

Регулирование региональных конфликтов: уроки Боснии

Екатерина Соколова



За последние 15–20 лет мировое пространство пополнилось множеством «замороженных» конфликтов. Почти полтора десятилетия существуют непризнанные государства на Днестре и на Кавказе. Постоянно угрожают безопасности региона межнациональные процессы на Балканах. Институциональное устройство Афганистана и Ирака, установленное после завершения военных операций, не достигает своих целей.

В связи с этим можно говорить о кризисе сложившихся подходов к урегулированию региональных конфликтов и о необходимости критического переосмысления самой парадигмы институционального миростроительства.

В последней трети XX в. одним из основных инструментов регулирования конфликтов стал институциональный дизайн. Как показал опыт применения подходов, ориентированных на пассивное поддержание мира, вмешательство миротворческих сил только «замораживает» ситуацию, возвращая конфликт в латентную стадию, но

не смягчает породившие его противоречия. Для регулирования конфликтов нужны были дополнительные инструменты.

Постепенно конфликтологи пришли к выводу, что таким инструментом может быть образование новых политических институтов, формирование политического дизайна, обеспечивающего непрерывный процесс согласования интересов конфликтующих сторон. Вооруженные конфликты возникают, как правило, тогда, когда какое-либо меньшинство долгое время не имеет возможности выразить и отстаивать свои интересы политическим путем. Открытие каналов доступа к принятию решений, создание политических площадок для непрерывного диалога между конфликтующими сторонами превращаются в важнейший инструмент регулирования конфликтов.

Начиная с 1980-х годов «миростроительство» (peace-building) становится органической частью миротворческих операций наравне с действиями международных сил по установлению и поддержанию мира (peace-keeping). Впервые эта стратегия была опробована в конце 1980-х годов в Анголе.

Предложенная Генеральным секретарем ООН Бутросом Гали программа мирного урегулирования включает несколько этапов: 1) прекращение огня путем вмешательства международного миротворческого контингента; 2) «миростроительство» — установление новых формальных институтов, позволяющих мирно разрешать политические, социальные, национальные, религиозные противоречия; 3) консолидация, достижение устойчивого мира [Бутрос Гали 1992; An Agenda For Peace 1993].

Международное сообщество видит возможности для миростроительства лишь в рамках той или иной модели политической демократии. Как отмечалось в выступлении Генерального секретаря ООН на открытии Всемирной конференции по правам человека в 1993 г., «демократия — это не модель, которую должны копировать некоторые государства, а цель, которую должны достичь все народы» [Права человека: общий язык человечества 1995: 23]. Тем не менее демократическое миростроительство может принимать различные формы.

Мирное регулирование в Боснии и Герцеговине представляет собой наиболее масштабный опыт использования институционального миростроительства. Рассмотрение особенностей институционального дизайна в этом регионе дает возможность выявить многие лакуны в методологии и практике миростроительства, главная из которых — недостаточное внимание к неформальным институтам.

С 1995 г. в Боснии и Герцеговине были опробованы различные институциональные схемы, в разработке которых принимали участие многие экспертные институты. За это время в обеих ее составляющих — в Республике Сербской и в Федерации Босния и Герцеговина — произошла смена политических поколений,

политическую сцену покинули прежние лидеры: в 1996 г. был отстранен от власти Р. Караджич, ушел из жизни А. Изетбегович. Под эгидой ОБСЕ были проведены реформы избирательного законодательства. В 2001 г. полномасштабному реформированию подверглась система управления единой Боснии и Герцеговины.

Несмотря на это, ситуация в целом не меняется. Страна остается в списке «несостоявшихся» государств [Failed States Index 2007]. Этноконфессиональные различия по-прежнему во многом определяют политические действия. Самостоятельное функционирование политической системы затруднено. Крайне высокие издержки принятия решений, постоянные правительственные кризисы, сохранение лидерства старых партий военного времени, выступающих под националистическими лозунгами, вынужденное продление мандатов международных организаций — таковы неотъемлемые атрибуты внутриполитической жизни Боснии и Герцеговины.

Дейтонское устройство: предыстория и ограничения

Современное государство Босния и Герцеговина возникло в результате распада Социалистической Федеративной Республики Югославия, который сопровождался резким усилением националистических настроений в регионе. В сегментированной по национально-религиозному признаку Боснии, провозгласившей независимость в 1991 г., политическая борьба переросла в вооруженное противостояние.

Политический выбор населения определялся, в первую очередь, этноконфессиональной принадлежностью. Это наглядно показали первые же многопартийные выборы, состоявшиеся в 1990 г. Тогда

представительство в боснийском парламенте получили Сербская национальная организация, Мусульманская национальная организация, Хорватский национальный союз и Хорватская католическая ассоциация. Впоследствии эти организации образовывали между собой краткосрочные, неустойчивые коалиции. С 1920 по 1938 гг. в Югославии прошли 7 выборов на многопартийной основе, и каждый раз большинство голосов получали национальные партии [Manning, Antic 2003: 48]. Следующие многопартийные выборы состоялись лишь в 1990 г.

