



Совет Безопасности

Distr.: General
2 November 2017
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 1 ноября 2017 года на имя Председателя Совета Безопасности

Во исполнение резолюции [1031 \(1995\)](#) Совета Безопасности имею честь настоящим препроводить пятьдесят второй доклад об осуществлении Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине за период с 22 апреля по 21 октября 2017 года, полученный мною от Высокого представителя по Боснии и Герцеговине (см. приложение).

Буду признателен Вам за доведение этого доклада до сведения членов Совета Безопасности.

(Подпись) Антониу Гуттериш



Приложение

Письмо Высокого представителя по Боснии и Герцеговине от 24 октября 2017 года на имя Генерального секретаря

В соответствии с резолюцией 1031 (1995) Совета Безопасности от 15 декабря 1995 года, в которой Совет просил Генерального секретаря представлять ему доклады Высокого представителя по выполнению Соглашения, предусмотренные приложением 10 к Общему рамочному соглашению о мире в Боснии и Герцеговине и выводами Лондонской конференции по выполнению Мирного соглашения, состоявшейся 8 и 9 декабря 1995 года, настоящим препровождаю Вам пятьдесят второй доклад Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине. Прошу распространить этот доклад среди членов Совета для его рассмотрения ими.

Это мой восемнадцатый очередной доклад Генеральному секретарю с 26 марта 2009 года, когда я вступил в должность Высокого представителя и Специального представителя Европейского союза. Он охватывает период с 22 апреля по 21 октября 2017 года.

Если Вам или кому-либо из членов Совета Безопасности потребуются сведения помимо тех, что приводятся в докладе, или ответы на вопросы по его содержанию, я с удовольствием предоставлю Вам такую информацию.

(Подпись) Валентин **Инцко**

Пятьдесят второй доклад Высокого представителя по выполнению Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине

Резюме

Настоящий доклад охватывает период с 22 апреля по 21 октября 2017 года. Хотя до всеобщих выборов в Боснии и которые планируется провести в 2018 году, остается еще целый год, политические лидеры страны уже переключили свое внимание с экономических реформ на вызывающую рознь националистическую проблематику, которая, впрочем, никогда не уходила полностью на задний план. Войдя в режим предвыборной кампании, политические партии ужесточили и без того поляризованные позиции по нескольким спорным вопросам. В своих заключениях от 16 октября Совет по иностранным делам Европейского союза «выразил сожаление по поводу того, что разобщительная риторика, уходящая корнями в прошлое, и поспешное погружение в предвыборные заботы замедлили темп реформ и сказались на политическом климате».

С положительной стороны следует отметить, что Босния и Герцеговина предприняла некоторые шаги к осуществлению программы реформ и продолжала работу по составлению ответов на вопросник Европейской комиссии. Кроме того, в сентябре Босния и Герцеговина подписала договор о транспортном сообществе с Европейским союзом и пятью другими странами Западных Балкан. Этот договор открывает двери для развития и совершенствования инфраструктуры транспортного сектора и позволяет подписантам гармонизировать свое транспортное законодательство с законодательством Европейского союза.

В отчетный период сохранились разногласия относительно изменений в избирательных правилах страны. В июле Конституционный суд Боснии и Герцеговины отменил действие положений закона о выборах, регулирующих не прямые выборы делегатов в одну из палат Парламента Федерации. Ранее Суд объявил эти положения неконституционными, частично согласившись с апеллянтом в том, что правила следует изменить для обеспечения законного представительства при избрании в Палату народов Федерации ее сербских, бошнякских и хорватских членов.

У политических партий — противоположные взгляды на то, удастся ли после всеобщих выборов 2018 года провести не прямые выборы в Палату народов Федерации, если законодательная лакуна не будет преодолена. Если после следующих выборов не будет сформирована Палата народов Федерации, то это, скорее всего, помешает формированию и правительства Федерации, и одной из палат общегосударственного Парламента — Палаты народов Боснии и Герцеговины. Прецеденты такого блокирования есть: задержки с формированием Палаты народов Федерации случались в 2001, 2007 и 2011 годах, и тогда Высокий представитель вмешивался, чтобы разблокировать ситуацию.

Несмотря на эти риски, партии в общегосударственном Парламенте еще не начали серьезного политического диалога относительно внесения в Закон о выборах Боснии и Герцеговины возможных поправок, улаживающих эту проблему. На своем июньском совещании Руководящий совет Совета по выполнению Мирного соглашения призвал соответствующие власти обеспечить соблюдение всех необходимых условий (включая наличие надлежащей правовой базы), позволяющих отлаженно провести всеобщие выборы 2018 года и реализовать их итоги.

Полгода назад я уже сообщал, что после того, как в январе 2017 года Соединенные Штаты Америки ввели санкции в отношении поездок и финансовые санкции против президента Республики Сербской, он и его однопартийцы по Союзу независимых социал-демократов (СНСД) стали реже призывать к отделению Республики Сербской и роспуску Боснии и Герцеговины. В сентябре представители этой партии объявили, что угроза проведения референдума о статусе Республики Сербской, являвшаяся с 2015 года частью официальной платформы СНСД, с повестки дня пока снимается. Однако президент Республики Сербской Милорад Додик после этого неоднократно высказывался за то, чтобы Республика Сербская обрела в перспективе независимость и вступила в союз с Сербией. В свою очередь, некоторые хорватские политики продолжали выступать за реорганизацию страны по этническому признаку^а.

В соответствии с полномочиями, которыми меня наделяет приложение 10 к Общему рамочному соглашению о мире, я, пользуясь настоящей возможностью, еще раз заявляю, что образования не имеют права выходить из Боснии и Герцеговины и что Рамочное соглашение о мире гарантирует суверенитет и территориальную целостность Боснии и Герцеговины и внутреннее конституционное положение образований.

Еще одна конституционная проблема, которую нужно будет внимательно отслеживать, связана с тем, что в Республике Сербской отвергают полномочия Суда Боснии и Герцеговины и Прокуратуры Боснии и Герцеговины. После того как в октябре Общегосударственный суд Боснии и Герцеговины вынес неоднозначно воспринятый оправдательный приговор по делу о военных преступлениях, президент Республики Сербской опять призвал сербов, служащих в общегосударственных судебных учреждениях, выйти из состава этих учреждений.

Вызывает также озабоченность тот факт, что решение провести референдум относительно судебной власти Боснии и Герцеговины и полномочий Высокого представителя, которое было принято Народной скупщиной Республики Сербской в 2015 году, но в действие до сих пор не вводилось, 20 сентября 2017 года вступило-таки в силу. Поначалу президент Республики Сербской объявил, что это делается для того, чтобы действие решения можно было официально приостановить, однако позднее он стал намекать, что референдум может быть проведен 19 ноября, как намечено сейчас, или перенесен на более поздний срок. Как я указывал в своих предыдущих докладах Генеральному секретарю, это решение представляет собой нарушение приложений 4 и 10 к Общему рамочному соглашению о мире, и сообразно с ранее высказанной мною позицией я призываю власти Республики Сербской объявить это решение не имеющим силы.

В октябре Народная скупщина Республики Сербской приняла резолюцию о защите конституционного порядка и провозглашении военного нейтралитета Республики Сербской, где заявляется о нейтралитете данного образования перед лицом интеграции с Организацией Североатлантического договора (НАТО) и делается попытка пересмотреть позицию и обязательства образования по Общему рамочному соглашению о мире, в частности по Конституции, содержа-

щейся в приложении 4. В ответ я ясно дал понять, что Рамочное соглашение о мире, включая Конституцию, имеет преимущественную силу над любым актом, принимаемым Народной скупщиной Республики Сербской, и что внешняя политика является исключительной прерогативой общегосударственных учреждений.

^a «По поводу возрождения Герцег-Босны: если к концу года не будут внесены поправки в Закон о выборах, то [Хорватская крестьянская партия] будет требовать возврата к более раннему раскладу, предшествовавшему вашингтонско-дейтонским соглашениям, т.е. к Хорватской Республике Герцег-Босна. Мы также выйдем на [Хорватский народный сабор] с просьбой официально отразить это в своей позиции». Марио Караматич, *EuroBlic*, 14 августа 2017 года. «Наши запросы состоят в том, чтобы Конституция [Боснии и Герцеговины] была изменена, и над этим работают как в [Боснии и Герцеговине], так и далеко за пределами [Боснии и Герцеговины]. И решения эти будут такими, что все те области, которые защищало [Хорватское вече обороны], станут частью территории проживания хорватов в [Боснии и Герцеговине]. Даже не сомневайтесь». Драган Чович, *TV1*, 22 июня 2017 года.

I. Введение

1. Это мой восемнадцатый очередной доклад Генеральному секретарю с тех пор, как в 2009 году я вступил в должность Высокого представителя по Боснии и Герцеговине. В нем описывается прогресс в достижении целей, изложенных в предыдущих докладах, фиксируются происшедшие события, цитируются относящиеся к отчетному периоду заявления и дается моя беспристрастная оценка продвижения в ключевых областях, подпадающих под мой мандат. Я сосредоточил свои усилия на работе в этих областях, исходя из своей обязанности блости гражданские аспекты Общего рамочного соглашения о мире. В этой связи я последовательно призывал власти Боснии и Герцеговины добиваться прогресса в деле выполнения пяти задач и двух условий, необходимых для закрытия Управления Высокого представителя, и работал над закреплением мер, которые были ранее предприняты для осуществления Рамочного соглашения о мире.

