

# Внешнее управление как фактор легитимации новых государств: «Республика Косово» \*

И.В. Кудряшова

*В статье исследуется роль механизмов внешнего управления в формировании и легитимации новых государств на примере Косово. В Косово из-за проживания большей части сербского меньшинства в анклавах территориальная автономия и раздел по этническим линиям невозможны, что обусловило курс международной администрации на децентрализацию власти. Муниципальные районы со смешанным населением оказались главным звеном осуществления «национальных микро-проектов». При этом переговоры о вступлении в ЕС Сербии и Албании ослабляют нежелательное вмешательство в дела Косово. Констатируется, что республика остается глубоко разделенным обществом, для обеспечения жизнедеятельности которого потребуется продолжение деятельности международных структур.*

«Республика Косово» (РК), чья независимость была провозглашена 17 февраля 2008 г., стала самым молодым государством на постюгославском пространстве. В заглавии его название поставлено в кавычки: Россия, как и большинство стран мира, не признает право автономного сербского края<sup>1</sup> на самостоятельное политическое существование. Однако на март 2011 г. РК получила официальное признание 75 государств<sup>2</sup>. Этот факт важен не сам по себе – в мировой истории сепарации и последующая легитимация бывали не раз.

В случае с Косово интересно другое: прямое участие международных структур в организации его государственности *de facto* и *de jure*, попытка осуществления проекта мультиэтнического демократического государства после вооруженного этнополитического конфликта<sup>3</sup>. Примечательно, что местом действия государственного строительства является регион, который получил название «пороховой бочки Европы», ибо его история складывалась вокруг поиска оптимальной формулы соотношения между этническими группами и политическими границами.

В конституции республики, принятой парламентом 9 апреля 2008 г., новое государство смело определено как:

- «независимое, суверенное, демократическое, единое и неделимое» (ст.1, п.1);
- «государство граждан», осуществляющее власть на основе уважения прав и свобод своих граждан и «всех других лиц в его границах» (ст.1, п.2);
- «мультиэтническое общество, состоящее из албанской и других общин, управляемых демократическим путем и при полном уважении к верховенству закона» (ст.3, п.1)<sup>4</sup>.

Безусловно, это скорее мегацели, чем реальность, но следует признать: какие бы особые политические и иные мотивы ни стояли за образованием РК, международные миссии провели и продолжают проводить серьезную работу по формированию навыков государственного управления, налаживанию механизмов политического участия и снижению этнополитической напряженности. Не давая политических оценок косовскому прецеденту, мы попытаемся проанализировать этот более чем десятилетний опыт «политического тренинга» по обустройству совместной жизни косовских албанцев, сербов и представителей других меньшинств в новом государстве<sup>5</sup>.

**Кудряшова Ирина Владимировна** – к.полит.наук, доцент кафедры сравнительной политологии МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

В рамках анализа нас будут интересовать состояние межэтнических взаимодействий в Косово при распаде СФРЮ, примененный международными силами институционально-нормативный дизайн, социокультурные и экономические механизмы гомогенизации населения и вопрос о консолидации границ. В заключение мы попытаемся оценить перспективы трендов «этнического национализма» и «гражданского согласия» в косовском контексте.

**Мультиэтничность Косова как проблема государственного строительства.** Вопрос «Кто живет в Косово» кажется наивным, но точный ответ на него имеет огромное политическое значение. Последняя достоверная перепись в Косово была проведена в 1981 г. (1.584.440 чел., албанцы – 77,4%, сербы – 13,2%, цыгане – 1,2%, турки – 0,8%, другие – 5,8%).

В 1991 г. албанцы бойкотировали перепись, организованную югославскими властями, в связи с чем ее данные имеют приблизительный характер: общее число жителей – 1.956.196 чел., албанцев – 81,6%, сербов – 9,9%. В 2006 г. Статистическое управление Косово оценило население края в 2.100.000 чел. (албанцы – 92%, сербы – 5,3%, турки – 0,4%, цыгане – 1,1%, другие – 1,2%), включив в отчет резидентов и нерезидентов<sup>6</sup>.

Первые официальные результаты всеобщей переписи, проведенной с помощью ЕС в апреле 2011 г., должны быть опубликованы в июне. Однако ее предварительные результаты оказались неожиданными: число зарегистрированных граждан не только снизилось до 1.800.000 чел., но и лишь на 200.000 чел. превысило число зарегистрированных в 2010 г. избирателей<sup>7</sup>. В любом случае, эта перепись вряд ли отразит истинную демографическую картину из-за отсутствия данных о сербах, проживающих в северных районах Косово, а также большого количества беженцев, перемещенных лиц и мигрантов. Так, по данным Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев за 2006 г., после вывода сербских войск из Косова в 1999 г. край покинуло около 250.000 этнических сербов, цыган и представителей других народов<sup>8</sup>.

Тем не менее, демографические данные свидетельствуют, что албанцы составляют в Косове абсолютное большинство. Следовательно, этнические характеристики как символические узы родства и близости объективно выступают самым удобным средством национального строительства. Согласно Энтони Смит, одному из основателей междисциплинарного подхода к изучению национализма, этническая группа – это «самоустановленная» общность, которая отличается:

- коллективными именем и исторической памятью,
- мифом об общих предках;
- связью с определенной родиной;
- чувством солидарности между значительными секторами населения<sup>9</sup>.

В таком контексте этнос как бы должен дойти до нации. Это предполагает возникновение политической этничности, т.е. политизации общего происхождения, языка, истории и др. Однако, в случае наличия меньшинств, возникает немало противоречий, которые неизбежно обостряются при борьбе за независимость и определение содержания национального проекта.

