС и разногласия во внешней политике ЕС могут иногда искажать мысль, которую он стремится передать. В то время как Европейский Союз, Совет Европы и Европейский парламент могут делать риторические заявления и предпринимать практические шаги в пользу воссоединения государства в рамках европейской интеграции, в своих отношениях с последним Еврокомиссия может проводить другую политику. С точки зрения Еврокомиссии, в некоторых случаях может быть легче интегрировать два суверенных государства, чем сложную федерацию. Еврокомиссии, например, гораздо легче готовиться к переговорам о заключении договора или вести переговоры с унитарным государством, которое имеет четкие процедуры принятия решений и ратификации, чем с федерацией, где принятие решений должно быть скоординировано на различных уровнях, что вообще приводит к более громоздким

процедурам ратификации. Еще труднее вести переговоры с федерациями, раздираемыми серьезными конфликтами между субъектами или различными уровнями их управления.

1.3.5. Защита прав меньшинств

Значение кондициональности особенно актуально для многих кардинальных проблем, касающихся урегулирования и разрешения конфликтов в разделенных обществах. Точное значение европеизации в терминах прав меньшинства определено гораздо менее точно, чем экономическое содержание *acquis communautaire*³⁵. Европа как политически интегрированное мультикультурное общество дает больше гарантий признания, защиты прав меньшинств и культурного разнообразия, чем это делается в рамках национальных государств (*nation-states*)³⁶. Европеизация ставит эти государства в ситуацию, при которой предлагаются не только модели федеральных или квазифедеральных конституций, но и наднациональные институты, которые могут играть кардинальную роль в разрешении конфликтов. Здесь мы должны упомянуть новаторскую практику многоуровневого управления ЕС и роль регионов в рамках ЕС.

Однако, как утверждают Джеймс Хьюз и Гвендолин Сасс, кондициональность ЕС, направленная на защиту меньшинств, страдает от отсутствия ясных критериев, на которых должна основываться эта защита, тем более что применение этих прав вызывает споры как между странами-членами ЕС, так и внутри них самих. Политика ЕС в области прав меньшинств постоянно колеблется между защитой групповых и индивидуальных прав. Вследствие этого из всех Копенгагенских критериев защита прав меньшинств сформулирована наименее четко, и здесь у ЕС не существует никаких устоявшихся критериев. Поскольку механизмы ЕС, которые могли бы заставить его членов соблюдать собственные решения и следить за их выполнением, плохо отработаны, он полагается в деле этого контроля на такие международные организации, как СЕ или ОБСЕ, или же на неправительственные организации (НПО)³⁷.

Кроме того, отношение между кондициональностью ЕС и институционализацией прав меньшинств определяется особым значением, придаваемым укреплению государственных институтов бывших коммунистических стран (большинство кандидатов), особенно тех, которые недавно приобрели независимость. Данный подход означает, что особый акцент ставится на укреплении легитимности этих институтов, включая оказание поддержки процессу национального строительства. В таком контексте защита прав мень-

шинств может быть определена как облегчение доступа к культуре большинства для членов меньшинств, нежели как защита культуры меньшинств³⁸.

1.3.6. Отставание во времени

Кондициональность ЕС влечет за собой проблему отставания во времени. Особенно в рамках процесса вступления требуется проведение кратко- и среднесрочных реформ, тогда как блага (членство) фактически предоставляются в долгосрочной перспективе. Это порождает два комплекса проблем. Во-первых, ввиду своей непредсказуемости, долгосрочные выгоды ценятся меньше, чем краткосрочные, и это уменьшает потенциальные стимулы реформ, создаваемые кондициональностью ЕС. Во-вторых, отставание во времени может также побуждать творцов внутренней политики откладывать реформы, пока не приблизится срок предоставления благ. Это особенно относится к конфликтным ситуациям. Урегулирование этнополитических конфликтов путем принятия компромиссного соглашения рассматривается сторонами как прыжок в неизвестное. Даже в случаях, когда взаимовыгодные соглашения возможны, согласование и осуществление решений в сепаратистском кризисе, как правило, воспринимаются как дело, чреватое немалым риском. Членство в ЕС может рассматриваться как заслон против риска благодаря особым видам гарантий безопасности, связанным со вступлением в ЕС. Поэтому стороны конфликта могут неохотно идти на компромисс до тех пор, пока перспективы членства не станут ближе и надежнее.

1.3.7. Проблемы, связанные с федеративными институтами, навязанными извне

Вообще говоря, конституционно закрепленное разделение полномочий между различными уровнями управления, которое основано на свободно выраженной согласии всего населения, включая его меньшинства, не создает серьезных политических затруднений. Но ситуация усложняется, когда федерализация государства, разделенного по этническому признаку, направлена на преодоление последствий объявления односторонней сепарации, которое привело к полномасштабной войне. Эта проблема не является исключительным свойством европеизации сепаратистских конфликтов, но вообще ее приходится решать во всех сепаратистских конфликтах, в которых третья сторона пытается навязать двум другим федеративные решения.

Если только имело место массовое насилие, альтернативы, связанные с мирным урегулированием, перестают быть столь же свободными, как при отсутствии насилия. Сепаратистский конфликт с применением насилия подчиняется своей собственной логике, особенно когда он ведет к созданию фактического государства. Сама война — это столкновение воли вне структуры общепризнанного конституционного порядка, которое регулируется только ограниченным набором международных правил (международного гуманитарного права). Эти правовые положения обычно не удается провести в жизнь, что впоследствии затрудняет достижение соглашения, которое обе стороны могли бы считать справедливым. Организации по международной безопасности также придерживаются весьма специфических правовых норм при посредничестве в ситуации, сложившейся в результате силового конфликта между признанным правительством и руководством фактического государства.

Когда речь идет о послевоенной ситуации в сепаратистских конфликтах, обычно трудно достигнуть федеративного (или любого другого типа) соглашения без определенной степени внешнего давления. Но внешнее давление, применяемое для создания новых государственных институтов (степень которого может колебаться от кондициональности, отражающейся в различных формах сотрудничества, вплоть до прямой военной силы), отрицательно влияет на их легитимность в глазах заинтересованных сторон. Трудностью осуществления такого рода решений объясняется необходимость применения всеобъемлющего комплекса нормативных принципов в конкретных случаях, чтобы судить о легитимности таких усилий³⁹. Эти принципы суммируются в нижеприведенной схеме⁴⁰.

НАВЯЗЫВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО РЕШЕНИЯ СИЛОВЫМ ПУТЕМ

1. Одна из первостепенных задач любого государства состоит в том, чтобы исправлять или предотвращать несправедливости. Но федеративное урегулирование, не являющееся результатом консенсуса между заинтересованными группами населения, или же прямое навязывание федеративного устройства посторонними державами должны быть более конкретно основаны на «правом деле». Например, должна быть налицо насущная необходимость воссоединить страну во исполнение принципа территориальной целостности или защитить право на национальное самоопределение. Необходимость проведения в жизнь соответствующих планов по обеспечению права беженцев вернуться в свои дома — еще один случай, в котором навязывание федеративного компромисса, возможно, является оправданным.
2. При осуществлении компромиссного решения или навязывании федеративного устройства извне внешние игроки, вовлеченные в процесс посредничества