Долгое время этноконфессиональная конфронтация в Боснии и Герцеговине сдерживалась в рамках более широкой югославской политической общности с помощью авторитарных институтов. Эволюция югославского федерализма в 1970-е годы привела к большей автономии национальных республик, к повышению роли местных национальных общин в хозяйственной и политической жизни страны, особенно во фрагментированной в этническом отношении Боснии. Постконфликтное институциональное устройство страны во многом повторяет модель югославского федерализма, хотя и отличается от нее меньшей гибкостью и меньшей способностью к компромиссам.

Можно утверждать, что сложившаяся к началу конфликта в республике ситуация асимметричного полимодального распределения интересов, при котором политические лидеры и партии достигают максимального выигрыша, ориентируясь на националистические группы, крайне затрудняла процесс формирования сферы медианных интересов и достижение общественного согласия. Именно стремление лидеров партий достичь политических целей под лозунгами суверенитета и независимости привело к

эскалации конфликта, насилию и войне в регионе, в которую пришлось вмешаться ведущим мировым державам.

Неопределенность позиций мировых держав, прежде всего Германии, Франции и США, в отношении боснийского кризиса позволила сторонам эффективно манипулировать силовым ресурсом международного сообщества и тем самым усугубила конфликт. В результате победила точка зрения, согласно которой законное мусульманское правительство республики вынуждено противостоять сербским и хорватским сецессионистам. Таким образом, вмешательство США и НАТО фактически было в пользу мусульман. Подобный подход во многом обусловил и институциональное развитие страны после завершения вооруженного противостояния, и санкции, принимавшиеся международным сообществом против сербов и хорватов. Об этом же свидетельствуют диспропорции в распределении экономической помощи: в первые годы после заключения Дейтонского соглашения (1995 г.) Республика Сербская не получала иностранную помощь, сербские и хорватские кандидаты исключались из бюллетеней за нарушение дейтонских принципов и т.д. Из-за неопределенности позиций мирового сообщества и затянувшегося противостояния многие возможности мирного урегулирования были утрачены.

Тем не менее в 1992–1995 гг. были предприняты несколько попыток мирного регулирования ситуации в республике с участием международных посредников, которые дали следующие результаты:

- изменилась структура сторон, вследствие чего переговоры превратились в билатеральный процесс, а Сербия отказалась от поддержки Республики Сербской;

- была разработана концепция кантонов;
- расширился предмет переговоров, прежде всего за счет дополнительных параметров оценки распределения территорий между основными субъектами Боснии и Герцеговины;
- появились два образования — Республика Сербская и Федерация Босния и Герцеговина;
- было налажено обсуждение сторонами гражданских и военных вопросов, что способствовало снижению уровня конфликтности представлений.

Дейтонское соглашение в значительной степени закрепило и систематизировало результаты, достигнутые на предыдущих этапах переговорного процесса. При этом его разработчикам пришлось не столько учитывать реальные потребности сторон, сколько выстраивать базовый конституционный дизайн на основе сложившегося статус-кво. Определяющим принципом была защита позиций и интересов групп, а не эффективное налаживание диалога.

Дейтонское соглашение стало рамочным для создания стабильного территориального образования со своими уникальными внутривнутриполитическими институтами. Институциональный дизайн Боснии и Герцеговины по этому соглашению был призван, с одной стороны, наладить систему постоянных переговорных институтов, способствующих разрешению любых споров между сербами, хорватами и мусульманами и восстановлению доверия между политическими элитами, с другой — защитить приоритеты сторон. Это давало национальным группам широкие возможности для торга и широчайшую автономию, что

в принципе не отвечало целям достижения согласия в обществе.

Постконфликтное устройство Боснии и Герцеговины базируется на Конституции (1994 г.). Серьезными уступками, повлиявшими на дальнейший ход мирного регулирования в стране, стали разделение власти между национальными группами, предоставление Республики Сербской широкой автономии, а правовым субъектам — права ведения самостоятельной внешней политики.

Положения Конституции о гражданстве и внешней политике изначально ставили под сомнение сами понятия суверенитета и единства страны. Так, например, статьей 1.7 утверждается многоуровневое гражданство — государства и его составляющих [Международные организации и кризис на Балканах 2000: 239]. Кроме того, гражданам Боснии и Герцеговины разрешается одновременно быть гражданами другой страны, если между двумя странами заключен соответствующий договор, одобренный парламентом Боснии и Герцеговины. Согласно статье 3.2, «образования имеют право устанавливать особые параллельные отношения с соседними государствами, сообразуясь с суверенитетом и территориальной целостностью Боснии и Герцеговины» [Международные организации и кризис на Балканах 2000: 241]. (Федерация Босния и Герцеговина подписала рамочное соглашение с Хорватией в 1998 г., а Республика Сербская — с Федеративной Республикой Югославия в 2001 г.) В статье 3.1 прописаны сферы компетенции государства и его институтов: внешняя политика и торговля; таможенная политика; монетарная политика (совместно с Центральным Банком Боснии и Герцеговины, находящимся под международным контролем); миграционная политика и регулирование вопросов

возвращения беженцев; международная и межгосударственная (между образованиями) правоохранительная деятельность; создание и функционирование общих и международных средств связи; регулирование межгосударственных (между составляющими) перевозок и контроль над воздушным транспортом [Международные организации и кризис на Балканах 2000: 241]. В соответствии со статьей 3.3 все другие «правительственные функции и полномочия», в том числе в сфере обороны, относятся к ведению образований [Международные организации и кризис на Балканах 2000: 241]. Таким образом, конституционная модель Боснии и Герцеговины базируется на концепции диффузного, многоуровневого суверенитета и гражданства. Разрешены множественные формы и уровни гражданства. Суверенитет передается одновременно вниз и вовне: образования являются носителями всех оставшихся властных и иных функций, им разрешено устанавливать и развивать особые отношения с соседними странами — Хорватией и Сербией-Черногорией.