2. Я продолжаю направлять свою энергию на выполнение своего мандата, как он определен в приложении 10 к Общему рамочному соглашению о мире и соответствующих резолюциях Совета Безопасности. Кроме того, мое Управление всемерно поддерживает усилия Европейского союза и Организации Североатлантического договора (НАТО) по содействию Боснии и Герцеговине в продвижении к более тесной интеграции с этими структурами.

II. Сводка политических событий

A. Общая политическая обстановка

3. Как отмечалось в начале настоящего доклада, властям в Боснии и Герцеговине нужно разобраться с несколькими нерешенными вопросами, а политические партии уже начали свои предвыборные кампании, хотя до октября 2018 года, когда состоятся всеобщие выборы, остается еще целый год. В этой обстановке, когда политические разногласия ужесточаются, а межэтническая разнь эксплуатируется и раздувается, проведение реальных реформ становится одновременно и неотложной, и непростой задачей.

4. На общегосударственном уровне и на уровне Федерации шансы на значимый прогресс уменьшились из-за политических споров между партиями из правящей коалиции. Преимущественно бошнякский Союз за лучшее будущее Боснии и Герцеговины (СЛБ) открыто солидаризировался с оппозиционными партиями, отвергнув вместе с ними доклад о работе Совета министров Боснии и Герцеговины, в результате чего преимущественно бошнякская Партия демократических действий (ПДД) стала призывать СЛБ покинуть коалицию. Отношения между ПДД и Хорватским демократическим содружеством Боснии и Герцеговины (ХДС Боснии и Герцеговины) тоже испортились — из-за различий во взглядах на необходимость изменений в Законе о выборах Боснии и Герцеговины, урегулирование вопроса об избирательной системе Мостара и метод избрания членов в Президиум Боснии и Герцеговины. Нехватка политического диалога и сотрудничества между ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины также затормозила работу в Федерации, где остаются неулаженными несколько ключевых законодательных моментов.

5. В Республике Сербской оппозиционные партии остро отреагировали на то, как президенту Республики Сербской Милораду Додику и его правящей коалиции удалось вынудить Генерального ревизора Верховного ревизионного управления Республики Сербской уйти в отставку из-за неблагоприятной реви-

зии финансов этого образования. Когда 12 сентября руководство Народной скупщины Республики Сербской удалило обсуждение этого вопроса из парламентской повестки дня, оппозиционные делегаты сорвали заседание. Полиция Республики Сербской, действуя предположительно по поручению руководства Народной скупщины Республики Сербской, физически разъединила правящее большинство и оппозиционных делегатов, и большинство продолжило заседание в другом, небольшом зале, куда оппозиционных делегатов не пустили. Кроме того, вызвали резонанс сообщения о том, что полицейские находились в здании парламента с оружием.

6. Серьезными проблемами остаются коррупция и неуважение к верховенству права: власти на всех уровнях систематически игнорируют, а то и отвергают обязательные судебные решения. Республика Сербская продолжает игнорировать решения Суда Боснии и Герцеговины и Конституционного суда Боснии и Герцеговины относительно регистрации оборонного имущества, а партии Федерации не проявляют никакого настроя на достижение политического согласия, которое позволило бы в соответствии с решениями Конституционного суда принять поправки к Закону о выборах Боснии и Герцеговины, что может помешать проведению в 2018 году всеобщих выборов и по-прежнему лишает Мостар какой-либо возможности провести местные выборы.

7. Продолжающееся невыполнение властями решений, вынесенных Европейским судом по правам человека по делу Сейдича и Финци и по смежным делам, тоже является отражением общего пренебрежения к верховенству права. В результате некоторые группы при нынешней системе на протяжении более чем двух десятилетий сталкиваются с дискриминацией при реализации своего права занимать политические должности.

8. Как и в предыдущий период, в ущерб собственным интересам власти Боснии и Герцеговины не смогли завершить выполнение на общегосударственном уровне и на уровне Федерации нескольких мер, которые позволили бы перечислить им второй транш по линии механизма расширенного кредитования Международного валютного фонда (МВФ).

9. За отчетный период произошли некоторые позитивные сдвиги в региональных отношениях: так, в сентябре состоялся официальный визит президента Сербии Александара Вучича в Сараево. Президент несколько раз посещал Боснию и Герцеговину в свою бытность премьер-министром, однако нынешний визит стал первым с 2011 года визитом главы сербского государства.

В. Решения Высокого представителя за отчетный период

10. Несмотря на то, что в отчетный период сохранялись проблемы с обеспечением верховенства права и выполнением Общего рамочного соглашения о мире, я воздерживался от применения своих исполнительных полномочий в соответствии с политикой Руководящего совета Совета по выполнению Мирного соглашения, в которой предпочтение отдается не международному принятию решений, а «местной ответственности».

С. Пять задач и два условия, необходимые для закрытия Управления Высокого представителя

Прогресс в выполнении задач

11. Как и в предыдущий период, власти Боснии и Герцеговины добились лишь сдержанного прогресса в выполнении требований в соответствии с пятью задачами и двумя условиями, которые были определены Руководящим советом Совета по выполнению Мирного соглашения как необходимые для закрытия Управления Высокого представителя.

Оборонное и общегосударственное имущество

12. Продолжился процесс регистрации потенциального оборонного имущества, относящегося к общегосударственной собственности Боснии и Герцеговины. Под термином «потенциальное оборонное имущество» понимается оговоренный перечень недвижимого имущества, которое необходимо Вооруженным силам Боснии и Герцеговины и должно быть зарегистрировано за государством Босния и Герцеговина в соответствии с Конституцией Боснии и Герцеговины, Соглашением по вопросам правопреемства, Законом Боснии и Герцеговины об обороне и соответствующими решениями Президиума Боснии и Герцеговины. Продвижение в этом вопросе является не только частью условий для участия Боснии и Герцеговины НАТО согласно Плану действий для членства в НАТО, но и одной из не выполненных пока задач, необходимых для сдачи Управлением Высокого представителя своих полномочий.

13. Из потенциального оборонного имущества, расположенного в Федерации, на сегодняшний день удалось зарегистрировать 26 военных объектов, а еще несколько объектов находится на разных этапах регистрационного процесса. Компетентные учреждения общегосударственного уровня ускорили свои усилия по продвижению этого процесса. Эти усилия посвящены главным образом прояснению и разрешению различных юридико-технических проблем, связанных с некоторыми потенциальными оборонными объектами.

14. Процесс же регистрации потенциального оборонного имущества, расположенного на территории Республики Сербской, продолжает, к сожалению, блокироваться из-за политической обструкции: Управление геодезии и имущественных вопросов Республики Сербской отклонило несколько регистрационных заявок, ссылаясь на «отсутствие убедительных правооснований». В нескольких публичных заявлениях высокопоставленные должностные лица Республики Сербской дали понять, что власти не намерены выполнять окончательное и обязательное решение Суда Боснии и Герцеговины по делу о потенциальном оборонном объекте в Хан-Пиесаке, открыто нарушая тем самым принцип верховенства права. 6 июля 2017 года Конституционный суд Боснии и Герцеговины отклонил ходатайство Республики Сербской об обжаловании окончательного решения Суда Боснии и Герцеговины по делу о Хан-Пиесаке.

15. По-прежнему не удается достичь прогресса и в более широком вопросе об оборонном и общегосударственном имуществе и его распределении между различными уровнями власти. Существует острая необходимость в принятии всеобъемлющего общегосударственного законодательства, в котором всецело признаются и усваиваются принципы из постановления Конституционного суда Боснии и Герцеговины от 13 июля 2012 года.

Устойчивость налогово-бюджетной системы

16. Управление Высокого представителя продолжило отслеживать события, имеющие отношение к устойчивости налогово-бюджетной системы (включая действия Фискального совета Боснии и Герцеговины и Руководящего совета Управления по косвенному налогообложению Боснии и Герцеговины), анализировать эти события и информировать о них своих международных партнеров.

17. Фискальный совет Боснии и Герцеговины заседал чаще, чем в предыдущий период, но занят он был почти исключительно согласованием «Глобальных рамок фискального баланса и политики на период 2018–2020 годов». Этот документ, где излагаются ключевые параметры и прогнозы, требуемые для бюджетного планирования, должен был быть принят в мае, чтобы обеспечить своевременное составление и утверждение общегосударственного бюджета и бюджетов образований на 2018 год. Однако из-за того, что в Фискальном совете Боснии и Герцеговины возникли разногласия в отношении верхнего лимита на финансирование общегосударственных учреждений в 2018 году и их доли в поступлениях от косвенного налогообложения в 2018 году, согласовать этот документ не удавалось до самого октября.