- ва, должны руководствоваться добрыми намерениями, которые должны быть совместимы с принципом «правого дела».
3. Федеративное компромиссное решение, навязанное извне и в значительной степени противоречащее единодушной воле сторон, может быть лишь «крайним средством» для исправления или предотвращения несправедливостей. Прежде чем будет предпринят этот шаг, должно быть вполне ясно, что все усилия по достижению тех же целей посредством согласованных решений в духе консенсуса оказались бесплодными.
 4. Только «законная власть» может применять внешний нажим на стороны конфликта. ООН (в случае применения силы) и ЕС (используя кондициональность) могут выступать как «законная власть», оказывая давление на стороны конфликта в целях достижения компромиссных решений. Условия, при которых Совет Безопасности ООН может принимать решения о характере такого федеративного устройства и его силовом претворении в жизнь, определяются Уставом ООН.
 5. «Разумный шанс на успех» при утверждении «правого дела» является предпосылкой федеративного компромисса или навязывания федеративного решения. Вероятность распада федеративного устройства в условиях, ведущих к новому насильственному конфликту, свела бы на нет легитимность такого устройства. Степень насилия, предшествующего урегулированию, и степень внешнего давления, примененного для того, чтобы достичь соглашения, будет по-разному влиять на вероятность его успеха.
 6. Должен соблюдаться принцип «соразмерности»: ожидаемые издержки от навязывания федеративной модели должны быть соразмерны ожидаемым приобретениям, под которыми подразумевается исправление или предотвращение несправедливостей.
-

При нормативном анализе легитимности навязанной извне федеративной модели каждый из этих принципов должен применяться с учетом специфики отдельных случаев. Государственные структуры, созданные в рамках федеративного устройства, должны быть способны исправлять или предотвращать несправедливости и — в соответствии с принципом «правого дела» — должны быть основаны на добрых намерениях.

Формы представительства и тип управления должны также находиться в соответствии с принципом законной власти. Федеральное устройство должно, кроме того, иметь разумный шанс на успех, и моральные выгоды от его введения должны перевешивать его издержки в соответствии с принципом «соразмерности».

Все принципы, таким образом, имеют кардинальное значение. Принцип «крайнего средства» подчеркивает исключительный характер использования

внешнего давления для создания законных федеративных институтов. Право международного сообщества принудить противоборствующие стороны к созданию федеративного государства в качестве «крайнего средства» можно сравнить с правом ведения войны. По традиции справедливой войны, последнюю нужно рассматривать как исключение из общего правила, гласящего, что стороны конфликта должны искать мирные средства его урегулирования. Федеративное урегулирование сепаратистских конфликтов, навязанное внешним давлением или силой, следует считать исключением из правила, согласно которому федерализм должен отражать свободно выраженное согласие одной или — в случае многонационального государства — нескольких групп населения. Поэтому такое навязывание может использоваться только как крайнее средство.

Все принципы должны применяться с учетом специфики отдельных случаев, при этом необходимо иметь в виду, что они тесно связаны друг с другом. Что касается принципа «правого дела», федерализация, совершенная по принуждению извне, может фактически исправлять существующие или предотвращать будущие несправедливости. Она может восстановить территориальную целостность страны, предоставить ограниченное право на национальное самоопределение национальным меньшинствам и гарантировать беженцам право вернуться в свои дома или получить справедливую компенсацию за собственность, которую они потеряли.

Вообще говоря, маловероятно, что соглашение о федерализации, являющееся следствием интенсивного внешнего давления, будет восприниматься как справедливое всеми сторонами конфликта. Это, несомненно, вызовет обвинения в предательстве государственных интересов. Те из сторонников сепаратизма, кто выступает против создания путем переговоров федеративного устройства, будут подчеркивать идею о том, что суверенный характер их «государства» исключает его легитимное включение в рамки федеративного государства. Те, кто выступает против уступок, сделанных центральным правительством сепаратистской стороне, аналогичным образом будут подчеркивать тот факт, что условия процесса федерализации, — особенно способ, которым разделяется власть между уровнями правительства, — были навязаны им внешними силами. Вероятность успеха федеративного устройства будет тогда зависеть от степени внешнего давления и конструкции самих федеративных порядков, например избирательных правил. Процедуры примирения сторон, явившихся жертвами насилия, имевшего место до заключения соглашения, могут также укрепить стабильность после его заключения.

Таким образом, степень внешнего давления, используемого для достижения федеративного урегулирования, по-разному воздействует на отдельные принципы. Степень давления, используемая при этом для проведения урегу-

Таблица 1. Европеизация и урегулирование конфликтов: прогнозируемые и непрогнозируемые последствия

	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ I	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ II	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ III
Политика ЕС	<p>ЕС способствует решению в духе общего государства и предлагает общему государственному образованию льготный доступ к ресурсам и институтам ЕС</p> <p>ЕС применяет кондициональность «общего государства» к обеим сторонам</p> <p>ЕС социализирует общее государство</p>	<p>ЕС оказывает предпочтение одной из сторон в зависимости от:</p> <p>а) демократичности ее режима;</p> <p>б) приверженности ее правительства реформам;</p> <p>в) «разумного поведения» ее руководства на переговорах</p> <p>ЕС предлагает предпочитаемой им стороне льготный доступ к ресурсам и институтам ЕС</p> <p>ЕС может в качестве крайнего средства признать отделившуюся сторону, если она будет сочтена «разумным» партнером, но не сделает этого, если она будет сочтена «неразумным партнером»</p> <p>ЕС оказывает нажим на «неразумную» сторону</p> <p>ЕС социализирует предпочитаемую им сторону</p>	<p>ЕС неохотно допускает сецессию и признает обе стороны</p> <p>ЕС предлагает льготный доступ к ресурсам и институтам ЕС обеим сторонам, но ставит это в зависимость от соблюдения каждой из них Копенгагенских критериев:</p> <p>а) демократии;</p> <p>б) рыночной экономики;</p> <p>в) власти закона.</p> <p>ЕС социализирует обе стороны по отдельности.</p>

	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ I	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ II	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ III
Прогнозируемые последствия	<p>Устранение тенденций к сепаратизму</p> <p>Происходит трансформация конфликта</p> <p>Актеры все более убеждаются в преимуществах общего государства</p> <p>Строительство институтов на базе общего государства</p>	<p>Изоляция «неразумной» стороны, направленная на изменение политики или даже режима</p> <p>Разрешение конфликта откладывается до тех пор, пока изолированная сторона не вернется за стол переговоров, заняв «разумную» позицию</p>	<p>Разрешение конф-ликта путем «бархатного развода»</p> <p>Оформление сессии</p> <p>Демократизация и экономическое развитие обеих сторон для предотвращения конфликта в будущем</p>
Непрогнозируемые последствия	<p>Создание поверхностного слоя общих институтов</p> <p>Главная единица убеждается в преимуществах распада общего государства</p>	<p>Исключение изолированной стороны укрепляет структуры авторитарного руководства и теневой сектор экономики, усиливая характеристики «неудавшегося государства»</p>	<p>Разрастание числа микрогосударств и потенциальных «налоговых гаваней»</p>

	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ I	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ II	Кондициональность – социализация МОДЕЛЬ III
Непрогнозируемые последствия	<p>Косвенная поддержка политических партий с националистическими или антиреформаторскими платформами</p> <p>Акцентирование институционального строительства на уровне общего государства подрывает процессы социализации и институционального строительства на уровне субъектов авторитарного руководства и теневой сектор экономики, усиливая характеристики «неудавшегося государства»</p>	<p>Опасность эскалации конфликта вплоть до гражданской войны</p> <p>Создаются препятствия для социализации изолированной стороны</p> <p>Возможная ассоциация изолированной стороны с другой внешней державой «налоговых гаваней»</p>	<p>Риск дестабилизации региона</p> <p>Эффект домино для сепаратистских движений в других районах мира</p>

лирования в жизнь, влияет не только на «вероятность успеха» федеративной структуры, но и на расчет «соразмерности». С этой точки зрения необходимо проанализировать потенциально негативное воздействие навязанного извне решения на эффективность государственных институтов, принцип демократического представительства и степень самообеспечения государственных институтов. Принципы «вероятности успеха» и «соразмерности» в этом случае тесно связаны: если вероятность успеха навязанного федеративного урегулирования мала, то издержки, как правило, несоразмерны выгодам.