Следует учитывать, что институциональные системы в Федерации Босния и Герцеговина и в Республике Сербской имели принципиальные различия, которые были закреплены в их конституциях, подготовленных еще в ходе конфликта. Потребовалось проведение конституционной реформы, которая унифицировала институциональные системы двух образований, в результате чего уровень интеграции несколько повысился.

Переговорный характер институтов Боснии и Герцеговины

Процесс становления институциональной системы постконфликтной Бос-

нии и Герцеговины носил переговорный характер. Рассмотрение сквозь призму теории переговоров позволяет предложить следующую периодизацию этого процесса.

Первый период — *формирование первичных политических институтов*:

- ноябрь – декабрь 1995 г. — установление общих рамок соглашения;
- январь – сентябрь 1996 г. — «торг о деталях»;
- сентябрь – ноябрь 1996 г. — учредительные выборы и создание государственных институтов;
- ноябрь 1996 – сентябрь 1998 гг. — апробация моделей и изучение ситуации.

Второй период — *реформирование институциональной системы*:

- декабрь 1998 – август 2001 гг. — поиск оптимальных электоральных решений для Боснии и Герцеговины (исследование ситуации, апробация различных моделей, торг о деталях постоянного избирательного закона и установление новых правил игры);
- июль 2000 – 2003 гг. — конституционная реформа в Боснии и Герцеговине (определение общих рамок межнационального взаимодействия и поиск институциональных воплощений).

К концу декабря 1995 г. участники переговоров достигли рамочных соглашений, предопределивших институциональный дизайн Боснии и Герцеговины и ее составляющих. Речь идет, прежде всего, о Дейтонском соглашении, которое положило конец вооруженному противостоянию и послужило отправной точкой для политических преобразований в стране, а также о Вашинг-

тонском соглашении*, заложившем основы взаимодействия мусульман и хорватов в рамках Федерации Босния и Герцеговина (вместе с Республикой Сербской она образует сегодняшнее государство Босния и Герцеговина).

В «Рамочном соглашении о мире в Боснии и Герцеговине» [Международные организации и кризис на Балканах 2000: 205–284], согласованном на военной базе в Дейтоне к 21 ноября 1995 г. и подписанном сторонами 14 декабря того же года в Париже, были закреплены общие конституционные основы государства. В течение следующих шести месяцев дейтонские принципы детализировались, а также разрабатывались конкретные институциональные механизмы их реализации.

На следующем этапе, с января по сентябрь 1996 г., — от подписания Дейтонского соглашения до учредительных выборов — шел торг о деталях формирования и функционирования политических институтов Боснии и Герцеговины. Институтами выработки решений в то время являлись в основном международные организации и дискуссионные площадки, базировавшиеся как в самой Боснии и Герцеговине, так и за ее пределами.

Весной 1996 г. под контролем международных сил были созданы переговорные институты, призванные согласовать параметры будущего институционального устройства страны, — Объединенная временная комиссия (Joint Interim Commission) и Объединенная гражданская комиссия (Joint Civilian Commission).

В Объединенную временную комиссию, представлявшую собой консультативный орган, вошли премьер-министры Боснии и Герцеговины, Федерации Босния и Герцеговина и Республики Сербской. Деятельность комиссии регламентировалась Приложением II Конституции Боснии и Герцеговины. Заседания проводились еженедельно под председательством Верховного представителя международных сил. Важнейшими задачами комиссии были согласование первичного пакета законов, необходимых для начала работы общих институтов Боснии и Герцеговины после выборов и конституционных изменений, а также обсуждение текущих политических и экономических вопросов с целью координации проводимой правительствами политики. Для подготовки работы органов государственной власти после выборов была учреждена специальная подкомиссия. Объединенная временная комиссия являлась не только переговорным институтом, но и органом контроля мирового сообщества над внутренней политикой страны.

Объединенная гражданская комиссия, действовавшая на более низком уровне, состояла из представителей правительств Боснии и Герцеговины, Республики Сербской и Федерации Босния и Герцеговина, международных организаций и командующего международных вооруженных сил (IFOR). Возглавлял комиссию заместитель Верховного представителя. Аналогичные комиссии были сформированы на региональном уровне. В их задачу входило формирование органов исполнительной и

* Речь идет о так называемом «Соглашении о Федерации», заключенном в Вашингтоне между хорватами и мусульманами, которые договорились о совместных действиях против сербской стороны и о создании единой мусульмано-хорватской Федерации Босния и Герцеговина. — *Прим. авт.*

законодательной власти страны о решениях международных структур в области регулирования конфликта и модерирование политики правительств.

