УДК 323(497.6):342.4.001.73

Є. В. Багацький
аспірант кафедра міжнародних відносин ОНУ імені І. І. Мечникова,
к. 32, Французький бул., 24/26, м. Одеса-58, 65058, Україна
Тел.: (380482) 633259. E-mail: cis_asc@paco.net

НЕВІДВОРОТНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В БОСНІЇ ТА ГЕРЦЕГОВИНІ

У статті розглядаються проблеми внутрішньополітичного розвитку Боснії і Герцеговини після закінчення війни 1992–1995 рр. Основну увагу сконцентровано на недоліках сучасної конституції Боснії і Герцеговини та на шляхах її вдосконалення. Значну частину роботи присвячено висвітленню тих протиріч, які існують між трьома основними боснійськими етносами в питанні конституційної реформи, а також позиції Європейського Союзу. В підсумку автор робить висновок, що державна система, створена за підсумками війни уже не відповідає вимогам сучасної Боснійської держави.
Ключові слова: Боснія і Герцеговина, Дейтон, конституційна реформа.

Актуальність дослідження будь-якого історико-політичного аспекту розвитку Боснійської держави пояснюється важливим місцем, яке ця держава на сьогодні посідає в межах загальноєвропейських політичних процесів. Зокрема, важливість Боснії і Герцеговини (БіГ) для стабільного існування як регіональної, так і європейської систем безпеки пояснює ту увагу, яка приділяється внутрішнім боснійським соціально-політичним процесам. Девіантність державного устрою БіГ, який було створено за підсумками війни 1992–1995 рр., також впливає на зацікавленість наукової спільноти в дослідженні проблем розвитку Боснійської держави.

Проблематика внутрішніх трансформацій Боснії і Герцеговини посідає чільне місце серед сучасних політичних досліджень закордонних науковців і дослідницьких інститутів. Так, наприклад, конституційна реформа БіГ є головною темою цілої серії робіт декількох останніх років таких авторів, як: Крістофер Чіввіс, Флоріан Бібер, Горан Тірак, Роберто Беллоні, Софія Себастіан та інші. Водночас слід відзначити, що науковий доробок вітчизняних дослідників у межах даної тематики обмежується лише публікаціями загального та суто історичного характеру, які фактично не висвітлюють проблем розвитку сучасної Боснії. Серед нещодавніх публікацій на пострадянському просторі, що присвячені БіГ саме в її сучасному стані, слід звернути увагу на роботи Павла Канделя та Єлени Пономарьової, які було опубліковано 2011 р. в «Віснику МДІМВ». Статті цих російських науковців безпосередньо перегукуються з темою даного дослідження, однак справедливість деяких тверджень та висновків, що їх було зроблено в цих роботах, видається сумнівною. Таким чином, новизна даного дослідження пояснюється насамперед недостатнім висвітленням проблеми внутрішніх реформ БіГ вітчизняними науковцями.

© Багацький Є. В., 2013

На сьогоднішній день Боснія і Герцеговина знаходиться в глибокій політичній кризі, яка характеризується нестабільністю політичної ситуації в країні та унеможливлює будь-який прогрес на шляху впровадження необхідних реформ, що, у свою чергу, значно вповільнює євроінтеграційний поступ Боснії. Одним з головних каменів спотикання, навколо котрого точаться найбільш гострі дискусії між представниками трьох боснійських етносів (босняками, сербами, хорватами), є питання доцільності і фактичного змісту конституційної реформи. Починаючи з 2005 р. необхідність конституційних змін в БіГ з кожним роком ставала все більш нагальною проблемою, набуваючи в порядку денному будь-яких політичних перемовин все більш високого місця.

Сучасна Боснія та Герцеговина з її складним державним устроєм є результатом підписання Дейтонської угоди, яка завершила жорстоку трирічну міжетнічну війну, що тривала з 1992 по 1995 р., основною причиною якої стали гострі розбіжності в баченні трьох етноконфесійних груп майбутнього БіГ після розпаду Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії (СФРЮ). Положення угоди, укладеної на військовій авіабазі в американському місті Дейтоні, на довгий час визначили шлях внутрішньополітичного розвитку БіГ. Країну було поділено на дві великі частини (так звані *ентитети*): Республіку Сербську (РС) і Федерацію Босняків і Хорватів (яка, у свою чергу, складається з 10 кантонів), а також незалежну округу Брчко.