Можно прийти к заключению, что степень и тип внешнего давления — критическая переменная в достижении федеративного соглашения, которое рассматривается противоборствующими сторонами как справедливое и легитимное. Внешнее давление может колебаться в диапазоне от навязывания федеративного устройства военной силой до более умеренных форм — вроде тех, которые применялись посредством кондициональности в рамках интеграции ЕС. Однако вероятность успеха навязанных федеральных конституций или их легитимность не обязательно обратно пропорциональны степени оказанного внешнего давления. Такие вопросы нужно исследовать в зависимости от конкретного случая. Но настоящий краткий обзор достаточен для доказательства того, что, как правило, несмотря на их непредвиденные последствия, «мягкие» механизмы европеизации — кондициональность и социализация — не создают таких же проблем при образовании новых федераций и в других типах федеративного устройства как более жесткие формы внешнего давления, к примеру санкции или применение силы.

1.3.8. Прогнозируемые и непрогнозируемые последствия политики ЕС в сфере урегулирования конфликтов

Потенциал ЕС по урегулированию конфликтов путем применения его европеизационных механизмов может приносить как прогнозируемые, так и непрогнозируемые результаты. Последние тесно связаны с описанными выше потенциальными проблемами, свойственными механизмам европеизации. Как показано в предыдущих частях этой главы, общая политическая позиция ЕС заключается в том, чтобы способствовать выработке решений в духе общего государства и удерживать стороны от сепаратизма. Эта позиция мотивируется главным образом отказом от признания односторонних изменений границ, ожидаемым эффектом домино от растущих требований о предоставлении независимости и последствиями сепаратизма для этнического сосуществования на спорных территориях. Во избежание создания прецедентов ЕС выступает против требований о признании сепаратистских образований.

В принципе, однако, имеются другие политические альтернативы, помимо поддержки признания суверенитета, в качестве единственного выхода в конфликтных ситуациях. Первая модель предусматривает мобилизацию инструментов внешней политики ЕС и применение кондициональности к сторонам конфликта с целью удержания их в одном государстве. Это возможно, когда обе стороны желают быть более тесно связаны с ЕС. Вторая модель состояла бы в том, чтобы предложить европеизационные стимулы одному из образований, изолируя другое, пока оно не откажется от своих непримиримых идей и не вернется к столу переговоров. Согласно третьей модели нужно было бы поддерживать двусторонние отношения с обеими единицами по отдельности — это включало бы нормализацию отношений ЕС с сепаратистским образованием вплоть до вынужденного признания его независимости.

Между этими политическими альтернативами имеются важные различия в ближайших целях, и, хотя ЕС был склонен учитывать только первые две модели, стоит рассмотреть также и третью из них. Прогнозируемые и непрогнозируемые последствия этих моделей будут различны в зависимости от стороны, которой ЕС хотел бы оказать условную поддержку. Имеются также различные ограничения эффективности механизмов кондициональности и социализации в этих трех моделях (см. табл. 1).

Позвольте нам теперь более подробно проанализировать три модели кондициональности—социализации. В модели I ЕС открыто объявляет о своем предпочтении идеи создания общего государства и направляет свои усилия в области кондициональности и социализации на достижение этой цели. ЕС распространяет свои стимулы только на общее государство и активно поддерживает создание общих институтов и механизмов координации политики на уровне общего государства. Предполагаемые цели этой политики — подавление сепаратистских движений, устранение тенденций к сепаратизму, признание лишь одного легитимного субъекта в соответствии с международным правом и постепенная трансформация конфликтов. Местные акторы начинают видеть преимущества от нахождения в одном государстве благодаря возможности присоединиться к разнообразным инициативам ЕС — начиная с программы «Более широкая Европа», продолжая процессом вступления в ЕС и кончая полным членством в этой организации, с перспективой действенной интеграции в различные общеполитические мероприятия ЕС даже без формального членства в нем. Подключение к процессу стабилизации и ассоциации с перспективой полного членства в ЕС также входит в число возможных форм интеграции с ЕС.

Модель I предусматривает использование жесткой кондициональности и даже прямого посредничества со стороны ЕС с целью побудить обе стороны конфликта согласиться на создание в ближайшей перспективе общего госу-

дарства. Посредством своей политики кондициональности и посредничества ЕС меняет стратегические расчеты участников конфликта и таким образом облегчает урегулирование конфликтов. При этом стимулируется гораздо более всесторонний процесс изменений путем социализации, способствующий трансформации и разрешению конфликтов. В этой модели кондициональность и социализация дополняют друг друга, равно как и активность самого ЕС как рамочной структуры и действующего актора в конфликтах.

Эта модель разрешения нынешних сепаратистских конфликтов на европейской периферии получила поддержку подавляющего числа членов ЕС. Данный подход может, однако, в ходе своего осуществления отклониться от заявленной цели, что может иметь неблагоприятные последствия. Одним из непредвиденных последствий может быть создание поверхностного слоя общих институтов и механизмов координации политики, которые существовали бы с целью удовлетворения требований ЕС, но не обладали бы достаточной внутренней поддержкой, чтобы стать эффективными или даже просто функционировать⁴¹. Настойчивость ЕС в вопросе институционального строительства и финансовая помощь в деле создания институтов общего государства могут вызвать недовольство на субгосударственном институциональном уровне, а это, в свою очередь, может подорвать усилия ЕС обеспечить действенную поддержку формулы общего государства. Более серьезной неудачей могло бы стать развитие сепаратистских идей также и внутри самой главной единицы в качестве реакции на необходимость консультироваться и достигать консенсуса с сепаратистским образованием по каждой проблеме, которая становится предметом общей озабоченности. Главная единица может в этом случае потерять интерес к сохранению сложной федеративной конституционной системы и вместо этого высказаться за роспуск институтов общего государства и сосредоточить свое полное внимание на вступлении в ЕС или ассоциацию с ним в качестве независимого государства.

Модель II кондициональности—социализации, возможная для ЕС, состоит в оказании открытого предпочтения одной из сторон в зависимости от: 1) демократичности ее режима; 2) приверженности ее правительства к реформам; 3) «разумности» ее руководства⁴². ЕС оказывает полную поддержку той стороне, которая лучше усвоила ценности демократического управления ЕС и привержена делу преобразования своих внутренних структур в соответствии с стандартами ЕС в области демократии, рыночной экономики и верховенства закона. Данная модель направлена на изоляцию той стороны, в которой существует недемократический режим или обструкционистское руководство. Если к подобной стороне относится главная единица, ЕС может пойти на применение против нее санкций и даже на признание сепаратистской стороны в качестве крайнего средства, когда другие средства давления на автори-

тарное руководство главной единицы исчерпаны. Если недемократический режим установился в сепаратистской стороне, ЕС ясно сообщает о своем нежелании признавать ее и применяет против нее всевозможные санкции, включая запрет на путешествия, экономическое давление и т.д.