Не только албанцы и сербы, но и другие народы Косово находятся в чрезвычайно сложных отношениях друг с другом. Как отмечает Кан Карпат, «албанцев раздражает боснийский язык, который слишком уж похож на сербский. Босняки утверждают, что гораны по происхождению являются босняками. Турки испытывают сильное желание видеть в горах «горных турок». Горан – сербо-говорящих мусульман-славян – албанцы считают «сербскими шпионами»... Цыгане утверждают, что они, вместе с ашкали и египтянами, происходят из северной Индии, ашкали настаивают на своем персидском происхождении, а египтяне – на своем египетском происхождении»<sup>10</sup>.

Поскольку РК возникла в первую очередь в первую очередь благодаря усилиям западных демократий, социологический подход к идентификации народа как «политического тела» был неприемлем: в соответствии с демократическими стандартами, следовало утвердить «гражданское сообщество в разнообразии» и предоставить меньшинствам равные права и особые гарантии. После сецессии вопрос о включении в политический процесс сербского меньшинства приобрел принципиальное значение – от его участия зависит легитимность проекта на международном уровне, в том числе в глазах мировой общественности. При решении этой задачи миссии ООН/ОБСЕ и ЕС используют широкий арсенал структурных (связанных с форматированием территориальных и электоральных соглашений) и дистрибутивных (направленных на формирование/изменение этнического баланса экономических возможностей и предпочтений) техник, которые будут рассмотрены ниже.

**Межэтнические взаимодействия при распаде СФРЮ.** Автономная область Косово и Метохия (позднее – край Косово) была самым неразвитым районом СФРЮ. В 1955-56 гг. и 1968 г. на территории автономии имели место периоды политической нестабильности; в ходе массовых волнений 1968 г. было выдвинуто требование повышения статуса края до уровня республики, звучали призывы к объединению с Албанией. В результате были приняты меры для развития албанской культуры и образования, создана система квотирования рабочих и административных мест. По конституции 1974 г. Социалистический автономный край Косово получил статус союзной республики, оставаясь в составе Сербии<sup>11</sup>.

Поскольку экономические проблемы края не решались<sup>12</sup>, в 1981 г. там вновь состоялись массовые беспорядки, которые тянулись до се-

редины 80-х гг. Албанские националисты призывали к воссоединению с Албанией, сербские политики-националисты во главе с Милошевичем<sup>13</sup> строили планы «Великой Сербии». В 1989 г. были приняты поправки к конституции Сербии, в соответствии с которыми край перешел под прямое управление республики. Роспуск парламента края, закрытие университета и школ с обучением на албанском языке, запрет албанских СМИ вызвали радикализацию албанского национального движения. В 1990 г. в Косово было введено чрезвычайное положение, однако оно не остановило рост сепаратизма.

Согласно данным переписей, этнический состав края в период СФРЮ все больше изменялся в пользу албанцев. В 1948 г. доли албанцев и сербов составляли соответственно 68,0 и 24,1%, в 1953 г. – 64,3 и 23,3%, в 1961 г. – 67,1 и 23,5%, в 1971 г. – 73,7 и 18,4%, в 1981 г. – 77,4 и 13,2%<sup>14</sup>.

Причинами были не только высокий уровень рождаемости у албанцев и давление происходившей албанизации, но и низкий уровень жизни, побуждавший более квалифицированное сербское население покидать регион.

В 1991 г. было впервые провозглашено создание «независимой республики Косово», а затем проведены несанкционированные выборы, на которых президентом был избран лидер Демократической лиги Косово Ибрагим Ругова. Началось создание вооружённых формирований албанцев, которые в 1996 г. были объединены в Освободительную армию Косово (ОАК). В 1998 г. в военные действия вступила югославская армия. Война сопровождалась массовыми репрессиями и этническими чистками, проводимыми обеими сторонами конфликта. В 1999 г. в военные действия вмешалось НАТО: массированным бомбардировкам были подвергнуты югославские города и военные объекты. В результате сербское правительство было вынуждено согласиться на ввод в Косово военного контингента НАТО и переход края под управление ООН. Легитимацию процесса обеспечила резолюция СБ ООН № 1244 от 10 июня 1999 г.<sup>15</sup>, которая в том числе подтвердила территориальную целостность СРЮ.

Констатируем: в эпоху социализма межэтнические отношения в Косово не были свободны от взаимных обид и негативных стереотипов, при этом сербо-албанские взаимодействия характеризовались наиболее высоким уровнем дистанцированности, подозрительности и недоверия. При распаде СФРЮ они приняли форму крайнего этноцентризма и фактически были милитаризованы. Боевые действия и этнические чистки способствовали физическому разделению народов, противоборствующие стороны демонизировали друг друга. Коллапс политических и экономических институтов порождал чувство цинизма и беспомощности. В этих условиях единственным средством стабилизации представлялось введение международного управления.

**Основные этапы и особенности институционального строительства.** Соглашения Рамбуйе («Временное соглашение о мире и безопасности в Косово» (1999)<sup>16</sup> и утвержденные главой Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК)<sup>17</sup> «Конституционные рамки временного самоуправления в Косово» (2001)<sup>18</sup> заложили институциональную основу будущего государства.

Следует отметить, что в Соглашениях были признаны дополнительные права национальных общин (*national communities*). Для сохранения и проявления своей национальной, культурной, религиозной и языковой самобытности они могли избирать учреждения для административного управления делами общины (ст. VII). Были гарантированы места для меньшинств во временном парламенте – 40 из 120, которые распределялись в соответствии с размерами общин (ст. II, п. 1, а, б, i, ii).

Второй документ вводил парламентскую систему правления и закреплял права общин в отдельной главе IV, а в главе IX фиксировал порядок избрания парламента: 100 депутатов (из 120) избирались прямым голосованием в рамках единого территориального округа на пропорциональной основе, 10 мест предоставлялись партиям, коалициям, инициативным группам и независимым кандидатам, представлявшим общину косовских сербов. Еще 10 мандатов были зарезервированы за другими общинами (цыгане, ашкали, египтяне, бошняки, турки, гораны) (IX, 9.1.3, а, б, i, ii). Оставшиеся 100 мест распределялись по итогам политической борьбы, в котором имели право участвовать все «граждане Косово».