Четвертий додаток до Дейтонської угоди став Конституцією оновленої боснійської держави. Згідно з загальними положеннями нової Конституції, БіГ мала бути побудована на засадах моделі *консоціації*, або *консоціаційної демократії*. Концепція *консоціації* полягає в створенні такої моделі державного устрою, яка б дозволила всім частинам суспільства в рівній мірі приймати участь в процесі керівництва державою, гарантуючи, таким чином, рівний захист інтересів всіх груп у суспільстві. Такий підхід, в першу чергу, є необхідним для захисту інтересів етнічних та інших меншин в мультинаціональних країнах.

У випадку Боснії *консоціація* видається єдино можливим варіантом через те, що це єдина модель, яка може гарантувати рівномірний доступ до інструментів прийняття та блокування рішень всім складовим етноконфесійним групам боснійського суспільства. Задля дотримання рівноправ'я сербів, босняків і хорватів дейтонська Конституція впровадила центральні владні органи, що існують паралельно зі структурами двох *ентитетів*, а саме: двопалатний парламент, раду міністрів та інститут президентства, в який входять по одному представнику від кожного з етносів. З цією ж метою було розроблено складну систему стримувань і противаг, яка передбачає при прийнятті рішень у всіх центральних владних структурах наявність права вето в кожного з боснійських народів. Таким чином, по всіх рішеннях, які знаходяться в компетенції центральної влади, має бути досягнуто консенсус.

Окрім багаторівневого механізму державного управління, що передбачав існування величезного бюрократичного апарату, задля впровадження

дейтонських домовленостей міжнародним співтовариством було створено спеціальну спостережну раду (РІМ — Рада з імплементації мирної угоди). До неї увійшли основні великі міжнародні гравці, що мали традиційний вплив та інтереси в колишніх югославських республіках, такі як Франція, Німеччина, Великобританія, Росія, Сполучені Штати, Туреччина і т.д. Виконавчим органом РІМ став Офіс Високого Представника (ОВП), цей орган спочатку мав виконувати виключно спостережні функції, стежити за виконанням положень мирної угоди і головувати в РІМ, але пізніше його функції було значно розширено. Наділений 1997 р. екстраординарною владою в сфері імплементації мирної угоди (так звані Боннські повноваження), Високий Представник (ВП) з цього часу і на наступні дев'ять років став ключовим гравцем на боснійській політичній арені. В цей період утворилась ситуація фактичного міжнародного протекторату над Боснійською державою. Таким чином, якщо уважно придивитись до державної системи, що було створено в Дейтоні, то можна погодитись з Роберто Беллоні, який написав в одній зі своїх робіт: «Навіть приймаючи до уваги всю складність обговорення мирного врегулювання підчас неприпинної кривавої війни, що безумовно наклало негативний відбиток на можливість об'єктивно оцінити довгострокові наслідки мирної угоди, важко не погодитись з твердженням, що повитухи даної угоди привели на цей світ «Конституцію-Франкенштейна» [5, с. 359].

Слід окремо зауважити, що домовленості, яких було досягнуто в Дейтоні, хоч і були націлені на досягнення максимально позитивних результатів, таких як примирення боснійців та побудова демократичної держави, в якій би інтереси всіх сторін були рівномірно захищені, вони суттєво випадали з післявоєнного контексту. Незважаючи на те, що в перші повоєнні роки міжнародним імплементаційним і стабілізаційним силам під керівництвом НАТО вдалось покласти край воєнним діям, гарантувати виконання законів і почати впровадження положень мирної угоди, про примирення і повну стабілізацію ситуації не може йти мова і до сьогодні.

Влада і відповідальність за прийняття та імплементацію рішень в новій Боснійській державі мали бути рівномірно розподілені між народами, а не розділені між ними, тобто співробітництво було наріжним каменем всієї Дейтонської системи. Однак надзвичайна жорстокість, з якою велися бойові дії та етнічні чистки, що їх зазнало громадянське населення всіх сторін конфлікту, не сприяли швидкому зниженню напруги в міжетнічних відносинах. Таким чином, враховуючи, що всі механізми управління на державному рівні, які було впроваджено новою Конституцією, було розраховано на наявність кооперації між боснійськими народами, їх неефективність мала бути передбачуваною. Проте архітектори Дейтонської системи виявились не готовими до тої кількості проблем, з якими вони стикнулись у Боснії. Це призвело до посилення міжнародної політичної присутності в країні, що проявилось в розширенні повноважень міжнародних спостережних органів.