18. Если говорить конкретно, то Республика Сербская выступала против любого увеличения бюджета общегосударственных учреждений, тогда как государство и Федерация считали необходимым его немного увеличить, чтобы покрыть расходы на закупку для всей страны оборудования для пожаротушения, а также возникающие в 2018 году новые расходы, например связанные со всеобщими выборами и с парламентским решением о повышении заработной платы для сотрудников общегосударственной полиции. В «Глобальных рамках», которые в итоге были утверждены 4 октября, совокупный бюджет общегосударственных учреждений и их доля в поступлениях от косвенного налогообложения так и остались на уровне 2012 года.

19. Хотя Руководящий совет Управления по косвенному налогообложению заседал в течение отчетного периода сравнительно регулярно, качество и объем его работы снизились. Ему систематически не удавалось утверждать коэффициенты распределения доходов и оформлять взаиморасчеты образований в соответствии с его Правилами исчисления коэффициентов выплат энтитетам. Министры финансов продолжили практику согласования пунктов повестки дня до заседаний Совета, в обход экспертов и самого Совета. Проявлялись также разногласия по вопросам, затрагивающим МВФ и Европейский банк реконструкции и развития, в частности в отношении законодательства об акцизах, призванного обеспечить дополнительные доходы на нужды строительства дорог и шоссе.

Округ Брчко

20. Мое Управление продолжило оказывать запрашиваемую властями округа Брчко экспертную помощь в подготовке подзаконных актов и решении других вопросов для реализации четырех ключевых документов из принятого в июне 2016 года финансового законодательства, которые направлены на дальнейшую интеграцию округа Брчко в правовую систему Боснии и Герцеговины, содействовать осуществлению согласованной с МВФ экономической программы Боснии и Герцеговины и снабдить округ инструментами для повышения налоговой прозрачности, борьбы с «серой» экономикой и генерирования доходов. Мое Управление также помогало Финансовой дирекции округа Брчко в подготовке нового закона о бюджете.

21. В мае власти округа Брчко стали просить о вмешательстве уполномоченного по Брчко и о содействии моего Управления в связи с тем, что Судебная комиссия округа Брчко не назначила окружного представителя в Высокий судебный и прокурорский совет. Поначалу Комиссия назначила лицо, которое не отвечало критериям, вытекающим из регламента и решений Совета, из-за чего оказалась под вопросом законность будущей работы Совета при наличии в его составе незаконно избранного члена. После многократного вмешательства ситуацию удалось исправить в соответствии с законом.

22. Хотя еще 18 июня 2015 года вступили в силу поправки к Решению о защите гражданских жертв войны, исправляющие дискриминационные положения для жертв изнасилований и сексуальных надругательств в Брчко, это решение до сих пор не выполнено.

Упрочение верховенства права

23. В течение отчетного периода мое Управление продолжало оказывать властям Боснии и Герцеговины помощь и поддержку в осуществлении Закона о Боснии и Герцеговине об иностранцах, принятого в 2015 году, и Закона Боснии и Герцеговины об убежище, принятого в 2016 году.

D. Решение Конституционного суда Боснии и Герцеговины по «делу Любича» и его последствия для Закона о выборах Боснии и Герцеговины

24. Конституционный суд Боснии и Герцеговины 1 декабря принял решение по так называемому «делу Любича», которое касается просьбы нынешнего Председателя Главного совета Хорватской народной ассамблеи Божо Любича о рассмотрении конституционности положений Закона о выборах Боснии и Герцеговины в отношении избрания делегатов в Палату народов Федерации. Суд постановил, что некоторые положения не соответствуют пункту 2 статьи I Конституции Боснии и Герцеговины, и распорядился, чтобы Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины привела эти положения в соответствие с Конституцией Боснии и Герцеговины не позднее чем через шесть месяцев со дня вынесения данного решения.

25. В апреле 2017 года хорватская фракция в Палате народов Боснии и Герцеговины предложила поправки к Закону о выборах Боснии и Герцеговины с целью выполнения решения по «делу Любича». Однако эти поправки регулируют не только вопросы, касающиеся не прямых выборов в Палату народов Федерации, но и порядок избрания членов Президиума Боснии и Герцеговины и затрагивают вопрос о выборах в Мостаре. Эти поправки 19 июля были приняты в Палате народов Боснии и Герцеговины, но принятие их в Палате представителей Боснии и Герцеговины представляется маловероятным.

26. Между тем, поскольку Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины не привела положения Закона о выборах Боснии и Герцеговины в соответствие с Конституцией Боснии и Герцеговины к установленному сроку — 30 июня, Конституционный суд Боснии и Герцеговины принял 6 июля постановление о невыполнении решения, которым отменил эти положения.

27. ХДС Боснии и Герцеговины и ПДД продолжают уделять особое внимание вопросу о том, возможно ли проведение выборов в Палату народов Федерации в 2018 году, после того как Конституционный суд Боснии и Герцеговины отменил положения Закона о выборах Боснии и Герцеговины, которые он считает неконституционными. ПДД пообещала представить свое собственное предложение

ние о внесении поправок в Закон о выборах Боснии и Герцеговины, однако до сих пор не представила ничего, что касалось бы парламентской процедуры.

28. Мое Управление будет продолжать внимательно следить за развитием событий, связанных с осуществлением решения по «делу Любича» и его возможными последствиями для предстоящих в 2018 году всеобщих выборов и процесса последующего формирования правительства.

Е. Сложности с осуществлением Общего рамочного соглашения о мире

Посягательства на суверенитет и территориальную целостность Боснии и Герцеговины

29. В течение отчетного периода делались многочисленные заявления, в которых оспаривались территориальная целостность и суверенитет Боснии и Герцеговины. Активнее и громче всех с такими заявлениями вновь выступал президент Республики Сербской, который, в частности, называл Боснию и Герцеговину несостоявшимся государством, говорил о Республике Сербской как о государстве, а о Боснии и Герцеговине — как о простом союзе государств и призывал к объединению Республики Сербской и Сербии¹. Он также накалял обстановку, называя возвращение бошнякских беженцев и перемещенных лиц, покинувших Восточную Боснию в результате «этнической чистки» «оккупацией»².

¹ «Какое еще государство Босния-Герцеговина? Государства Босния-Герцеговина не существует. Босния-Герцеговина существует в том виде, в каком это было предусмотрено в Дейтоне. Это не государство, а государственный союз, или союз государств. Это никакое не государство». Милорад Додик, *РПС*, 18 октября 2017 года. «На международной арене и [от] многочисленных аналитиков, журналистов и историков все больше и больше приходится слышать о том, что [Босния и Герцеговина] — это несостоявшееся государство. Возможно, пора начинать говорить о мирном разъединении [Боснии и Герцеговины]... поскольку эта [Босния и Герцеговина], при всем огромном вмешательстве со стороны международного сообщества, не состоялась как таковая [и] явно подходит под определение несостоявшегося государства». Милорад Додик, выступление перед журналистами в Зворнике, *ФЕНА*, 5 октября 2017 года. «И это не первый случай существования в этой части мира двух сербских государств. Например, сейчас есть Республика Сербская и Сербия... Наше пребывание в [Боснии и Герцеговине] не окончательно. Нас к этому принудили... Надо ли мне вновь говорить о том, что мы хотим снова быть вместе с Сербией?... И я не хочу отказываться от своей мечты о единении [Республики Сербской] и Сербии... В смысле государства, в политическом смысле и в национальном смысле». Милорад Додик на церемонии открытия «Дней [Республики Сербской] в Сербии» в Белграде, 15 сентября 2017 года. «Я верю, что в этом столетии сербский народ получит право объединиться, ибо он выстрадал его своей историей. И быть вместе для нас совершенно естественно. И когда я говорю «вместе», это значит вместе в территориальном и государственном смысле. И пусть ни у кого не будет сомнений на сей счет. Ибо мы все равно вместе». Милорад Додик, *ФЕНА*, 4 августа 2017 года.

² «Нам известно о проектах различных фондов, главным образом исламских, которые просят или просто направляют деньги на то, чтобы мусульмане возвращались сюда и селились вдоль реки Дрина после отечественной войны и тем самым вновь оккупировали бассейн Дрины...» Милорад Додик, выступление перед журналистами в Братунаце, 7 июля 2017 года.

Оспаривание полномочий общегосударственных судебных органов

30. Президент Республики Сербской вновь призывал сербских судей уходить из государственных судебных органов³ и явно заявлял о своей несогласии с выполнением решения Суда Боснии и Герцеговины о регистрации потенциального оборонного имущества, находящегося на территории Республики Сербской. 29 августа на совещании лидеров правящей коалиции Республики Сербской было объявлено о планах принять закон, запрещающий регистрацию такого имущества без согласия Народной скупщины Республики Сербской.

Возможность проведения в Республике Сербской референдума по вопросам о государственной судебной системе и о полномочиях Высокого представителя

31. Ранее я представил доклад о принятом в июле 2015 года Народной скупщиной Республики Сербской решении о проведении в Республике Сербской референдума по вопросам правомерности законов о Суде Боснии и Герцеговины и Прокуратуре Боснии и Герцеговины и применимости решений этих учреждений на территории этого образования, а также по вопросу о полномочиях и решениях Высокого представителя.

