

Список використаних джерел

1. Даймонд Дж. Зброя, мікроби і харч: Витоки нерівностей між народами / Дж. Даймонд; пер. з англ. та наук. ред. Т. Цимбал. – К.: Ніка-Центр, 2009. – 488 с.
2. Корсак К. В. «Українська ідея-XXI» – духовна основа Вітчизни // Світогляд. – 2015. – № 2. – С. 38–45.
3. Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс Й. Пределы роста. – М.: МГУ, 1991; За пределами роста. – М.: Прогресс, Пангея, 1994; Пределы роста. 30 лет спустя. – М.: ИКЦ «Академкнига», 2008.

References

1. **Diamond J.** (2009), *Zbroia, mikroby i kharch: Vytoky nerivnostei mizh narodamy* [Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies], Kyiv: Nika-Tsentr.
2. **Korsak K. V.** (2005), *‘Ukrainska ideia-XXI’ – dukhovna osnova Vitcheznyy* [Ukrainian idea-XXI is a spiritual background of the Motherland], *Svitohliad*, 2: 38–45.
3. **Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J.** (1991, 1994, 2008), *Predelyi rosta* [The Limits to Growth], Moscow, MGU; *Za predelami rosta* [Beyond the Limits], Moscow, Progress, Pangeya; *Predelyi rosta. 30 let spustya* [Limits to Growth: The 30-Year Update], Moscow: IKTs ‘Akademkniga’.

17

Охридські уроки для України



Ірина КРЕСІНА,
доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрНУ,
завідувачка відділу правових
проблем політології
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України

Олена СТОЙКО,
кандидат політичних наук, старший
науковий співробітник
відділу правових проблем
політології
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України



Проаналізовано суть Охридської угоди 2001 року, яка припинила збройне протистояння між македонцями та албанцями, її наслідки для збереження територіальної цілісності Македонії та інтеграції етносів, що проживають на території країни. Поставлено під сумнів здатність моделі консоціативної демократії та децентралізації сприяти розв’язанню етнічних конфліктів.
Ключові слова: етнічний конфлікт, децентралізація, ідентичність, конституція, демократія.

Охридские уроки для Украины

Ирина КРЕСІНА, доктор политических наук, профессор, член-корреспондент НАПрНУ, заведующая отделом правовых проблем политологии Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины
Елена СТОЙКО, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела правовых проблем политологии Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины

Проанализированы суть Охридского соглашения 2001 года, остановившего вооруженное противостояние между македонцами и албанцами, его последствия для сохранения территориальной целостности Македонии и интеграции этносов, проживающих на ее территории. Поставлена под сомнение способность модели консоциативной демократии и децентрализации способствовать разрешению этнических конфликтов.
Ключевые слова: этнический конфликт, децентрализация, идентичность, конституция, демократия.

The Ohrid lessons for Ukraine

Iryna KRESINA, Doctor of Legal Sciences, Professor, Corresponding Member of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Head of Legallssues of Politology Department of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

Olena STOIKO, Candidate of Political Sciences, Senior Research Worker of Legal Issues of Politology Unit of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

The author analyzes the essence of the Ohrid Framework Agreement of 2001 which stopped the military conflict between Macedonians and Albanians, its influence on keeping territorial integrity of Macedonia and the integration of ethnic groups that live on its territory. The author puts into question the ability of the consociational democracy and decentralization to contribute to the solving of ethnic conflicts.

Keywords: ethnic conflict, decentralization, identity, constitution, democracy.

Останнім часом серед політиків та експертів стало популярним прогнозувати Україні шлях розвитку, аналогічний сценаріям, реалізованим у республіках колишньої Югославії: Хорватії (тривалий процес мирних переговорів і блискавична воєнна операція «Буря», в ході якої сепаратисти були знешкоджені) або ж Боснії і Герцеговини (співіснування двох сторін конфлікту в межах єдиного державного утворення з громіздкою системою протидії відцентровим тенденціям). Однак поза увагою залишається варіант Македонії, в якій найчисленнішою етнічною меншиною є албанці (близько 25% населення), котрі проживають переважно на півночі країни біля кордону з Косовом. На початку 2001 року албанські сепаратисти проголосили намір від'єднатися, а створена ними Армія національного визволення вступила в збройне протистояння з військами Македонії. Воєнна операція республіканських сил не мала успіху, й під тиском міжнародної спільноти між сторонами конфлікту 13 серпня 2001 року було укладено так звану Охридську рамкову мирну угоду, що поклала край воєнному протистоянню.

