

# Балканы – ахиллесова пята евро-атлантической безопасности

К 15-летию Дейтонских соглашений

**Аслан Абашидзе**  
**Александр Солнцев**

Распад СССР и роспуск ОВД в условиях слабости общей внешней политики ЕС оказали существенное влияние на геополитическую обстановку в целом и на европейскую безопасность в частности. Как верно отмечает профессор В.В.Штоль, НАТО стало претендовать на особую роль в международном управлении кризисами и приступила к разработке планов своего участия в миротворческих действиях<sup>1</sup>. Более того, НАТО фактически стало гегемоном в сфере поддержания мира и безопасности, а Балканы стали полем для экспериментов НАТО, локомотивом которой де-факто являлось и является США.

Последние 20 лет Балканы стали моделью НАТО для управления территориями. Как отмечает Е.Ю.Гуськова, «НАТО приобрело на Балканах не только большой опыт военных действий, но и получило возможность опробовать новое оружие и израсходовать старое, расширило формат своей деятельности, попыталось стать орудием изменения мира. Участие НАТО в конфликте на Балканах было связано с необходимостью его адаптации к новому мировому порядку, подчиняю-

---

**АБАШИДЗЕ Аслан Хусейнович** – профессор РУДН и МГИМО(У), доктор юридических наук, член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Тел.: (495)–433–80–29.

**СОЛНЦЕВ Александр Михайлович** – кандидат юридических наук, доцент РУДН. E-mail: solntsew@mail.ru

**Ключевые слова:** евроатлантическая безопасность, Дейтонские соглашения, Балканы, Постановление Европейского суда по делу «Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины».

щегося лишь его командованию, стремлением закрепить свое участие в региональных конфликтах... НАТО присутствует сегодня на Балканах в роли миротворцев, однако невозможно скрыть, что альянс там руководит процессами, которые подавляют самостоятельность и независимость балканских славянских народов. Мы видим дробление и уменьшение славянского пространства; перегруппировку общеевропейского дома, в котором появились славянские народы; появление стран и народов «второго плана», среди которых есть и славяне»<sup>2</sup>.

Описание Балканского кризиса конца XX в. – начала XXI в. могло бы занять несколько томов. В рамках настоящей статьи мы хотели бы осветить только проблему, связанную с Конституцией Боснии и Герцеговины, которая была частью Дейтонского плана по урегулированию ситуации на Балканах.

### История вопроса

**Б**осния и Герцеговина расположена на Балканском полуострове, население ее составляет 4,6 млн. чел. (по данным 2009 г.), большинство из которых боснийцы (славяне, принявшие ислам) – 39,5%, сербы – 32% и хорваты – 18,4%. Характеризуя национальный состав Боснии и Герцеговины, следует обратить внимание на его тесную взаимосвязь с распространением в стране религиозных конфессий. Боснийцы являются мусульманами, сербы – православными, а хорваты – католиками.

Босния и Герцеговина как самостоятельное государство было признано в 1992 г. Провозглашение независимости Боснии и Герцеговины от Социалистической Федеративной Республикой Югославия привело к резкому обострению межнациональных противоречий, которые с апреля 1992 г. приняли характер военных действий.

В урегулировании югославского кризиса и конституционном разрешении межэтнических конфликтов в Боснии и Герцеговине в 1991–1994 гг. активное участие принимали СБСЕ, ЕС и ООН. На завершающем этапе переговорного процесса решающая роль отводилась

НАТО, которое в процессе урегулирования боснийского кризиса использовало все методы – от ведения переговоров, предъявления ультиматумов до использования вооруженных сил.

В период с апреля 1992 г. по февраль 1994 г. на переговорах между представителями мусульманской, хорватской и сербской сторон международное сообщество предлагало несколько моделей территориально-государственного устройства Боснии и Герцеговины: от конфедерации до унитарного государства. В феврале 1994 г. переговоры между представителями конфликтующих сторон были вновь сорваны и инициатива урегулирования боснийского кризиса перешла к США. Было принято решение о создании контактной группы, возглавившей переговорный процесс. По ее инициативе была образована Федерация Босния и Герцеговина, объединившая в своем составе территории, контролируемые боснийцами (мусульманами) и хорватами. В соответствии с планом США Федерация Босния и Герцеговина должна была вести переговоры с Республикой Сербская.

### Конституция как часть Дейтонских соглашений

**В** ноябре 1995 г. близ американского города Дейтон<sup>3</sup> состоялись решающие переговоры, в основу которых были положены Согласованные базо-

вые принципы от 26 сентября 1995 г. и соглашения о прекращении огня от 14 сентября и 15 октября 1995 г.<sup>4</sup> 21 ноября были подписаны документы, вошед-

шие в историю как Дейтонские соглашения по Боснии и Герцеговине<sup>5</sup>. Они включают в себя 20 отдельных документов, 19 из которых являются приложениями к небольшому документу обобщающего характера под названием «Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине». Приложения подразделялись на три блока: карты разделения Боснии и Герцеговины, военные аспекты урегулирования, гражданские вопросы. Среди гражданского блока вопросов большое значение имеет Приложение 4, которое содержит текст Конституции Боснии и Герцеговины. Поскольку Конституция является частью мирного договора, то она была разработана и принята без применения процедур, которые могли бы обеспечить демократическую законность. Это уникальный случай конституции, которая не была официально опубликована на официальном языке страны.

Как отмечает В.П.Шрам, «Следует подчеркнуть, что 200-летняя история конституционализма не имеет такой сложной и противоречивой процедуры принятия конституции. При подготовке и подписании Дейтонского соглашения, составной частью которого является Конституция Боснии и Герцеговины, применялись такие способы, как ведение переговоров, язык ультиматумов и применение вооруженных сил. Обращает на себя внимание и тот факт, что при подписании Дейтонского соглашения договаривающиеся стороны были лишены права вносить поправки и изменения в предъявленный им текст Конституции Боснии и Герцеговины и другие соглашения»<sup>6</sup>.

Принципиальное значение для понимания жизнеспособности и будущего Боснии и Герцеговины имеет конституционное определение ее государственно-территориального устройства. Конституция закрепляет федеративное уст-

ройство Боснии и Герцеговины и довольно сложную систему территориального деления страны с учетом проживания трех основных этносов: боснийцев, сербов и хорватов.

В соответствии с Конституцией Республика Босния и Герцеговина продолжает существовать согласно нормам международного права. Признается ее территориальная целостность в рамках международно-признанных границ, она остается государством – членом ООН. По Конституции Босния и Герцеговина разделена на две составные части единого государства – Образование – Федерацию Босния и Герцеговина и Республику Сербскую. В преамбуле к Конституции, боснийцы, хорваты и сербы, описываются как «государствообразующие народы» (“constituent peoples”). Остальные нации значились под термином «другие».

В соответствии с Конституцией Босния и Герцеговина является парламентской демократической республикой. Государственную власть осуществляют Парламентская ассамблея, Президиум и Совет министров. Согласно ст. IV Конституции Парламентская ассамблея состоит из двух палат: Палаты народов и Палаты представителей. Палата народов состоит из 15 депутатов, две трети которых – от Федерации (включая 5 хорватов и 5 боснийцев) и одна треть – от Республики Сербской (5 сербов). Функции главы государства исполняет коллегиальный орган – Президиум Боснии и Герцеговины (ст. V Конституции), который состоит из трех членов: одного боснийца и одного хорвата, каждый из которых избирается непосредственно от территории Федерации Босния и Герцеговина, и одного серба, избираемого непосредственно от территории Республики Сербская. Еще одно интересное «дейтонское нововведение» – ни в одной стране мира

нет одновременно трех президентов. Воистину – разделяй и властвуй, ведь управлять расколотым обществом гораздо проще.

Если оценить Конституцию в целом, то можно полностью согласиться с доктором исторических наук руководителем Центра по изучению современного балканского кризиса Института славяноведения РАН Е.Ю.Гуськовой, что «конституция выглядела как временный документ, написанный на скорую руку»<sup>4</sup>. Министр иностранных дел Боснии и Герцеговины М.Шачирбегович еще в 1996 г. отметил, что «ошиб-

кой Дейтона была концепция власти, построенная на этническом принципе, что уже недемократично»<sup>4</sup>.

Таким образом, США, будучи гарантом евроатлантической безопасности и главным звеном НАТО без согласования позиций с ООН, ОБСЕ, Советом Европы и ЕС решило весьма странным образом проблему конституционного мироустройства государства Босния и Герцеговины. Спихватились европейские институты и ООН гораздо позже, бомба замедленного действия, заложенная США, через 10 лет успешно сработала.

### **Конституция *versus* международное право**

**Г**раждан Боснии и Герцеговины (которых при принятии Конституции вообще никто не спрашивал) этнический принцип не устраивал, поэтому они стали обращаться в Конституционный Суд. Отметим, что в ст. II § 2 Конституции говорится «Права и свободы, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколах к ней, имеют прямое действие в Боснии и Герцеговине. Они имеют преимущественную силу относительно всех других норм права». Между тем, Конституционный суд Боснии и Герцеговины в решениях U 5 / 04 от 31 марта 2006 г. и U 13/05 от 26 мая 2006 г. постановил, что Европейская конвенция по правам человека не имеет приоритет над Конституцией. Суд отказал в удовлетворении жалоб, подчеркивая превосходство Конституции над международным правом<sup>7</sup>.

Здесь важно отметить, что в Боснии и Герцеговине пытались провести конституционную реформу весной 2006 г. (в том числе касательно устранения дискриминации при выборах), но при голосовании в Парламентской ассамблее не удалось достичь консенсуса и собрать необходимое количество голо-

Параллельно с жалобами граждан международные организации (ООН в лице своих правозащитных органов, Совет Европы, ОБСЕ и ЕС) стали обращать внимание на дискриминационный характер некоторых положений Конституции.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. вступила в силу в отношении Боснии и Герцеговины 16 июля 1993 г.

Ст. 1.1 Конвенции гласит: «В настоящей Конвенции выражение «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

При этом государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каж-

дого человека перед законом без различия расы, цвета кожи, национально-го или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления «политических прав, в частности права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе» (ст. 5 (с) Конвенции).

Согласно ст. 9.1 Конвенции 1965 г., государства-участники обязуются представлять Генеральному секретарю ООН для рассмотрения Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (орган независимых экспертов, созданный для наблюдения за осуществлением этой Конвенции) доклад о принятых законодательных, судебных, административных или других мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения Конвенции. При этом Комитет может делать предложения и общие рекомендации, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников Конвенции.

По итогам рассмотрения докладов Боснии и Герцеговины Комитетом были сделаны «Заключительные замечания»<sup>8</sup>.

Прощитируем полностью п. 11, который касается исследуемого вопроса. «Комитет глубоко озабочен тем, что в соответствии со ст. IV и ст. V Государственной конституции лишь лица, принадлежащие к группе, которая согласно закону является одним из “государственно-образующих народов” Боснии и Герцеговины (боснийцы, хорваты и сербы) и которая составляет доминирующее большинство в Области домини, где проживают эти лица (например, боснийцы и хорваты в Федера-

ции Босния и Герцеговина, а также сербы в Сербской Республике), могут избираться в Палату народов и состоящий из трех членов Президиум Боснии и Герцеговины.

Таким образом, существующая законодательная структура исключает возможность избрания в Палату народов и Президиум лиц, относящихся к «другим» группам, то есть лиц, принадлежащих к другим национальным меньшинствам или этническим группам помимо боснийцев, хорватов или сербов.

Хотя трехсторонняя структура основных политических учреждений государства-участника, возможно, была оправдана или даже первоначально необходима для установления мира после вооруженного конфликта на территории государства-участника, Комитет отмечает, что правовые различия, которые благоприятствуют некоторым этническим группам и дают им специальные привилегии и особые права, несовместимы со ст. 1 и п. (с) ст. 5 Конвенции.

Комитет далее отмечает, что это в первую очередь касается тех случаев, когда необходимость в предоставлении специальных привилегий и особых прав более не существует (п. 4 ст. 1 и п. (с) ст. 5).

Комитет настоятельно призывает государство-участник продолжить работу по внесению поправок в соответствующие положения Государственной конституции и Закон о выборах с целью обеспечения равного осуществления права избирать и быть избранным для всех граждан, независимо от их этнической принадлежности»<sup>8</sup>.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. вступил в силу в отношении Боснии и Герцеговины 6 марта 1992 г.

Ст. 2 § 1 Пакта содержит общее обязательство государств-участников

«уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

Также применительно к рассматриваемому делу запрет дискриминации содержится в ст. 25 и ст. 26 Пакта.

Комитет по правам человека – орган независимых экспертов, созданный для наблюдения за осуществлением Пакта, принял на основании рассмотрения государственных докладов «Заключительные замечания» по Боснии и Герцеговине<sup>9</sup>, в § 8 которых говорится: «Комитет обеспокоен тем, что после отказа внесения соответствующих конституционных поправок 26 апреля 2006 года, Государственная Конституция и Закон о выборах по-прежнему исключают “других”, то есть лиц, не принадлежащих ни к одной из государств образующих наций (боснийцев, хорватов и сербов) от возможности номинироваться на пост в Палату народов, а также в Президиум Боснии и Герцеговины (ст. 2, 25 и 26). Государству-участнику следует возобновить переговоры о конституционной реформе в ходе транспарентного процесса и на основе широкого участия, в том числе всеми заинтересованными сторонами, с тем чтобы принять избирательную систему, которая гарантирует равные возможности пользоваться правами, предусмотренными ст. 25 Пакта для всех граждан, независимо от этнической принадлежности»<sup>9</sup>.

В 2008 г. Босния и Герцеговина подписала с Европейским союзом Соглашение о стабилизации и ассоциации, обя-

завшись таким образом следовать европейским стандартам. Одним из требований на пути членства в ЕС стала обязанность привести в течение двух лет избирательное законодательство в соответствие с положениями Европейской конвенции о правах человека.

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ в докладе о выборах 2006 г. отметило, что ограничение по национальному признаку к кандидатурам является прямым нарушением Протокола 12 к Европейской конвенции о правах человека, а также ст. 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Став членом Совета Европы в 2002 г., Босния и Герцеговина обязалась «пересмотреть в течение 1 года, при содействии Европейской комиссии за демократию через право (так называемая Венецианская комиссия), избирательное законодательство в свете стандартов Совета Европы, а также изменить его в случае необходимости».

Парламентская Ассамблея Совета Европы периодически напоминала Боснии и Герцеговине об этом обязательстве после присоединения, и настоятельно призывала принять новую конституцию до октября 2010 г. с целью замены «механизмы этнического представительства в представительство на основе гражданского принципа путем прекращения дискриминации в отношении “других”».

Венецианская Комиссия предпринимала серьезные шаги для конституционной реформы избирательного законодательства Боснии и Герцеговины, предлагая различные варианты реформы избирательного права.

Европейский суд по правам человека, будучи структурной единицей Совета Европы, все-таки смог довести дело до победного конца.

Летом 2006 г. Яков Финчи (еврей по национальности) и Дерво Сейдич (цы-

ган по национальности) направили жалобы в Европейский суд. Лица подавшие жалобы в Европейский суд не относятся к «государство образующим народам» Боснии и Герцеговины и, соответственно, не могут быть избраны в Палату Народов и Президиум. При этом они оба являются политически значимыми фигурами для государства: Дерво Сейдич – представитель миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине по вопросам мониторинга цыган, а Яков Финчи – посол Боснии и Герцеговины в Швейцарии.

Заявители жаловались на отсутствие их права выставить свою кандидатуру на выборах в Палату народов и Президиума Боснии и Герцеговины на основании их цыганского и еврейского происхождения. Они ссылались на ст. 3, 13 и 14 Конвенции, ст. 3 Протокола № 1 и ст. 1 Протокола № 12.

Первоначально жалобы были переданы на рассмотрение четвертой секции Суда. Однако в феврале 2009 г., ознакомившись с материалами дела, судьи Палаты решили единогласно передать дело на рассмотрение в Большую Палату, поскольку дело затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней (согласно ст. 30 Конвенции).

3 июня 2009 г. Суд приступил к рассмотрению дела, а 22 декабря 2009 г. Большой Палатой Европейского суда по права человека (в составе 17 судей) было принято Постановление по делу «Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины»<sup>10</sup>.

Суд признал, что Конституция Боснии и Герцеговины содержит положения, противоречащие международному праву, а именно положения дискриминирующие евреев и цыган, поскольку они не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах – как парламентских, так и президентских. Решения Большой

Палаты Суда окончательны и не подлежат обжалованию.

Суд постановил 14 голосами против 3, что имело место нарушение ст. 14 в совокупности со ст. 3 Протокола № 1 в отношении невозможности заявителей на участие в выборах в Палату народов Боснии и Герцеговины. Также Суд постановил 16 голосами против 1, что имело место нарушение ст. 1 Протокола № 12 в отношении невозможности заявителей на участие в выборах в Президиум Боснии и Герцеговины.

Отметим, что Суд впервые за всю свою практику постановил нарушение ст.1 Протокола № 12.

Судья Мийович (*Mijović*, Босния и Герцеговина) и судья Гаджиев (Азербайджан) выразили частично совпадающее и частично особое мнение, не найдя нарушений ст. 1 Протокола № 12. Судья Бонелло (Мальта) приложил к Постановлению «Особое мнение», выразив полное несогласие с Постановлением. Только эти трое судей обратили внимание на тот факт, что отсутствует значительный прогресс в деле установления мира в Боснии и Герцеговине (например, международные вооруженные силы все еще присутствуют в государстве).

Судья Бонелло задался сложными вопросами: может ли Суд оценивать международный договор, созданный государствами и организациями, не являющимися сторонами Конвенции о правах человека; не нарушит ли Суд своим постановлением хрупкого мира, установленного Дейтонскими соглашениями, в стране?

Однако никто не задался вопросом, может ли Суд решить, что Конституция государства противоречит международному праву?

Где проходит граница суверенитета государства и международных норм?

Для юриста-международника этот вопрос встает на первом плане.

Конституция – это основополагающий национальный правовой акт, основа правовой системы государства. Ее нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех остальных норм, они определяют порядок реализации международно-правовых норм.

Как верно отмечает проф. Б.Р.Тузмухамедов: «Международное право закрепляет принцип уважения к установленному конституцией порядку. Вместе с тем оно определяет, что государство не может ссылаться конституцию для оправдания невыполнения обязательств по международному праву.

Это положение было сформулировано Постоянной палатой международного правосудия еще в 1932 г. в решении по делу «Обращение с польскими гражданами в Данциге». Оно было отражено Комиссией международного права ООН в проекте Декларации прав и обязанностей государств 1949 г.»<sup>11</sup>.

Позднее это положение нашло отражение в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» (ст. 27 Венской конвенции).

Таким образом, Европейский суд по правам человека в подтверждение сложившейся международной практики принял решение, что международное

право выше государственных конституций. При этом напомним, что данное Постановление Европейского суда противоречит решениям Конституционного суда и Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины.

Думается, к подобным решениям Европейского суда должны быть готовы все государства-участники.

В западной литературе это дело рассматривается в контексте влияния Европейской конвенции на национальные конституции<sup>12</sup>. На наш взгляд здесь стоит говорить о том, как Европейский суд исправляет чужие ошибки, то есть ошибки США.

Между тем, Босния и Герцеговина в октябре 2009 г. уже подала заявку на членство в НАТО, а 22 апреля 2010 г. получила План действий по членству в НАТО. Генсек НАТО при этом отметил успехи страны в реформе вооруженных сил, а также положительно оценил решение об отправке в Афганистан боснийского военного контингента. Оно было принято еще в декабре 2009 г. и предусматривало участие в афганской миссии НАТО около сотни военных из Боснии и Герцеговины.

В данном случае, к сожалению, встает вопрос, добавит ли это Постановление Европейского суда и решение о вступлении в НАТО солидарности в и без того расколотое общество?

## Примечания

<sup>1</sup> Штоль В.В. Роль НАТО в миротворческом процессе // Обозреватель – Observer. 2004. № 1(168).

<sup>2</sup> Гуськова Е.Ю. Балканы как основа нового миропорядка // Русский дом. 2009. № 3. С. 20–22.

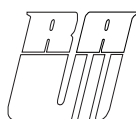
<sup>3</sup> Дейтонское мирное соглашение было парафировано на военной авиабазе США (*Wright-Patterson Air Force Base*) вблизи Дейтона 21 ноября 1995 г. и подписано в Париже 14 декабря 1995 г.

<sup>4</sup> Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М., 2001. С. 465–481.

<sup>5</sup> <http://www.un.org/russian/documen/convents/yugoslavia.htm> (доступно на 01.06.2010 г.).



- <sup>6</sup> *Шрам В.П.* Конституционное развитие Боснии и Герцеговины // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 157–163.
- <sup>7</sup> Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. U-5/04. P. 8. Sarajevo. 31 March. 2006.
- <sup>8</sup> Документ ООН: CERD/C/BIH/CO/6 от 21.03.2006 г.
- <sup>9</sup> Документ ССРР/С/БИХ/СО/1 от 22.11.2006 г.
- <sup>10</sup> Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (*Applications nos. 27996/06 and 34836/06*), Judgment 22 December 2009.
- <sup>11</sup> *Тузмухамедов Б.Р.* Международное право в конституционной юрисдикции: Хрестоматия. М., 2006. С. 81.
- <sup>12</sup> Frowein Jochen Abr. The influence of the European Convention on human rights on the constitutional system of member states. Reader, Venice, Academy of Human rights, 2010. Pg.528.



**ОБОЗРЕВАТЕЛЬ** <http://www.rau.su>  
**BSERVER** E-mail: [observer@nasled.ru](mailto:observer@nasled.ru)

*На сайте Вы найдете информацию о печатных  
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2010 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD;
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.