32. В своем докладе я ясно дал понять, что, хотя власти Республики Сербской имеют право на организацию референдумов по вопросам, относящимся к конституционным обязанностям этого образования, данный референдум касается областей, выходящих за рамки этих полномочий, и представляет собой открытый вызов суверенитету Боснии и Герцеговина и нарушение обязательств и обязанностей Республики Сербской, вытекающих из Конституции Боснии и Герцеговины и обозначенных в приложениях 4 и 10 к Общему рамочному соглашению о мире. Совет Европейского союза также выразил серьезную обеспокоенность по поводу возможного референдума в своих заключениях от 12 октября 2015 года, заявив, что он стал бы вызовом единству, суверенитету и территориальной целостности Боснии и Герцеговины.

33. Тогда власти Республики Сербской в конечном итоге решили отложить запланированный референдум, и решение Народной скупщины Республики Сербской так и не было опубликовано в Официальном вестнике Республики Сербской и, таким образом, не вступило в силу. Однако в сентябре 2017 года решение от 2015 года было опубликовано и вступило в силу, после того как оппозиция в Республике Сербской подвергла ее власти критике за то, что те не опубликовали должным образом принятый акт парламента этого образования. Тогда же президент Республики Сербской пояснил, что данный акт будет вскоре приостановлен или утратит силу.

34. Хотя я горячо приветствую заявленное намерение властей Республики Сербской сделать так, чтобы это противоречащее Дейтонскому соглашению решение утратило силу, я с озабоченностью отмечаю, что пока этого не произошло и данное решение предусматривает проведение референдума в ноябре.

³ «Мы призываем сербов, работающих в учреждениях [Боснии и Герцеговины], поддержать их уход, пока не будет принят новый Закон о суде Боснии и Герцеговины и не появится новая Прокуратура с четкими полномочиями, в частности в том, что касается отбора судей и прокуроров, отбор которых будет проводиться в законодательных органах на всех уровнях государственного управления. А до тех пор любое принятие решений на уровне [Боснии и Герцеговины] должно быть приостановлено». Милорад Додик, *Народная скупщина Республики Сербской*, 14 октября 2017 года.

Принятая Народной скупщиной Республики Сербской резолюция о защите конституционного порядка и обеспечении военного нейтралитета Республики Сербской

35. На своей сессии 17 и 18 октября 2017 года Народная скупщина Республики Сербской приняла резолюцию о защите конституционного порядка и об объявлении военного нейтралитета Республики Сербской. Эта резолюция еще не опубликована, поскольку она еще не рассматривалась в Совете народов Республики Сербской.

36. Что касается военного нейтралитета и отношения Боснии и Герцеговины к НАТО, то в резолюции провозглашается «военный нейтралитет Республики Сербской по отношению к существующим военным союзам, до тех пор пока в Республике Сербской не будет организован возможный референдум по этому вопросу, на котором по нему будет принято окончательное решение».

37. Даже если оставить в стороне конкретный вопрос об отношении Боснии и Герцеговины к НАТО, эта резолюция является проблематичной в других аспектах. В ней утверждается, что конституционное устройство Боснии и Герцеговины, предусмотренное в приложении 4 к Общему рамочному соглашению о мире, было определено образованиями и может быть изменено лишь с их согласия. В соответствии с этой позицией Республика Сербская утверждает, что она вправе в одностороннем порядке диктовать некоторые политические вопросы, относящиеся к исключительной юрисдикции государства и входящие в противоречие с существующими решениями государства. В данном случае Республика Сербская могла бы провозгласить «военный нейтралитет», несмотря на то, что исключительной компетенцией определять внешнюю политику согласно Конституции обладает государство Босния и Герцеговина, и несмотря на тот факт, что Президиум Боснии и Герцеговины и другие институты власти уже приняли решения по этому вопросу.

38. Кроме того, в этой резолюции предпринимается попытка, используя положения Общего рамочного соглашения о мире, касающиеся территории образований, не допустить возможности зарегистрировать в качестве собственности государства государственное и оборонное имущество, находящееся на территории Республики Сербской. Это противоречит окончательным и имеющим обязательную силу решениям Конституционного суда Боснии и Герцеговины, Суда Боснии и Герцеговины и существующему государственному законодательству. В резолюции утверждается, что такая регистрация представляла бы собой «нарушение конституционного порядка и норм международного права и не имела бы юридической силы». Ее авторы исходят из неверной посылки, согласно которой любая регистрация недвижимого имущества в качестве собственности государства Босния и Герцеговина была бы равносильна уменьшению размеров территории Республики Сербской.

39. В этой резолюции также утверждается право образования координировать свой будущий статус с Сербией как стороной, подписавшей Общее рамочное соглашение о мире. В этой связи следует отметить, что Конституция Боснии и Герцеговины действительно позволяет образованиям устанавливать особые параллельные отношения с соседними государствами, однако такие договоренности должны осуществляться в полном соответствии с Конституцией и принципом суверенитета и территориальной целостности Боснии и Герцеговины, что подразумевает полное согласие с тем, что внешняя политика является конституционной ответственностью государственных институтов.

40. Наконец, эта резолюция обязывает как должностных лиц Республики Сербской, так и должностных лиц общегосударственных институтов, избранных от Республики Сербской, продвигать позиции, изложенные в резолюции, и предусматривает возможные юридические санкции в отношении тех лиц, которые не выполняют это требование.

Прославление военных преступников

41. Хорватская народная ассамблея — политическая организация хорватских партий в Боснии и Герцеговине — помогла организовать 8 июня в Мостаре концерт в поддержку шести должностных лиц бывшей Хорватской Республики Герцег-Босна, которых Международный трибунал по бывшей Югославии признал виновными и приговорил судом первой инстанции в общей сложности к 111 годам тюремного заключения.

Вопрос об иностранных боевиках

42. В отчетный период соответствующие органы власти Боснии и Герцеговины сообщили об отсутствии новых случаев отъезда из страны граждан Боснии и Герцеговины с целью вступления в организацию «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ). Прокуратура Боснии и Герцеговины продолжает преследовать граждан Боснии и Герцеговины, которые покинули или планируют покинуть Боснию и Герцеговину с целью вступить в ряды ИГИЛ. По имеющейся информации, Государственный суд Боснии и Герцеговины к настоящему времени признал виновными во вступлении в ряды ИГИЛ 23 человек.

III. Общегосударственные институты Боснии и Герцеговины

A. Президиум Боснии и Герцеговины

43. Нынешним Председателем Президиума Боснии и Герцеговины является хорватский член Президиума Драган Чович (ХДС Боснии и Герцеговины), сменивший на этом посту 17 июля сербского члена Президиума Младена Иванича (Партия демократического прогресса).

44. В течение отчетного периода Президиум Боснии и Герцеговины собирался на заседания ежемесячно и уделял основное внимание в своей работе процессам евроатлантической интеграции страны. Заседания зачастую начинались с того, что Председатель Совета министров Боснии и Герцеговины представлял подробный доклад о ходе евроатлантической интеграции, а Президиум выступал с заявлениями о поддержке и рекомендациями по преодолению выявленных препятствий. 13 сентября Президиуму удалось преодолеть прежние разногласия и принять решение о согласии с договором о транспортном сообществе.

45. 20 июня тогдашний Председатель Президиума Иванич принял участие во главе делегации Боснии и Герцеговины в заседании Североатлантического совета в Брюсселе, где он заявил, что в Боснии и Герцеговине нет внутреннего консенсуса в отношении полноценного членства страны в НАТО, однако все политические представители понимают значимость и важность вступления в силу применительно к Боснии и Герцеговине Плана действий для членства в НАТО. Говоря о выполнении условий для вступления в силу этого плана действий, он особо подчеркнул завершение работы над обзором в сфере обороны Боснии и Герцеговины и его принятие в ноябре 2016 года Президиумом Боснии и Герцеговины, участие Вооруженных сил Боснии и Герцеговины в операциях НАТО по поддержанию мира в Афганистане и прогресс, достигнутый Боснией

и Герцеговиной в решении проблемы излишков оружия и военного имущества. Вместе с тем он отметил, что выполнение требования о регистрации оборонного имущества в качестве государственной собственности оказалось непростой задачей, решение которой может занять годы.

В. Совет министров Боснии и Герцеговины

46. В отчетный период Совет министров Боснии и Герцеговины заседал регулярно и провел 19 очередных заседаний и одно заседание по телефону, однако его работа затруднялась отсутствием поддержки со стороны парламентского большинства. Одним из главных приоритетов в этот период была подготовка ответов на вопросник Европейского союза, и власти Боснии и Герцеговины продлили до декабря 2017 года предельный срок представления пакета ответов Европейской комиссии, первоначально запланированного на май 2017 года.

47. За отчетный период Совет министров принял лишь шесть пакетов поправок к действующему законодательству и ни одного нового закона. Широко распространенное мнение о неудовлетворительной законодательной работе Совета привело к тому, что в июле Палата представителей Боснии и Герцеговины не утвердила ежегодный доклад Совета о его работе за 2016 год. Против доклада проголосовали депутаты от оппозиции при поддержке Союза за лучшее будущее, несмотря на то, что эта партия входит в коалицию и имеет своих представителей в Совете министров.

