

ПЕРСПЕКТИВЫ РАСШИРЕНИЯ ЕС НА ЗАПАДНЫХ БАЛКАНАХ: СЛУЧАЙ СЕРБИИ

А. В. Семенов

PROSPECTS OF THE EU'S ENLARGEMENT IN THE WESTERN BALKANS: THE CASE OF SERBIA

A. V. Semenov

В статье анализируются перспективы расширения Европейского Союза на Западных Балканах, сравниваются траектории движения западнобалканских государств в ЕС, описываются специфические проблемы в этом процессе, оцениваются перспективы расширения ЕС на данном направлении.

The paper addresses the prospects of the EU's enlargement in the Western Balkans. Trajectories of the Western Balkans states' movement towards the EU are compared with focus on specific challenges. Finally, the prospects of this new wave of enlargement are evaluated.

Ключевые слова: ЕС, расширение, Западные Балканы, интеграция, Европа, Сербия.

Keywords: the EU, enlargement, the Western Balkans, Europe, Serbia.

Западные Балканы – регион, включающий бывшие югославские республики минус Словения плюс Албания – последние два столетия имеет непростую и противоречивую историю взаимодействия с «большой» Европой. В отличие от других стран Балканского полуострова (включая Турцию), после распада bipolarной системы западнобалканские государства значительно позже оказались втянуты в орбиту притяжения Европейского Союза. Гражданские войны и политическая нестабильность, с одной стороны, резко повысили значимость «внешнего фактора» в разрешении балканского кризиса 1990-х гг., с другой, не позволили ЕС реализовать свой потенциал внешнеполитического игрока на полуострове. В настоящий момент западнобалканская «регата» в сторону ЕС включает все без исключения государства региона, но, продолжая метафору спортивного соревнования, занимают разные места в ней: в лидерах находится Хорватия, вступление которой ожидается в июле 2013 года, с аутсайдерами Албанией и Боснией и Герцеговиной, а также Косово, чей статус как государства не признают 5 из 27 членов Евросоюза (прим. автора: *По состоянию на октябрь 2012 года это Греция, Испания, Кипр, Румыния, и Словакия*).

Балканское направление расширения – самое большое из текущих и наиболее пространственно приближенное к ЕС. Исландия, которая удовлетворяет всем критериям вступления, завершила переговоры по 10 из 35 вопросам, Турция остается в «комнате ожидания» на неопределенный период. «Европеизация» Западных Балкан является для Европейского Союза, таким образом, вопросом стабильности, даже в каком-то смысле – самоутверждения: после провалов попыток кризисного регулирования 1990-х и относительно скромных успехов 2000-х Брюссель на примере этого региона стремится показать свою способность действовать как единый внешнеполитический актор. Политическая значимость региона для ЕС подтверждается большим массивом исследований по данному вопросу, включая работы экспертных и «мозговых центров» [2; 3].

Случай Сербии представляет особый интерес по ряду причин как практического, так и концептуального характера. Как отмечает Н. Уайт, глава брюссельского офиса некоммерческой организации «Незави-

симый дипломат», «чтобы Балканы стали постоянно стабильными и интегрированными (как со всей Европой, так и между собой), необходимо, чтобы Сербия искренне («whole-heartedly») стала частью [общего] проекта» [11, с. 56]. Практическое разрешение западнобалканского узла проблем связано с политическими процессами в Сербии в первую очередь. Как внутриполитическая ситуация, так и международная активность в бывшей Югославии и Сербии становились предметом ожесточенных споров не только политиков и дипломатов, но и исследователей. Так, интервенция НАТО в 1999 году породила обширные дискуссии о «десуверенизации», пределах «гуманитарной интервенции» и – шире – постbиполярном мире, «новом мировом порядке», События октября 2000 года стали первыми в ряду «цветных революций» 2000-х гг. Арест и суд над С. Милошевичем и лицами, совершившими военные преступления, а также деятельность Международного Трибунала по Бывшей Югославии породила новые споры о справедливости и новой роли международных институтов. Наконец, провозглашение независимости Косово также стало предметом дискуссий специалистов в области международных отношений, международного права и политических наук в отношении права народов на самоопределение, территориальной целостности, а факт рассмотрения «Косовского случая» в Международном Суде вновь поставил вопросы об адекватности механизмов ООН в разрешении подобных споров. Таким образом, «балканский узел» служит постоянным источником тревог для мира реальной политики и важнейшим источником дебатов по проблемам мировой политики среди экспертов и исследователей.