В то время как ЕС оказывает давление на «несговорчивое» образование, он активно привлекает к себе то образование, политика которого представляется ему более благоразумной и оказывает ему финансовую и институциональную поддержку. ЕС требует от той стороны конфликта, которой он отдает предпочтение, соблюдения стандартов демократии, рыночной экономики и верховенства закона и начинает процесс социализации ее политического руководства и общества в целом. Содействуя демократизации и экономической модернизации одобряемой им стороны и обещая ей будущее вступление в ЕС или подключение к инициативам «соседства», ЕС намеренно способствует росту привлекательности этой стороны в отличие от той стороны, которая подвергается изоляции. Цель здесь состоит в том, чтобы оказать косвенное давление на граждан изолированной стороны для изменения политики либо смены режима.

Эта модель требует, чтобы ЕС с самого начала занял активную позицию по преобразованию конфигурации конфликтов, улучшая таким образом возможности последующего конфликтного урегулирования. Переговоры по поводу соглашения об общем государстве откладываются до тех пор, пока в изолированной стороне не произойдет реальная смена политики или режима и ее руководство не будет готово вновь обратиться к ранее принятым решениям об общем государстве. Эта модель также призывает ЕС быть достаточно гибким, чтобы переформулировать свои цели и предложить сторонам дополнительные стимулы, дабы побудить их к реинтеграции в одно государство на более поздней стадии. ЕС, возможно, придется рассмотреть вопрос об улучшении пакета стимулов, предлагаемых общему государству в целом, чтобы побудить сторону, которой оказывается предпочтение, также пойти на воссоединение. Риск здесь состоит в том, что сама предпочитаемая сторона может отказаться от попыток искать решение вследствие выгод, уже предложенных ей ранее в плане интеграции/ассоциации с ЕС.

Другое неудобство этой стратегии — опасность того, что ее влияние на изолируемую сторону может быть как раз обратным ожидаемому. Остракизм скорее мог бы радикализировать изолируемую сторону, чем европеизировать, укрепляя ее руководство, способствуя авторитаризму и криминализации и даже усиливая характеристики ее «неудавшегося режима». Худшим сценарием была бы эскалация конфликта между обоими сторонами вплоть до Гражданской войны. Награды, предложенные ЕС предпочитаемой стороне, могут рассматриваться изолируемой стороной как угроза,

и это может вызвать отрицательную реакцию, возможно даже с применением военной силы.

Кроме того, полагаясь на механизмы принуждения, ЕС упускает возможность социализации изолированной стороны. И если соответствие между нормами ЕС и внутренней практикой очень небольшое, это может побудить изолированную сторону стремиться к ассоциации или искать защиты у другой внешней державы, готовой предложить ей более выгодные условия. Если будет складываться такой сценарий, ЕС может оказаться косвенно вовлечен в борьбу за влияние с другими внешними акторами, например с Россией, которая обладает своим собственным магнетизмом для некоторых частей бывшего Советского Союза и может в свою очередь обеспечить получение некоторых благ, как-то: энергетические ресурсы или гражданство. Для того чтобы эта модель могла иметь желательный эффект, ЕС нуждается в партнерстве и соглашении с другими внешними акторами, обладающими существенными интересами в регионе конфликта.

Согласно модели III кондициональности—социализации, ЕС должен заявить, что он вынужденно признает сепарацию при условии, что существует мирный, взаимно согласованный и демократический способ разделения сторон. ЕС оказывает давление на обе стороны, чтобы они приняли эти условия. Он ясно дает понять, что для дальнейшей интеграции/ассоциации с ЕС каждая сторона должна выполнить Копенгагенские критерии демократии, рыночной экономики и власти закона. В этом случае кондициональность можно мысленно отделить от поиска всеобъемлющих решений в процессе создания общего государства и вместо этого направить ее на внутренние реформы в области демократизации, экономического развития и гармонизации законов. А поскольку нормативная привлекательность стандартов ЕС в странах, находящихся на европейской периферии, очень сильна, то настойчивость ЕС в вопросе соблюдения этих стандартов не встретит большого сопротивления. В результате можно рассчитывать на то, что усилия по социализации будут более успешными и могут подкрепить попытки ЕС создать жизнеспособные структуры качественного управления в соседних государствах. Что касается договорных отношений с ЕС, то один вариант — это обращаться с обоими государствами на равной основе, как это делал ЕС, признав «бархатный развод» в Чехословакии и включив обе республики в процесс вступления в свой состав⁴³. Другой вариант — это подключить более крупную единицу полностью к одной из внешнеполитических инициатив ЕС (процесс вступления, процесс стабилизации и ассоциации, стратегия «Более широкая Европа — соседство») и развивать особые отношения с меньшей единицей, если полное членство для нее исключается. ЕС может предложить микросоударствам продвинутую ассоциацию, в не-

меньшей степени для того, чтобы воспрепятствовать некоторым неподвижным эффектам от их разрастания.

Имеется подвариант этой модели, при котором ЕС попытается нормализовать отношения с фактически отделившимся государством, не прибегая к его дипломатическому признанию и не предлагая ему официальной интеграции в рамках ЕС. В теории ЕС может быть внешнеполитическим игроком без обязательного вовлечения своей структуры в отношения с третьими странами. Такая нормализация первоначально проходила бы на уровне торговли, как это имеет место с Тайванем. Другие альтернативы включают предоставление надежных гарантий безопасности обеим сторонам переговорного процесса или поддержку процессов демократизации в непризнанных государствах.

Есть основания утверждать, что «европеизация» фактических европейских государств путем их вовлечения в активные процессы социализации окажет положительное воздействие на будущие переговоры. Налаживание институциональных связей (официальных и даже неформальных) между этими государствами и европейскими рамочными организациями типа Совета Европы или НАТО может оказать влияние на то, как внутриполитические игроки определяют свои интересы и идентичности. Такой процесс трансформации местных норм и ценностей, превалирующих как в сепаратистском образовании, так и в остаточном (после сецессии. — *Примеч. пер.*) государстве, может затем привести к постепенному сближению сторон, прокладывая путь к более успешным переговорам о политическом статусе.

Нормализация торговых отношений с фактическими государствами, предоставление им гарантий безопасности и проведение активной европеизационной политики оказывают определенную поддержку попыткам государственного строительства сецессионистских образований. Ослабляя политическую напряженность и вовлекая стороны в различные совместные структуры, эта поддержка может облегчить поиски урегулирования в рамках общего государства на более позднем этапе.

На практике, однако, трудно оказывать такого рода поддержку фактическим государствам, поскольку международный статус последних остается неопределенным. Такая поддержка потребовала бы согласия международно признанных властей, от которых отделились фактические государства. Эти правительства (или политическая оппозиция в этих странах) могут расценить подобную политику строительства демократии и европеизации скорее как форму постепенного признания международным сообществом, чем как политику, направленную на их объединение в общеевропейское правовое пространство в целях содействия урегулированию. Это не значит, что эта политика неосуществима, особенно если она связана с переговорами о поли-

тическом статусе. Необходимо также принимать во внимание тот факт, что сепаратистское руководство обычно высказывается в пользу европеизации своих государств и обществ и что с их существованием связаны значительные экономические интересы. К тому же международные НПО уже активно работают в фактических государствах над осуществлением программ по развитию демократии и другим направлениям государственного строительства. В принципе структуры ЕС способны мобилизовать достаточные институциональные и прочие ресурсы, чтобы сделать такую политику успешной.