Цей документ має низку паралелей із Мінськими угодами, укладеними за міжнародного посередництва між Україною та представниками сепаратистів, які захопили частину території Донбасу: здійснення децентралізації, внесення поправок до Конституції, гарантування прав етнічних меншин (використання рідної мови, представленість у місцевих органах державної влади). Схожість ситуації та рецептів врегулювання збройного конфлікту робить досвід Македонії цікавим для України й дає можливість спрогнозувати позитивні та негативні наслідки тих чи тих інструментів установалення миру.

Охридська рамкова угода передбачала децентралізацію, недискримінацію, пропорційне етнічне представництво в органах державної влади, особливу процедуру окремих законів, регулювання порядку використання мов, здобуття освіти та використання етнічних символів. Її основними принципами проголошувалися: відмова від насильства для досягнення політичних цілей; збереження суверенітету, територіальної цілісності й унітарності Македонії; визнання багатоетнічного характеру суспільства; перегляд Конституції; розвиток місцевого самоврядування.

Основні пункти угоди передбачали:

1) повне припинення бойових дій і добровільне розформування етнічних албанських груп;

2) розвиток децентралізації (внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування» щодо розши-

рення повноважень органів місцевого самоврядування, вибір керівників місцевих відділень поліції місцевими радами з-поміж кандидатів, представлених Міністерством внутрішніх справ; перегляд кордонів муніципалітетів);

3) недискримінаційне представництво: справедливе представництво етнічних груп у всіх центральних і місцевих органах влади (зокрема, в кадровому складі поліції); обрання третини суддів Конституційного суду й трьох членів Судової ради з представників етнічних меншин;

4) особливий порядок прийняття певних нормативно-правових актів: зміни певних положень Конституції мають ухвалюватися лише кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів та за наявності підтримки більшості представників етнічних меншин; зміни до законодавства про культуру, мову, освіту, місцеві фінанси, вибори до місцевих органів влади, межі муніципалітетів, ведення документообігу та використання етнічної символіки приймаються подвійною більшістю (так звана більшість Бадінтера) – більшістю членів парламенту та більшістю депутатів, котрі представляють етнічні меншини;

5) внесення змін до Конституції. Так, було внесено поправки до преамбули Конституції, згідно з якою Македонія – це «національна держава македонського народу, в якій забезпечується повна громадянська рівноправність і постійне співіснування македонського народу з албанцями, турками, влахами, циганами та іншими національностями, котрі проживають у Республіці Македонія».

Безперечним здобутком укладеної угоди є завершення воєнних дій, як це й передбачалося першим пунктом. Після підписання угоди представники етнічних албанців погодилися відмовитися від сепаратистських вимог і передати зброєю військовим НАТО, чії підрозділи перебували на території країни з 2001 по 2003 рік. Слід зазначити, що Македонія стала партнером НАТО 1995 року, до 2008-го виконала всі необхідні умови для набуття членства, однак вступ був заблокований Грецією, яка не погоджувалася з використанням назв «Македонія» та «македонці». Хоча у 2011 році Міжнародний суд ООН постановив, що Греція не має права блокувати членство держави в НАТО та інших міжнародних організаціях, Скоп'є поки що не приєдналося ні до НАТО, ні до Євросоюзу.

Проте в інших сферах наслідки Охридських домовленостей не мають однозначних трактувань. Завдяки конституційним поправкам у державі фактично запроваджено модель консолітаивної демократії,

яка є досить ліберальною, але неспроможною мінімізувати негативний вплив етнічних розмежувань у македонському суспільстві.