В Президиуме парламента из 7 мест 2 (включая место председателя) были закреплены за победившей партией/коалицией, 2 – за занявшей второе место, 1 – за занявшей третье место, 1 – за партиями косовских сербов, 1 – за партиями неалбанской и несербской общин (IX, 9.1.7, а, б, с, d, e, 9.1.9).

При выполнении своих обязанностей (определены в: IX, 9.1.28, а, б, с) Президиум должен был стремиться к консенсусу, но при невозможности этого решение могло быть принято большинством, за исключением случаев, когда по крайней мере шесть депутатов от меньшинств возражали против принятия закона по причине нарушения «жизненных интересов» (*vital interests*) общины (IX, 9.1.39). В последнем случае были предусмотрены специальные механизмы согласования (IX, 9.1.40, 9.1.41, 9.1.42), последовательное использование которых позволяло меньшинству, опасавшемуся за свои жизненные интересы, на неопределенное время откладывать принятие закона. В правительстве не менее двух министров должны были представлять интересы общин, не имевших большинства в парламенте, и одной из них должна была быть сербская община (IX, 9.3.5, 9.3.5, а). По сути «Конституционные рамки» предусматривали использование элементов консociонализма.



Оба этих документа не содержат определения меньшинства, так как до появления плана Марти Ахтисаари<sup>19</sup> такая дефиниция означала бы предопределение будущего статуса Косово: в рамках СРЮ сербы не могли быть меньшинством. Более того, они избегают самого употребления этого термина, предпочитая ему термин *община*, что нивелирует противоречия между большинством и меньшинствами.

В марте 2007 г. в докладе Ахтисаари Генеральному секретарю ООН отмечалось, что потенциал переговоров между руководством Сербии и Косово в отношении статуса Косово исчерпан и что неопределенность в отношении будущего статуса Косово превратилась в одно из серьезных препятствий, мешающих обеспечению демократического развития края и межэтнического примирения. Рекомендацией специальной посланницы было предоставление Косово независимости под надзором – в течение первоначального периода – международного сообщества. По его мнению, «только независимое Косово с собственными демократическими институтами будет полностью ответственно и подотчетно за свои действия», что «будет иметь решающее значение для обеспечения уважения принципов господства права и эффективной защиты меньшинств»<sup>20</sup>.

Во «Всеобъемлющем предложении по урегулированию статуса Косово» очерчена структура будущего управления края/республики. Косово определено как мультиэтническое общество, в котором защищаются и поощряются права общин, включая культуру, язык, образование и атрибутику. Предусмотрены конкретные механизмы обеспечения представительства неалбанских общин в парламенте, децентрализация власти и т.д.<sup>21</sup>

17 февраля 2008 г. парламент Косова в одностороннем порядке объявил о независимости от Сербии и о формировании суверенного государства. 15 июня вступила в силу «конституция Республики Косово» (согласно сербской конституции, принятой на референдуме в 2006 г., «край Косово и Метохия является составной частью территории Сербии и имеет права существенной автономии в рамках суверенного государства Сербия» (преамбула)<sup>22</sup>.

Ключевые элементы конституции Косова определены положениями «Всеобъемлющего предложения»:

- Косово – «мультиэтническое общество, состоящее из албанской и других общин, которое управляется демократическим путем институтами законодательной, исполнительной и судебной власти с уважением принципа верховенства закона»<sup>23</sup>. Албанский и сербский языки провозглашены государственными, турецкий, боснийский и цыганский имеют статус официально используемых языков (ст.3,5, п.п.1,2);
- Косово – светское государство, «нейтральное в вопросах веры» (ст.8);

- закреплены культурные права общин и их членов, включая права на культурное самовыражение, сохранение религиозно-культурных элементов идентичности, получение образования на одном из государственных языков (дошкольного и школьного – на родном языке в соответствии с законодательством), гарантированный доступ и присутствие в СМИ, создание собственных СМИ и т.д. (ст.59);
- зафиксирована обязанность государства заботиться о создании условий для сохранения и развития идентичности общин, создавать атмосферу толерантности и диалога, поддерживать примирение (ст.58);
- предусмотрены образование Консультативного совета общин при Президенте в качестве механизма регулярного взаимодействия между общинами и правительством (ст.60), адекватное представительство общин на государственной службе, включая полицейские силы, и в государственных предприятиях.

Конституция закрепляет существовавший порядок квотирования мест в Собрании (парламенте) и закрепляет два из шести мест в его Президиуме за представителями общин меньшинств (ст.64). В составе правительства по крайней мере один министр должен быть от общины косовских сербов и один – от другой общины «небольшинства» (квота есть и на посты заместителей министра (ст.96).

Отдельный раздел касается местного самоуправления и территориальной организации. Основной единицей местного самоуправления являются муниципалитеты, которые обладают высокой степенью автономности, имеют право на развитие межмуниципальных связей и трансграничного сотрудничества. Государство может делегировать муниципалитетам предусмотренные законом компетенции (ст.ст.123, 124).

При анализе примененных и применяемых в Косово структурных техник заметно, что они гарантируют скорее представительство меньшинств, а не их участие в принятии решений. Если «Конституционные рамки» 2001 г. предусматривали элементы консociонализма (возможность меньшинств блокировать нежелательное законодательство на уровне Президиума парламента и в ходе законодательного процесса), то в действующей конституции этого нет. Отсутствует (в отличие от Боснии и Герцеговины) верхняя палата легислатуры: вместо нее введен Консультативный совет общин при президенте. Меньшинства не могут влиять и на избрание парламентом президента (для победы кандидата необходимо большинство в 2/3 голосов из 120): демографический состав Косово не позволяет меньшинствам претендовать на более чем 10% мандатов в добавление к квоте (20). Правда, президент не обладает эффективными властными

полномочиями (определены в ст.84). Политическая практика подтверждает, что слабый институт президентства, как и децентрализация власти в целом, способствуют выживаемости фрагментированных политий.