После учредительных выборов, состоявшихся 14 сентября 1996 г., на смену Объединенной временной комиссии пришли постоянные органы власти, также носившие переговорный характер, — Президиум и Совет министров. Объединенная гражданская комиссия продолжила свою работу вместе с Верховным представителем международных сил.

Однако окончательное установление «правил игры» затягивалось. Итоги всеобщих выборов не устроили международное сообщество. Уже в ноябре 1996 г. мандаты международных агентств были продлены, а рамки переходного периода, ограниченные по Дейтонскому соглашению одним годом, расширены до трех лет. Одновременно были сокращены сроки мандатов всех выборных органов власти — с четырех до трех лет. В дальнейшем Верховный представитель международных сил получил дополнительные полномочия, позволившие ему проводить политические преобразования фактически без согласования с конфликтующими сторонами. С 1997 г. он приобрел право увольнять чиновников и снимать с должностей избранных политиков, а также единолично принимать законы, не дожидаясь решения парламента Боснии и Герцеговины [PIC Bonn Conclusions Bosnia and Herzegovina 1997]. Все эти меры преследовали одну цель — создать систему, способствующую более быстрой смене политических элит и ускорению процесса консолидации. Вместе с тем они порождали безответственность местных политиков и чиновников и коррупцию.

В 1998 г. боснийский член Президиума А. Изетбегович обратился в Конституци-

онный суд Боснии и Герцеговины по поводу несоответствия конституций образований Дейтонскому соглашению. Принятое через два года решение [Partial Decision 2000] послужило основой для радикальных преобразований политической системы страны. Одновременно велись поиски оптимальной модели избирательной системы.

Институциональный дизайн, его изменения, ситуативное функционирование в рассматриваемый период определялись международными агентствами. И сегодня в органах власти Боснии и Герцеговины присутствуют иностранные представители. По Конституции, трое из девяти судей Конституционного суда назначаются президентом Европейского суда по правам человека и не могут быть гражданами ни одного из государств бывшей Югославии. Экономические, политические и военные аспекты жизни страны практически полностью регулируются ОБСЕ, НАТО, МВФ, Международным Банком реконструкции и развития и др. Координировать их работу призван Верховный представитель.

Система политических институтов, разработанная для Боснии и Герцеговины, включала широкий набор переговорных механизмов. В целом институциональный дизайн Боснии и Герцеговины находился в общем русле консоциального подхода. Основные механизмы были заложены Дейтонской конституцией и первоначально действовали, главным образом, на уровне общих институтов, а затем были распространены на другие уровни управления. Основными механизмами стали:

- широкая автономия сегментов, реализованная через федерализацию и кантонизацию Боснии и Герцеговины, а также специальный режим для смешанных кантонов и отдельных городов;

- распределение власти (power-sharing) между тремя национальными группами — босняками, сербами и хорватами, призванное обеспечить равное влияние на процессы принятия политических решений и управления государством, независимо от численности этих групп;
- правило параллельного большинства при формировании государственных органов, позволяющее предотвратить приход к власти лидеров националистических организаций и выработать кросс-национальные политические стратегии;
- право вето для представителей национальных групп, реализуемое в принципе «жизненных интересов нации» [Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina 1994], гарантирующем защиту меньшинства от диктата большинства.

Призванные защитить интересы национальных групп, переговорные механизмы одновременно препятствовали кооперации элит, консолидации и восстановлению доверия между конфликтующими сторонами, поиску оптимальных решений. В рамках системы неэффективного торга каждая сторона могла без каких-либо ограничений блокировать любые решения. Это привело к крайней неэффективности боснийских институтов, сохранению конфликтных паттернов в политике, высокой коррупции. В этих условиях вывести международных представителей из боснийской системы политических институтов не представляется возможным, поскольку без участия третьей стороны она просто не может функционировать.

Пределы эффективности электоральных инструментов

Похожая ситуация возникает и при анализе ключевого механизма институционального регулирования конфликтов — избирательной системы.

Избирательная система влияет, прежде всего, на уровень консолидации общества. От нее зависят условия функционирования и параметры ключевых политических институтов: система органов законодательной и исполнительной власти, территориально-административное устройство государства.

Избирательная система Боснии и Герцеговины прошла в своем развитии несколько этапов.

Первый электоральный цикл — с 1996 по 1998 гг. — связан с попытками укрепления установленных институтов за счет неинституционального манипулирования: снятия кандидатов, влияния на СМИ и т.д. Поскольку система электоральных интересов оставалась неизменной, применение манипулятивных технологий привело лишь к тому, что полученные на выборах результаты оказались, хотя и более умеренными и компромиссными, но во многом искусственными.

Второй электоральный цикл — с 1998 по 2002 гг. — связан с разработкой нового избирательного законодательства.

Главная проблема для Боснии и Герцеговины заключалась в том, чтобы создать такую систему агрегации и репрезентации интересов, которая не была бы основана на национальном разделении, и при этом защитить права и интересы основных национальных групп. В стране отсутствуют сильные партии со смешанной (в национальном отношении) электоральной базой. Поэтому мировое сообщество видит

свою задачу в том, чтобы содействовать созданию и деятельности таких партий, повышению их электоральной поддержки.