Що стосується децентралізації, то з 1 січня 2002 року набув чинності новий закон «Про місцеве самоврядування», а з серпня 2004 року – «Про територіальну організацію місцевого самоврядування», який зменшив кількість муніципалітетів зі 123 до 84. В основу здійсненої адміністративно-територіальної реформи був покладений етнічний принцип: нові кордони проводилися так, щоб у новоствореній територіальній громаді домінував певний етнос. У підсумку 93% македонців живуть у муніципалітетах, де вони становлять більшість. Аналогічно 79% (на 10% більше, ніж за старого територіального устрою) албанців є членами громади, в якій вони є етнічною групою, що домінує [6, с. 275–276]. Нова карта територіального устрою справді розв'язала низку проблем, пов'язаних із використанням етнічних символів і мов меншин, але також поглибила етнічну стратифікацію суспільства.

Як правило, децентралізація є типовим пунктом усіх угод щодо врегулювання збройних конфліктів, які укладаються за участю міжнародної спільноти. З управлінської точки зору, перевагою децентралізації в багатонаціональних державах є можливість «знайти механізм рівномірного поділу політичної влади серед різних сегментів суспільства, що вважатиметься легітимним і справедливим з погляду різних груп» [7, с. 164]. Вона також обмежує центральну владу шляхом поділу формальної влади, спрямована на підтримку участі меншин у прийнятті рішень із використанням різноманітних компенсаційних механізмів для їхнього захисту від диктатури більшості і дає змогу групам розв'язувати місцеві проблеми на локальному рівні. Водночас К. Монте стверджує, що децентралізація на етнонаціональній основі «посилило та легітимізує етнічні поділи замість того, щоб зменшувати конфліктний антагонізм між групами» [7, с. 165]. Такий адміністративно-територіальний поділ неминуче створить нові численні меншини, які, у свою чергу, стануть джерелами незадоволення й вимагатимуть нового політичного врегулювання. Більше того, передача значної частини повноважень від центру до етнічно однорідних територій створює передумови для виникнення сепаратизму. Проаналізувавши досвід децентралізаційної реформи в Боснії і Герцеговині, Косові та Македонії, К. Монте відзначає, що вона часто використовується як магічна формула для «заморожування» етнічних конфліктів, що може мати протилежні наслідки в довгостроковій перспективі. Якщо децентралізація використовується лише для того, щоб кристалізувати етнічний поділ, то надалі коріння конфлікту лише зміцниться й стане основою для виникнення нових протистоянь [7, с. 179].

Результати реформ у сфері місцевого самоврядування Македонії замість того, щоб сприяти формуванню економічно спроможних муніципалітетів, незалежно від їхнього етнічного складу, провели нові лінії розмежування, які накладаються на етнічний склад населення, що лише віддаляє македонців та албанців. Те, що економічні чинники не бралися до уваги під час формування нового адміністративно-територіального устрою, підтверджують дані опитування, за якими майже третина респондентів заявляє про неефективну діяльність мера та органів місцевого самоврядування [1, с. 103]. У ході адміністратив-

но-територіальної реформи громад було проведено 41 місцевий референдум, на жодному з яких ідея не була підтримана мешканцями, про що свідчили попередні опитування громадської думки [5, с. 483]. Однак коаліційний уряд, сформований із колишніх членів Компартії та Албанського демократичного альянсу за інтеграцію, проголосив ці плебісцити консультативними й такими, що не мають обов'язкової сили. У 2004 році була спроба провести загальнонаціональний референдум щодо ухвалення нових кордонів, але через низьку явку (менш як 50% виборців) він не відбувся.

Через кілька років після реформ значна частина македонців оцінює децентралізацію як спробу відділити від держави територію, де проживає більшість албанців [4, с. 361–362]. Македонці сприймають це як зраду з боку політичної еліти, що неминуче призведе до реалізації сценарію Косова: здійснюючи контроль над певною територією навіть у рамках місцевого самоврядування, албанцям легше здійснити сецесію. У свою чергу, албанці вважають, що децентралізація є не надто глибокою, й наполягають на більших повноваженнях для розв'язання місцевих проблем [2]. Інакше кажучи, Охридська угода формально відмовилася від територіального розв'язання етнічного конфлікту, проголосивши одним із принципів збереження територіальної цілісності Македонії, однак завдяки децентралізації фактично створила передумови для зміцнення сепаратистських тенденцій і втрати частини території.