48. Совет министров в итоге обеспечил необходимый консенсус для принятия решения о присоединении Боснии и Герцеговины к договору о транспортном сообществе, что является важным шагом, позволяющим разблокировать свыше 500 млн конвертируемых марок из фондов Европейского союза, которые предназначены для четырех инфраструктурных проектов в Боснии и Герцеговине. 18 сентября в Брюсселе Председатель Совета министров Денис Звиздич (ПДД) подписал договор от имени Боснии и Герцеговины.

С. Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины

49. В течение отчетного периода на работе Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины сказывался затяжной политический кризис в стране, негативно влиявший на ее эффективность и резко снижавший производительность ее законодательной деятельности.

50. Депутаты от Союза независимых социал-демократов (СНСД) продолжали бойкотировать заседания Палаты представителей Боснии и Герцеговины в связи со вступлением депутата от ПДД Сефика Джаферовича в порядке ротации в должность Председателя на фоне их давних обвинений в его адрес в причастности к военным преступлениям, пока 9 августа эту должность, опять же в порядке ротации, не занял Боряна Кришто (ХДС Боснии и Герцеговины). Кроме того, депутаты от СНСД в обеих палатах вышли из состава парламентских комитетов в знак протеста против исключения в июле Палатой представителей Боснии и Герцеговины депутата от СНСД Николы Шпирича из Объединенного комитета по надзору за деятельностью Управления разведки и безопасности Боснии и Герцеговины.

51. Прочность правящей коалиции стала еще более сомнительной после того, как Палата представителей Боснии и Герцеговины не утвердила ежегодный доклад о работе Совета министров за 2016 год. Поддержка являющегося партнером по коалиции Союза за лучшее будущее оппозиции в этом вопросе спрово-

цировала слухи о возможном вотуме недоверия Совету министров, чего пока не случилось.

52. Нестабильность правящей коалиции также усугубляется значительными политическими разногласиями между ПДД и ХДС Боснии и Герцеговины по поводу поправок к Закону о выборах Боснии и Герцеговины и внутренним расколом в ПДД, приведшим к тому, что три делегата от этой партии вышли из нее и создали свою собственную партию («Независимый блок»), тем самым ослабив позиции ПДД в Парламенте.

53. 10 мая Парламентская ассамблея Боснии и Герцеговины отклонила пакет законопроектов об акцизном налоге и страховании банковских вкладов, принятие которых необходимо для завершения первого обзора в рамках механизма расширенного кредитования МВФ. Непринятие этих законов отсрочивает предоставление второго транша по линии механизма расширенного кредитования.

54. Палата представителей Боснии и Герцеговины провела за отчетный период восемь очередных сессий, а Палата народов Боснии и Герцеговины — лишь пять. Всего парламент Боснии и Герцеговины принял за отчетный период лишь 3 законодательных документа, в виде поправок к действующему законодательству, и отклонил 11 законопроектов.

55. Вопрос о финансировании Службы общественного теле- и радиовещания Боснии и Герцеговины также по-прежнему окончательно не урегулирован систематическим образом. 4 мая Палата народов Боснии и Герцеговины отклонила поправки к действующему закону об общественном теле- и радиовещании, направленные на продление сроков временного взимания с этой службы налогов операторами связи до конца года.

56. 14 июня Палата представителей Боснии и Герцеговины провела тематическое заседание по вопросу о судебных органах Боснии и Герцеговины, на котором многие делегаты выразили разочарование в связи с недостаточными мерами по преследованию лиц по политическим делам, связанным с коррупцией.

IV. Федерация Боснии и Герцеговины

События в коалиции Федерации

57. В отчетный период правительство Федерации работало довольно последовательно: было проведено 24 очередные сессии и 15 внеочередных сессий. Однако частые разногласия по поводу предлагаемых законопроектов в правящей коалиции в составе ПДД — ХДС Боснии и Герцеговины — СЛБ сохранялись, что нарушало работу парламента Федерации, который принял лишь один новый закон и пять пакетов поправок к действующему законодательству.

58. В работе Палаты народов Федерации явно наблюдается застой: в отчетный период были проведены лишь две очередные сессии и по-прежнему остаются непринятыми более десятка важных законодательных актов, включая законы, необходимые для выполнения требований, обуславливающих дальнейшее кредитование по линии механизма расширенного финансирования МВФ. 6 июля сессия Палаты была прервана из-за отсутствия кворума, в результате чего не было рассмотрено несколько законодательных актов. Палата в конечном итоге возобновила сессию два с половиной месяца спустя, 21 сентября, и смогла принять проект закона о подоходном налоге и проект закона о взносах — два ключевых закона в плане реформы.

Предлагаемый вотум недоверия правительству

59. 17 мая в Палате представителей Федерации депутаты от Демократического фронта и Социал-демократической партии внесли предложение о вотуме недоверия правительству Федерации, отметив, что в марте Палата представителей Федерации не утвердила доклад о работе правительства Федерации за 2016 год и доклад об исполнении бюджета Федерации на 2016 год, и обвинив министров в том, что те не участвуют в парламентских обсуждениях. 26 июля Палата представителей отклонила предложение о вотуме недоверия.

Образование в Федерации

60. В июне после протестов бошнякских и хорватских учащихся, родителей и учителей власти Среднебоснийского кантона отказались от своих попыток создать в муниципалитете Яйце новую среднюю школу в формате «две школы под одной крышей», где учащиеся, которые прежде учились вместе, обучались бы раздельно в соответствии со своими национальными (т.е. этническими) учебными программами. Протестующие учащиеся в Яйце призывали к полному упразднению любых «двух школ под одной крышей», которых на всей территории Боснии и Герцеговины остается более 50.

61. В сентябре посольство Израиля направило Министерству иностранных дел Боснии и Герцеговины ноту, протестуя против принятого в 2016 году спорного решения властей Сараевского кантона присвоить местной начальной школе имя бошнякского ученого периода Второй мировой войны, который симпатизировал режиму усташей, «особенно с учетом того факта, что подавляющее большинство членов боснийской еврейской общины было зверски убито фашистскими и нацистскими оккупационными силами, с которыми ассоциировал себя г-н Бусуладжич».

Конституционный статус сербов в кантонах

62. 15 сентября я направил в адрес руководства Ассамблеи Герцеговино-Неретвинского кантона письмо, в котором настоятельно призвал руководство кантона принять меры к приведению конституции кантона в соответствие с Конституцией Федерации, с тем чтобы обеспечить конституционное равенство всех трех государствообразующих народов, в частности сербского народа, поскольку в кантональной конституции сербы прямо не упоминаются в качестве государствообразующего народа и в ней нет положений, предусматривающих использование сербского языка в качестве официального языка и кириллицы в качестве официального шрифта.

63. Требование к Герцеговино-Неретвинскому кантону об изменении его конституции на этот счет были предъявлены в 2002 году, когда Высокий представитель, воспользовавшись своими исполнительными полномочиями, внес соответствующие поправки в Конституцию Федерации. Аналогичные требования остаются невыполненными в Посавинском кантоне, Западногерцеговинском кантоне и кантоне 10.

64. В позитивном ключе следует отметить, что 31 июля кантональная ассамблея Сараево внесла в свою конституцию поправку, в том числе положения о статусе Сараево, а также положения, гарантирующие каждому из трех государствообразующих народов как минимум 20-процентную представленность в Городском совете Сараево.

Отсутствие соглашения, позволяющего провести местные выборы в Мостаре

65. Ответственные за эту проблему политические партии по-прежнему не могут достичь какого-либо политического соглашения о введении в действие поправок к Закону о выборах Боснии и Герцеговины, позволяющих провести местные выборы в Мостаре, где местные выборы не проводились с 2008 года. На своем заседании в июне 2017 года политические директора Руководящего совета Совета по выполнению Мирного соглашения призвали компетентные органы Боснии и Герцеговины «заняться выполнением решения Конституционного суда [Боснии и Герцеговины] по Мостару и тем самым обеспечить возможность проведения выборов в этом городе».

V. Республика Сербская

66. В течение отчетного периода продолжала функционировать правящая коалиция, возглавляемая СНСД, и регулярно проходили заседания правительства Республики Сербской. По имеющейся информации, Народная скупщина Республики Сербской провела пять очередных и одну специальную сессию, приняв 15 новых законов и 15 комплектов поправок к уже действующим.

67. Вместе с тем в правящей коалиции образовался первый раскол, вызванный предлагаемой приватизацией железного рудника в Приедоре, против которой решительно выступил партнер по коалиции — Демократический народный союз. В мае Народная скупщина Республики Сербской отклонила это предложение, что стало редким политическим поражением для СНСД. Правящая коалиция на какое-то время пошатнулась, но в итоге вернулась в нормальное состояние.

68. В Республике Сербской сохранялись две основные политические тенденции, каждая из которых затягивает происходящий в стране кризис. Первая из них вызвана усилением напряженности между Сараево и Баня-Лукой в связи с регистрацией оборонного имущества: Республика Сербская подвергала сомнению евроатлантический путь Боснии и Герцеговины и повторяла призывы к союзу Республики Сербской с Сербией. Второй тенденцией стала непрерывная борьба за политическую власть между правящей в Республике Сербской коалицией и оппозиционными партиями, объединившимися в «Альянс за перемены». Кульминацией этой борьбы стал сентябрьский инцидент в Народной скупщине Республики Сербской вокруг доклада Генерального ревизора Верховного ревизионного управления Республики Сербской и его последующей вынужденной отставки.