Ще одним додатковим фактором, що негативно впливає на рівень кооперації між боснійськими народами, стала інституалізація етнічної при-

належності в БіГ. З однієї сторони, як вже було відзначено вище, весь конституційний лад Боснії пронизано ідеєю та духом співробітництва, але з іншої, саме розділення, як адміністративно-географічне, так і політичне, за ознакою етнічної приналежності лягло в основу післявоєнного устрою. Як відмічає британський дослідник Марко Хоаре, «всі плани мирного врегулювання в Боснії намагались поєднати ідею розділення Боснії з ідеєю її об'єднання» [4, с. 51]. Інакше кажучи, принцип поділу вздовж етноконфесійної лінії було інституалізовано на рівні центральної держави в БіГ і в цьому полягає суттєве протиріччя та недолік Дейтонської державної системи.

Протягом 1997–2006 рр. активну роль в державному будівництві в БіГ відігравав ВП, який, маючи надзвичайні повноваження, взяв на себе відповідальність за проведення в країні непопулярних реформ. Завдяки цьому боснійські політики отримали змогу протягом всього періоду дотримуватись своїх популістських гасел і уникати відповідальності за прийняття рішень, необхідних у процесі реформування. Таким чином, міжнародний протекторат ОВП над Боснією не сприяв покращенню політичної атмосфери в країні і створенню таких умов, за яких досягнення консенсусу між сторонами було б єдиним шляхом нормального функціонування державного апарату. Навпаки, центральні органи держави залишались неефективними і основні політичні рішення приймались на рівні *ентитетів*.

Всі вищезгадані недоліки Дейтонської системи БіГ призвели до усвідомлення вже в середині 2000-х рр., в першу чергу міжнародним співтовариством, необхідності реформування конституційного ладу. Держава, створена за підсумками війни, виявилась не життєздатною без міжнародної підтримки та керівництва. Це було дуже наочно продемонстровано вже в 2006 р., коли Крістіан Шварц-Шиллінг замінив Педді Ешдауна на посаді Високого Представника. Новий ВП вирішив кардинально змінити курс і замість активного втручання у внутрішні справи БіГ зайняв пасивну позицію спостерігача. Завдяки своїй активності, Ешдаун втілив у життя велику кількість необхідних для країни реформ, в той час як Шварц-Шиллінг звів нанівець успіхи своїх попередників протягом лічених місяців. Така пасивність Шварц-Шиллінга призвела до того, що ОВП, хоч де-юре залишився з тими самими широкими виконавчими повноваженнями, де-факто назавжди втратив свою легітимність в очах місцевих політиків, які надалі не боялись йти на прямий конфлікт і не виконувати рішення ВП, нехтуючи своїми міжнародними зобов'язаннями.

Так, в 2009 р. спроба тодішнього ВП Валентина Інзко використати Боннські повноваження для впровадження законодавства, що мало регулювати функціонування державної електричної компанії, спровокувала конфлікт з Республікою Сербською. Лідер РС відреагував на таке намагання реанімувати Боннські повноваження миттєвою погрозою відкликати сербських представників з центральних державних органів, підкресливши, що подібне силове впровадження законів ВП є нелегітимним [10, с. 2]. Ще за чотири роки до цього подібні заяви були абсолютно неможливими і мали б трагічні наслідки для тих посадовців, які б їх озвучили. Саме тому на

сьогодні досить абсурдно звучать твердження, що підтримка керівництвом РС загальнодержавного курсу на євроатлантичну інтеграцію є, принаймні частково, продиктованою «...острахом санкцій Високого Представника, опиратися котрим РС не спроможна» [1, с. 83].

11 березня 2005 р. Венеціанська комісія висловила свою думку з приводу конституційної ситуації в Боснії і Герцеговині. У висновках було сказано, що Конституція БіГ є ані ефективною, тому що «владні повноваження розділено на надто велику кількість рівнів і їх виконання доручено занадто малим одиницям, котрі не в змозі ефективно виконувати свої функції», ані демократично легітимною, бо «...її було прийнято без згоди громадян і за неї не було проголосовано в Парламенті» [14]. Таким чином, суттю проекту реформи, апологетом якого виступив Європейський Союз, була централізація БіГ, створення нових і реформування старих державних органів з метою підвищення функціональності всього державного апарату.