Имеются, таким образом, разнообразные варианты, применение которых зависит от ситуации на местах. Если, например, решение в пользу общего государства, поддержанное ЕС (в соответствии с моделью I) окажется неудачным в том смысле, что его неожиданные последствия перевесят ожидаемые, не следует исключать перехода к сценарию разделения (в соответствии с моделью III). Аналогичным образом, если санкциями и нажимом на меньшую единицу удастся изменить менталитет ее руководства, то возрождение интереса к идее общего государства и ее поддержка со стороны ЕС могли бы привести к устойчивому результату. Но для того, чтобы проводить такую динамичную внешнюю политику, ЕС должен повысить свою результативность как активного игрока. На ожидаемые и неожиданные последствия стратегий, упомянутых выше, также влияет способность ЕС к внешнеполитическим действиям.

1.4. Более широкий круг рамочных организаций и внешних держав

До сих пор наше внимание было сосредоточено на европеизации и потенциальной роли Европейского Союза в различных конфликтах на периферии ЕС. Но поскольку дистанция между конфликтами и ядром Европы увеличивается, ЕС теряет рычаги влияния, а релевантность рамочных организаций и внешних игроков, в особенности США и России, возрастает. В дальнейшем мы вначале сосредоточим внимание на потенциале рамочных организаций в области урегулирования и разрешения конфликтов, а затем осветим роль и интересы внешних акторов.

Европеизация не является исключительно ЕС-изацией, хотя именно это в основном происходит со странами, вступающими в ЕС, и внутри них. В дополнение к ЕС, СЕ, ОБСЕ и НАТО в настоящее время институционализируют определенные нормы в конкретных областях специализации — от *учредительных норм* для международного сообщества, таких как демократия и прозрачность, до более *специфических норм* вроде гражданского контро-

ля над военными⁴⁴. Эти институты используют разнообразные стратегии с целью социализации государств Центральной и Восточной Европы. Некоторые используют *включающие стратегии*, направленные на их социализацию изнутри. Все государства, возникшие вследствие роспуска Советского Союза, были с готовностью приняты в члены ОБСЕ, и организация затем начала «учить» их новым правилам поведения. Новые члены должны были принять обязательство усвоить новые нормы. Другие институты, например ЕС, применяют *исключающую стратегию*: организация объясняет свои учредительные нормы, которые членам-кандидатам рекомендуется принять, прежде чем им позволят войти в ее состав.

Удивительно, что ЕС — единственная организация, которая строго придерживается исключающей стратегии, не сочетая ее со включающей: НАТО, например, создало Совет евроатлантического партнерства, в котором нормы, которые предстоит выполнять, соблюсти гораздо легче, чем те, что требуются для членства в НАТО. Совет Европы принял на вооружение промежуточную стратегию: некоторые нормы необходимо выполнять еще до вступления, а затем, после вступления, требуется соблюдение новой совокупности норм, проверка которого впоследствии производится изнутри. Эта стратегия, например, способствовала интеграции государств Южного Кавказа и их социализации.

Международные организации, относящиеся к нашей теме, — это МВФ, МБРР и ЕБРР в экономической сфере, Совет Европы и ОБСЕ в политической сфере, в области демократизации и законодательства, АТО в сфере безопасности и ООН как посредник и миротворец. На практике существуют нормативное сходство и разделение труда между международными организациями. Существует также некоторое функциональное дублирование, например между Советом Европы и ОБСЕ в сфере демократизации и между ООН и ОБСЕ в деле посредничества в конфликтах. В настоящее время роль международных рамочных организаций в конфликтах с непризнанными сепаратистскими образованиями является ограниченной, поскольку их вмешательству во многом препятствуют крупные державы, которые отказывают этим образованиям в признании. Единственное исключение — те случаи, когда ООН или ОБСЕ имеет мандат на посреднические или миротворческие операции или же осуществляет инспекцию за состоянием прав человека в непризнанных государствах.

Предметом нашего внимания в данной работе является политика этих акторов и организаций и то, как они работают друг с другом и ЕС (или действуют наперекор друг другу и Европейскому Союзу). Естественно, первую скрипку играют государственные акторы, так как они определяют политику рамочных организаций. Будет ли работа ОБСЕ полезной, зависит от совме-

стных усилий ЕС, России и США. Совет Европы зависит главным образом от ЕС, но Россия также обладает важным голосом. Насколько легко или нелегко настроить эти и другие соответствующие международные организации на достижение важных задач менеджмента конфликтов, и особенно обеспечение устойчивого урегулирования конфликтов, зависит от того, в какой мере совместимы друг с другом цели этих трех главных игроков. Проблема состоит не только в громоздких процедурах принятия решений связанных консенсусом Советов Министров с очень большим числом участников. Проблемы также заключаются в совместимости общей стратегии Большой Тройки (притом что сам ЕС занимает практически единую позицию по балканским проблемам) и возможных конечных целей каждой из сторон в различных конфликтах.

Тем временем целый ряд международных организаций развернул совместную работу, и ООН, НАТО, ОБСЕ, Совет Европы, МВФ и МБРР превратились в консорциум международного сообщества. При этом европейские и евроатлантические институты часто воспринимаются государствами как одно огромное предприятие. Можно считать, что в широком плане процесс европеизации охватывает работу всех этих рамочных организаций при стратегической роли США. Меры экономической политики, выдвигаемые в качестве условий для получения помощи МВФ и МБРР, иногда называемые Вашингтонским консенсусом, с готовностью поддерживаются ЕС с его кондициональностью.

Этих проблем теперь фактически не существует на Балканах и Кипре, так как процесс ЕС-изации играет там доминирующую роль. Здесь ЕС становится и ведущим игроком, и рамочной организацией. По мере того как перспективы вступления в ЕС становятся всё ближе и политически реальнее для региона в целом, эти тенденции, по всей видимости, будут продолжаться, оставляя все же открытой возможность того, что ЕС может использовать другие рамочные организации в качестве более или менее вспомогательных агентов. Но для Молдовы и Кавказа совместимость целей все еще представляет собой спорный вопрос, а официальная дипломатия часто является чрезвычайно непрозрачной. В свете новых парадигм международных отношений, возникших после 11 сентября и свержения Саддама Хусейна, мы рассмотрим вопрос о том, насколько крупные державы могут быть склонны (или не склонны) работать вместе в Молдове и на Кавказе, включая варианты коалиций или тройственных альянсов.

Роль внешних держав можно проанализировать, рассмотрев возможные значения Рах Американа и русификации. Внешняя политика и политика безопасности США за последнее столетие переживали сильные колебания. На одном полюсе был вильсонский подход, который привел к основанию

принципиальных международных организаций, сначала после Первой мировой войны, а затем с еще большей силой после Второй мировой войны. В эти моменты США ближе всего подходят к нынешней европейской позиции. На другом полюсе США время от времени склоняются к гегемонистскому и одностороннему подходу к международным отношениям, одобряя использование силы как средства урегулирования конфликтов. После 11 сентября политика нынешней администрации Буша, вероятно, является довольно крайним выражением последней тенденции. Однако, когда речь идет о театрах военных действий на Балканах и Южном Кавказе, которые являются предметом нашей непосредственной озабоченности, расхождение между США и европейцами проявляется в гораздо меньшей степени⁴⁵.

В Молдове и на Южном Кавказе Россия, по-видимому, руководствуется главным образом мотивами «сфер интересов» и геополитического контроля, следуя нормативным политическим принципам, имеющим мало общего с принципами ЕС. Это серьезное замечание можно обосновать тем фактом, что Россия политически и в военном отношении защищает сепаратистские режимы в регионе, не прилагая сколько-нибудь заметных усилий, чтобы преобразовывать их в соответствии с общепринятыми демократическими нормами. Но эволюция России может идти в любом из двух направлений: углубление европеизации наряду с большим соблюдением европейских норм, в том числе и в отношении к сепаратистским режимам, или более агрессивное отстаивание Россией своих национальных интересов в духе *Realpolitik* без соблюдения общих с ЕС норм. Маятник все еще как будто качается между этими различными подходами.