69. 29 августа председатели партий из правящей коалиции договорились, что будут стремиться приостановить действие Декларации о евроатлантическом пути Боснии и Герцеговины, принятой Народной скупщиной Республики Сербской, и заменить ее выводами, ориентирующими на военный нейтралитет страны в соответствии с объявлением о военном нейтралитете, сделанным Сербией. Они также указали, что Народная скупщина Республики Сербской примет новый закон, по которому регистрация оборонного имущества, находящегося в общегосударственной собственности Боснии и Герцеговины, будет невозможной без предварительного согласия Народной скупщины Республики Сербской.

70. 17 октября Народная скупщина Республики Сербской приняла резолюцию о защите конституционного порядка и провозглашении военного нейтралитета Республики Сербской, которая означает серьезный сдвиг в политике Республи-

ки Сербской в отношении интеграции в НАТО, а именно отказ от участия в «Партнерстве ради мира» НАТО, курс на которое был провозглашен представителями Республики Сербской в выводах, принятых Народной скупщиной в 2005 году, а на уровне всей Боснии и Герцеговины был в 2009 году оформлен в виде сохраняющего свою силу решения Президиума Боснии и Герцеговины о том, чтобы добиваться активации плана действий для членства в НАТО для Боснии и Герцеговины. Насколько мне известно, решения Президиума Боснии и Герцеговины остаются в силе до их отмены или отражения в другом решении. Принятая резолюция не только провозглашает военный нейтралитет Республики Сербской, но и нацелена против оппозиции в Республике Сербской, угрожая санкциями должностным лицам, которые не будут придерживаться объявляемой там политики.

71. Народная скупщина Республики Сербской приняла эту резолюцию по настоянию правящей коалиции, тогда как оппозиционные партии утверждали о ее ненужности. В обстановке, похожей на ту, в которой проходила бурная сессия Народной скупщины Республики Сербской 12 и 13 сентября, руководство Скупщины воспрепятствовало присутствию оппозиционных партий на голосовании.

72. Несмотря на трения между Республикой Сербской и общегосударственными властями, сотрудничество между правительствами образований, возглавляемыми премьер-министром Республики Сербской Желькой Цвиянович и премьер-министром Федерации Фадилом Новаличем, можно охарактеризовать как позитивное и прагматичное. 4 октября два правительства провели в Сараево совместное заседание и объявили о совместных усилиях по борьбе с «серой» экономикой в обоих образованиях.

Отказ от сотрудничества с Высоким представителем

73. Правительство Республики Сербской продолжает отказывать моему Управлению в доступе к официальным сведениям и документам, невзирая на требования, предусмотренные приложением 10 к Общему рамочному соглашению о мире. Статья IX приложения 10 обязывает все власти в Боснии и Герцеговине в полной мере сотрудничать с Высоким представителем. Неоднократные призывы Руководящего совета Совета по выполнению Мирного соглашения, напоминающие властям Республики Сербской об их обязательствах в этом отношении, не возымели действия. Непредоставление сведений и документов, запрашиваемых Управлением Высокого представителя, практикуется правительством Республики Сербской с 2007 года и расходится с частыми утверждениями Республики Сербской о том, что это образование блюдет букву Рамочного соглашения.

74. 18 октября президент Республики Сербской предпринял беспрецедентный шаг, информировав средства массовой информации о том, что он обдумывал вопрос об аресте главы моего офиса в Баня-Луке за ее предполагаемое присутствие и активность в здании Народной скупщины Республики Сербской во время сессии 17 октября. Эти высказывания возмутительны и неприемлемы, так как мои сотрудники пользуются иммунитетом по Венской конвенции о дипломатических сношениях, а на основании Общего рамочного соглашения о мире они вправе наблюдать за парламентскими сессиями по всей стране, тем более что эти сессии вообще-то открыты для публики. Существует стандартная, соответствующая мандату Управления Высокого представителя практика, когда специально выделенные сотрудники Управления регулярно наблюдают за сессиями парламентских органов по стране. Кроме того, допущенные высказывания не соответствуют действительности, ибо глава офиса Управления Высокого представителя не присутствовала в помещениях Народной

скупщины Республики Сербской ни до, ни во время, ни после сессии 17 октября.

VI. Упрочение верховенства права

Законопроект о судах Боснии и Герцеговины

75. Крупным спорным моментом в отношениях между Республикой Сербской и другими политическими властями остается вопрос о юрисдикции Государственного суда Боснии и Герцеговины, препятствующий принятию нового закона о судах Боснии и Герцеговины. В рабочий законопроект включены как положения о том, что за государством Босния и Герцеговина сохраняет ее нынешняя уголовная юрисдикция в отношении организованной преступности и коррупции, так и альтернативные положения, отражающие точку зрения Республики Сербской, которая выступает за ограничение общегосударственной юрисдикции Боснии и Герцеговины. В рамках возглавляемого Европейским союзом процесса структурированного диалога по вопросам правосудия делались попытки достичь договоренности, и в июле 2017 года была предложена новая редакция текста, которая позволила бы сохранить подсудность конкретных категорий преступлений общегосударственным инстанциям. Однако это решение не прошло. На тот случай, если работа над этим новым законодательным актом продолжится, я хотел бы четко подчеркнуть, что общегосударственная юрисдикция сужаться не должна, поскольку она соответствует тому, как в соответствии с Конституцией Боснии и Герцеговины поделены сферы компетенции между государством Босния и Герцеговина и его составными образованиями.

Прочие события

76. В июле застопорилось уголовное разбирательство по делу лиц, подозреваемых в проведении 25 сентября 2016 года неконституционного референдума в Республике Сербской, который стал нарушением двух окончательных обязательных решений Конституционного суда Боснии и Герцеговины. Хотя статья 239 Уголовного кодекса Боснии и Герцеговины предусматривает уголовное наказание за невыполнение решений Конституционного суда Боснии и Герцеговины, а Прокуратура Боснии и Герцеговины открыла расследование и допросила президента Республики Сербской по поводу его роли, в обвинительном заключении, которое было представлено в итоге в Суд Боснии и Герцеговины, были названы только члены Комиссии Республики Сербской по проведению референдума. Суд Боснии и Герцеговины отклонил это заключение как не содержащее доказательств того, что фигурирующие в нем обвиняемые были в состоянии воспрепятствовать референдуму в соответствии с предписаниями Конституционного суда Боснии и Герцеговины, и дело оказалось фактически закрытым.

77. Еще одним примером расшатывания принципа верховенства права, требующим моего внимания, является прямое отрицание властями Республики Сербской применимости в этом образовании судебных решений, выносимых на уровне Боснии и Герцеговины. Так, власти Республики Сербской продолжают игнорировать решение Государственного суда Боснии и Герцеговины, согласно которому в Хан-Пиесаке (на территории Республики Сербской) находится потенциальный объект оборонного имущества.

Внутренние судебные процессы по делам о военных преступлениях

78. 9 октября Суд Боснии и Герцеговины вынес в первой инстанции оправдательный приговор по делу Насера Орича (командовал в войну войсками Армии Боснии и Герцеговины в Сребренице) и его сослуживца, бывшего офицера Армии Боснии и Герцеговины Сабахудина Мухича, которые обвинялись в совершении военных преступлений против военнопленных. Конкретно в вину г-ну Оричу и г-ну Мухичу вменялось участие в убийстве трех сербских заключенных.

79. Ранее Орич проходил в Международном уголовном трибунале по бывшей Югославии как подсудимый по делу об инциденте, в котором несколько сербов, содержащихся под стражей на полицейском участке в Сребренице, предположительно подверглись физическому насилию (несколько из них было забито до смерти), причем этот инцидент инкриминировался ему как командиру. В июне 2006 года г-ну Оричу был поначалу вынесен обвинительный приговор, однако этот приговор был обжалован и в итоге через два года Международный трибунал оправдал его и распорядился о его освобождении.

80. Октябрьский оправдательный приговор, вынесенный Судом Боснии и Герцеговины, вызвал острую реакцию со стороны ряда политиков Республики Сербской, которые подвергли судебную систему Боснии и Герцеговины жесткой критике за ее подход к делам о военных преступлениях, в которых потерпевшими являются сербы⁴. Президент Республики Сербской пошел еще дальше: он призвал сербских членов общегосударственных судебных инстанций выйти из их состава и организовал в Республике Сербской встречу с партнерами по коалиции, на которой был, в частности, сделан вывод о том, что следует оставить в силе вариант проведения в Республике Сербской референдума по вопросу об общегосударственной судебной системе.

Усилия образований по борьбе с коррупцией

81. Принятое в 2014 году в Федерации законодательство, конкретно предусматривающее появление специального прокурора и судебного департамента по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, остается нерезализованным.