Перші намагання провести конституційну реформу в БіГ фактично збіглися за часом зі змінами, що їх зазнала роль ОВП. Починаючи з 2005 р. послідовно було здійснено чотири амбіційних спроби змінити Конституцію, причому ініціатива походила як від міжнародних гравців, так і від місцевих політичних еліт, які так само гостро усвідомили необхідність змінити недієву державну систему. Однак в умовах послаблення впливу міжнародного співтовариства позиції сторін знов радикалізувались і жодна з цих спроб не призвела до рішучих змін.

З кожним днем неефективність та застарілість Дейтонської державної моделі стає все більш очевидною. Однак, незважаючи на це, досягнення ефективного компромісного рішення, навпаки, з кожним днем віддаляється. За весь час обговорення конституційної моделі майбутньої держави було запропоновано багато різних варіантів, починаючи з радикальних конфедеративних сценаріїв і закінчуючи пропозиціями, що передбачають існування унітарної держави без внутрішніх кордонів. Основні протиріччя виникли внаслідок, з однієї сторони, небажання сербів бути позбавленими власного *ентитету* і пов'язаних з ним економічних та політичних привілеїв, а з іншої, необхідності підвищити ефективність всієї держави як такої. Сербська позиція в даному випадку видається досить двоїстою і такою, що суперечить сама собі. Визнаючи, з одного боку, важливість європейської інтеграції для Боснії і погоджуючись з необхідністю реформувати конституцію, сербські лідери одночасно є головними захисниками недоторканності Дейтонських угод. Абсурдності ситуації додає той факт, що починаючи з 2006 р. серби де-факто відмовились визнавати за ОВП його повноваження, які було передбачено за умовами мирної угоди і за кілька років поглиблено рішенням РІМ. Постійне вотування рішень, що бодай трохи загрожують перерозподілом повноважень на користь центрального держапарату, а також невпинні погрози провести референдум з приводу проголошення суверенітету красномовно свідчать про небажання сербів знаходити спільну мову з хорватами і босняками.

Кризові явища, які почали проявлятись зі зниженням міжнародного контролю за внутрішньополітичними процесами БіГ, поглибились в ре-

зультаті провалу спроб реформувати конституцію. Вибори 2010 р. і політична криза, що виникла після їх закінчення і проявилась в нездатності боснійських політичних еліт досягти консенсусу в питанні формування коаліцій, свідчать про деградацію політичної ситуації в Боснії і погіршення відносин між трьома боснійськими народами. Дейтонська конституція БіГ за останні вісім років поступово вичерпала себе. На це вказує той факт, що прогрес, якого досягла Боснія останнім часом в економічній та в інших сферах, пов'язаних з вимогами ЄС до країн-кандидатів, є дуже незначним і перспектива залишається невтішною [12]. З 2006 р., тобто з часу, коли широкі виконавчі повноваження Високого Представника були суттєво обмежені і водночас провальні перемовини щодо конституційної реформ призвели до напруження міжетнічних політичних відносин, не було впроваджено жодної структурної реформи.

Зниження міжнародної присутності в Боснії і послаблення впливу міжнародних акторів на внутрішні справи БіГ вимагають від політичних еліт трьох конституційних народів більшою гнучкості в пошуку компромісних підходів до визначення майбутнього їх країни. Важливе місце у виробленні такого проекту конституційної реформи, який би одночасно дозволив досягти прогресу на євроінтеграційному шляху, підвищити ефективність державних інститутів і задовольнити національні інтереси всіх трьох етносів, має належати міжнародним гравцям, в першу чергу ЄС. Однак на сьогодні позиція, яку ЄС займає в конституційному процесі в БіГ, втрачає свою реалістичність, адже спроби провести реформу, засновану на централізації країни, зазнали фіаско.