Каким образом из «головной боли» для Европейского Союза Сербия трансформировалась если в кандидаты на вступление, получив этот статус в марте 2012 года, – весьма интересный исследовательский вопрос. Необходимо отметить, что процесс интеграции между Европейскими сообществами и Западными Балканами имеет длительную историю. Югославия в 1970-х гг. смогла установить стабильные торгово-экономические отношения с Европейскими сообществами, однако распад федерации и этнические войны 1990-х перечеркнули накопленные успехи. Страны Европейских Сообществ в начале 1990-х на фоне

драматических событий в Югославии предприняли попытку стабилизировать ситуацию в регионе за счет признания образовавшихся после распада СФРЮ новых государств: Хорватии и Словении, затем Македонии, Боснии и Герцеговины.

В 1993 году только что созданный Европейский Союз в условиях только формирующихся механизмов выработки общей внешней политики был вынужден отдать пальму первенства США и НАТО в процессе урегулирования постъюгославских конфликтов. Включиться в этот процесс удалось лишь после подписания Дейтонского мирного соглашения в 1995, когда ЕС инициировал ряд программ сотрудничества с регионом, включая Руаймонский процесс укрепления стабильности и добрососедства в Юго-восточной Европе и Инициативу по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (1995), Процесс сотрудничества в ЮВЕ и Региональный подход для стран ЕВЕ (1996), Пакт стабильности для ЮВЕ (1999). В рамках Регионального подхода, принятого 26 февраля 1996 года, Совет ЕС разработал систему политических и экономических условий, которые должны быть выполнены пятью странами региона – Хорватией, Боснией и Герцеговиной, Федеральной республикой Югославией, Македонией и Албанией [4]. ЕС заявил, что выполнение этих условий – база для согласованной и открытой политики, направленной на развитие двухсторонних отношений в сфере торговли, финансовой помощи и экономической кооперации. В заключение Еврокомиссии о соблюдении условий Подхода балканскими странами в отношении Сербии отмечалось, в ней не соблюдаются права человека, существует необходимость в продолжении рыночных реформ и остро стоит проблема соблюдения прав меньшинств (то есть, статуса Косово). У другого субъекта СРЮ – Черногории – был отмечен прогресс в области демократии и рыночной экономики, но подчеркивалась важность соблюдения Дейтонских соглашений и сотрудничества с МТБЮ. В результате состояние дел в ФРЮ в целом не удовлетворило представителей ЕС [5].

После операции НАТО в Косово в 1999 году, наряду с региональным подходом ЕС инициирует, пожалуй, самую свою успешную на данный момент политику – Процесс стабилизации и ассоциации (ПСА), в рамках которого с каждой западнобалканской страной подписывалось Соглашение о стабилизации и ассоциации (САА). В На саммите ЕС в Санта-Мария де Фейре (июнь 2000 г.) по поводу Албании, Боснии, Македонии и Союзной республике Югославия (в состав которой входили Сербия и Черногория) было заявлено, что в рамках ПСА они являются «потенциальными странами-кандидатов». В 2003 году на саммите в Салониках Европейский Совет подтверждает, что ПСА является официальной политической линией ЕС на Западных Балканах. В этот же период Сербия переживает коренные политические изменения: «революция» октября 2000 года приводит к власти оппозицию, возглавляемую умеренным консерватором В. Коштуницей и радикальным демократом З. Джинджичем. Европейский Союз сразу же после свержения С. Милошевича и признания победы В. Коштуницы на президентских выборах отменил большинство

санкций, введенных против Югославии и принял решение распространить на ФРЮ действие мер по либерализации торговли и постепенно приводить другие механизмы интеграции по программам ПСА.

В то же время, внутривластная обстановка в Сербии не позволяла в полной мере выбрать перспективу евроинтеграции: для большей части политической элиты Сербии, связанной с режимом С. Милошевича в том числе, это означало потерю своих привилегий, активов и должностей. Уже в 2001 году развернулась внутривластная борьба между сторонниками статус-кво и сторонниками евроинтеграции, каждая сторона принимала усилия для утверждения своей позиции. Так, З. Джинджич в одностороннем порядке осуществил выдачу Трибуналу С. Милошевича, тогда как администрация В. Коштуницы фактически саботировала сотрудничество с МТБЮ. Необходимо отметить, что именно сотрудничество с последним институтом выступало важнейшим условием продолжения процесса интеграции ФРЮ в ЕС. Накладывая политическая обстановка привела к убийству в 2003 году З. Джинджича и политическому кризису в Сербии.