VII. Общественная безопасность и правоохранительная деятельность, включая реформирование разведывательных служб

82. За отчетный период не ослабла практика неуместного политического вмешательства в оперативную деятельность полиции. В Тузлинском кантоне так и не соблюдаются базовые стандарты верховенства права: из-за неуместного политического влияния там отказываются переводить полицию на финансовую независимость, обеспечение которой было впервые затребовано в 2010 году. Власти Сараевского кантона сопротивлялись переходу кантональной полиции на юридическую и финансовую независимость до тех пор, пока в июле 2017 года этот процесс не был наконец разблокирован благодаря объединенному давлению со стороны международного сообщества. В Сараево все еще остаются проблемы, в том числе проблемы, обусловленные возможными

⁴ «На уровне [Боснии и Герцеговины] Суд и Прокуратора существовать не могут так как Дейтонское соглашение было под давлением [международного сообщества] изменено в ущерб сербам». Милорад Додик, *Народная скупщина Республики Сербской*, 10 октября 2017 года.

законодательными изменениями, которые приведут к усилению политического контроля над полицией. В Унско-Санском кантоне необходимо успеть перевести полицию на юридическую и финансовую независимость к 2018 бюджетному году.

83. С декабря 2014 года не удастся назначить нового полицейского комиссара в кантоне 10. С января 2015 года из-за продолжающегося судебного спора остается нерешенным вопрос о назначении директора Федерального управления полиции. С 2015 года не удастся назначить Федеральный независимый совет по делам полиции. В марте 2017 года истек мандат независимого совета в Герцеговино-Неретвинском кантоне, а процедура назначения нового совета по-прежнему пробуксовывает. Есть признаки неуместного политического вмешательства в деятельность независимых советов в Западно-Герцеговинском и Сараевском кантонах. В мае 2017 года произошло назначение нового полицейского комиссара правительством Сараевского кантона.

VIII. Экономика

84. По сравнению с экономическими показателями за первые семь месяцев 2016 года показатели, имеющиеся за аналогичный период 2017 года, обнадеживают. Первичные оценки показывают, что на протяжении первых трех кварталов года экономический рост удерживался на отметке 2,7 процента. Экспорт увеличился на 16,9 процента, импорт — на 11,8 процента. На 2,6 процента вырос объем промышленного производства. Следует отметить, что по состоянию на конец июня безработица на 5,9 процентов сократилась, а в первом квартале 2017 года на 28,7 процента увеличились прямые иностранные инвестиции. По остальным макроэкономическим показателям, таким как инфляция и средний доход, серьезных изменений по сравнению с предыдущим периодом не наблюдается.

85. Это небольшое улучшение экономических показателей обнадеживает, но переоценивать его не следует. Административно зафиксированный уровень безработицы составляет 39,4 процента, т. е. в качестве безработных зарегистрировано почти полмиллиона человек. Продолжает вызывать озабоченность уровень безработицы среди молодежи, который оценивается Всемирным банком в 54,3 процента. Даже люди с устойчивым доходом едва сводят концы с концами: среднемесячная заработная плата составляет 851, а среднемесячная пенсия — 360 конвертируемых марок (приблизительно 425 и 180 евро соответственно), что существенно ниже расчетной стоимости месячной потребительской корзины. Это приводит к «утечке мозгов». Из 137 стран, подвергаемых анализу, Босния и Герцеговина занимает в рейтинге Всемирного экономического форума 135-е место по способности удерживать квалифицированные кадры и 136-е по способности их привлекать. Дополнительную озабоченность вызывают данные Центрального банка Боснии и Герцеговины о том, что у 74 837 компаний один или несколько счетов заблокированы: это самый высокий на сегодняшний день показатель, который указывает на серьезные проблемы с ликвидностью в бизнес-сообществе Боснии и Герцеговины.

86. Экономические рейтинги за отчетный период по сравнению с другими странами региона тоже указывают на проблемы в нескольких сферах. Согласно «Докладу о мировых инвестициях» за 2017 год, подготовленному Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Босния и Герцеговина заняла к 2016 году четвертое место в Юго-Восточной Европе по притоку прямых иностранных инвестиций. В ведущемся Фондом наследия индексе экономической свободы Босния и Герцеговина оказалась в 2017 году на

92-м месте среди 180 стран мира и на 36-м месте среди 44 стран Европы; благодаря этому она переведена в разряд «умеренно свободных» стран, хотя это сопровождается примечанием, что общая предпринимательская среда остается одной из самых труднопреодолимых в регионе. В «Докладе о человеческом развитии» за 2016 год, подготовленном Программой развития Организации Объединенных Наций, Боснии и Герцеговине присуждено 81-е место среди 188 стран с точки зрения человеческого развития. 8 сентября рейтинговая служба фирмы «Standard & Poor's» подтвердила прежний кредитный рейтинг Боснии и Герцеговины: «В» при стабильном прогнозе».

87. Банковский сектор оценивается в целом как стабильный и ликвидный. По данным банковских агентств Федерации и Республики Сербской, чистая прибыль банковских секторов этих образований в первом полугодии составляет 152 млн и 63 млн конвертируемых марок соответственно. Однако призывы президента Республики Сербской реорганизовать Центральный банк Боснии и Герцеговины вызывают серьезную озабоченность. По Общему рамочному соглашению о мире Центральный банк является единственным органом, уполномоченным заниматься эмиссией денег и проведением денежно-кредитной политики на территории Боснии и Герцеговины. В Законе о Центральном банке Боснии и Герцеговины дополнительно подтверждена его роль как учреждения общегосударственного уровня, предусмотрена его полная независимость от Федерации, Республики Сербской и любого другого публичного ведомства или органа и регламентировано распределение чистой прибыли Центрального банка, в том числе ее перечисление в бюджет Боснии и Герцеговины. Любая попытка поставить под сомнение Центральный банк Боснии и Герцеговины, его статус или обязанности представляет собой серьезный вызов государству и его полномочиям и институтам, определяемым в Общем рамочном соглашении о мире. Более того, это угроза для денежной и финансовой стабильности страны.

Налогово-бюджетные вопросы

88. За отчетный период Босния и Герцеговина не получила выплат из МВФ, поскольку власти выполнили не все меры, требующиеся для завершения первого обзора соблюдения Боснией и Герцеговиной условий, предусмотренных механизмом расширенного кредитования МВФ. Тем не менее бюджетную стабильность удалось сохранить, главным образом благодаря неуклонному росту поступлений от косвенного налогообложения (за первые восемь месяцев 2017 года их набралось на 7,8 процента больше, чем за тот же период 2016 года) и внутренних заимствований. Следует также отметить, что 8 августа Российская Федерация погасила задолженность перед Боснией и Герцеговиной в размере 125,2 млн долл. США по расчетам, связанным с товарооборотом между бывшим Союзом Советских Социалистических Республик и бывшей Социалистической Федеративной Республикой Югославия, и что полученная сумма была распределена между государством (10 процентов), Федерацией (58 процентов), Республикой Сербской (29 процентов) и округом Брчко (3 процента). Однако налогово-бюджетные проблемы просматриваются, и к концу 2017 года они могут усилиться.

89. Хотя финансирование учреждений общегосударственного уровня позволяет им покрывать базовые текущие расходы, его недостаточно для обеспечения их полноценного функционирования и выполнения ими своих обязательств. Бюджет общегосударственных учреждений остается на неизменном уровне с 2012 года, что объясняется прежде всего политической заинтересованностью Республики Сербской в ослаблении государства.

90. Согласно данным Департамента по управлению долгом Министерства финансов Республики Сербской, общая задолженность этого образования составила на конец мая 2017 года 5,38 млрд конвертируемых марок. 18 августа, как это часто случалось в прошлом, Верховное ревизионное управление Республики Сербской обнародовало данные о том, что дефицит и задолженность оказались выше цифр, сообщенных правительством Республики Сербской. В отсутствие выплат из МВФ правительство Республики Сербской продолжило заимствовать средства на местном рынке капитала, и в 2017 году ему удалось привлечь 290 млн конвертируемых марок за счет выпуска казначейских векселей и облигаций. На 2017 год общий объем заимствований путем продажи государственных ценных бумаг запланирован в 350 млн конвертируемых марок. С 2015 года правительство Республики Сербской ведет переговоры о новом кредите, который позволил бы реструктуризировать его задолженность и сохранить бюджетную ликвидность, но пока все усилия в этом направлении проваливались. Основные проблемы на предстоящий период связаны с большим долговым бременем и низкой ликвидностью бюджета Республики Сербской, а также задолженностью по ее корпоративному (более 10 млрд конвертируемых марок) и здравоохранительному (более 1 млрд) секторам. Сохраняется также озабоченность по поводу стабильности пенсионной системы Республики Сербской.