Таким чином, всі вищезгадані факти вказують на нежиттєздатність Боснійської держави в сучасному її вигляді. Застарілість конституційного ладу, створеного в 1995 р., в умовах швидких геополітичних змін, що їх зазнає європейська політична арена, стає все більш очевидною. Основним завданням гравців внутрішньополітичної арени БіГ та найбільш зацікавлених міжнародних акторів стає пошук такої схеми реформування всього державного устрою Боснії, який би максимально влаштував всі сторони. Однак така компромісна схема з кожним днем стає все більш недосяжною. Спроможність ЄС відмовитись від усталеного та неефективного централізаційного підходу до конституційної реформи може стати для нього справжнім викликом. В цілому, здатність ЄС впливати на країни потенціальних членів, що все ще знаходяться в стані трансформації, є цікавою темою для подальших досліджень, в тому числі на прикладі Боснії і Герцеговини.

Список використаної літератури

1. Кандель П. Босния и Герцеговина, ЕС и НАТО / Павел Кандель // Вестник МГИМО-Университета. — 2011. — № 1. — С. 77–86.
2. Пономарева Е. Босния и Герцеговина: государство без государственности / Елена Пономарева // Вестник МГИМО-Университета. — 2011. — № 1. — С. 64–76.
3. Шилова А. Укладення та реалізація Дейтонських угод / А. Шилова // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка: Історія. — 2008. — № 94/95. — С. 70–74.

4. Attila Hoare M. Bosnia and Herzegovina: The Crumbling Balkan Keystone / Marko Attila Hoare // Democracy and Security in Southeastern Europe. — 2010. — Vol. 1. — № 1. — P. 50–55.
5. Belloni R. Bosnia: Dayton is Dead! Long Live Dayton! / Roberto Belloni // Nationalism and Ethnic Politics. — 2009. — Vol. 15. — № 3/4. — P. 355–375.
6. Bieber F. Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession / Florian Bieber // EPC Policy Brief. — April 2010. — 4 p.
7. Chivvis Ch. S. Back to the Brink in Bosnia? / Christofer S. Chivvis // Survival. — 2010. — Vol. 52. — № 1. — P. 97–100.
8. Chivvis Ch. S. The Dayton Dilemma / Christofer S. Chivvis // Survival: Global Politics and Strategy. — 2010. — Vol. 52. — № 5. — P. 47–74.
9. Bosnia's Dual Crisis. — ICG Europe Briefing. — 2009. — № 57. — 18 p.
10. Sebastiбn S. The Role of the EU in the Reform of Dayton in Bosnia-Herzegovina / Sofia Sebastiбn // Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics. — 2009. — Vol. 8. — № 3/4. — P. 341–354.
11. Strategy and Progress reports, European Commission, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm
12. Tirak G. The Bosnian Hiatus: A Story of Misinterpretations / Goran Tirak // Central European Policy Studies (CEPS). — 2010. — № 219. — P. 1–11.
13. Venice Commission, Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD (2005)004-e.aspx

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013

Е. В. Багацкий
кафедра международных отношений ОНУ имени И. И. Мечникова,
к. 32, Французский бул., 24/26, г. Одесса-58, 65058, Украина

НЕИЗБЕЖНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПЕРЕМЕН В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ

Резюме

В статье рассматриваются проблемы внутриполитического развития Боснии и Герцеговины после окончания войны 1992–1995 гг. Основное внимание сконцентрировано на недостатках существующей конституции Боснии и Герцеговины и путях ее совершенствования. Значительная часть работы посвящена анализу тех противоречий, которые существуют между тремя основными боснийскими этносами в вопросе конституционной реформы, а также освещению позиции Европейского Союза. В заключение автор приходит к выводу, что государственная система, созданная по итогам войны, уже не отвечает требованиям современного Боснийского государства.

Ключевые слова: Босния и Герцеговина, Дейтон, конституционная реформа.

E. Bagatsky
Department of International Relations, Odessa National University,
k. 32, French Bul., 24/26, Odessa-58, 65058, Ukraine

INEVITABILITY OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Current article gives coverage to the problems of internal political development of Bosnia and Herzegovina in the period after the end of 1992–1995 war. Main attention is focused upon the lacks of existing Constitution of Bosnia and Herzegovina and upon the ways of its improvement. Considerable part of the work is devoted to the analysis of the contradictions which exist between three main Bosnian ethnicities when the problem of constitutional reform is concerned as well as to the position which the European Union takes in this question. In the last part of the article, the author comes to a conclusion that the state system which was created in the result of the war is no longer capable of meeting the requirements of the modern Bosnian state.

Key words: Bosnia and Herzegovina, Dayton, constitutional reform.