Наконец, мы должны рассмотреть вопрос о том, в какой мере Совет Европы и ОБСЕ могут в будущем предоставить дополнительные гарантии беспристрастного арбитража в этнических конфликтах в рамках федераций. Совет Европы в настоящее время играет важную роль в процессе европеизации, применяя юридически обязывающую Европейскую конвенцию по правам человека путем проведения в жизнь решений Европейского Суда по правам человека. Рамочная конвенция по защите национальных меньшинств формулирует принципы, которые государства должны соблюдать в этой области, в то время как Европейская хартия по региональным языкам или языкам меньшинств защищает эти языки. Совет Европы может быть вовлечен через процесс правосудия в дело посредничества во внутренних конфликтах в новых федерациях⁴⁶. Существующий опыт субъектов федерации (например, участие Фландрии в работе ЮНЕСКО), сочетающих участие в принятии решений на федеральном уровне по вопросу «национальных» позиций, которые предстоит отстаивать в международных организациях, с самостоятельным их представительство в этих международных организа-

циях, может быть использован при разработке федеративных альтернатив сепаратизму.

В целях стабилизации ситуации после заключения соглашения воссоединенное государство может присоединиться к совместным «региональным организациям», находящимся между индивидуальными государствами и глобальными международными организациями или структурами Европейского Союза, которые могут поэтому служить дополнительным, третьим уровнем. Такие региональные структуры могут быть техническими (например, в области транспортно-энергетических коммуникаций), но могут также ассоциироваться с широкими политическими концепциями по трансформации бывших конфликтных ситуаций посредством углубления региональной взаимозависимости. Такие региональные организации, которые сделают возможным представительство субгосударственных образований, позволят осуществить ограниченное право на национальное самоопределение на внешнем уровне, особенно право внешнего представительства субъектов федерации в пределах их конституционных полномочий. Региональная структура интеграции, которая признает эти полномочия, может, таким образом, создавать модели взаимозависимости между двумя уровнями федеративного управления и связывать их с межправительственным, а возможно, даже наднациональными уровнями управления. Создание такой рамочной структуры явилось бы наилучшим проявлением европеизации.

Библиография

- Коппитерс Бруно. Федерализм и конфликт на Кавказе. М.: Московский Центр Карнеги, 2002. В Интернете на сайте <http://pubs.carnegie.ru/workpapers/2002/wp0202.pdf>
- Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии // Под ред. Бруно Коппитекса, Давида Дарчиашвили, Нателлы Акаба. М.: Весь Мир, 1999.
- Berg E., van Meurs W., Borders and Orders in Europe: Limits of Nation- and State-Building in Estonia, Macedonia and Moldova // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 18, № 4 (2002). P. 51–74.
- Bloomfield D., Towards Complementarity in Conflict Management: Resolution and Settlement in Northern Ireland // *Journal of Peace Research*. Vol. 32, № 2 (1995). P. 151–164.
- Boerzel T. and Risse T., When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change // *European Integration Online Papers*. Vol. 4, № 15 (2002). В Интернете на сайте: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>.

Boerzel T. and Risse T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe* // Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds). *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 57–80.

Checkel J., *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe* // *International Studies Quarterly* Vol. 43, № 1 (1999). P. 83–114.

Checkel J., *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, ARENA, Oslo, 2003. В Интернетe на сайте: www.arena.uio.no/checkel.htm.

Checkel J., *Social Construction and Integration* // *Journal of European Public Policy*. Vol. 6, № 4 (1999). P. 545–560.

Checkel J., *Social Construction and European Integration* // Thomas Christiansen, E. Jorgensen, A. Wiener (eds). *The Social Construction of Europe*. London, SAGE Publications, 2001. P. 50–84.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”. Brussels, Commission of the European Communities, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.

Coppieters B., *Conclusion: Just War Theory and the Ethics of Secession* // Bruno Coppieters and Richard Sakwa (eds). *Contextualizing Secession: Normative Studies in a Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 252–279.

Coppieters B. *Secession and War: A Moral Analysis of the Russian-Chechen Conflict* // *Central Asian Survey*, December 2003. Vol. 22, № 4. P. 377–404.

Cowles M., Caporaso J., Risse T. *Europeanization and Domestic Change* // Thomas Risse, Marina Green Cowles, James Caporaso (eds). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2001. P. 1–20.

Diez T. *Why the EU Nonetheless Be Good for Cyprus* // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, Issue 2 (2002), В Интернетe на сайте: http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus2-2002_Diez.pdf.

Diez T. ‘Roots’ of Conflict, Conflict Transformation and EU Influence. Summary of Initial Comments, European Commission Workshop. Brussels, 14 February 2003, В Интернетe на сайте: <http://euborderconf.bham.ac.uk/publications/files/brussels20030214.pdf>.

Emerson M., Tocci N. *Cyprus as Lighthouse of the Eastern Mediterranean* Brussels, CEPS, 2002. В Интернетe на сайте: <http://www.ceps.be>, 2002.

Grabbe H. *How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity* // *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, № 6 (2001). P. 1013–1031.

Grabbe H. *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process* // Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 303–337.

Haas P. *Epistemic Communities and International Policy Coordination* // *International Organization*. Vol. 46, № 1 (1992). P. 1–36.

Harris P. and Reilly B. (eds). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm, International Idea, 1998.

Hill C. *The EU's Capacity for Conflict Prevention* // *European Foreign Affairs Review*. Vol. 6, № 3 (2001).

Hughes J., Sasse G., *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs* // *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, № 1 (2003). В Интернете на сайте: http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf.

King. P. *Federalism and Federation*. London, Croom Helm, 1982.

Knill C., Lehmkuhl D. *How Europe Matters: Mechanisms of Europeanization* // *European Integration Online Paper*. Vol. 3, № 7 (1999). В Интернете на сайте: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.

Ladrech R. *Europeanization of Democratic Politics and Institutions: The Case of France* // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 32, № 1 (1994).

Olsen J. P. *The Many Faces of Europeanization* // *ARENA Working Papers*, WP 01/2. В Интернете на сайте: http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm, 2002.

Radaelli C. *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change* // *European Integration Online Papers*. Vol. 4, № 8 (2000). В Интернете на сайте: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

Radaelli C. *The Europeanization of Public Policy* // Kevin Featherstone, Claudio Radaelli (eds). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Risse T. *A European Identity? Europeanization and Evolution of Nation-State Identities* // Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso (eds). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2001.

Risse T., Cowles M., Caporaso J. (eds). *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2001.

Schimmelfennig F., Engert S., Knobel H. *Costs, Commitment, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States* // *EUI Working Paper RSC 2002/29*. Florence, EUI, 2002.

Schimmelfennig F. *Introduction: The Impact of International Organizations on Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues* // R. Linden (ed.). *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2002. P. 19–20.

Trimikliniotis N. *The Location of Cyprus in the Southern European Context: Europeanization as Modernization?* // *The Cyprus Review*. Vol. 13, № 2 (2002). P. 47–73.

Watts R. L. *Comparing Federal Systems*. Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999.

Примечания

- ¹ О различных типах федеративных структур см.: Watts Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999; King Preston. *Federalism and Federation*. London, Croom Helm, 1982; Коппитерс Бруно. *Федерализм и конфликт на Кавказе*. М.: Московский Центр Карнеги, 2002. <http://pubs.carnegie.ru/workpapers/2002/wp0202.pdf>
- ² Понятие конфедерации занимает более важное место в политологической литературе, чем в современной реальности. История конфедераций свидетельствует: все наиболее выдающиеся примеры — это случаи, в которых эпизоды конфедерации в конечном счете уступили место более интегрированным федерациям или унитарным государствам. Четырьмя классическими примерами являются Швейцарская Конфедерация со времен Позднего Средневековья по 1798 г. и с 1815 по 1848 г.; Соединенные провинции Нидерландов с 1579 по 1795 г., Германский Союз с 1815 по 1866 г. и Конфедерация США с 1781 по 1789 г. Таким образом, ни одна из этих конфедераций не пережила третьей четверти XIX столетия, когда международная обстановка была такова, что централизованная государственность стала вопросом выживания. См.: Сяокунь Сун. *Конфедерализм - обзор новейшей литературы // Коппитерс Бруно, Дарчиашвили Давид, Акаба Нателла (ред.). Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии*. М.: Весь Мир, 2000. С. 284—299. <http://poli.vub.ac.be>
- ³ См.: Watts. *Op. cit.* P. 8; Coppieters Bruno. *Federalism and Conflict in the Caucasus*. *Op. cit.* P. 8.
- ⁴ Урегулирование сепаратистских конфликтов путем создания асимметричной федерации, ассоциированного государства или свободно ассоциированного государства основано на принципе асимметричного федерализма.
- ⁵ О различии между ЕС как организацией-актором и рамочной организацией см.: Hill Christopher. *The EU's Capacity for Conflict Prevention // European Foreign Affairs Review*. Vol. 6. № 3 (2001). P. 325.
- ⁶ Томас Рисс, Мария Грин Каулс и Джеймс Капорасо определяют европеизацию как возникновение и развитие отдельных структур управления на европейском уровне (см.: Risse Thomas, Cowles Maria Green, Caporaso James (eds). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca NY: Cornell University Press, 2001. P. 1). Роберт Ладрек понимает европеизацию как «постепенно нарастающий процесс переориентации направления и формы политики до такой степени, что политическая и экономическая динамика ЕС станет частью организационной логики национальной политической жизни и политической стратегии» (см.: Ladrech Robert, *Europeanization of Democratic Politics and Institutions: The Case of France // Journal of Common Market Studies*. Vol. 32. № 1. 1994. P. 70). Иохан П. Ольсен проводит различие между пятью возможными значениями европеизации. По его мне-

нию, европеизация может касаться изменений во внешних территориальных границах ЕС, развития институтов управления на уровне ЕС, вмешательства центра в национальные и субнациональные системы управления, экспорта форм определенно европейской политической организации и управления за территорию ЕС, и политического проекта, стремящегося к объединению и политическому укреплению ЕС (см.: Olsen Johan P. *The Many Faces of Europeanization* // ARENA Working Papers. 2002. WP 01/2. http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm). Клаудио М. Радаэлли определяет европеизацию как процесс «а) строительства, б) диффузии и в) институционализации формальных и неформальных правил, процедур, политических парадигм, стилей, “способов того, как делаются дела” и совместно разделяемых верований и норм, которые сначала определяются и консолидируются в процессе разработки политики ЕС, а затем инкорпорируются в логику внутреннего дискурса, идентичностей, политических структур и государственной политики» (см.: Radaelli Claudio M. *The Europeanization of Public Policy* // Featherstone K., Radaelli C. (eds). *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 30). В большинстве исследований по европеизации ставится явный акцент на политическом процессе ЕС и преуменьшается влияние европеизации на государства-члены ЕС. Ольсен предполагает возможный перенос правил, процедур и парадигм ЕС в третьи страны, но Хезер Грэбб предлагает систематический анализ воздействия ЕС на страны-кандидаты из Центральной и Восточной Европы в контексте процесса вступления в ЕС (Grabbe Heather. *Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process* // Featherstone K., Radaelli C. (eds). *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 309–310).

⁷ Более детальное объяснение релевантности бельгийской модели в контексте Кипра см.: Emerson Michael, Tocci Nathalie. *Cyprus as Lighthouse of the Eastern Mediterranean*. Brussels: CEPS, 2002. <http://www.ceps.be>.

⁸ Diez Thomas. *Why the EU Can Nonetheless Be Good for Cyprus* // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*. Issue 2 (2002). http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus2-2002_Diez.pdf.

⁹ Harris Peter and Reilly Ben (eds). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm, International Idea, 1998. P. 20.

¹⁰ См.: Diez Thomas. ‘Roots’ of Conflict, Conflict Transformation and EU Influence. Summary of Initial Comments. European Commission Workshop. Brussels, 14 February 2003. <http://euborderconf.bham.ac.uk/publications/files/brussels20030214.pdf> (по состоянию на 11 декабря 2003 г.).

¹¹ См.: Harris Peter and Reilly Ben (eds). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Op. cit. P. 17–18.

- ¹² См., например: Bloomfield David. Towards Complementarity in Conflict Management: Resolution and Settlement in Northern Ireland // *Journal of Peace Research*. Vol. 32. № 2. 1995. P. 151–164.
- ¹³ Пользуясь исследованиями сторонников двух отдельных течений институционализма – теориями рационального выбора и социологического институционализма, – Бёрцель и Рисс различают два пути внутренних изменений в ответ на европеизацию: 1) внутреннее перераспределение власти между политическими и социальными акторами вследствие новых возможностей и ограничений, вытекающих из политической стратегии и институтов европейского уровня и 2) социализация и социальное обучение, ведущее к усвоению новых норм и развитию новых идентичностей (см.: Boerzel, Risse // Featherstone, Radaelli. *Op. cit.* P. 58–69). Согласно Риссу, Каулс и Капорасо, в случае государств-членов ЕС тест на «степень согласия» между процессами, идущими на европейском и внутреннем уровне, определяет степень «адаптационного давления» на государства-члены, хотя факторы посредничества могут способствовать изменениям, а также объяснить дифференцированное воздействие европеизации. В этом контексте авторы исследуют право вето в федерациях, посредничество официальных институтов и политические и организационные культуры как промежуточные переменные, ведущие к дифференцированному делегированию полномочий и обучению. См.: Risse Thomas, Cowles Maria Green, Caporaso James (eds). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca NY, Cornell University Press, 2001.
- ¹⁴ См.: Grabbe. *Op. cit.*
- ¹⁵ Schimmelfennig Frank, Engert S., Knobel H. Costs, Commitment, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States // *EUI Working Paper RSC 2002/29*. Florence, EUI, 2002.
- ¹⁶ Grabbe, 2003. Союз разработал два основных этапа: стража у ворот (gate-keeping), отметка достигнутого уровня (bench-marking) и мониторинг. См.: Grabbe Heather. How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity // *Journal of European Public Policy*. Vol. 8. № 6. 2001. P. 1013–1131.
- ¹⁷ Для анализа воздействия европеизации на внутренние перемены см.: Boerzel Tanja, Risse Thomas. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change // *European Integration Online Papers*. Vol. 4. № 15. 2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>.
- ¹⁸ См.: Checkel Jeffrey. Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe // *International Studies Quarterly*. Vol. 43. № 1. 1999. P. 83-114, см.: P. 90; Checkel Jeffrey. Social Construction and Integration // *Journal of European Public Policy*. Vol. 6. № 4. 1999. P. 545-560, см.: P. 546.

- ¹⁹ Knill Christoph, Lehmkuhl Dirk. How Europe Matters: Mechanisms of Europeanization // European Integration Online Papers. Vol. 3. № 7. 1999. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- ²⁰ Risse Thomas, Cowles Maria Green, Caporaso James. Europeanization and Domestic Change // Risse T., Cowles M. G., Caporaso J. A. (eds). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca NY, Cornell University Press, 2001. P. 1–20.
- ²¹ См.: Checkel Jeffrey. *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*. Oslo, ARENA, 2003. Имеется на сайте: www.arena.uio.no/checkel.htm.
- ²² Haas Peter. Epistemic communities and international policy coordination // *International Organization*. Vol. 46. № 1. 1992. P. 1–36.
- ²³ Checkel Jeffrey. Social Construction and European Integration, in Christiansen Thomas, Jorgensen E., Wiener A. (eds). *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications, 2001.
- ²⁴ Schimmelfennig, Engert, Knobel. *Op. cit.*
- ²⁵ Томас Рисс развивает этот аргумент, чтобы объяснить дифференцированную европеизацию идентичности национального государства (nation-state) в ЕС. Он доказывает, что «некоторые коллективные идентичности национального государства более соответствуют европеизации, чем другие, и, как ожидается, воспримут понимание Европы и европейского порядка на более ранней стадии». Risse Thomas. A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities // Risse Thomas, Cowles Maria Green, Caporaso James (eds). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca NY, Cornell University Press, 2001. P 202.
- ²⁶ Boerzel Tanja, Risse Thomas. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change // *European Integration Online Papers*. Vol. 4. № 15. 2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015.htm>.
- ²⁷ Boerzel, Risse. *Op. cit.* P. 74–75.
- ²⁸ Trimikliniotis Nicos. The Location of Cyprus in the Southern European Context: Europeanization as Modernization? // *The Cyprus Review*. Vol. 13. № 2. 2002. P. 47–73.
- ²⁹ Radaelli Claudio M. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change // *European Integration Online Papers*. Vol. 4. № 8. 2002. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

- ³⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Commission of the European Communities. Brussels. 11.3.2003. COM(2003) 104 final. P. 4.
- ³¹ Ibid. P. 4.
- ³² Ibid. P. 9.
- ³³ 2559th Council Meeting – External Relations. Brussels 26 January 2004. <http://ue.eu.int/pressData/en/gena/78833.pdf> (по состоянию на 1 февраля 2004 г.).
- ³⁴ См.: Grabbe Heather. How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity // *Journal of European Public Policy*. Vol. 8. № 6. 2001. P. 1020.
- ³⁵ См.: Hughes James, Sasse Gwendolyn. Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs // *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Issue 1. 2003. http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf.
- ³⁶ См.: Trimikliniotis Nicos. The Location of Cyprus in the Southern European Context: Europeanization as Modernization? // *The Cyprus Review*. Vol. 13. № 2. 2002. P. 47–73.
- ³⁷ Hughes, Sasse. *Op. cit.* P. 12–13.
- ³⁸ Hughes, Sasse. *Op. cit.*; Berg Eiki, Van Meurs Wim. Borders and Orders in Europe: Limits of Nation- and State-Building in Estonia, Macedonia and Moldova // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 18. № 4. 2002. P. 51–74.
- ³⁹ См.: Coppieters Bruno. Conclusion: Just War Theory and the Ethics of Secession // Coppieters Bruno, Sakwa Richard (eds). *Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2003. P. 252-279; Coppieters Bruno. *Secession and War: A Moral Analysis of the Russian-Chechen Conflict* // *Central Asian Survey*. December 2003. Vol. 22. № 4. P. 377–404.
- ⁴⁰ Этот комплекс принципов основан на переосмыслении различных принципов, которые фигурируют в теории справедливой войны. Традиция справедливой войны анализирует законное использование насильственных средств. Как решение о начале войны, так и использование военных средств в ходе ее ведения должны находиться в соответствии с каждым из отдельных принципов справедливой войны. Эти принципы следующие: 1) для войны нужно иметь «правое дело», т. е. несправедливость, которая должна быть предотвращена или исправлена, должна быть до-

статочно серьезной, чтобы оправдать применение военной силы; 2) при вынесении решения нужно руководствоваться добрыми намерениями; 3) только «легитимная власть» может начать войну в поддержку «правого дела»; 4) разумный шанс на успех при отстаивании «правого дела» является предпосылкой для начала военных действий; 5) следует соблюдать принцип «соразмерности» - соотношение издержек и выгод; 6) использование насилия может быть лишь крайним средством.

⁴¹ О подобных институциональных аномалиях в Центральной и Восточной Европе, созданных в ответ на требования, выдвинутые в адрес стран этого региона в преддверии вступления в ЕС, см.: Schimmelfennig Frank. Introduction: The Impact of International Organizations on Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues // Linden R. (ed.). Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2002. P. 19–20.

⁴² Данная модель и анализ относятся только к политике ЕС в отношении сепаратистских кризисов за пределами Европейского Союза, как объяснялось выше. Как только одна из сторон становится членом Европейского Союза, как это имело место на Кипре в мае 2004 г., реформаторская репутация или «разумность» руководства любой из сторон на переговорах с другой стороной гораздо менее важны, чтобы гарантировать поддержку со стороны Европейского Союза, чем само членство в ЕС. В самом деле, Еврокомиссия или большинство других членов ЕС не считает позицию руководства греков-киприотов на переговорах с другой стороной «разумной», но членство этой общины в Европейском Союзе придает ей достаточные рычаги, чтобы чрезвычайно затруднить для ЕС оказание сколько-нибудь существенной поддержки общине турок-киприотов.

⁴³ В случае «бархатного развода» в Чехословакии в конце 1992 г. не было сомнений насчет легитимности обоих новых государств, которые возникли в результате согласованного роспуска суверенного государства. Институт суверенитета основан на принципе невмешательства во внутренние дела, и мирный роспуск существующего государства - прежде всего внутреннее дело. Это не снимает возможности того, что Европейский Союз может в будущем иметь полное право выдвинуть свои условия, если новые государства, возникшие в результате «бархатного развода», попросят об установлении более тесной интеграции с ЕС.

⁴⁴ О различии между учредительными и специфическими нормами, а также между включительными (inclusive) и исключительными (exclusive) стратегиями социализации см.: Schimmelfennig. Op. cit. P. 7 ff.

⁴⁵ Напротив, на Балканах США и ЕС смогли работать в тесной координации, при взаимодополняемости ролей, а также обеспечить дружную поддержку работы международных организаций. Примером взаимодополняемости явилось, например, возглавлявшееся США военное вмешательство в 90-х годах XX в. в Боснии и Косове, с последующим политическим урегулированием, которое фактически было про-

диктовано США и поддержано ЕС, а затем продолжающаяся и сейчас стадия европеизационной трансформации бывших конфликтных зон. На этой стадии США постепенно отходят в сторону, оставляя поле открытым для ЕС-изации.

- ⁴⁶ Можно предусмотреть создание Конституционного Суда федерации боснийского типа, в котором определенное число (возможно даже большинство) судей будут назначаться председателем Европейского Суда по правам человека (который связан с Советом Европы). Такая модель была включена в Дейтонские соглашения (трое из девяти судей Боснийского Конституционного Суда назначаются Европейским Судом по правам человека). Предложение ООН по Кипру предусматривает существование такого Конституционного Суда на государственном уровне.