91. В своем отчете об исполнении бюджета правительство Федерации сообщило о профиците в размере 60,8 млн конвертируемых марок за первую половину 2017 года. Чтобы дополнительно подтвердить свою способность погашать запланированные расходы, федеральное Министерство финансов отменило три намечавшихся аукциона государственных ценных бумаг на сумму около 70 млн конвертируемых марок. Однако в условиях, когда основную часть платежей по иностранным и внутренним долгам, а также других расходов (например, определенных прямых перечислений) нужно будет произвести во второй половине года, поддержание бюджетной стабильности может оказаться для правительства Федерации серьезной проблемой, особенно в последнем квартале года, на которую приходится большинство предстоящих затрат. Нагрузка на бюджет может усилиться и из-за наличия 60 000–70 000 демобилизованных безработных ветеранов, которые требуют урегулировать их статус и претендуют на ежемесячное пособие, равное минимальной пенсии (326 конвертируемых марок), на что правительству потребуется выделять 280 млн конвертируемых марок в год. К усилению нагрузки могут привести и требования сельскохозяйственных производителей перечислить им не выплаченные ранее субсидии и оплатить убытки, вызванные стихийными бедствиями. Существует также требование увеличить на 10 процентов пенсии пенсионерам Федерации, которых насчитывается 408 000 человек. Как и в Республике Сербской, стабильность пенсионной системы в Федерации продолжает вызывать озабоченность.

92. За первое полугодие в кантонах зафиксирован общий профицит в размере 137,2 млн конвертируемых марок; стоит надеяться, что тенденция к возрастанию накапливающегося в кантонах дефицита остановлена. Однако финансовые сложности все еще наблюдаются, и они усиливают у кантонов недовольство распределением доходов (включая оплату внешнего долга) на федеральном уровне, создавая политическую напряженность в отношениях кантонов друг с другом и с Федерацией.

93. 23 июня Скупщина округа Брчко наконец утвердила окружной бюджет на 2017 год в размере 232,3 млн конвертируемых марок, что на 12,6 процента меньше по сравнению с 2016 годом. Налогово-бюджетные проблемы в Брчко проистекают в основном из споров политических партий по поводу бюджет-

ных ассигнований и непрозрачности и финансовой безответственности расходов.

Международные обязательства и прочие вопросы

94. 1 апреля Энергетическое сообщество вновь ввело против Боснии и Герцеговины санкции (первоначально введены в октябре 2015 года, приостановлены в октябре 2016 года), вызванные нарушением страны своего обещания принять закон общегосударственного уровня, который позволил бы ликвидировать факты невыполнения обязательств, вытекающих из Договора об Энергетическом сообществе. Вопрос о невыполненных обязательствах Боснии и Герцеговины будет, вероятно, фигурировать на следующем заседании Министерского совета Энергетического сообщества, которое намечено на 14 декабря.

95. 29 июня правительство Федерации приняло предложение об увольнении четырех представляющих Федерацию членов Руководящего совета компании «Независимый системный оператор в Боснии и Герцеговине» в связи с истечением их мандатов и об их временной замене на трехмесячный срок. Предлагаемые временные назначения противоречат соответствующему законодательству, действующему на общегосударственном уровне и на уровне Федерации, и принципу непрерывности службы, который гарантирует беспрепятственное функционирование учреждений в случае задержек с назначениями.

96. После того как 16 марта правительство Республики Сербской утвердило свои выводы, в которых Министерству транспорта и коммуникаций Республики Сербской было поручено инициировать пересмотр соглашения между Федерацией и Республикой Сербской о создании совместной публичной железнодорожной корпорации в составе транспортной корпорации, заключенного в 1998 году в соответствии с приложением 9 к Общему рамочному соглашению о мире, транспортная корпорация сталкивалась с финансовыми сложностями из-за сузившегося финансирования со стороны Республики Сербской. Это тревожная тенденция, способная поставить под угрозу стабильность Боснийско-Герцеговинской железнодорожной публичной корпорации, которая является на сегодняшний день единственной корпорацией, созданной на основании приложения 9, и имеет принципиальное значение для надлежащей координации и гармонизации в железнодорожном секторе.

IX. Возвращение беженцев и перемещенных лиц

97. Отстаивание права беженцев и перемещенных лиц на возвращение в их довоенные дома сохраняет центральное значение для полной реализации приложения 7 к Общему рамочному соглашению о мире, обязывающего власти всех уровней создать на своих территориях политические, экономические и социальные условия, благоприятствующие добровольному возвращению и гармоничной реинтеграции беженцев и перемещенных лиц, не отдавая предпочтения какой-либо отдельной группе.

98. При этом рассуждения о роспуске Боснии и Герцеговины, продолжаемые властями Республики Сербской, не способствуют появлению благоприятной обстановки для возвращения и интеграции беженцев и перемещенных лиц.

99. Кроме того, меня по-прежнему беспокоят сохраняющиеся сложности в сфере образования, с которыми возвращенцы сталкиваются в нескольких местах на всей территории страны.

X. События в медиасфере

100. Служба общественного теле- и радиовещания Боснии и Герцеговины продолжала испытывать проблемы, сказывающиеся на ее финансовой состоятельности и политической независимости. Двое из тройки публичных вещательных организаций заключили недавно контракты с государственной электроэнергетической компанией, что позволяет компании собирать налоги для Службы общественного теле- и радиовещания, включая их в счета гражданам за электричество. Это скромный шаг к улучшению финансового положения этих двух организаций, и данную модель следует распространить на всю Боснию и Герцеговину.

101. Полноценное финансовое оздоровление Службы общественного теле- и радиовещания потребует отыскания перманентного решения для сбора налогов и серьезной реструктуризации всей системы. В частности, трем вещательным организациям, из которых образуется Служба общественного теле- и радиовещания, следует зарегистрироваться как совместное юридическое лицо и совместно распоряжаться как минимум финансами, техническим оснащением и оцифровкой. Это позволит сократить расходы и штат сотрудников (в настоящее время в тройке вещательных организаций занято около 1500 человек).

102. Публичный эфир страдает от предвзятого и политически ангажированного освещения событий. В частности, «Радио-телевизия Республике Српске» (РТРС) была оштрафована Агентством по регулированию связи Боснии и Герцеговины за несоблюдение принципов программирования и предвзятость подачи текущих сюжетов в ее передачах.

XI. Вопросы обороны

103. В середине июня Совет министров Боснии и Герцеговины обсудил доклад о проведении обзора обороноспособности Боснии и Герцеговины, согласно которому все запланированные мероприятия реализуются без существенных задержек. Однако, поскольку внедрение новой структуры вооруженных сил зависит от активации плана действий для членства в НАТО, реально осязаемого прогресса не достигнуто. Притом что активизация плана действий для членства в НАТО для Боснии и Герцеговины ожидается, по официальной версии властей, к концу года, отсутствие достаточного прогресса на некоторых направлениях (речь идет прежде всего о регистрации потенциального оборонного имущества), а также сдвиг Республики Сербской в сторону провозглашения военного нейтралитета вызывают вопросы относительно вероятности активации плана действий для членства в НАТО в ближайшем будущем.

XII. Военные формирования Европейского союза

104. Я приветствую тот факт, что 16 октября Совет по иностранным делам Европейского союза решил сохранить роль исполнительного военного органа за военной миссией Европейского союза в Боснии и Герцеговине (СЕС) в соответствии с возобновленным мандатом Организации Объединенных Наций. СЕС продолжают играть жизненно важную роль, оказывая Боснии и Герцеговине поддержку в ее усилиях по поддержанию безопасной и спокойной обстановки, что, в свою очередь, помогает моему Управлению и другим международным организациям выполнять свои мандаты. Присутствие СЕС (включая их группы по поддержанию связи и наблюдению) на местах остается важным фактором, способствующим стабильности и безопасности страны.

XIII. Будущее Управления Высокого представителя

105. Политические директоры Руководящего совета Совета по выполнению Мирного соглашения провели 6 и 7 июня 2017 года в Сараево встречу, на которой они проанализировали прогресс в деле осуществления Общего рамочного соглашения о мире, подчеркнули свою безоговорочную приверженность территориальной целостности и суверенитету Боснии и Герцеговины и обещали мне как Высокому представителю свою полную поддержку в обеспечении уважения к Рамочному соглашению и выполнении моего мандата, вытекающего из приложения 10 к Соглашению и соответствующих резолюций Совета Безопасности. Кроме того, Руководящий совет акцентировал необходимость завершить работу, связанную с пятью задачами и двумя условиями, поскольку завершить ее необходимо для закрытия Управления Высокого представителя. Следующая встреча Руководящего совета состоится в Сараево в декабре 2017 года.

106. Мое Управление сохраняет свой финансово ответственный подход к бюджетному планированию. С марта 2009 года, когда началось действие моего мандата, бюджет Управления Высокого представителя сократился на более чем 53 процента, а мой штат — более чем 58 процентов. Принимая во внимание эти значительные сокращения, важно подчеркнуть, что реальная ситуация на местах и предусмотренное в приложении 10 к Общему рамочному соглашению о мире требуют, чтобы я мог по-прежнему рассчитывать на бюджет и на штат сотрудников, необходимые для эффективного выполнения моего мандата.

XIV. График представления докладов

107. Руководствуясь предписываемой в резолюции 1031 (1995) Совета Безопасности практикой представления регулярных докладов для дальнейшей передачи Совету, представляю настоящим свой восемнадцатый очередной доклад. Если Генеральному секретарю или кому-либо из членов Совета Безопасности потребуется в любой момент дополнительная информация, я с удовольствием ее предоставлю. Следующий очередной доклад Генеральному секретарю запланирован на апрель 2018 года.