В 2004 – 2008 гг. отношения между ЕС и Сербией осложнились целым рядом обстоятельств: кроме недостаточного сотрудничества с МТБЮ к крупным проблемам прибавился выход Черногории из состава Сербии и Черногории, что означало юридическое прекращение существования Союзной республики, а значит – и полномочий на управление автономным карем Косово и Метохия. Последний объявляет о независимости в феврале 2008 года. Сербия предприняла ряд шагов навстречу ЕС: 8 марта 2004 г. была создана Канцелярия по присоединению к Европейскому союзу Правительства Сербии, ставшая главным административным органом по координации работы в ходе процесса присоединения к ЕС стала. Основным достижением в работе правительства и парламента Сербии по присоединению стала разработка и принятие в мае 2005 г. Национальной стратегии Сербии по присоединению Сербии и Черногории к Европейскому союзу [8]. Однако в целом позиция президента В. Коштуницы недостаточно проевропейской, чтобы расположить к себе официальных лиц ЕС,

В результате накануне выборов в мае 2008 года ЕС делает ставку на проевропейски настроенного Б. Тадича и его коалицию «За европейскую Сербию», которые смогли победить на выборах. Для поддержания демократических сил и обеспечения будущей направленности страны на европейскую интеграцию ЕС решился на подписание Соглашения о стабилизации и ассоциации. Оно вместе с Соглашением о Торговле было подписано 28 – 29 апреля 2008 года вице-премьером Б. Джеличем, несмотря на протест со стороны премьер-министра В. Коштуницы. Главной задачей нового проевропейского правительства Сербии в сфере кооперации с Европейским Союзом была ратификация Соглашения о стабилизации и ассоциации странами-членами ЕС. Нидерланды при поддержке некоторых других стран ЕС настаивали на том, что процесс ратификации ССА должен быть начат только после того, как Ратко Младич будет экстрадирован в Гаагу [10]. Сербские власти отреагировали незамед-

лительно – в июне 2008 был арестован Стоян Жуплянин (бывший руководитель полиции боснийских сербов), а 21 июля 2008 года одна из самых значимых для МБТЮ фигур – Радован Караджич (первый президент Республики Сербской, 1992 – 1996 гг.). Однако только в середине 2009 года ЕС признал прогресс Сербии в сотрудничестве с МБТЮ (два главных обвиняемых Горан Хаджич и Ратко Младич все еще оставались на свободе).

В декабре 2009 года Европейский Совет имплементировал Временное торговое соглашение с Сербией, а в июне поручил странам ЕС начать процесс ратификации Соглашения о стабилизации и ассоциации 22 декабря 2009 года Сербия официально подает заявку на членство в Европейском Союзе. Также в декабре 2009 года ЕС и Сербия заключили договоры об отмене туристических виз. А 1 февраля 2010 вступило в силу Переходное торговое соглашение. 14 июня 2010 года ЕС принял решение о начале ратификации Соглашения о Стабилизации и Ассоциации. 21 июня, первой из стран-членов ЕС, Соглашение ратифицировала Испания. 25 октября Совет Министров иностранных дел государств-членов Европейского союза принял решение направить заявление Сербии для членства в Европейской комиссии для рассмотрения. 19 января 2011 года Европейский Парламент ратифицировал САА.

12 октября 2011 года Европейская комиссия представила свой ежегодный «Пакет Расширения» (Enlargement Package), в котором она рекомендовала, чтобы Сербии дали статус кандидата на членство в ЕС. Европейская комиссия рекомендовала начать переговоры с Сербией, как только Белград достигнет дальнейшего значительного прогресса в нормализации отношений с Косово. Наконец, 1 марта 2012 года на саммите в Брюсселе 27 членов Евросоюза приняли решение предоставить Сербии статус кандидата на вступление в ЕС. Это событие стало важнейшим шагом к реализации планов страны по интеграции в ЕС. Европейский Союз отметил, что такой значительный прогресс в отношениях с Сербией произошел благодаря стремлению Сербии выполнить условия по интеграции: позитивным итогам реформ внутри страны, упорным стремлением решения вопросов сотрудничества с МБТЮ и постепенное урегулирование вопроса Косово.

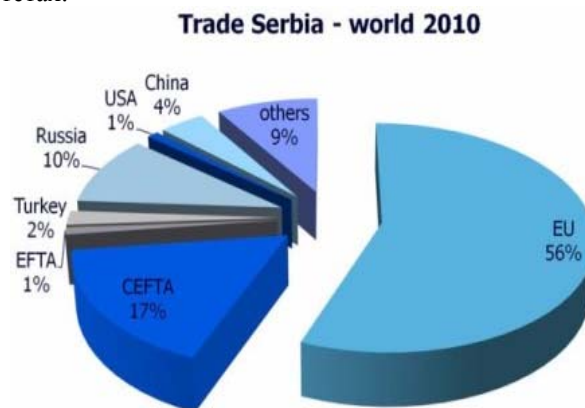
В 2012 году произошли изменения на политической сцене Сербии: на президентских выборах побеждает лидер националистов (Сербской Прогрессивной Партии) Томислав Николич, а возглавляемая им коалиция получила большинство мест в Скупшине (парламент Сербии): 73 мандата. Вторым на выборах стал блок бывшей правящей Демократической партии Б. Тадича (68 мандатов), третьим – социалисты (СПС) – 44 мандата, Демократическая партия Сербии Воислава Коштуницы набрала 6,9 %, получив лишь 21 мандат. Победа Т. Николича поставила под вопрос европейскую перспективу Сербии: несмотря на неоднократные заявления приверженности европейской линии, новый президент также не раз заявлял о союзе с Россией, что заставило экспертов говорить о переориентации внешнеполитической линии этой балкан-

ской страны [6], отношения же Сербии и ЕС в очередной раз обозначаются как «тупиковые» [7].

В то же время, европейская перспектива для Сербии на данный момент практически неизбежна в силу действия структурных экономических факторов: даже несмотря на кризис еврозоны, ЕС остается основным торговым партнером и источником финансовой помощи для Сербии. Торговля с ЕС составляет 56 % всего внешнеторгового оборота Сербии, еще 17 % – со странами Центрально-Европейской Зоны Свободной Торговли, большая часть членов которой в ЕС (см. диаграмму 1). В рамках программы «Instrument for Pre-Accession» (IPE) ЕС ежегодно выделяет порядка 200 миллионов евро на подготовку Сербии к вступлению в ЕС (см. диаграмму 2).

Общественное мнение страны также выступает за вступление в ЕС: согласно опросам офиса Европейской интеграции 51 % «за» при 28 % «против». При этом отношение к ЕС приобретает все более прагматичный характер – со вступлением в Союз сербы связывают перспективы лучшего трудоустройства, лучшего будущего для молодежи, возможности путешествовать по Европе, повышение уровня жизни. В качестве ключевых направлений реформ сербы выделяют реформу правосудия (в т. ч. борьбу с коррупцией), а также образования и здравоохранения.

Сербия и другие западнобалканские государства после кризиса 2008 года столкнулись со значительными финансово-экономическими проблемами, поэтому перед Белградом стоят весьма непростая задача: балансировать между ЕС как основным донором и Россией как потенциальным инвестором. Поэтому, с одной стороны, президент Т. Николич регулярно проводит переговоры с представителями Евросоюза [9], с другой – пытается наладить диалог с Москвой: так, в марте 2013 года состоялся визит делегации ОАО «Газпром» в Сербию, на которой обсуждался проект «Южный поток», а также подписан долгосрочный контракт на поставку в Сербию газа [1]. Такие «маневры» Сербии на фоне затянувшегося кризиса Еврозоны и структурных проблем в России пока что удаются, что позволяет Сербии ответить на экономические и политические вызовы, однако в долгосрочной Сербии явно понадобится определенность в приоритетах.