Вновь обращает на себя внимание повсеместное применение в конституции термина *община*, а не *меньшинство*. Признание существование общин обычно предполагает систему соучастия во власти (*power-sharing*), которую имеющиеся в настоящий момент центральные институты не обеспечивают. Эта двойственность прослеживается и в другом: конституция подчеркивает «высокую степень автономности муниципалитетов», однако не затрагивает вопрос о разграничении компетенций и территориальной/ этнической автономии. Очевидно, сербские анклавы в Косово рассматриваются как временные. Объем «нетерриториальной автономии» невелик: это в основном культурно-образовательные права. По-видимому, в отличие от БиГ, международные силы решили снять акцент с территориальных размежеваний, чтобы сохранить видимую целостность Косово.

Однако анализируя конституционные механизмы с точки зрения доступа сербского и других меньшинств к принятию решений, нельзя забывать, что в Косово отсутствовало важнейшее «предусловие» консоциализма – готовность элит сегментов к сотрудничеству. При исключительно негативном состоянии межэтнических отношений и после одностороннего провозглашения независимости расширение политических прав общины косовских сербов блокировало бы политический процесс. Конституция содержит институциональный минимум демократии, который позволяет международным силам сохранять лицо. Сложившаяся политическая ситуация также предполагает продолжение активной деятельности в Косово международных организаций в качестве административно-политических и экономических «подпорок» нового государства.

**Переформатирование международного присутствия после объявления независимости Косово.** ЕС в феврале 2008 г. принял решение о развертывании в Косово крупнейшей в своей истории Миссии по вопросам законности и правопорядка (МВЗП)<sup>24</sup>, к которой по замыслу «архитекторов» должны постепенно перейти полномочия МООНК (СБ ООН одобрил ее размещение постфактум - в ноябре 2008 г.). Цель Миссии - содействие косовским властям, судебным инстанциям и правоохранительным органам в продвижении к устойчивой и контролируемой обстановке, в развитии и укреплении независимой мультиэтнической судебной системы, полицейской и таможенной служб и др.<sup>25</sup>

Полицейский мандат МВЗП предусматривает не только помощь в формировании полиции, но и возможность прямого вмешательства для предотвращения насилия против общин «небольшинства» или в случае «политического вли-

яния», нарушающего принципы верховенства закона. Судьи и прокуроры МВЗП непосредственно участвуют в деятельности судебной системы в «смешанных командах», включающих и местные кадры.

Введена должность Международного гражданского представителя (МГП), который возглавляет Международную гражданскую службу (МГС)<sup>26</sup>. Ее занимает спецпредставитель ЕС в Косово уроженец Нидерландов Питер Фейт. Назначает МГП так называемая Международная руководящая группа (МРГ)<sup>27</sup>, в которую входят страны, признавшие независимость Косово (поскольку 5 членов ЕС ее не признали, ЕС как единое целое не может официально сформулировать свою позицию; это делает глава МГС). Девиз МГС - «Международная поддержка европейскому будущему [Косово]», основная задача – политическое консультирование лидеров правительства и общин.

Один из приоритетов МГС - наблюдение за обеспечением прав и свобод сербского меньшинства. Она признает целесообразность установления привилегированных отношений между населенными неалбанцами (преимущественно сербами) муниципалитетами края и Белградом без создания параллельных структур власти в северном Косово.

Наконец, продолжает свою деятельность МООНК, против сворачивания которой в нарушение резолюции СБ №1244 летом 2008 г. резко выступила Россия. Именно специальный посланник Генерального секретаря ООН в качестве главы МООНК является высшим международным чиновником в Косово. Однако власти Приштины предпочитают взаимодействие с признавшей новый статус Косово МВЗП. Муниципалитеты на севере Косово и в северной Митровице, наоборот, полагают МООНК и многонациональные Силы для Косово (КФОР) единственным легитимным международным институтом<sup>28</sup>.

В докладе Генерального секретаря по поводу деятельности МООНК (июнь 2009 г.) отмечается, что правительство «Республики Косово» считает резолюцию № 1244 утратившей силу и поддерживают минимальные контакты с главой Миссии. Тем не менее, между МООНК и косовскими официальными лицами осуществляется «практическое сотрудничество». МВЗП продолжает действовать под эгидой ООН и *de jure* не нарушает «статусно-нейтральной рамки» резолюции СБ. Между МООНК и МВЗП имеет место обмен информацией и координация деятельности по предметам, представляющим взаимный интерес.

Отдельным компонентом в структуре МООНК с 1999 г. является Миссия ОБСЕ в Косово<sup>29</sup>, мандат которой включает защиту прав общин, укрепление законодательной и исполнительной власти, развитие потенциала людских ресурсов, демократизацию (развитие гражданского общества и местных СМИ), организацию выборов (до 2008 г.) и др.<sup>30</sup>

Очевидно, что в Косове существует проблема параллелизма в деятельности международных структур, которая имеет не технический, а политический характер и не способствует включению косовских сербов в новое политическое пространство.

#### **Механизмы гомогенизации населения.**

Относительно социокультурной интеграции населения Косово в деятельности международных структур преобладает нормативный подход: утверждение позитивных ценностей политической правомочности этносов. По сути, они приравнивают мультиэтничность к присутствию различных этнических групп на одной территории и при этом обращают мало внимания на их взаимодействия. В Косово официальная поддержка гражданского общества не сопряжена с поддержкой какого-либо институционального и/или иного макрополитического подхода для формирования/управления мультиэтничностью. Однако в политической науке преобладает иное понимание мультиэтничности: по мнению исследователей, основой для такого сообщества должно быть взаимное признание и включение всех групп в политический процесс, т.е. возможность реально пользоваться равными правами<sup>31</sup>.

Макроэкономическая ситуация в Косово остается негативной. Большинство предприятий, созданных еще в период СФРЮ, не работают. В 2008 г. в Косово легально действовали 67.950 компаний (6.946 – неиндивидуальный бизнес, 61.004 – индивидуальный). На 96% предприятий занято от 1 до 4 человек<sup>32</sup>. Преобладание индивидуальных и мелких предприятий не способствует формированию единого рынка.

Уровень безработицы в Косово – один из наиболее высоких в мире. Согласно официальной статистике, она составляет 45,4%, а среди лиц от 15 до 24 лет – более 73%<sup>33</sup>, что нельзя не рассматривать как потенциальную опасность не только для края, но и региона в целом. По данным Всемирного банка, около 45% населения живут в бедности, а 17% – в крайней бедности (не в состоянии удовлетворить элементарные нужды в продуктах питания)<sup>34</sup>.

Молодежь уходит в теневой и криминальный секторы, которые по самым оптимистическим оценкам, составляют 20-30% местной экономики<sup>35</sup>.

В 2009 г. ВВП составил 3912,4 млн. евро, а ВВП на душу населения – 1795 евро; реальный экономический рост был равен 2,9%<sup>36</sup>. Следует учитывать, что официальные данные не вполне соотносятся как с потребностями края, так и с его реальными доходами. По оценке МВЗП, 15-20% экономики Косова контролируются организованной преступностью<sup>37</sup>. Значительная часть населения занята в транзите наркотиков<sup>38</sup>.

Тем не менее, в перспективе Косово может быть привлекательным для инвестиций. Официальное сербское информационное агентство

ТАНЮГ со ссылкой на данные на данные Всемирного банка сообщало, что стоимость минеральных ресурсов Косово составляет более 19 млрд. долл.<sup>39</sup> Имеют значение также военные объекты НАТО и потенциальная энергетическая инфраструктура Косова<sup>40</sup>.

В настоящее время международные структуры не обладают возможностями для быстрого повышения занятости и уровня жизни населения, что препятствует этнической гомогенизации и поддерживает нестабильность. Из успехов МГС следует отметить окончание формирования в 2009 г. экономических регулятивных институтов, чрезвычайно важных для несоревновательных рынков:

- Службы по регулированию электроэнергетики;
- Независимой комиссии по полезным ископаемым;
- Службы по регулированию телекоммуникаций;
- Службы гражданской авиации;
- Независимого управления по регулированию железнодорожного транспорта;
- Службы регулирования водных запасов и сточных вод;
- Центрального Банка<sup>41</sup>.

Что касается используемых социокультурных механизмов гомогенизации, то их немного. Это в первую очередь «политкорректные» флаг и гимн. Проект флага победил на специальном международном конкурсе (шесть серебряных пятиконечных звезд символизируют шесть народов, проживающих на территории Косово), а гимном стала албанская мелодия без слов под названием «Европа»<sup>42</sup>. Правда, сербы в РК сохраняют флаги Сербии. По закону о местном самоуправлении 2008 г., муниципалитеты должны иметь собственные символы, включая герб, печать и флаг (ст.7.1)<sup>43</sup>. Руководство сербских школ в Северном Косове работает в соответствии с указаниями Министерства образования Сербии. Более того, самым активным общественным и при необходимости политическим институтом для косовских сербов выступает сегодня Сербская православная церковь<sup>44</sup>.

МГС финансово поддерживает деятельность неправительственных организаций, занимающихся интеграционными проектами (создание радиовещания на албанском, сербском, турецком и цыганском языках, организация мультиэтничных летних лагерей для детей и молодежи и др.).

Подавляющее большинство сербского населения Косова бойкотировало парламентские выборы 2007 г. и досрочные парламентские выборы 2010 г. как «незаконные». Однако в выборах все-таки участвовали несколько сербских партий и групп, в основном представлявшие избирателей анклавов центра и юга страны, ко-



торые, как и другие партии меньшинств, получили зарезервированные за ними согласно квоте места (20 из 120). Победу предсказуемо одержали албанские националисты: первой в обоих случаях была Демократическая партия Косово во главе с Хашимом Тачи (соответственно 34,3 и 32,11% голосов), второй – оппозиционная Демократическая лига Косово (22,6 и 24,69%)<sup>45 46</sup>

Партийная система РК сильно фрагментирована; только 5 албанских партий набирают на выборах более 5% голосов и проходят в парламент. В парламенте был учрежден постоянный Комитет по правам и интересам общин, но на высоких или сколько-нибудь заметных постах в РК до сих пор нет ни одного серба.

В рамках планов международных присутствий по преодолению самоизоляции сербов и снижению этнополитической конфликтности огромное значение имеет децентрализация управления. Это означает доминирование прагматических интересов стабилизации. В этом плане ставка сделана на муниципалитеты (Закон о местном самоуправлении закрепляет принцип субсидиарности (ст.15)<sup>47</sup>.

Муниципалитеты с преобладающим сербским населением пользуются расширенными полномочиями в области здравоохранения, образования, культурных вопросов и имеют право участвовать в выборе командиров местных полицейских сил (ст.ст.19.1, 20, 21, 22.1, 23). Все муниципалитеты обладают значительными экономическими правами. Более того, им предоставлено право заключать соглашения с зарубежными органами самоуправления в соответствии со своими компетенциями. Это положение распространяется на органы самоуправления и правительственные институты Сербии, включая оказание финансовой и технической помощи с ее стороны (ст.30.1, 2).

МГС активно занимается подготовкой технических команд и формированием новых муниципалитетов в сербских районах, где большинство смогли бы иметь сербы<sup>48</sup>. По закону муниципалитеты располагают механизмами защиты прав общин. Каждый муниципалитет обязан учредить комитет по делам общин, который состоит как из членов собрания, так и других представителей общин. При необходимости он должен рекомендовать муниципальному собранию принять меры по обеспечению «законных интересов общин в области продвижения, выражения, сохранения и развития этнической, культурной, религиозной и языковой идентичности» (ст. 53.2).

Каждая община, проживающая в соответствующем муниципальном районе, имеет право быть представлена по меньшей мере одним представителем в муниципальном совете. В каждом муниципалитете, где общины не большинства составляют по крайней мере 10% населения, посты вице-председателя муниципального собрания и вице-мэра по делам

общин резервируются за представителями этих общин (ст.54.1, 61.1).

Большинство сербов, живущих в Митровице и северных районах, обещают никогда не признавать Косово в качестве своего государства. Однако в Приштине, южных и восточных анклавах Косова есть сербы, которые хотели бы интегрироваться. В уже упоминавшемся докладе Генерального секретаря ООН по МООНК отмечено, что многие косовские сербы, как и правительство в Белграде отвергают косовские институты власти, созданные по новой конституции. Но, тем не менее, все большее число жителей обращаются за косовскими удостоверениями личности, водительскими правами и другими документами и заключают контракты с Энергетической корпорацией Косова, чтобы обеспечить условия для повседневной жизни<sup>49</sup>.

Муниципальные выборы, проведение которых впервые организовал косовский Центризбирком (ранее это было функцией Миссии ОБСЕ), а контролировал МГП, состоялись в ноябре 2009 г. Для участия в них было зарегистрировано 74 политических субъекта (35 албанских партий, групп граждан и коалиций, 23 сербских и семь бошнякских объединений, несколько представителей от турецкого, черногорского и цыганского меньшинств). Участвовали в голосовании 45,36% избирателей<sup>50</sup>. В муниципалитетах, расположенных близ границы с Сербией, преобладали «бойкотные» настроения. На юге же Косова, где славянское меньшинство вынуждено само заботиться о себе, явка оказалась иной: в Грачанице проголосовали 23,6%, Ранилуге - 13,89%, Клокоте - 25,39%, Ново Брдо - 25,64% и Штрпце - 30,91% избирателей-сербов<sup>51</sup>. В результате сербские политики одержали победу в трех<sup>52</sup> муниципалитетах.

**Вопрос о консолидации границ РК.** В сербских муниципалитетах к северу от реки Ибар, где сербов большинство, частично функционируют сербские государственные институты, а инфраструктура связана с Сербией (единая энергосистема, транспорт и др.)<sup>53</sup>. Перед последними муниципальными выборами правительство Сербии, Сербская православная церковь и ряд лидеров косовских сербов вновь призывали соотечественников к бойкоту. Белград выступил с заявлением, что будет и далее признавать законными лишь те органы власти, которые были сформированы в итоге голосования 2008 г., организованного правительством Сербии. По понятным причинам, эти выборы могли охватить только районы Северного Косова.

В городе Косовска-Митровице, его столице, действует сербская Скупщина (собрание). Однако МООНК в целом контролирует там суды, таможню, полицию и пенитенциарные заведения и сдерживает влияние Сербии. Противостояние двух «внешних» сил позволят поддерживать самоизоляцию этого района от власти Приштины, но мешают его развитию.

Хотя Сербия продолжает вести дипломатическую и юридическую борьбу за «непризнание» Косово, в 2008-2011 гг. она делала шаги, свидетельствующие о смягчении позиции. Предложения Сербии по осуществлению плана МВЗП на практике представляли негласное признание отказа от контроля над Приштиной. В середине февраля 2008 г. в Брюсселе президент Борис Тадич заявил, что сербы никогда не признают независимость своей бывшей провинции, но они не будут мешать ее интеграции в международные финансовые институты<sup>54</sup>.

Тадич одновременно публично уделяет много внимания вопросу о будущем членстве Сербии в ЕС<sup>55</sup>, как бы связывая этот вопрос с косовским. Он даже упоминал о возможности раздела Косово и Метохии, имея в виду возвращение под сербский суверенитет Северного Косово<sup>56</sup>. Министр иностранных дел Вук Еремич не раз заявлял, что скорейшее достижение полного членства в ЕС остается главным стратегическим приоритетом страны<sup>57</sup>.

В 2010 г. ГА ООН одобрила внесенный странами ЕС и Сербией проект резолюции, содержащей призыв к диалогу между Сербией и Косово для поиска взаимоприемлемого решения<sup>58</sup>. Весной 2011 г. между Белградом и Приштиной имели место переговоры, посвященные решению повседневных проблем граждан и сближению региона с Европейским союзом.

У сербских жителей анклавов и Приштины выбор невелик: постепенная интеграция или эмиграция. У Сербии нет возможности обеспечить там эффективное функционирование административных структур. Но, поддерживая мультиэтнические муниципалитеты, Белград мог бы играть существенную роль в учреждениях, наиболее важных для местных сербов, - образовании и здравоохранении.

Нарушение территориальной целостности Косово – очень опасный шаг, который неизбежно ухудшит условия жизни для «несербских» сербов и дестабилизирует обстановку в соседних балканских государствах, активизировав роль внешних центров. Подводя итог, следует отметить, что международные структуры столкнулись в Косово с очень сложной задачей: для осуществления национального проекта там необходимо не воссоздавать, а создавать новое состояние межэтнических отношений, развивать гражданские институты, повышать профессионализм властных структур. На сегодняшний день Косово – глубоко разделенное общество с неясным долгосрочным политическим статусом населенной сербами северной части. По мнению главы МООНК Ламберто Занниера, прекрасно знающего ситуацию «изнутри», «спустя почти десятилетие после окончания конфликта в этом регионе Косово, по сути, остается этнически сегрегированным обществом..., албанцы и сербы живут порознь, в параллельных мирах»<sup>59</sup>.

В Косово опасность территориальных размежеваний и сецессий исключает использование территориальной автономии (хотя она существует де факто). Состояние межэтнических отношений, в свою очередь, не позволяет использовать механизмы консociативной демократии, эффективные в случае разделенных обществ. Вместо создания неэффективной консociации международные присутствия пошли по пути децентрализации власти, расширив права муниципалитетов, особенно сербских. Муниципальные районы со смешанным населением стали главным звеном гражданской гомогенизации населения; по существу, каждый из них – своеобразный национальный проект в микромасштабе. Учитывая, что разделение Косово по этническим линиям неосуществимо из-за проживания большинства сербов в анклавах и опасности нового витка «балканизации», такой курс представляется единственно возможным и, более того, эффективным, что подтверждают результаты недавних муниципальных выборов.

Чтобы снизить «трансграничное давление», западные страны активно используют притягательность идеи единой Европы для Сербии и Албании. Соглашение о стабилизации и ассоциации Сербии с ЕС было парафировано в ноябре 2007 г.<sup>60</sup> Албания получила официальный статус кандидата на членство в ЕС в ноябре 2009 г.

Поскольку решения по Косово не были результатом переговоров и соглашений с участием всех заинтересованных сторон, в обозримом будущем международные структуры будут вынуждены сохранять политический контроль над «Республикой Косово», гибко используя для этого формат различных миссий. Главной их целью и одновременно источником легитимации сецессии выступает поддержание внутривитой политической стабильности.

**Kudryashova I.V. External governance as a factor of legitimation in the newly formed states: 'The Republic of Kosovo'.**

**Summary:** The article focuses on the role of external governance mechanisms in the formation and legitimation of semi-recognized 'Republic of Kosovo'. It is stated that international structures stressed the normative approach based on positive values and political rights of ethnic communities and ensuring their political representation rather than interaction. In Kosovo the location of Serb enclaves makes territorial autonomy and ethnoterritorial separation unfeasible and the only possible space for interethnic cooperation lies at the local level. So decentralization of power and enhancing the capacity of self-government form the current policy framework. Talks on European Union membership also serve as a barrier to political pressure from Serbia and Albania. On the whole Kosovo remains a deeply fragmented society with unclear long-term political status (especially in the case of its Northern part) and effective international involvement will be a need to keep it on course.



**Ключевые слова**

Косово, Организация Объединенных Наций, международное управление, государственное строительство, этнополитическая раздробленность, права меньшинств, Сербия, сецессия, Балканы.

**Keywords**

Kosovo, United Nations, European Union, international governance, nation-building, ethnopolitical fragmentation, minority rights, institutional design, Serbia, secession, the Balkans.

**Примечания**

- \* Работа подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 09-03-00672а «Факторы международного признания и внутренней легитимации в формировании новых государств».
- 1. Официальное название в конституции Республики Сербия – Автономный край Косово и Метохия.
- 2. Процесс признания независимости Косова отслеживается на специальном сайте «Косово благодарит тебя». - // <http://www.kosovothanksyou.com>.
- 3. Всеобъемлющее предложение по урегулированию статуса Косово 2007 г. - // [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-russian.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-russian.pdf)
- 4. Constitution of the Republic of Kosovo. - // <http://www.kosovoconstitution.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>
- 5. Миссия ООН по делам временной администрации в Косове (МООНК) (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) была учреждена в 1999 г. резолюцией 1244 СБ ООН и получила широкий мандат на управление краем.
- 6. Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006. Pdf. - // [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=8&Itemid=8](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=8&Itemid=8). - P.11.
- 7. Sofalia K. Kosovo census: Unexpected results. - // [http://kosova.newsvine.com/\\_news/2011/04/20/6505061-kosovo-census-unexpected-results](http://kosova.newsvine.com/_news/2011/04/20/6505061-kosovo-census-unexpected-results); Sertolli F. Banorë = 1.8 mil./votues = 1.6 mil. // Zëri. INFO. - // <http://www.zeri.info/artikulli/1/2/23729/banore-1-8-mil-votues-1-6-mil>
- 8. UNHCR condemns violence targeting Kosovo Serb returnees. - // <http://www.unhcr.org/4513b490b.html>
- 9. Smith A.D. National identity. - L.: Penguin, 1991. - P.20-21.
- 10. Карпат К. Другие: неалбанское Косово. - // <http://www.axisglobe-ru.com/article.asp?article=272>
- 11. Конституция СФРЮ 1974 г. Ст.2. - // <http://www.sovetika.ru/sfrj/konst01.htm>
- 12. Подробнее см.: Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен/ Отв. ред. Языкова А.А. – М.: Весь мир, 2007. – С.133-134.
- 13. В 1984 г. С. Милошевич - председатель белградского горкома СКЮ, с 1986 г. - председатель Президиума ЦК Союза коммунистов Сербии.
- 14. Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006. Statistical Office of Kosovo. 2008. - // [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=521&Itemid=8](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=521&Itemid=8) - P.7.
- 15. <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1999/res1244.htm>
- 16. Текст Соглашений Рамбуйе см.: <http://www.un.org/russian/document/kosovo/99-648.pdf>
- 17. МООНК взяла на себя всю полноту законодательной, исполнительной и судебной власти в Косово.
- 18. Текст «Конституционных рамок временного самоуправления в Косово» см.: <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>
- 19. Всеобъемлющее предложение по урегулированию статуса Косово 2007 г.
- 20. Текст доклада Специального посланника Генерального секретаря ООН по определению будущего статуса Косова см.: <http://www.unosek.org/docref/report-russian.pdf>
- 21. См.: Всеобъемлющее предложение по урегулированию статуса Косово 2007 г.
- 22. Constitution of the Republic of Serbia: // [http://www.mfa.gov.rs/Facts/UstavRS\\_pdf.pdf](http://www.mfa.gov.rs/Facts/UstavRS_pdf.pdf). - P.2.
- 23. Constitution of the Republic of Kosovo.
- 24. Официальный сайт МВЗП (European Union Rule of Law Mission, EULEX): // <http://www.eulex-kosovo.eu>
- 25. См.: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo // Official Journal of the European Union, L 42/92. 16.02.2008. // <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2>
- 26. Официальный сайт Международной гражданской службы (International Civilian Office): // <http://www.ico-kos.org/?id=1>
- 27. О Международной рабочей группе (International Steering Group) см.: // <http://www.ico-kos.org/?id=3>
- 28. Report of the Secretary-General on Interim Administration Mission in Kosovo: // [http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg\\_kosovo\\_report-100609.pdf](http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg_kosovo_report-100609.pdf) - P.1-2.[http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg\\_kosovo\\_report-100609.pdf](http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg_kosovo_report-100609.pdf)
- 29. Сайт Миссии ОБСЕ в Косово: // <http://www.osce.org/kosovo/>
- 30. См.: <http://www.osce.org/kosovo/13197.html>
- 31. См.: Taylor Ch. Multiculturalism and «The Politics of Recognition». - Princeton: Princeton University Press, 1992; Taylor Ch. et al. Multiculturalism: Examining The Politics of Recognition. - Princeton: Princeton University Press, 1994; Law and Morality. Readings in Legal Philosophy. - Toronto, Buffalo, London: Toronto University Press, 2007. – Part 2. Equality; Habermas J. Between Naturalism and Religion. – Cambridge, Malden: Polity Press, 2008.
- 32. Statistical Repertoire of Enterprises in Kosovo 2004 - 2008. Pdf. Statistical Office of Kosovo. - // [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=12&Itemid=8](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=12&Itemid=8). - P.8, 41.
- 33. Эти и другие данные о рынке труда в Косово см.: Results of the labour force survey 2009. Pdf. Statistical Office of Kosovo // [http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=16&Itemid=8](http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=16&Itemid=8)
- 34. World Bank. Kosovo Brief - 2010. - // <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/KOSOVOEXTN/0,,contentMDK:20629286~menuPK:297777~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:297770,00.html#econ>
- 35. См.: Сысоев Г., Болконский В. Проект «Косово» // Ъ-Власть, 2008. - №7 (760). - // <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=856124>
- 36. Gross domestic product in Kosovo 2004-2009. Pdf. National Account. Statistical Office of Kosovo. - // [http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=13&Itemid=8](http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=13&Itemid=8)
- 37. См.: Vanderhaeghen W. Independent Kosovo faces an uncertain economic future. – 2008. - February 21. - // <http://rationaleuropean.wordpress.com/2008/02/21/independent-kosovo-faces-an-uncertain-economic-future/>
- 38. О путях транспортировки наркотиков см.: Овчинский В. Косово и наркотрафик. – 2008. - // [http://www.psj.ru/saver\\_national/detail.php?ID=11694](http://www.psj.ru/saver_national/detail.php?ID=11694)
- 39. См.: Сысоев Г., Болконский В. Указ.соч.
- 40. Подробно о военных и энергетических проектах см.: Пономарева Е. Квазигосударственность как инструмент гегемонии: казус Косова. – III. - // <http://fondsk.ru/article.php?id=1746>