Що стосується пропорційного представництва албанців у місцях їхнього компактного проживання та в органах влади національного рівня, то ця вимога була реалізована, незважаючи на низку негативних побічних ефектів [8]. Зокрема, з'ясувалося, що державні службовці-албанці не відповідають кваліфікаційним вимогам; призначаються на посади завдяки членству в політичних партіях; багато з них отримують зарплатню, але не працюють, оскільки не забезпечені робочим місцем; частина з них не знає македонської мови й, відповідно, не здатна повною мірою виконувати свої обов'язки.


Передбачений Охридською угодою принцип подвійної більшості, з одного боку, необхідний для захисту прав меншин, а з другого – може бути інструментом для задоволення насамперед етнічних і партійних інтересів, є потенційним джерелом конфліктів і конкуренції, а не основою для співробітництва між представниками різних етносів. Застосування цього принципу призводить до того, що індивіди, які представляють меншості, автоматично підтримують будь-яке вето, накладене їхніми представниками тільки тому, що вони мають спільне етнічне коріння. Такий «етнічний колективізм» суперечить розумінню індивіда як вільного й рівноправного громадянина та опосередковано порушує його свободу вибору не підтримувати точку зору, поширену серед його етнічної групи. У Македонії є численні приклади того, як албанські партії зловживали своїм правом вето, блокуючи ініціативи уряду й вимагаючи задоволення власних партійних інтересів, а не албанської меншини як такої. Цей принцип також не стимулює політичні партії до розширення своєї електоральної бази за рахунок представників інших етносів. Македонські політики розуміють, що будь-які їхні ініціативи, незалежно від кількості місць у парламенті, можуть бути заблоковані представниками етнічних меншин. А політичні сили, які представляють нетитульний ет-



нос, можуть накладати вето навіть за мінімальної підтримки виборців.

На сьогодні номінально унітарна Македонія поділена на два державні утворення: македонське та албанське, кожне з яких прагне до реалізації власної національної політики без урахування інтересів другого. Македонська модель консоціативної демократії має два виміри: інституційний, в якому повною мірою реалізовані ідеї А. Лейпхарта, та політичний, в якому поглиблюється відстань між етнічними групами й посилюється тенденція до етнізації: у державі практично відсутні двомовні медіа та можливість здобувати освіту двома мовами. Показовою є ситуація в освіті: якщо в македонських школах діти вивчають історію Македонії, то в албанських – історію Албанії та албанців, які проживають у Косові та Македонії. Як зазначається в останньому звіті Єврокомісії проти расизму та нетолерантності, сегрегована система освіти «несе ризик того, що, будучи навченими різними мовами та відділеними ще в перші роки свого життя, члени різних громад співіснують без знання один про одного й комунікації між спільнотами, що сприяє відтворенню взаємної недовіри та нетолерантності» [3, с. 18].

Стабільність мирної угоди, укладеної на початку 2000-х, була поставлена під сумнів подіями початку 2015 року. У лютому були оприлюднені записи розмов провладних політиків і державних чиновників, які свідчили про високий рівень їхньої корупційності та чинення тиску на органи правосуддя. Македонський «касетний скандал» змусив владу та опозицію домовитися про проведення дострокових парламентських виборів весною наступного року. Політична стабільність країни зазнала ще одного удару в квітні 2015-го, коли озброєні бойовики з символікою Армії визволення Косова захопили поліцейський відділок біля кордону із Сербією, але були знешкоджені спецпідрозділами Македонії.