*Диаграмма 1. Внешнеторговый оборот Сербии.
Источник: Офис Европейской интеграции
Правительства Сербии, 2012*

Путь Сербии в ЕС оказался крайне тернистым: через первую половину 1990-х, когда Белград представлялся основной причиной войн на Западных Балканах, а попытки только что образовавшегося ЕС стабилизировать ситуацию завершились провалом к первым попыткам сбалансированного сотрудничества в конце 1990-х – начале 2000-х, неустойчивости 2003 – 2008 гг., еврооптимизму 2008 – 2012 гг. и победе националистов в мае 2012 года. За более чем 20 лет «тернистого пути в Европу» Сербии удалось решить ряд важных проблем в отношениях с ЕС: гармонизировать свое внутренне законодательство с европейскими нормами *acquis communautaire*, продвинуться в деле сотрудничества с МТБЮ, либерализовать визовый и торговый режимы. В то же время, остается ряд нерешенных проблем, таких как статус Косово, провалы в экономической и финансовой политике, борьба с коррупцией, недостатки в области демократического управления, верховенства закона и соблюдения прав человека. На данный момент, можно с уверенностью утверждать, что полноправным членом ЕС Сербия вряд ли станет в ближайшие 3 – 5 лет. Объем обязательств перед ЕС достаточно велик, сама евроинтеграция, ее основной вектор и темпы находятся под вопросом в связи с цепью долговых кризисов. Успеш-

ный пример Хорватии, которой обещано членство до лета 2013 года, в случае с Сербией не показателен. Долгое время ключевой движущей силой преобразований в регионе был Европейский Союз, сейчас речь в большей степени идет о способности самих балканских обществ – Сербия не исключение – добиться значимых результатов на пути в единую Европу.

Component	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	181,4	179,4	182,5	186,2	189,9	193,8
	8,2	11,4	12,2	12,4	12,7	12,9
TOTAL	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	206,8

■ Transition Assistance and Institution Building
 ■ Cross-border Co-operation

Диаграмма 2. Финансовая помощь ЕС в рамках Инструмента подготовки к присоединению. Источник: Офис Европейской интеграции Правительства Сербии, 2012

Литература

1. Подписан долгосрочный контракт на поставку газа в Сербию. – Режим доступа: <http://www.gazprom.ru/-press/news/2013/march/article159018/> (дата обращения: 20.03.2013).
2. Another Circle of Serbia's Decline // Committee, Helsinki. – 2012. – № 90. – P. 1 – 8.
3. Bechev, D. The Periphery of the Periphery: the Western Balkans / D. Bechev. – Режим доступа: http://ecfr.eu/-content/entry/the_periphery_of_the_periphery_the_western_balkans_and_the_euro_crisis (дата обращения: 12.08.2012).
4. Conclusions of the General Affairs Council of-26 February. 1996; Followed by. a Commission report on common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe: Report From the Commission to the Council and the European Parliament, COM(96)476 final of 2.10.96.
5. Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Compliance with the conditions in the Council Conclusions, 29 April 1997. – Режим доступа: <http://aei.pitt.edu/4357/1/4357.pdf> (дата обращения: 13.08.2012).
6. Fairclough, G. EU and Russia Loom Over Serbian Election. – Режим доступа: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303990604577369812911390898.html> (дата обращения: 24.08.2012).
7. Glaurdic, J. Serbia and the EU reach a stalemate / J. Glaurdic. – Режим доступа: <http://www.aljazeera.com/-indepth/opinion/2011/12/2011122573528776822.html> (дата обращения: 24.09.2012).
8. National Strategy of Serbia for the Serbia and Montenegro's Accession to the European Union. – Режим доступа: http://www.westernbalkans.info/upload/docs/National_Strategy_final_ENGLISH.doc (дата обращения: 12.08.2012).
9. Remarks by Štefan Füle, Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy to the press after the meeting with Serbian Prime Minister Ivica Dačić, Belgrade, 18 March 2013. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/-press-release_MEMO-13-235_en.htm#PR_metaPressRelease_bottom (дата обращения: 21.03.2013).
10. Stojanovic, J. EU Political Conditionality and Domestic Politics: Cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in Croatia and Serbia. PhD Thesis / J. Stojanovic. – Central European University. 2009. – P. 159 – 161.
11. Whyte, N. The European Union and the Western Balkans / N. Whyte // Twenty Years Crisis. Post-Communist Countries and European Integration. – HBF. – Brussels, 2009. – P. 52 – 59.

Информация об авторе:

Семенов Андрей Владимирович – кандидат политических наук, заведующий кафедрой новой истории и международных отношений ТюмГУ, andre.semenoff@gmail.com.
Andrey V. Semenov – Candidate of Political Sciences, Head of the Department for Modern History and International Relations, Tyumen State University.