41. См.: Economic Regulators in Kosovo. ICO. – 2009. – August. - // <http://www.ico-kos.org/d/20091006Regulators%20Report%20-%20FINAL%20-%20English.pdf>
42. <http://www.lenta.ru/news/2008/06/15/kosovo/>
43. Law on Local Self Government 2008. - // [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L040\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf)
44. Мартынова М. Проблема Косово: этнический фактор // Конфликт в Косово и международная безопасность. - // <http://www.polit.ru/research/2009/10/12/martynova.html>
45. Результаты парламентских выборов 2007 г. и распределение мест по общинам см.: [http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=60&lang=en](http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=60&lang=en) ; [http://www.osce.org/documents/mik/2007/07/39006\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2007/07/39006_en.pdf)
46. Izbori za skupštinu Republike Kosovo 2010. - // <http://www.kqz-ks.org/SKQZ-WEB/al/zgjedhjetekosoves/materiale/rezultatet2010/1.%20Rezultatet%20e%20pergjithshme.pdf>
47. Law on Local Self Government 2008.
48. См.: ICR Declares four new municipalities ready for establishment. - // [http://www.ico-kos.org/d/090915\\_municipal\\_elections\\_ENG.pdf](http://www.ico-kos.org/d/090915_municipal_elections_ENG.pdf)
49. Report of the Secretary-General on Interim Administration Mission in Kosovo. 2009.
50. <http://www.balkaninsight.com/?tpl=899>
51. Сербы взяли немного власти в Косово <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1276415> ; Результаты муниципальных выборов см.: Preliminary Mayoral Results – 2009. - // <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/23759/>
52. Голосование проходило в 36 из 38 муниципалитетов; в двух оставшихся оно будет проведено позднее в связи с реорганизацией.
53. См.: // <http://lenta.ru/news/2008/06/16/parliament/>
54. Дневник. – 2009. – 16 февраля. - // <http://www.dnevnik.bg>
55. Тадич: Сърбия може да подаде молба за еврочленство преди края на 2009 г. Дневник. – 2009. – 2 ноября. - // [http://www.dnevnik.bg/evropa/razshiravane/2009/11/02/809188\\_tadich\\_surbii\\_moje\\_da\\_podade\\_molba\\_zh\\_evrochlenstvo/](http://www.dnevnik.bg/evropa/razshiravane/2009/11/02/809188_tadich_surbii_moje_da_podade_molba_zh_evrochlenstvo/)
56. <http://smi2.ru/konstanta33/c61597>
57. Отчет заседания Совета Безопасности ООН (S/PV.6023). - 26 ноября 2008 г. – // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N08/620/43/PDF/N0862043.pdf?OpenElement> . - С.7.
58. Adopting consensus resolution (GA 10980). - // <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10980.doc.htm>
59. Отчет заседания Совета Безопасности ООН (S/PV.6023). - 26 ноября 2008 г. – С.4.
60. Главной причиной, затормозившей подписание соглашения, считается позиция Нидерландов, чье правительство уязвляет ратификацию документа с поимкой и выдачей Гаагскому трибуналу двух обвиняемых сербской национальности.