В послевоенный период международные институты, прежде всего ОБСЕ, не раз меняли форму электорального дизайна на выборах разных уровней, пытаясь подтолкнуть избирателей Боснии и Герцеговины к кросс-национальным стратегиям голосования.

В 1996–2001 гг. разработка электорального дизайна для Боснии и Герцеговины отражала динамику представлений о методах регулирования межнациональных противоречий в разделенных сообществах. Первоначально в соответствии с общими положениями Дейтонского соглашения в нем использовались консociальные методы, а затем были опробованы элементы интегративного подхода.

«Правила и положения» Временной избирательной комиссии, одобренные 16 июля 1996 г. [OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina 1996], установили на выборах в законодательные органы власти пропорциональное представительство с простой квотной системой. Выборы президентов Федерации Босния и Герцеговина и Республики Сербской, а также членов Президиума должны были проходить по мажоритарной системе. На всеобщих выборах были образованы два избирательных округа, охватывавших территории Федерации Босния и Герцеговина и Республики Сербской.

Выборы Палаты представителей Боснии и Герцеговины проводились по закрытым партийным спискам. В Республике Сербской и в Федерации Босния и Герцеговина голосование проходило по отдельным бюллетеням. Места распределялись пропорционально. Минимальный барьер не устанавливался. Предложенная ОБСЕ система распределения мест в Палате

представителей должна была максимально соответствовать тому, как распределились голоса избирателей на выборах.

Согласно Конституции, Президиум Боснии и Герцеговины состоит из одного серба, избираемого напрямую от Республики Сербской, одного хорвата и одного босняка — от Федерации Босния и Герцеговина. Таким образом, серб, проживающий в Федерации, хорват или босняк из Республики Сербской, а также представитель любой другой национальной группы на территории Боснии не могут быть избраны в состав Президиума. По Конституции, в ходе первых выборов Президиум избирается на два года, в последующий период — на четыре года.

Сербский представитель в Президиуме избирается от Республики Сербской по мажоритарной системе относительного большинства. Кандидатуры босняка и хорвата включаются в единый бюллетень, в котором избиратель может отметить только одного из них. Голоса подсчитываются не по всему списку, а отдельно между хорватами и боснийцами. Избранными считаются хорват и босняк, набравшие большинство голосов среди кандидатов своей национальной группы. Таким образом, для избирателей Федерации была предусмотрена возможность кросс-национальных стратегий голосования на выборах в Президиум. Так, в 2000 г. мусульмане были уверены в победе А. Изетбеговича в боснийском списке и предпочли проголосовать за кандидата-хорвата [Manning, Antic 2003: 53–54]. Однако такая стратегия вызвала недовольство хорватской части электората. Мусульмане в два с лишним раза превосходят по численности хорватов, поэтому они могут влиять на выбор хорватского представителя в Президиуме. Первоначально предполагалось, что применение данной стратегии будет

отчасти сдерживаться правилом: председателем Президиума на первые полгода после выборов становится тот представитель, который набрал наибольшее число голосов избирателей. Хорватский представитель в действительности не имеет шансов стать первым председателем Президиума. Но если за кандидата-хорвата будет отдано много голосов босняков, то этот пост может занять сербский представитель.

К моменту учредительных выборов в Боснии и Герцеговине не все условия, необходимые для их проведения, были соблюдены: в частности, не были обеспечены свобода слова, свобода передвижения, не была создана «политически нейтральная часть беженцев вернулась в страну. Тем не менее в июне 1996 г. председатель ОБСЕ Ф. Котти назначил всеобщие выборы на 14 сентября [Certification of Elections in Bosnia and Herzegovina 1996: 4]. Как и в 1990 г., на этих выборах победили партии и лидеры военного времени.

Итоги голосования, как уже отмечалось, не устроили международные организации, вовлеченные в процесс регулирования. С 1997 г. международные акторы стали выступать за создание в стране такой избирательной системы, которая «систематически способствовала бы победе умеренных кандидатов над националистическими партиями» [Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina 2001]. В 1998 г. на встрече участников Совета по установлению мира в Мадриде было объявлено о начале подготовки нового избирательного закона, призванного обеспечить демократический и полиэтнический характер политического процесса в Боснии и Герцеговине.

Постоянный избирательный закон Боснии и Герцеговины [Electoral Law of Bosnia and Herzegovina 2001] был принят только в 2001 г. До этого момента Времен-

ная избирательная комиссия под контролем ОБСЕ опробовала на отдельных выборах целый ряд инструментов электорального дизайна, направленных на формирование мультиэтнической структуры управления на всех уровнях.

С 1996 по 2001 гг. в электоральной сфере произошли следующие изменения:

- Временная избирательная комиссия обязала партии предоставлять предвыборные программы с изложением позиций по ключевым вопросам (возвращение беженцев, права меньшинств, экономические преобразования, социальные гарантии и т.п.), которые должны были утверждаться комиссией (эта мера была призвана не допустить националистическую пропаганду в ходе избирательной кампании и наладить нормальное функционирование боснийских институтов);
- были введены обязательные квоты на представительство женщин в законодательных органах власти (по замыслу разработчиков данной нормы, она должна была способствовать более умеренным позициям партий по этнополитическим вопросам и развитию социальной политики);
- срок всех выборных мандатов был ограничен двумя годами, за исключением мандатов членов Президиума Боснии и Герцеговины, срок полномочий которых был закреплен в Конституции (его изменение означало бы нарушение Дейтонского соглашения);
- был введен принцип разделения властей на муниципальном уровне;
- утвержден «специальный режим» в смешанных кантонах (Централь-

- ная Босния и Герцеговина-Неревта), исключавший явное преобладание одной из этнических групп, с тем, чтобы кантональные правительства полнее отражали этнически смешанный состав населения данной территории;
- прошла апробацию преферентная система голосования на выборах президента и вице-президента Республики Сербской (эти посты долгое время занимали члены Сербской демократической партии; ожидалось, что новая система изменит результаты голосования);
 - была введена система избирательных округов на общегосударственных и местных парламентских выборах (2000 г.) в Республике Сербской (ранее на выборах общих органов Боснии и Герцеговины было только два избирательных округа, каждый из которых включал в себя территорию одного из субъектов);
 - была изменена система подсчета голосов выборщиков в ходе избрания Палаты народов Федерации Босния и Герцеговина, что дало выборщикам возможность не голосовать за представителя своей этнической группы;
 - был утвержден так называемый «открытый лист», позволивший избирателям отдавать свой голос как за весь партийный список, так и за отдельных кандидатов (предполагалось, что партии начнут формировать свои списки не по национальному принципу, и что возрастет электоральная поддержка более умеренных кандидатов);

- территория Боснии и Герцеговины была разделена на многосоставные (в национальном отношении) избирательные округа на выборах законодательных органов власти;
- был введен принцип «компенсационных мандатов», призванный сгладить растущую диспропорцию между полученными голосами и местами в легислатуре (на выборах 2002 г. избирательная комиссия Боснии и Герцеговины приняла решение распределить эти мандаты между партиями, не преодолевшими трехпроцентный барьер, что дало возможность участвовать в политическом процессе малым партиям, сосредоточенным на решении, в первую очередь, экономических, а не этнических проблем).

Некоторые из перечисленных выше новаций — квоты на женское представительство, разделение на многосоставные округа, «компенсационные мандаты», «открытый лист» и преферентная система выборов президента и вице-президента Республики Сербской — вошли в постоянный избирательный закон. Однако его принятие и проведение первых самостоятельных выборов под контролем национальной избирательной комиссии не положили конец дебатам, так как все усилия по созданию оптимальной электоральной модели для Боснии и Герцеговины не изменили главного — националистического характера политики ведущих партий. Это отразилось на содержании дебатов и основных лозунгах избирательной кампании 2002 г., впервые проходившей не под контролем ОБСЕ. В частности, в ходе кампании было поставлено под вопрос дальнейшее существование Республики Сербской как самостоятельного образования. В боснийской прессе широко цитировалось

заявление министра иностранных дел и руководителя Социал-демократической партии З. Лагумжия о том, что Республики Сербской после выборов не будет. В поддержку этого заявления выступил и лидер Партии демократического действия С. Тихич.

Итоги выборов 2006 г. вновь продемонстрировали силу ведущих национальных партий и стабильность электоральных предпочтений граждан постконфликтной Боснии и Герцеговины. Изменения электорального дизайна не повлияли на саму систему артикуляции политических интересов — систему осуществления политического выбора на основе этнической идентификации. Тем не менее отдельные меры способствовали реализации партиями более умеренных стратегий. Например, квоты на женское представительство привели, возможно, опосредованно, к формированию Коалиции за изменения, которая и провела основные преобразования. Но введение «открытого листа» дезавуировало это достижение.

Анализ электоральных циклов и избирательной системы Боснии и Герцеговины показывает, что на протяжении 7 лет после окончания военных действий в стране сохраняется относительно симметричное полимодальное разделение избирателей по национальному признаку, препятствующее формированию поля медианных интересов. В такой ситуации пропорциональная система и квоты на национальное представительство лишь закрепляют межнациональное разделение в политике. Максимального выигрыша политики и партии достигают за счет националистических стратегий. Уменьшить этот выигрыш и сформировать политическое поле из умеренных партий на данный момент можно только с помощью мирового сообщества и избирательной комиссии. Институциональные инструменты крайне мало влияют на позиции избирате-

лей и исход голосования. Государственные органы Боснии и Герцеговины сильно зависят от структуры коалиций. Полярность национальных интересов не позволяет создавать крупные устойчивые коалиции. Коалиции же из множества малых партий, формирующиеся под эгидой мирового сообщества, становятся заложниками высочайших транзакционных издержек. Как видим, консociальный подход к электоральному дизайну в Боснии и Герцеговине не ведет к ожидаемым результатам — к развитию устойчивой, бесконфликтной, компромиссной демократической системы.

Избирательная система ставит функционирование общих институтов Боснии и Герцеговины в зависимость от сотрудничества элит в рамках широких коалиций. На протяжении всего постконфликтного периода существования страны создание и деятельность подобных коалиций без вмешательства третьей стороны оказывались практически невозможными. Во-первых, у элит отсутствовали необходимый уровень доверия и внутренняя мотивация на сотрудничество, а у власти, несмотря на усилия мирового сообщества, долгое время находились националистические лидеры. Во-вторых, пропорциональная система (особенно построенная на использовании «открытого листа») вела к нарушению правил эффективности коалиций, прежде всего правила оптимальной величины коалиции.

Опыт Боснии и Герцеговины показывает, что электоральный дизайн, считавшийся основным инструментом институционального регулирования конфликтов, слабо влияет на достижение общественного согласия. Без содержательной работы с интересами избирателей электоральный дизайн утрачивает свою эффективность и не дает необходимых результатов в долгосрочной перспективе.

Перспективы регулирования

Различные институциональные подходы к регулированию боснийского конфликта через систему демократических институтов показали свою крайнюю ограниченность. Перспектива совместного существования сербов, хорватов и мусульман в рамках единой Боснии и Герцеговины до сих пор остается под вопросом. Национальная основа артикуляции и агрегирования интересов так и не подверглась серьезным изменениям. Принятие совместных решений и общегосударственное управление связано с огромными временными и организационными издержками. Цена боснийского регулирования для мирового сообщества на протяжении 10 лет остается очень высокой. Сохранение контроля над вооруженными силами в руках образований повышает риск возникновения нового витка конфликта, а самостоятельное установление отношений с соседними Сербией и Хорватией свидетельствует о тенденции к разделу страны. Анализ боснийской общественно-политической риторики показывает, что активизировать интеграционные процессы могут лишь ощутимый экономический подъем и отдаленная перспектива вступления в Европейский союз.

Опыт Боснии и Герцеговины позволяет выделить факторы, обуславливающие как разъединение, так и интеграцию. К первым следует отнести высокую долю беженцев, воспроизводящих негативную историческую память, а также демографические процессы, которые могут привести к новому этническому дисбалансу и пересмотру нынешнего деления. Факторы, способствующие объединению и мирному сосуществованию нации, — это экономический рост, развитие торговли, перспективы европейской интеграции и т.д. Они влияют на систему интересов граждан

Боснии и Герцеговины, снижают уровень конфликтности в обществе. Очевидно, что институциональные механизмы необходимо дополнить другими направлениями регулирования. Прежде всего, стоит обратить внимание на уровень неформальных институтов, с которого и начинается консолидация общества.

Безусловно, гражданское общество оказывает решающее влияние и на эскалацию конфликтов. Так, вовлечение широкой общественности и гражданских организаций в конфликт приводит, во-первых, к четкому оформлению интересов и позиций конфликтующих сторон, определению путей борьбы за их реализацию, что, как правило, переводит социальную напряженность из латентной стадии в открытое противостояние; во-вторых, к расширению предмета социальных фрустраций и противоречий; в-третьих, к повышению «градуса борьбы», росту агрессии; в-четвертых, к повышению ценности конфликта для государственной власти, элит, мирового сообщества.

В то же время трудно переоценить роль гражданского общества в сдерживании и нейтрализации конфликтов. Участие гражданского общества в регулировании социальной напряженности позволяет:

- организовать переговоры и выработать адекватные решения;
- наладить информационный обмен между сторонами конфликта, снизить уровень конфликтности представлений;
- повысить уровень доверия в обществе и создать неформальные институты, обеспечивающие толерантность и стабильность социальной системы, чему способствуют информационный обмен и переговоры между заинтересованными сторонами;

- изменить систему артикуляции и агрегирования интересов (например, чтобы снизить влияние националистических партий, мировое сообщество поддерживало общественные движения, отстаивающие социальные интересы; участие женских, студенческих и иных объединений в общественно-политической жизни Боснии и Герцеговины позволило проводить более социально ориентированную политику, решить множество конфликтных вопросов и расширить электоральную поддержку толерантных в национальном отношении партий).

Возможны несколько вариантов управления неформальными институтами в конфликте с целью обеспечить стабильность и перспективное развитие социально-политической системы [см. подробнее: Соколова 2006: 43–55; Соколова 2007: 53–63]. Некоторые из них вполне могут быть использованы не только в Боснии и Герцеговине, но и в других конфликтных регионах.

Первый вариант — *удовлетворение требований*. В данном случае это подразумевает сецессию и широкую автономию, далеко не всегда реализуемую.

Второй — *маргинализация предмета конфликта или фрустрации*. Речь идет о демонстрации неактуальности проблемы. В случае Боснии и Герцеговины этот путь реализуется через развитие социально-экономической проблематики в предвыборных программах политических партий. Это позволяет перенаправить систему общественных интересов в сторону большей толерантности.

Третий — *прямое управление*. Этот вариант отчасти реализуется в Боснии через поддержку умеренных партий и

гражданских организаций, способствующих гармонизации межнациональных отношений.

Четвертый — *организация переговорного процесса*. Партнерство международных агентств и общественных групп позволяет вывести из общественно-политической системы националистические элиты военного времени.

Пятый вариант — *направление на другой уровень*. Отчасти роль этого механизма в Боснии и Герцеговине играет борьба элит за вступление страны в ЕС, с которым связывается получение в будущем дополнительных экономических дивидендов. Возможен также перевод общественного протеста на кантональный и муниципальный уровни. Именно там реализуется большая часть чисто национальных запросов, в частности, запрос на сохранение и поддержание национальной культуры и образования на родном языке.

Более 10 лет Босния и Герцеговина функционирует фактически как международный протекторат. Негативный боснийский опыт заставляет мировое сообщество искать новые пути регулирования на Балканах. Сецессионистский план по Косово пока сдерживается позицией постоянного члена Совета Безопасности ООН — Российской Федерации — и сербским лобби в американском Конгрессе. Реализация плана М. Ахтисаари грозит превращением права на отделение в универсальный принцип регулирования межнациональных и межэтнических конфликтов. А это, в свою очередь, полностью изменит мировую систему, спровоцировав пересмотр границ практически на всех континентах — от Канады до Шри-Ланки.

Если в Боснии и Герцеговине международное сообщество несет лишь огромные финансовые расходы на поддержание кон-

тингента миротворческих сил и нормальное функционирование государственного аппарата, то в Афганистане и Ираке не обходится без потерь в рядах миротворцев и военных. Проблему вывода американских миротворческих контингентов из этих регионов придется решать уже в ближайшее время. Соединенные Штаты осознают уязвимость своей позиции. Это становится определяющим фактором их внутренней политики. Как показали опубликованные накануне выборов в Конгресс результаты опроса общественного мнения, проведенного компанией «Knowledge Networks», 71% американцев готовы голосовать за кандидата, выступающего за изменение внешней политики США [Конец блицкрига 2006: 7]. Наследие демократической администрации (внешнеполитический неолиберализм, насаждение демократии и пр.), хотя и в несколько трансформированном виде, продолжает определять внешнюю политику Дж. Буша. Кризис подходов к региональным конфликтам и распространению

демократии назревает. В преддверие очередных президентских выборов демократам и республиканцам пришлось искать новые подходы, в частности, в этом ключе следует рассматривать ситуацию с развертыванием ПРО, которая, как и проблема Косово, ведет к обострению международной обстановки и не способствует выработке универсальных принципов сдерживания региональных конфликтов.

Новые универсальные принципы могут быть найдены, в первую очередь, в пространстве работы с неформальными институтами. Боснийский опыт полномасштабного строительства демократии в разделенном сообществе демонстрирует как кризис неолиберальной стратегии, институциональных подходов к регулированию конфликтов и международного вмешательства во внутривнутриполитическую жизнь государств, так и потенциал их развития, прежде всего, на уровне неформальных институтов в духе неоинституциональной парадигмы.

п р и м е ч а н и я

Бутрос Гали Б. 1992. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря ООН. Нью-Йорк.

Конец блицкрига: Общественное мнение США выступает за пересмотр внешнеполитической доктрины Буша. 2006 // «КоммерсантЪ», 26.10.

Международные организации и кризис на Балканах. Документы. 2000. В 3-х т. Т. 3. М.

Права человека: общий язык человечества. Выступление Генерального секретаря ООН на открытии Всемирной конференции по правам человека. 1995 // Всемирная конференция по правам человека. Венская декларация и Программа действий, июнь 1993 г. Нью-Йорк: Издательство ООН.

Соколова Е. 2006. Методологическое обеспечение мониторинга и снятия социальной напряженности // Обще-

ственная мысль: Сборник работ лауреатов и дипломантов Всероссийского конкурса интеллектуальных проектов «Держава». М.

Соколова Е. 2007. Модели возникновения и пути канализации социально-политического недовольства // «Новая Россия»: Проблема доверия в современном российском обществе. М.

An Agenda For Peace. Preventive Diplomacy,

Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General, 17 June 1992. 1993 // SIPRI Yearbook.

Certification of Elections in Bosnia and Herzegovina, Declaration of Chairman-in-Office, Federal Flavio Cotti, at the Permanent Council of the OSCE. 1996, 25.06.

Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina. 1994 // «Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina», № 1: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/oth-legist/doc/fbih-constitution.doc>

Electoral Law of Bosnia and Herzegovina. 2001 // «Official Gazette of Bosnia and Herzegovina», № 23/01, 19.09.

Failed States Index. 2007. The Fund for Peace. Washington, D.C.: http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=271

Manning C., Antic M. 2003. The Limits of Electoral Engineering // «Journal of Democracy», vol. 14, № 3.

OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. Provisional Election Commission. Rules and Regulations. 1996. Sarajevo.

Partial Decision U 5/98 I of 29 and 30 January 2000 // Službeni glasnik BiH. № 23/00 14.09: <http://www.ccbh.ba/eng/odluke/index.php?src=2>

PIC Bonn Conclusions Bosnia and Herzegovina 1998: Self-Sustaining Structures Conclusions. 1997. Part XI, art. 2. Madrid.

Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina. 2001. Part III: The End of the Nationalist Regimes and the Future of the Bosnian State. European Stability Initiative. Berlin.