Отже, міжнародна спільнота має тривалий досвід врегулювання збройних конфліктів у різних кутках світу. Міжнародні експерти та представники сторін конфлікту намагаються пристосувати універсальну модель (більше демократії, більше прав і гарантій для меншин) до кожного конкретного випадку, але досить часто укладені домовленості дають протилежний результат. У випадку Македонії було виконано всі формальні вимоги для мирного співіснування кількох етносів у межах однієї держави. Однак Охридська угода замість того, щоб інтегрувати албанців у македонське суспільство, лише створює умови для реалізації двох проектів державотворення, що конкурують, – македонського й албанського, при цьому останній фінансується за рахунок республіканського бюджету. Більше того, хоча законодавство Македонії про громадянство відповідає найвищим європейським стандартам, закріпленим у Європейській конвенції про громадянство, однак саме етнічна приналежність визначає перелік прав, доступних індивіду залежно від місця його проживання: у македонській чи албанській громаді. Відповідно, говорити про розвиток процесу формування єдиної громадянської ідентичності в Македонії немає сенсу, слід лише констатувати його відсутність. Що стосується ситуації в Україні, то постає запитання: чи не призведе акцентування уваги на етнічному вимірі політичного (фактично сепаратистського) конфлікту на Донбасі до створення передумов для етнічної мобілізації в окремих регіонах країни та спроби реалізації права народів на самовизначення? Як демонструє досвід Македонії та інших колишніх республік Югославії, накладання територіальної та етнічної ідентичності загрожує цілісності держави. 

Список використаних джерел

1. *Eftimoski D.* National human development report 2004 – FYR Macedonia. – Washington, DC: United Nations Development Program, 2004. – 158 p.
2. *Engstrom J.* Multi-ethnicity or bi-nationalism? The framework agreement and the future of the Macedonian state // *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. – 2002. – № 1. – P. 17.
3. Fourth report European Commission against racism and intolerance on the «former Yugoslav Republic of Macedonia». – Strasbourg: Council of Europe, 2010. – 54 p.
4. *Ilievski Z., Taleski D.* Was the EU's role in conflict management in Macedonia a success? // *Ethnopolitics*. – 2008. – Vol. 8. – № 3. – P. 355–367.
5. *Karajkov R.* Macedonia's 2001 ethnic war: Offsetting conflict. What could have been done but was not? // *Conflict, Security & Development*. – 2008. – Vol. 8. – № 4. – P. 451–490.
6. *Kreci V., Ymeri B.* The impact of territorial re-organisational policy interventions in the Republic of Macedonia // *Local Government Studies*. – 2010. – Vol. 36. – № 2. – P. 271–290.
7. *Monteux C.* Decentralisation: The new delusion of ethnic conflict resolutions? // *International Journal on Multicultural Societies*. – 2006. – Vol. 8. – № 2. – P. 162–182.
8. The former Yugoslav Republic of Macedonia-2010 Progress report. SEC (2010) 1332. – Brussels: European Commission, 9 November 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf.

References

1. *Eftimoski D.* (2004), *National human development report 2004 – FYR Macedonia*, Washington, DC: United Nations Development Program.
2. *Engstrom J.* (2002), 'Multi-ethnicity or bi-nationalism? The framework agreement and the future of the Macedonian state', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1: 17.
3. *Fourth report European Commission against racism and intolerance on the 'former Yugoslav Republic of Macedonia'* (2010), Strasbourg, Council of Europe.
4. *Ilievski Z., Taleski D.* (2008), 'Was the EU's role in conflict management in Macedonia a success?', *Ethnopolitics*, Vol. 8, No. 3: 355–367.
5. *Karajkov R.* (2008), 'Macedonia's 2001 ethnic war: Offsetting conflict. What could have been done but was not?', *Conflict, Security & Development*, Vol. 8, No. 4: 451–490.
6. *Kreci V., Ymeri B.* (2010), 'The impact of territorial re-organisational policy interventions in the Republic of Macedonia', *Local Government Studies*, Vol. 36, No. 2: 271–290.
7. *Monteux C.* (2006), 'Decentralisation: The new delusion of ethnic conflict resolutions?', *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 8, No. 2: 162–182.
8. *The former Yugoslav Republic of Macedonia-2010 Progress report. SEC (2010) 1332*, Brussels, European Commission, 9 November 2010. Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf