

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ БУДУЩЕГО БОСНИИ:  
НОВАЯ СТРАТЕГИЯ УЧАСТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА**

Доклад №180 Европа - 15 февраля 2007 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>i</b>
<b>I. ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>II. АВП В 2006 ГОДУ .....</b>	<b>5</b>
A. БОННСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ .....	5
B. ПУТЕМ ВНЕЗАПНОГО РЕШЕНИЯ.....	7
C. ТРУДНЫЙ ГОД .....	9
D. РЕАБИЛИТАЦИЯ.....	10
<b>III. НЕВЫПОЛНЕННЫЕ ЗАДАЧИ .....</b>	<b>12</b>
A. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА .....	12
B. СУДОПРОИЗВОДСТВО .....	14
1. Палата по военным преступлениям .....	16
2. Гражданское право .....	18
C. РЕФОРМА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ.....	19
D. ВОЕННАЯ РЕФОРМА.....	20
E. ОБРАЗОВАНИЕ .....	22
<b>IV. ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ .....</b>	<b>24</b>
A. ЭТНИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ .....	25
1. Совет Европы .....	26
2. Интеграция в Европейский Союз.....	26
B. СИГНАЛЫ ИЗ ЕВРОПЫ .....	29
C. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СТИМУЛЫ.....	31
<b>V. ВОЗМОЖНОСТИ СВМС.....</b>	<b>33</b>
<b>VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>34</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
A. КАРТА БОСНИИ .....	38
B. СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	39
C. О КРАЙСИС ГРУП.....	41
D. Доклады Крайсис Групп и брифинги по Европе .....	42

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ БУДУЩЕГО БОСНИИ: НОВАЯ СТРАТЕГИЯ УЧАСТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

### КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Политика международного сообщества в Боснии утратила свою целенаправленность и требуется разработка новой стратегии международного участия. Ныне действующий Высокий Представитель, чья деятельность в 2006 г. подвергалась очень серьезной критике, заявил 23 января 2007 г., что он уходит со своего поста в середине года. Совет по выполнению Мирного соглашения (СВМС), которому он сообщает о ходе дел и перед которым он несет ответственность за руководство выполнением Дейтонских Мирных соглашений, должен встретиться 27 февраля для определения пути вперед. К наиболее важным проблемам, которые ему предстоит решить, относятся следующие: должны ли сохраниться в своей нынешней форме Аппарат Высокого Представителя (АВП) и предоставленные ему сильные "Боннские полномочия".

Еще не настало то время, чтобы оставить Боснию наедине со своими проблемами: Босния остается неготовой к неконтролируемому распоряжению своим собственным будущим, этнический национализм остается слишком сильным, и 2007 г. обещает новое усиление напряженности отношений в связи с приближением окончательного определения статуса Косова. Но теперь именно Европейскому Союзу с помощью своего Специального Представителя (СПЕС) предстоит сыграть центральную роль в нажиме на политических деятелей Боснии с тем, чтобы были реализованы многие невыполненные обязательства по Дейтонским соглашениям, и Босния стала кандидатом на подлинную европейскую интеграцию. АВП должен быть закрыт к концу 2007 г., Боннские полномочия, теперь фактически неосуществимые, должны прекратиться вместе с его закрытием. Чтобы избежать возникновения неопределенности и

выиграть время для эффективного планирования и осуществления переходного периода, эти решения должны быть приняты и объявлены без промедления.

Вырисовывающееся решение окончательного статуса Косова проверит на прочность саму ткань боснийского государства. Милорад Додик, председатель правительства Республики Сербской (РС), сербского субъекта (административно-территориальное образование или *энтитет*, прим. пер.) Боснии, и премьер-министр Сербии Коштуница эксплуатируют перспективу предоставления независимости Косову для разжигания сепаратистских настроений. Угроза Додика провести референдум по статусу РС в случае, если Косову будет предоставлена независимость, усилила напряженность отношений с Федерацией мусульман и хорватов, другим субъектом Боснийского государства. Все более напористый Додик открыто бросает вызов международным структурам, наблюдающим за выполнением Дейтонских соглашений и строительством жизнеспособных институтов на государственном уровне. Впервые с 1997 г. появилась реальная перспектива того, что действия РС могут вызвать нечто большее, нежели простые затруднения.

Хотя в реализации Дейтонских соглашений удалось достичь определенных успехов, в этой области остается еще сделать очень многое. Для обеспечения жизнеспособности Боснии большое значение имеет проведение конституционной реформы и изменения в органах охраны правопорядка. Также необходимо осуществление реформ в судопроизводстве, армии, общественном телерадиовещании и системе образования. Многие одобренные реформы не были доведены до конца. Необходимо назначение сильного Специального Представителя ЕС (СПЕС),

заручившегося поддержкой со стороны США, который бы занимался укреплением мира, способствовал урегулированию конфликтов между сторонами, активно способствовал принятию новых законов и осуществлению других мероприятий в области государственного строительства.

Предыдущие Высокие Представители прибегали к чрезвычайным Боннским полномочиям, которые сделали их аппарат высшей властью в Боснии, для увольнения высших должностных лиц, наложения запрета на участие в общественной жизни известных политических деятелей и оказания нажима для принятия законов. Эти полномочия, определявшиеся во многом политическим авторитетом АВП и силой международного воинского контингента (до 2005 г. воинского контингента СФОР под эгидой НАТО, в настоящее время - ЕСФОР), были размыты не только преднамеренным и публично объявленным нежеланием действующего должностного лица использовать их, но, что очень важно, сокращением возможностей ЕСФОР для обеспечения выполнения решений. Хотя можно, конечно, привести доводы в пользу формального сохранения этих полномочий, особенно в контексте вероятного повышения напряженности отношений в перспективе, должностные лица Боснии, теперь, вероятнее всего, окажут сопротивление применению Боннских полномочий, и международному сообществу будет трудно, по сути дела, невозможно, успешно повернуть стрелки часов назад.

Вместо этого наступило время для Евросоюза, всегда считавшегося главным символом надежды для обретения стабильности на Западных Балканах, стать активным ядром сплочения усилий, предпринимаемых международным сообществом в стране. Представления, что с Боснией, которая все еще остается сильно травмированной в результате военных действий 1992-1995 г., можно было бы обращаться как с любым другим претендентом на вступление в ЕС, и что лишь одной привлекательности членства в ЕС в отдаленной перспективе достаточно для преодоления полярных сил этнического национализма, показали свою ошибочность. ЕС должен применить новые и принципиально иные политические инструменты, чтобы обеспечить последовательное укрепление мира и продвижение Боснии к членству в ЕС.

Специальный Представитель ЕС, которому СВМС также предоставит полномочия по наблюдению и урегулированию всех аспектов выполнения

Дейтонских соглашений, должен доказать боснийцам всех национальностей, что их практическим интересам отвечает оставаться частью объединенного государства и вступление в ЕС. Для того, чтобы поступить таким образом, он (или она) должен положиться на существующие механизмы, такие как ЕСФОР и Миссия полиции ЕС (МПЕС) и иметь в своём распоряжении намного большие объемы финансирования ЕС, подкрепленные на основе двусторонней помощи, особенно в области охраны правопорядка и проектов развития инфраструктуры, и использовать, или отказываться в них, по мере необходимости, чтобы убеждать политических деятелей Боснии принимать жесткие решения и идти на компромисс. Через некоторое время, если стимулы разного рода окажутся достаточно весомыми, применены с необходимой решительностью и политическим умением, и дополнены, в той степени, в которой это будет необходимо, твердой поддержкой США, они смогут воздействовать на политические факторы таким образом, что боснийцы начнут самостоятельно предпринимать инициативы.

За прошедшие одиннадцать лет удалось добиться многого, но международному сообществу еще не удалось достичь того момента, когда бы оно могло с уверенностью объявить о победе и своём уходе. Евросоюзу предстоит начать новый этап активного международного участия, которое потребует значительного времени. До тех пор, пока не удалось достичь основных целей реформ, и не созданы устойчивые государственные институты, самоустранение международного сообщества поставило бы под угрозу все имеющиеся достижения и выживание единой Боснии, а также увеличило бы вероятность того, что многие страны Западных Балкан снова были бы ввергнуты в хаос.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Совету по выполнению Мирного соглашения (СВМС) и его Руководящему совету:

1. Согласиться как можно скорее с закрытием АВП к концу 2007 г. и передачей всех его полномочий по Дейтонским Мирным соглашениям, за вычетом чрезвычайных "Боннских полномочий", Европейскому Союзу, который осуществлял бы их через своего Специального Представителя (СПЕС), и объявить об этом.

2. Рекомендовать, чтобы новый Специальный Представитель ЕС, вместе с боснийскими партнерами, сосредоточился на достижении следующих целей в выполнении Дейтонского Мирного соглашения и осуществления шагов на пути к возможному членству в ЕС:
    - (a) Завершение конституционной реформы;
    - (b) Образовательная реформа (ликвидация этнической сегрегации в образовании);
    - (c) Проведение реформы экономики (завершение приватизации и создание единого экономического пространства);
    - (d) Судебная реформа;
    - (e) Реформа правоохранительных органов;
    - (f) Реформа средств массовой информации (общественное телерадиовещание); и
    - (g) Арест Радована Караджича и Ратко Младича.
  3. Рекомендовать донорам более весомо поддерживать экономическое развитие, создание рабочих мест и улучшение инфраструктуры Боснии, как в рамках их собственных проектов, так и в тесной координации с проектами ЕС и, там, где это необходимо, способствовать их реализации.
  4. Потребовать от Сербии, чтобы она публично отказалась от всех территориальных претензий к Боснии.
  5. Передать проблему реабилитации боснийцев, которых АВП и Международная оперативная группа полиции ООН (IPTF) ранее сняли с должностей, требующих общественного доверия, и с постов в полиции, в ведение недавно сформированной комиссии боснийского правительства.
- Совету по общим делам и внешним отношениям (GAERC) Евросоюза:**
6. Принять к 30 июня 2007 г. совместное решение, которое бы включало:
    - (a) Назначение волевого, опытного и широко уважаемого Специального Представителя ЕС, который одновременно занял бы пост главы делегации Европейской Комиссии в Боснии;
    - (b) Обеспечение СПЕС сильным мандатом, включающим возложение на него полномочий по контролю за выполнением Дейтонских Мирных соглашений и оказание содействия этому процессу в соответствии с разрешением Совета по выполнению Мирного соглашения и обеспечивать дальнейшее продвижение к членству ЕС в соответствии с Процессом стабилизации и ассоциирования; и
  - (c) Инструкции СПЕС:
    - i. координировать действия гражданских организаций и учреждений в Боснии в целях содействия обеспечению устойчивого выполнения Дейтонских соглашений и дальнейшему продвижению к европейской интеграции;
    - ii. поддерживать тесные контакты с правительством и сторонами, вовлеченными в политический процесс, и облегчать урегулирование любых проблем, возникающих в связи с выполнением Дейтонских соглашений;
    - iii. внимательно следить за ситуацией в области безопасности и охраны правопорядка и докладывать об этом, и сотрудничать со всеми необходимыми учреждениями в этих целях;
    - iv. предоставлять советы политического характера командующему воинским контингентом ЕС (ЕСФОР) и главе Миссии полиции ЕС (МПЕС) и обеспечивать координацию действий между МПЕС и всеми другими действующими лицами; и
    - v. следить за ходом выполнения Дейтонских соглашений и докладывать обо всем этом уместным органам, включая СВМС, Совет Безопасности ООН и Евросоюз.
  7. Уполномочить СПЕС сформировать аппарат, укомплектованный необходимым количеством местных и международных

экспертов, сходный по составу с ныне действующим АВП.

8. Начать планировать развертывание Миссии охраны правопорядка ЕС.

#### **Европейской Комиссии и финансовым структурам ЕС:**

9. Как можно скорее:

- (a) По меньшей мере, удвоить финансовую помощь, предусмотренную Боснии в рамках Инструмента по оказанию помощи государствам - кандидатам на вступление в ЕС (ИРА), так, чтобы уровень ассигнований, запланированный на 2010 г., был достигнут к 2008 г.;

- (b) До июня 2007 г. провести переговоры с западно-балканскими странами по ослаблению визового режима; и

- (c) обусловить помощь Сербии ее содействием проведению международной политики в Боснии.

#### **Государствам - членам ЕС, правительству США и Международным финансовым институтам, включая Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Всемирный банк:**

10. Продолжать активные действия в Боснии под политическим руководством СПЕС и увеличить финансовую и техническую помощь для реализации двусторонних проектов и проектов ЕС, особенно направленных на поддержку охраны правопорядка, реконструкцию инфраструктуры и экономическое развитие.

**Сараево/Брюссель, 15 февраля 2007 г.**

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ БУДУЩЕГО БОСНИИ:

### НОВАЯ СТРАТЕГИЯ УЧАСТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

#### I. ВВЕДЕНИЕ

Международная политика в Боснии и Герцеговине (впредь Босния или БиГ) потеряла ориентиры. Занимающий в настоящее время пост Высокого Представителя Кристиан Шварц-Шиллинг, чья деятельность после того, как он был назначен на эту должность 31 января 2006 г., многими оценивалась, как подрывающая авторитет и влияние его аппарата (АВП), объявил 23 января 2007 г. о том, что он уйдет в отставку к концу июня 2007 г.<sup>1</sup> Неофициальная "Пятерка" (Франция, Германия, Италия, США, Великобритания) и большой по числу входящих в него стран Совет по выполнению Мирного соглашения (СВМС) и его Руководящий совет сталкиваются с трудным политическим выбором. Что теперь должно стать целью международного присутствия? Какими должны стать функции АВП, и на какой срок должен быть продлен его мандат? Являются ли чрезвычайные "Боннские полномочия"<sup>2</sup> все еще пригодными к применению, и следует ли их сохранить? Какую роль должен играть Специальный Представитель Евросоюза (СПЕС)? Какие инструменты и какой объем финансирования должны находиться в его распоряжении? Какие иные политические инструменты являются доступными для предотвращения распада Боснии и продвижения ее к европейской интеграции?

<sup>1</sup> Доктор Шварц-Шиллинг, сделавший длительную и выдающуюся карьеру, как в германской политике, так и в международных структурах и бывший членом Правления Крайсис Груп в момент ее основания, сообщил о своем несогласии с ранними вариантами этого доклада, но отказался от предложения назвать конкретные ошибки. Его собственные представления относительно того, чего он достиг в качестве Высокого Представителя, и что теперь необходимо сделать, суммированы в его статье "Босния, управляемая боснийцами", опубликованной в *"Уолл Стрит джорнал Юроп"*, 12 февраля 2007 г.

<sup>2</sup> Объяснение этих полномочий см. ниже в Разделе II.

Поле игры явно изменилось по сравнению с 1990-ми гг. не в последней степени потому, что АВП утратил свой авторитет, а его Боннские полномочия вышли из употребления. Вопрос заключается в том, какие политические инструменты теперь наилучшим образом пригодны для предотвращения угроз в новой политической ситуации в Боснии.

После того, как Дейтонские Мирные соглашения положили в ноябре 1995 г. конец войне в Боснии, международное сообщество вложило огромные ресурсы в восстановление страны. Международные силы по поддержанию мира разделили враждующие стороны, сохранили мир и, в конечном счете, создали условия для обеспечения полной свободы передвижения и начала возвращения беженцев, одновременно наблюдая за сокращением вооруженных сил бывших воюющих сторон.

После окончания войны международное присутствие вначале включало 60 тыс. военнослужащих, входивших в Силы Выполнения Соглашения (СВС) под эгидой НАТО, и, возможно, такое же число сотрудников гуманитарных организаций, представителей НПО и гражданских должностных лиц и консультантов. Четырехлетний этап интенсивных международных инвестиций (1996-2000 гг.) имел своей целью оказание помощи в реконструкции инфраструктуры, возвращении беженцев и проведении экономических и структурных реформ. С учетом военных расходов после подписания Дейтонских соглашений международное сообщество, как считают, затратило в Боснии десятки миллиардов долларов. Результаты этих инвестиций очевидны. Босния прошла длинный путь, и международные силы по поддержанию мира, теперь под эгидой ЕСФОР Евросоюза, не потеряли ни одного военнослужащего в результате враждебных действий.

Но Дейтонские соглашения, это не просто мирный договор, а сложный проект по реконструкции страны. В дополнение к традиционной задаче поддержания мира на международное сообщество возложена задача наблюдения за строительством государства.<sup>3</sup> Чтобы закрепить имеющиеся успехи, объявить об одержанной победе и уйти из страны, оно должно сначала помочь Боснии покончить с определенным числом сложных и отнимающих много времени задач, к которым относятся, среди прочих, реформа правоохранительных органов, армии и судопроизводства, разоружение, возвращение беженцев, обеспечение прав человека и охрана культурных и религиозных памятников. Выполнение одиннадцати приложений Дейтонского соглашения было сопряжено с трудностями и продвигалось медленно. В стране продолжают действовать многочисленные центробежные силы. Кроме того, для успешного государственного строительства необходимо решить дополнительные проблемы, специально не оговоренные в Дейтонском соглашении, такие, как реформа образования. Босния также сталкивается со всеми вызовами экономического развития, проблемами переходной экономики и быстрой урбанизации.

Сегодняшняя Босния является хрупким государством, которое состоит из двух субъектов, Республики Сербской (РС) и Федерации Боснии и Герцеговины (далее - Федерация), экономические системы которых обособлены.<sup>4</sup> Центральное правительство довольно слабое и в большой степени зависит от субъектов БиГ. Институты государственного уровня слабы и не располагают реальной властью над субъектами БиГ. Как было отмечено в одном материале АВП, опубликованном в июне 2006 г., "республика БиГ все еще далека от того, чтобы ее можно было бы

назвать функциональным, эффективным и стабильным государством".<sup>5</sup> Конституционная договоренность, определенная Приложением IV Дейтонских Мирных соглашений, как было отмечено, создала "недопустимую и зачастую некомпетентную систему, включающую три уровня власти в одном субъекте и четыре - в другом. Для обеспечения самых простых задач управления на государственном уровне необходимо проведение сложных переговоров и принятие решений структурами, которые практически являются тремя национально-политическими учреждениями".<sup>6</sup> Поскольку для обеспечения функционирования этого механизма требуется постоянное вмешательство международных организаций, их утомленные сотрудники раздражены явной неспособностью Боснии к самостоятельной жизни.

В Боснии в настоящее время проходят два различных переходных процесса. Первым из них является переход от войны к мирной жизни. Второй процесс относится к более распространенным явлениям, и после падения берлинской стены проходит во всех странах Восточной Европы, определяя переход к демократии и рыночной экономике. В случае Боснии второй процесс фактически еще не развернулся, чему препятствует, главным образом, этнический раздел. Многие, если не большинство, политических деятелей продолжают преследовать цели военного времени, зачастую эксплуатируя те же страхи, которое так эффективно мобилизовали национальные группы в течение 1990-х гг.<sup>7</sup> Для босняков (*босняки* - принявшие ислам жители Боснии, самоназвание бошняки, босанцы, "мусульмане", муслимане; в отличие от них под *боснийцами* понимаются жители всех национальностей государства Босния и Герцеговина, прим. пер.) целью является создание единого государства, находящегося под контролем эффективного центрального правительства, в котором бы они играли центральную роль. Сербы стремятся к созданию своего независимого государства, и, возможно, создания союза с Сербией. Хорваты выступают в пользу формирования своего собственного

<sup>3</sup> Более подробное изложение некоторых из этих проблем см. в докладе Крайсис Групп №80 Европа, *Дейтонская неудача: Босния спустя четыре года после заключения Мирного соглашения*, 28 октября 1999 г.; см. также Общее рамочное соглашение о мире на сайте [www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=379](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=379).

<sup>4</sup> Официально в БиГ имеется два субъекта (административно-территориальных образования): Республика Сербская и Федерация Боснии и Герцеговины. Однако, хорватские части Федерации также располагают параллельными структурами, которые часто мешают функционированию Федерации. Складывается впечатление, что хорватские части Герцеговины работают дено и ночью над поддержанием этнического сепаратизма, под знаменем которого они сражались во время войны.

<sup>5</sup> "Переход от АВП к СПЕС: путь вперед", документ АВП, представленный СВМС, июнь 2006 г.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Неоперившаяся группа политиков пытается выступить против этнического сепаратизма, но они в большей степени положились на международную поддержку и у них слабые результаты на выборах. К ним относятся Златко Лагумджия, Сулейман Тихич, Младен Иванкович-Льянович, Борис Белкич и, возможно, Никола Спирич.



субъекта БиГ, при том, что они в целом выступают за создание более сильного центрального правительства, которое выделило бы им третью часть власти и ослабило бы федеративные распри. Ключевую роль продолжают играть этническая идентичность и национальная политика, означая, что Дейтонское соглашение является "продолжением войны другими средствами". Мирное соглашение стало попыткой сочетания стремления босняков к созданию единого государства с действительностью побед сербов и хорватов во время войны. Результатом стала неуклюжая, нефункционирующая Дейтонская конституция.

В июне 2006 г. международное сообщество объявило, что им планируется переход от международного присутствия, возглавляемого АВП и обладающего Боннскими полномочиями, предоставляющими Высокому Представителю право вмешательства во все аспекты политической жизни Боснии,<sup>8</sup> к присутствию, возглавляемому Евросоюзом, руководство которым осуществлялось бы Специальным Представителем Евросоюза (СПЕС), и полномочия которого еще предстоит определить. На встрече СВМС,<sup>9</sup> которая состоялась 22-23 июня 2006 г. АВП представил ее членам документ на девяти страницах озаглавленный "Переходный период от АВП к СПЕС: пути вперед". Как в нем утверждалось, "Высокий Представитель полагает, что было обеспечено достаточное продвижение для начала конкретной работы по переходу от АВП к СПЕС. Высокий Представитель поэтому предлагает, чтобы СВМС уполномочил АВП начать приготовления к закрытию АВП к 30 июня 2007 г." На встрече такое разрешение было дано.<sup>10</sup> Но менее, чем через девять месяцев, накануне встречи СВМС 27 февраля вектор политических дебатов, по-видимому, сменился и Высокий Представитель теперь уже приводит доводы в пользу продления мандата АВП за пределы лета

2007 г. и несколько ключевых членов СВМС рассматривают возможность такого продления.

По мнению некоторых политиков, как можно более быстрое закрытие АВП необходимо для того, чтобы боснийцы смогли принять на себя "ответственность" за осуществление переходного периода. Но это влечет за собой появление нескольких более широких проблем. Можно ли такие полномочия передать быстро? Являются ли боснийские политические деятели достаточно ответственными, а институты власти достаточно сильными, чтобы функционировать при резком снятии международной опеки? Какого уровня полномочиями следует наделить боснийцев, и каким будет результат всего этого? Один международный эксперт по Боснии сказал в интервью Крайсис Групп, что "настойчивое требование международного сообщества о передачи власти можно сравнить с выяснением того, могут ли боснийцы самостоятельно проехать на велосипеде весь путь до Брюсселя, когда мы собираемся снять страховочные колесики. При этом колеса у велосипеда квадратные, и международное сообщество не хочет оставаться поблизости и поставить на их место круглые".<sup>11</sup>

Даже в большей степени, чем концепция власти, на позицию международного сообщества в 2006 г. несомненно, не могли не повлиять события, происходящие в соседнем Косове. Начиная с середины 2005 г. многие игроки начали испытывать нетерпение, стремясь побыстрее решить проблемы Боснии. Особенно это проявлялось в Вашингтоне, где концентрация усилий на определении окончательного статуса Косова приобретала все более безотлагательный характер, и многие полагали, что проблемы Боснии должны быть урегулированы в первую очередь. Искушение закрыть АВП и объявить о победе, по-видимому, были в большей степени мотивированы ощущением нетерпения, усталости и другими приоритетами, чем убеждением в действительном достижении устойчивых результатов.

Но ситуация, сложившаяся в Косове, скорее говорит в пользу необходимости сохранения в 2007 г. в Боснии сильного международного присутствия, нежели его ликвидации. Этим была бы поставлена под угрозу хрупкая стабильность Боснии, не в последней степени потому, что Белград постоянно увязывает урегулирование

<sup>8</sup> См. "Политическое заявление" после встречи на уровне министров Руководящего совета СВМС, 30 мая 1997 г.; а также Боннские Заключения СВМС, 10 декабря 1997 г.

<sup>9</sup> СВМС включает 55 стран и учреждений, которые поддерживают процесс установления мира различными методами. Руководящий совет СВМС включает Канаду, Францию, Германию, Италию, Японию, Россию, Великобританию, США и председательство ЕС, Европейскую Комиссию и Организацию "Исламский Конгресс" (ОИК), представленную Турцией.

<sup>10</sup> "Руководящие органы: от мирного урегулирования к евроатлантической интеграции", Коммюнике СВМС, 23 июня 2006 г.

<sup>11</sup> Интервью Крайсис Групп, Сараево, ноябрь 2006 г.

окончательного статуса Косова с будущим РС.<sup>12</sup> В январе 2007 г. премьер-министр Сербии Воислав Коштуница заявил, что, "если бы мы отказались от Косова, тогда мы также отказались бы от права защищать и оберегать Республику Сербскую как часть, независимую часть Боснии и Герцеговины".<sup>13</sup> Министр иностранных дел Вук Драшкович заявил, что "гражданам Республики Сербской должны быть предоставлены такие же права на самоопределение и независимость, как и права, которыми Совет Безопасности ООН наделил косовских албанцев в ответ на их сходные требования".<sup>14</sup> Член сербской делегации Ивица Дашич заявил практически то же самое в выступлении на Совете Европы.<sup>15</sup>

Председатель правительства РС Милорад Додик также увязал проблемы статуса Косова и РС, угрожая в течение выборов в Боснии 2006 г. созвать референдум. При этом из его слов не представилось возможным понять, какого рода референдум планировалось провести. Многие представители международных организаций полагают, что Додик не пойдет на раскол, поскольку он слишком умен и прагматичен, чтобы пойти на такой риск. Несмотря на свою националистическую риторику, по-видимому, он не стремится к дестабилизации Боснии. Он заявил Крайсис Груп, что, если Косово станет независимым, то он разрешит гражданам РС провести демонстрации, это "право, которым обладают жители всякой демократической страны Европы", но "я не допущу насилия и, в случае необходимости, дам приказ полиции восстановить порядок".<sup>16</sup> С другой стороны, внутренние политические императивы могут вынудить его отстаивать идею проведения референдума в

эмоциональной суматохе, с которой будет сопряжен процесс определения окончательного статуса Косова.<sup>17</sup> Точно так же, как Белград хочет воспрепятствовать международному сообществу в предоставлении Косову независимости в любой форме, и в то же самое время надеется на территориальную компенсацию в случае, если это произойдет, вероятно, что попытки увязывания проблем РС и статуса Косова усилятся по мере приближения окончательного урегулирования этого статуса.

Стратегия международного сообщества в Боснии является нерешительной, начиная с середины 2006 г., поскольку высокопоставленные политики испытывают сильнее, чем когда бы то ни было, обеспокоенность, что выбор 2007 г. для закрытия АВП был бы неправильным решением ввиду заявлений Додика и возможных последствий переговоров по выработке окончательного статуса Косова. В этом докладе проанализированы задачи, которые необходимо решить в Боснии до выхода оттуда международного присутствия. В докладе рассмотрены возможные варианты политики и предлагается коренной пересмотр стратегии международного участия. В нем даны рекомендации, чтобы СВМС продолжил закрытие АВП с небольшой отсрочкой по времени, сделав в феврале четкое заявление о передаче полномочий к концу 2007 г. от АВП к сильному Специальному Представителю Евросоюза, обладающему новыми мандатом, политическими орудиями и инструментами. Евросоюз нуждается в достаточно продолжительном переходном периоде, чтобы подготовить свои финансовые и технические ресурсы и гарантировать успешную передачу полномочий.

<sup>12</sup> Отношения между Сербией и Боснией, вероятно, осложнятся в марте или апреле 2007 г., когда Международный суд (ИСЈ), как ожидается, вынесет решение на судебном процессе Боснии против Сербии. Если суд признает Сербию виновной, что считается вероятным, то Босния может потребовать компенсации ущерба (репарации), чему бы воспротивилась РС. Председатель правительства РС Милорад Додик публично заявил, что он не согласился бы с таким приговором суда", даже, если это приведет к новым осложнениям на международном уровне". "Додик: не признаю приговор суда", *B92*, 11 февраля 2007 г.

<sup>13</sup> "Коштуница за единое знамя", *B92*, 12 января 2007 г.

<sup>14</sup> "Если Косово добьется независимости, то и РС могла бы попытаться получить ее", *Независне Новине*, 15 января 2007 г.

<sup>15</sup> "Дашич награжден аплодисментами за установление параллелей между ситуацией в Косове и РС", *Дневни Аваз*, 25 января 2007 г.

<sup>16</sup> Интервью Крайсис Груп, январь 2007 г.

<sup>17</sup> Однако многие политические деятели РС явно не желали, чтобы референдум был организован в этот период. "Милан Елич: прекратились разговоры о ликвидации РС", *Независне Новине*, 6 февраля 2007 г.

## II. АВП В 2006 ГОДУ

На своей пресс-конференции 23 января 2007 г. Шварц-Шиллинг призвал к продолжению функционирования АВП, обладающего Боннскими полномочиями, но добавил, что "после моего разговора с канцлером [Германии] Меркель 11 января, я письменно проинформировал ее, что не буду стремиться к продлению своего мандата после 30 июня этого года".<sup>18</sup> Это решение было им подтверждено в ходе последующих консультаций в столицах европейских стран и Вашингтоне.<sup>19</sup> Объявление об уходе Высокого Представителя со своего поста всего менее чем через год после вступления на этот пост, а также то, что он одновременно покидает и свой второй пост в качестве СПЕС,<sup>20</sup> подчеркнуло серьезность ситуации, сложившейся в Боснии, и "приоткрыло окно" для выбора политической стратегии с учетом проблем, с которыми международное сообщество столкнется в ближайшие месяцы.

С точки зрения осуществления реформ в Боснии и деятельности АВП 2006 г. был плохим годом. Националистическая риторика резко усилилась и с сербов, и у босняков. Работа государственного парламента была блокирована в течение четырех недель в результате бойкота Парламентской ассамблеи БиГ, предпринятого 24 мая ее сербскими депутатами. На пути реформы правоохранительных органов воздвигались преграды, конституционная реформа провалилась, и реформа телерадиовещания, казалось, двинулась в обратном направлении. Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк предупредили о финансовой нестабильности БиГ. И надвигающееся решение окончательного статуса Косова побудило политических деятелей РС, в первую очередь Додика, заявлять, открыто и беспрепятственно, о возможности проведения референдума.

<sup>18</sup> "Заявление Высокого Представителя и Специального Представителя Европейского Союза Кристиана Шварц-Шиллинга средствам массовой информации", 23 января 2007 г. Германия в настоящее время осуществляет председательство в ЕС.

<sup>19</sup> См. также его статью в *"Уолл Стрит джорнал Юрон"*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Министры иностранных дел ЕС продлили его мандат в качестве СПЕС, который должен был истечь в конце февраля, до 30 июня, "Заключения по Боснии и Герцеговине", Совет по общим делам и внешним отношениям ЕС (GAERC), 12 февраля 2007 г.

## A. БОННСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Боннские полномочия Высокого Представителя, "сильное оружие" международного сообщества, были существенно ослаблены в течение 2006 г., до такой степени, что они вероятно не пригодны ни на что иное, кроме принятия наиболее мягких решений на самом низком уровне для "приведения их к общему знаменателю". И, конечно, они не годятся для жесткого вмешательства, например, для проталкивания законов, снятия с постов политических деятелей или наложения запрета на их деятельность.

Приложением 10 Дейтонских Мирных соглашений предусматривается, что в задачу "Высокого Представителя, входит ... мобилизация ... и, при необходимости, координация действий организаций и учреждений, вовлеченных в осуществление гражданских аспектов мирного соглашения". Им заявлялось, что занимающему этот пост "принадлежит на театре действий окончательное право толкования Приложения 10 об осуществлении гражданских аспектов Мирного соглашения". С начала 1996 г. этот пост занимали пять Высоких Представителей. Первый, Карл Бильдт, (1996-1997 гг.) быстро понял, что предоставленные сами себе политические деятели Боснии предпочли усилить свои этнические феодальные владения, в то время как Республика Сербская и хорватские области Герцеговины открыто попирали большинство Дейтонских обязательств. Возникший тупик привел к принятию решения об усилении роли Высокого Представителя на двух встречах СВМС, состоявшихся в 1997 г. в Синтре (30 мая) и Бонне (10 декабря). На последней встрече было подтверждено, что Высокий Представитель является самой высокой законной властью в Боснии, фактически даже выше конституции.<sup>21</sup> Венецианская Комиссия Совета Европы дала заключение, что "что во всех отношениях [АВП] представляет собой высший орган власти в Боснии и Герцеговине".<sup>22</sup>

Высокие Представители прибегали к Боннским полномочиям, чтобы инициировать проведение важных реформ, включая прохождение законов, внесение поправок в конституцию, принятие постановлений исполнительной власти,

<sup>21</sup> Боннское заявление СВМС, 10 декабря 1997 г., Статья XI:2.

<sup>22</sup> См. доклад Венецианской Комиссии "Мнение о конституционной ситуации в Боснии и Герцеговине и полномочиях Высокого Представителя", 11 марта 2005 г.

назначение судей, замораживание банковских счетов, вынесение протестов в связи с решениями суда, снятие с постов избранных политических деятелей и наложение запрета на участие их и других лиц в общественной деятельности и занятие ими государственных должностей.

Для обеспечения реализации этих решений Высокий Представитель всегда должен был полагаться на свой политический авторитет, поддержку многонациональных Сил по выполнению Соглашения, и в значительной степени, доброжелательность и сотрудничество сторон. Первую реальную проверку Боннские полномочия прошли 5 марта 1999 г., когда Карлос Вестендорп (Высокий Представитель в 1997-1999 гг.) снял со своего поста президента РС Николу Поплашена.<sup>23</sup> Хотя Поплашен и оказывал сопротивление этому решению в течение нескольких месяцев, в конечном итоге он утратил свои властные полномочия и в глазах международного сообщества, и политических деятелей РС. После того, как он, наконец, ушел, все постановления АВП считались обязательными для исполнения, и политические деятели Боснии выполняли их, хотя и не всегда охотно.

В тот момент, когда Поплашен был снят со своего поста, СФОР все еще располагал в Боснии контингентом из 30'000 военнослужащих, предоставляя в помощь аппарату Высокого Представителя мускулы, заслуживающие уважения в любой серьезной конфронтации, и имелись многочисленные случаи, когда потребовалось их вмешательство, особенно в Мостаре и других частях Герцеговины. Преемник "стабилизирующих сил" - ЕСФОР представляет собой анемичную силу, которая к середине лета сократится до 2'500 человек, и у которой даже нет в достаточном количестве транспортных средств.<sup>24</sup> Реальная власть АВП, следовательно, стала гораздо более хрупкой. К этому следует добавить последствия потери политического

авторитета в 2006 г. и возникающее ощущение того, что международное сообщество потеряло к Боснии интерес.

До Шварц-Шиллинга для каждого Высокого Представителя было характерно расширение сферы действия Боннских полномочий. Первый, кто воспользовался ими, Вестендорп, прибегал к ним неохотно, но с увеличивающейся частотой.<sup>25</sup> Вольфганг Петрич (1999-2002 гг.) призвал к тому, чтобы боснийские политические деятели приняли на себя "ответственность" за реализацию Дейтонского процесса и первоначально отказывался использовать Боннские полномочия. Когда снова стало очевидно, что политические элиты этого не желали, и реализация Дейтонских соглашений ставится под угрозу, он также стал все чаще и чаще к ним прибегать для осуществления многих позитивных политических решений.<sup>26</sup>

Лорд Пэдди Эшдаун (2002-2006 гг.) начал заниматься боснийскими делами еще со времен войны и занял пост АВП без иллюзий: он смело пользовался Боннскими полномочиями, оставив после себя, возможно, самое большое наследие из всех Высоких Представителей.<sup>27</sup> Однако, хотя он прибегал к Боннским полномочиям чаще, чем любой другой Высокий Представитель, Эшдаун также существенно сократил их использование для навязывания принятия законодательства по мере увеличения срока исполнения им служебных обязанностей. Он поступал так потому, что он рассматривал их как все менее осуществимые непосредственно в Боснии и в столицах западных государств, и потому, что их использование противоречило бы стандартам ЕС, требовавших от Боснии доказать свою состоятельность, необходимую для европейской интеграции.<sup>28</sup>

Использование Боннских полномочий позволило достичь существенного продвижения по ряду направлений. К ним относятся: введение единой валюты, создание Центрального Банка, использование в стране единой системы регистрационных автомобильных номеров;

<sup>23</sup> Более подробные сведения по этому вопросу см. в докладе Крайсис Групп №62 Европа, *Республика Сербская - Поплашен, Брчко и Косово: три кризиса и снятие с поста?*, 6 апреля 1999 г.; также доклад Крайсис Групп №71 Европа, *Республика Сербская в эпоху после Косова: сопутствующие потери и преобразование*, 5 июля 1999 г.

<sup>24</sup> В связи с нехваткой транспортных вертолетов и автотранспорта многие представители международных организаций шутят, что, если ЕСФОР придется предпринять операцию по аресту Радована Караджича, обвиненного в совершении военных преступлений, то военным придется воспользоваться общественным транспортом или добираться автостопом.

<sup>25</sup> Вестендорп принял 76 постановлений в период своего пребывания на этом посту.

<sup>26</sup> Петрич принял 250 постановлений в период своего пребывания на этом посту.

<sup>27</sup> Эшдаун принял 447 постановлений в период своего пребывания на этом посту. Эшдаун - бывший член Правления Крайсис Групп.

<sup>28</sup> Например, требования согласно технико-экономическому обоснованию и проекту Соглашения по стабилизации и ассоциированию.

создание Государственной пограничной службы, Государственного Агентства по расследованиям и обороне, суда государственного уровня и агентства государственной службы; введение национальной символики, проведение военной реформы, обеспечение свободы передвижения, введение налога на добавленную стоимость, реформирование разведывательной службы, банковская реформа, ликвидация платежных учреждений, обеспечение прав собственности и возвращения беженцев. В стране начали функционировать суды по военным преступлениям, и были существенно ослаблены структуры, оказывающие поддержку лицам, подозреваемым в совершении военных преступлений.

Многие боснийские политические деятели приветствовали, по крайней мере, конфиденциально, вмешательство АВП в целях решения трудных проблем, так как им не хотелось принимать на себя политический риск, с которым была связана поддержка мероприятий по интеграции, проведения которых требовали Дейтонские соглашения. Бывшее должностное лицо АВП подвело итог их отношениям: "удивительно, что может произойти, когда они ощущают угрозу своей карьере, но также удивительно и то, что, будучи предоставлены сами себе, они ни за что не захотят принимать на себя ответственность".<sup>29</sup>

## В. ПУТЕМ ВНЕЗАПНОГО РЕШЕНИЯ

Когда Шварц-Шиллинг 31 января 2006 г. занял пост Высокого Представителя, он не был новичком на Балканах. Он последовательно отстаивал свои моральные принципы, покинув в 1992 г. правительство Германии в знак протеста против нежелания Евросоюза и Германии остановить военные действия в бывшей Югославии. В течение войны он участвовал в поставках Боснии гуманитарной помощи; после подписания Дейтонских соглашений он выполнял в Федерации функции Международного посредника, что требовало частого посещения страны, визитов для осуществления посредничества между босняками, сербами и хорватами.

Шварц-Шиллинг вернулся в Боснию с четким пониманием тех принципов, на которых должна основываться деятельность АВП. Значительная часть этих принципов была изложена в статье, опубликованной в июле 2003 г. в *Журнале демократии*.<sup>30</sup> Шварц-Шиллинг критически расценивал подход сторонника активных мер Эшдауна. Он утверждал, что для создания функционирующей демократии использование международным сообществом Боннских полномочий было непродуктивно, что вмешательство должно быть сокращено, и политическим деятелям Боснии надо предоставить возможность самостоятельно решать свои собственные проблемы.<sup>31</sup> Многие политические деятели в США и ЕС поддержали такие заключения, которые обеспечивали политическое прикрытие для сокращения ресурсов, выделяемых на Боснию в тот момент, когда они были необходимы в других местах, хотя АВП еще не закончил реализацию своих главных задач.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Джеральд Наус и Феликс Мартин, "Тяжелые труды европейской власти", *Журнал Демократии*, июль 2003 г., издание 14, № 3. Шварц-Шиллинг был видным сторонником Европейской инициативы по стабильности (ЕИС), расположенного в Берлине "мозгового центра", с которым были связаны авторы этой статьи; двое из его членов правления в момент основания центра, Наус и Дитер Волькевиц были его советниками, во время исполнения его посреднических функций. В число советников Шварц-Шиллинга в период его работы АВП также входили Волькевиц и другие эксперты, связанные с ЕИС. На сайте ЕИС Шварц-Шиллинг характеризуется как "один из главных сторонников ЕИС, когда он был основан в 1999 г.", [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org).

<sup>31</sup> Согласно этому анализу первостепенную важность имело создание действующей демократии. Авторы документа исходили из того, что Босния является обычной восточно-европейской страной с экономикой переходного типа, и не учли в полном объеме факторы послевоенного этнического размежевания. Демократия ими рассматривалась как всеобъемлющий идеал, но не рассматривался вопрос, существовали ли предпосылки для ее создания, имелись ли функционирующие государственные институты, обеспечены ли безопасность и главенство закона, и не могла ли распасться Босния, если бы ее внезапно вывели из-под опеки. Сходный анализ может быть найден в: Дэвид Чэндлер *Босния: фальсификация демократии после подписания Дейтонских соглашений* (Пресс Плутон, 1999 г.).

<sup>32</sup> Линия международного сообщества подвергалась постоянным изменениям. Эшдаун безуспешно пытался убедить политических деятелей в столицах разных государств выдвинутую им идею закрытия АВП в середине 2004 г. перед десятой годовщиной Дейтонских соглашений, в ноябре 2005 г., и, конечно, перед выборами

<sup>29</sup> Уильям К. Поттер, *Боснийский дневник: Опыт жителя Флориды по строительству государства*, (Публикация Исторического общества штата Флорида, 2005 г.), стр. 147.

Шварц-Шиллинг быстро объявил о подходе, радикально отличном от такового его предшественника. В переданном по телевидению выступлении 31 января 2006 г., он заявил "Босния и Герцеговина должна быть полностью суверенной. Это означает, что я должен отстраниться".<sup>33</sup> Он заявил в интервью ежедневной газете РС, *Независне Новине*, что "я не буду навязывать законы",<sup>34</sup> и добавил 16 марта в выступлении в Организации по безопасности и сотрудничестве в Европе (ОБСЕ) в Вене, "я разъяснил, что буду использовать Боннские полномочия без колебания, если это будет необходимо для поддержания мира и стабильности или для дальнейшего сотрудничества БиГ с МТБЮ. Я равным образом разъяснил, что я не буду использовать Боннские полномочия ни для чего иного".<sup>35</sup>

Резкое изменение стиля вызвало суматоху в АВП. Руководящий сотрудник АВП сказал Крайсис Групп, что эти заявления "нас полностью кастрировали и дали в руки карты всякому, кто хотел воспрепятствовать нашей деятельности".<sup>36</sup> Другой отметил, что обычно "первые три месяца новой администрации используются для установления разграничительных линий и приобретения политического веса. Он израсходовал все свои боеприпасы прямо в самом

---

2006 г. Год спустя СВМС выразил новую готовность рассмотреть это предложение, как это отражено в политических заявлениях, Коммюнике Руководящего совета СВМС, 24 июня 2005 г.

<sup>33</sup> Телевизионное выступление Высокого Представителя перед гражданами БиГ, 31 января 2006 г.

<sup>34</sup> "Я не буду навязывать законы", *Независне Новине*, 6 февраля 2006 г.

<sup>35</sup> Выступление в Постоянном Совете ОБСЕ, 16 марта 2006 г. По крайней мере, в одном случае Шварц-Шиллинг воспользовался Боннскими полномочиями, очевидно, не просчитав полностью последствий этого шага. 14 сентября, за две с половиной недели перед выборами 1 октября, он назначил Норберта Винтерштейнака Специальным посланником в Мостаре, наделив его широкими полномочиями для решения ряда деликатных проблем, включая объединение предприятий коммунального обслуживания, урегулирование конфликта в телерадиовещании и осуществление заключительных шагов по назначениям государственной службы. Назначение было запоздалым, а выбор времени оказался сомнительным, поскольку это гарантировало рост голосов, поданных за националистических хорватских кандидатов. Сотрудник АВП сообщил Крайсис Групп, что в Мостаре это рассматривалось как попытка вмешательства в процесс выборов.

<sup>36</sup> Интервью Крайсис Групп в АВП, декабрь 2006 г.

начале".<sup>37</sup> Высокий Представитель, казалось, не собирался постепенно сократить полномочия, чтобы смягчить удар для боснийского государства, а предпочел, чтобы решение было внезапным.

Выступая в Совете Безопасности ООН 18 апреля, Шварц-Шиллинг изложил три приоритета политики на 2006 г.: конституционная реформа, проведение выборов в октябре и заключение Соглашения о стабилизации и ассоциировании (ССА) с ЕС. Имелись также две важных области, реформа образования и реформа экономики, также как и урегулирование юридического статуса многочисленных решений АВП, по снятию с постов и запрещению заниматься общественной деятельностью и аннулированию полномочий полицейских, оставшихся от ныне расформированной Международной оперативной группы полиции (IPTF) ООН, которая действовала согласно Приложению 11 к Дейтонскому Мирному соглашению. "Одна из моих ключевых задач в этом процессе", - заявил он Совбезу, - "заключается в том, чтобы наблюдать за ликвидацией АВП".<sup>38</sup>

В своей речи в парламенте 24 мая после 100 дней пребывания на посту Высокого Представителя, он призвал к принятию законодательства, вызывающего значительное сопротивление, включая реформу образования, конституции, правоохранительных органов, фармацевтики, банков и экономики.<sup>39</sup> Поскольку до выборов оставалось только три месяца, было маловероятно, что удастся чего-либо добиться без сильного международного вмешательства. При этом Высокий Представитель лишил силы свои Боннские полномочия, необходимые для проталкивания рекомендуемых им реформ. Независимо от этого, "окно" все равно было закрыто, поскольку бойкот принятия бюджета депутатами РС привел к прекращению деятельности парламента почти на месяц, после чего последовали летние каникулы.

---

<sup>37</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником АВП, ноябрь 2006 г.

<sup>38</sup> Выступление Высокого Представителя Кристиана Шварц-Шиллинга в Совете Безопасности ООН, 18 апреля 2006 г.

<sup>39</sup> Выступление Высокого Представителя Кристиана Шварц-Шиллинга в парламенте БиГ, 24 мая 2006 г.

## С. ТРУДНЫЙ ГОД

Хотя деятельность Высоких Представителей всегда подвергалась критике, однако в течение прошлого года она достигла такого уровня среди международных и боснийских должностных лиц, что возможности должностного лица выполнять свою работу должным образом были серьезно скомпрометированы. Почти все собеседники Крайсис Групп<sup>40</sup> выразили сожаление по поводу руководства АВП и его политической линии. Несколько сотрудников АВП, у которых Крайсис Групп взяла интервью, сказали, что Высокий Представитель и его советники отодвинули в сторону тех, кто был связан с предыдущими руководителями, и отказывались принимать советы вне их собственного узкого круга.<sup>41</sup> Один сказал, - "руководство... всегда смотрит на Брюссель, а не ... на то, что происходит на местах ..., они не хотят верить тому, что говорим мы, и теперь мы, советники, стараемся особенно не говорить".<sup>42</sup>

Одним из первых опрометчивых шагов стала "инаугурационная" речь Шварц-Шиллинга перед работниками АВП, во время которой он, как стало известно, заявил местным сотрудникам, что скоро все они станут безработными и им следует поискать работу в правительстве Боснии и не волноваться о разнице в оплате труда.<sup>43</sup> Большинство боснийских служащих АВП, однако, рассматриваются правительственными должностными лицами как противники, и у них в лучшем случае очень маленький шанс влиться в ряды этой бюрократии. Речь возымела деморализующее воздействие, как на боснийских, так и на международных сотрудников.<sup>44</sup>

Частой темой разговоров со многими собеседниками, у которых брала интервью Крайсис Групп, было то, что Высокий Представитель часто засыпал на встречах. Сам он заявил в интервью ежедневной газете *Дневни Аваз*, что "в течение встречи я закрываю свои глаза, чтобы лучше сконцентрироваться на теме и более внимательно следовать за мыслью собеседника", затем притвориться "проснувшимся", что "удивляет" собеседника и представляет собой "очень эффективную тактику".<sup>45</sup> Однако впечатление от частых дремот на встречах с важными лицами стоило Высокому Представителю потери уважения со стороны собеседников, и не меньшей степени политических деятелей Боснии и послов Руководящего совета.

Пренебрежительное отношение боснийцев к нему публично проявилось во второй половине 2006 г., когда в двух еженедельниках были напечатаны материалы, открыто, и в одном случае в очень грубой форме, высмеивающие Высокого Представителя.<sup>46</sup> Это произошло в контексте того, что Додик в течение сентябрьской избирательной кампании угрожал проведением референдума о предоставлении независимости РС, несмотря на публичное предупреждение Высокого Представителя в течение визита в Вену,<sup>47</sup> что он будет уволен в случае продолжения такой риторики. Поведение Додика в свою очередь поощрило боснийских националистических политических деятелей выходить с призывами о ликвидации РС. После Нового Года он снова бросил вызов власти Высокого Представителя, заявив в интервью хорватскому еженедельному вестнику *Глобус* в январе 2007 г., что "я пользуюсь поддержкой значительного числа жителей РС. Если Высокий Представитель захочет убедиться в том, что я могу собрать в Бая-Луке 200 тыс. человек, то он может

<sup>40</sup> В процессе подготовки этого доклада Крайсис Групп взяла интервью у большинства послов Руководящего совета СВМС в Сараево, более дюжины международных и боснийских сотрудников АВП и должностных лиц других международных организаций в Сараево, также как членов политических элит, представителей правительственных институтов и НПО Боснии; и международных организаций и НПО, большинство которых предпочло сохранить анонимность.

<sup>41</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником АВП, ноябрь и декабрь 2006 г., январь 2007 г.

<sup>42</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником АВП, ноябрь 2006 г.

<sup>43</sup> Интервью Крайсис Групп с высокопоставленным должностным лицом и другими сотрудниками АВП, ноябрь и декабрь 2006 г.

<sup>44</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником АВП, январь 2007 г.

<sup>45</sup> "Боннские полномочия являются последним инструментом, на который можно рассчитывать", *Дневни Аваз*, 16 декабря 2005 г.

<sup>46</sup> См. статьи во влиятельных еженедельниках *БиГ Дани*, 22 сентября 2006 г. и *Нови Репортер*, 25 октября 2006 г.

<sup>47</sup> Во время своего визита 18 сентября в Вену Шварц-Шиллинг угрожал воспользоваться своими Боннскими полномочиями, чтобы снять с поста Додика, если тот будет снова угрожать проведением референдума. Согласно Представителю АВП Крису Беннетту, Шварц-Шиллинг сказал Додику "что, если Додик будет продолжать призывать к проведению референдума, то он будет вынужден его снять". См. "Лидер боснийских сербов не будет допускать разговоров о независимости", *Агентство Рейтер*, 19 сентября 2006 г.

попробовать меня уволить, и тогда мы посмотрим на результаты. Вы хотите, чтобы я сейчас собрал 50 тыс. сербов на митинге в Сараево?"<sup>48</sup> Все это существенно укрепило ощущение бессилия АВП в ситуации, когда сама целостность государства находится под угрозой.

Шварц-Шиллинг, возможно, также неосторожно ослабил институты государственного уровня, создание которых с большим трудом далось международному сообществу. Призыв Додика к созданию специального департамента РС по борьбе с организованной преступностью, экономическими преступлениями и коррупцией, даже притом, что это относилось к юрисдикции государственного суда БиГ с 2003 г., интерпретировался многими наблюдателями как попытка подорвать власть таких институтов. Однако Высокий Представитель публично приветствовал план Додика, по сообщениям, еще не успев ознакомиться с переводом рассматриваемых законов, и даже не проведя консультаций с представителями этого суда или Высокого Совета судей и прокуроров.<sup>49</sup> Впоследствии стало ясно, что он был незнаком с работой государственного суда: один из его сотрудников сказал Крайсис Групп, что Высокий Представитель "спросил судей, кто назначил их, не зная, что это как раз и входило в его обязанности".<sup>50</sup>

Значительное число должностных лиц международных организаций, у которых Крайсис Групп взяла интервью, одобрило закрытие АВП в июне 2007 г., не столько потому, что, по их мнению, это время было правильно выбрано, сколько потому, что они были не удовлетворены деятельностью Шварц-Шиллинга на своем посту, и опасались того ущерба, который бы она могла за собой повлечь в наступающие сложные месяцы.<sup>51</sup> После вышеизложенного следует отметить, что, заявив о своём нежелании оставаться на своём посту дольше, чем было предусмотрено его первоначальным мандатом, Шварц-Шиллинг теперь стремится помочь, и позволить

разрешению этой проблемы исходя из конкретных обстоятельств дела, и не осложнением ее персональными подходами.

## Д. РЕАБИЛИТАЦИЯ

Одной областью, в которой Шварц-Шиллинг не стеснялся прибегать к Боннским полномочиям, является реабилитация должностных лиц, снятых со своих должностей его предшественниками. Она становится предметом усиливающихся публичных дискуссий, связанных с вопросом, могут ли Боннские полномочия использоваться в принципе (или как долго).

Высокие Представители, используя свои Боннские полномочия, уволили 185 боснийцев на различных основаниях - от злоупотребления служебным положением до оказания препятствий возвращению беженцев и выполнению Дейтонских соглашений.<sup>52</sup> Этим лицам было равным образом запрещено занимать любую другую должность или вести деятельность в государственном учреждении или органе самоуправления до дальнейшего уведомления. Кроме того, бывшая Международная оперативная группа полиции ИРТФ, который были предоставлены полномочия Советом Безопасности ООН, дисквалифицировала или уволила 793 сотрудника полиции местных и государственных органов охраны правопорядка за действия, совершенные в прошлом и в настоящее время.<sup>53</sup> Юридически АВП несет ответственность за любую реабилитацию лиц, ранее уволенных по решению АВП; Совет Безопасности несет ответственность за любую реабилитацию лиц, в отношении которых были приняты решения ИРТФ.

Хотя широкое распространение получило мнение, что необходимо пересмотреть эти действия, некоторые сотрудники международных организаций обеспокоены тем, что, если боснийцам разрешить их пересмотреть, то они могли бы пойти еще дальше и поступить так же с другими решениями, принятыми на основе тех же самых международных полномочий. Чтобы частично предупредить это,

<sup>48</sup> "Председатель властвует в Республике Сербской [Predsjednik vlade Republike Srpske]", Глобус, 17 января 2007 г.

<sup>49</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником АВП, ноябрь и декабрь 2006 г.; интервью Крайсис Групп с сотрудником суда БиГ, ноябрь 2006 г.

<sup>50</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником суда БиГ, ноябрь 2006 г.

<sup>51</sup> Интервью Крайсис Групп с послами Руководящего совета и сотрудниками АВП, ноябрь и декабрь 2006 г., январь 2007 г.

<sup>52</sup> Информация о решениях АВП и снятия им с должностей лиц в связи с деятельностью Гаагского трибунала доступна на сайте [www.ohr.int](http://www.ohr.int). В это число входят те, кто был выведен из руководства политической партии, и боснийские сербские чиновники, снятые с должностей в ходе двух широких компаний 30 июня 2004 г. и 17 декабря 2004 г., когда Эшдаун снял соответственно 59 и 9 человек.

<sup>53</sup> Николас Вуд, "Босния бросает вызов ООН в связи со снятием с должностей в полиции", Нью-Йорк Таймс, 11 февраля 2007 г.



Эшдаун был вынужден прибегнуть к Боннским полномочиям для отмены в 2005 г. некоторых постановлений АВП.<sup>54</sup> У него не было, однако, юридических полномочий для отмены решений ООН, и он не пытался этого сделать. Шварц-Шиллинг последовал этому примеру. Его шестнадцать "реабилитаций" - единственная самая большая неадминистративная доля его постановлений на основании Боннских полномочий, как Высокого Представителя. Шварц-Шиллинг также ограничил размеры запретов, разрешив любому, ранее подвергнутому наказаниям должностному лицу, занимать должность в государственном предприятии или учреждении и пост в политической партии, независимо от характера предыдущего нарушения законов.<sup>55</sup>

Хотя СВМС согласился с тем, что настал срок пересмотреть старые действия,<sup>56</sup> некоторые из реабилитированных заявили о своем нежелании разговаривать с людьми, работавшими в АВП в настоящее время или работавшими там прежде, мотивируя это "коллективной злопамятностью" данной организации.<sup>57</sup>

Реабилитация бывших должностных лиц никогда не была приоритетом для боснийских политических деятелей, согласно общественному мнению многие из смещенных лиц, возможно, были замешаны в неправомерных действиях. Но, в том, что касается увольнения местных полицейских, ситуация всегда носила иной характер. Боснийцы полагают, что в некоторых случаях ООН, возможно, действовала поспешно, не предоставив право апелляции уволенным сотрудникам полиции.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> В период между весной 2005 г. и январем 2006 г., Эшдаун реабилитировал 36 лиц, включая шестнадцать из тех, которых он временно снял с должностей в 2004 г. из-за их отказа сотрудничать с Гаагским трибуналом.

<sup>55</sup> "Постановление о дальнейшем ограничении перечня запретов на занятие государственных должностей для лиц, снятых со своих постов Высоким Представителем", АВП, 4 апреля 2006 г.; "Постановление об отмене запрета на занятие постов в политических партиях для лиц, снятых со своих постов Высоким Представителем", АВП, 7 июля 2006 г. Эшдаун ранее принял постановление, разрешавшее лицам, которым ранее запрещалось занимать руководящие должности, исполнять другие обязанности, помимо должности менеджера в государственных структурах (но не в секторе безопасности).

<sup>56</sup> Коммюнике Руководящего совета СВМС, 15 марта 2006 г.

<sup>57</sup> Интервью Крайсис Групп, с бывшим должностным лицом департамента по борьбе с мошенничеством и сотрудником АВП, декабрь 2006 г.

<sup>58</sup> "На горе Олимп: как ООН нарушила права человека в Боснии и Герцеговине, и почему ничего не было

Действуя независимо от АВП, Министерство по правам человека и делам беженцев Боснии в феврале 2007 г. образовало комиссию по рассмотрению правомерности увольнения сотрудников полиции и должно подготовить по этому вопросу доклад недавно сформированному правительству.<sup>59</sup> В этом есть позитивный аспект: это первая попытка политических деятелей Боснии взять инициативу принятия "властных полномочий" по спорному предмету от международного сообщества. Однако, хотя на этой стадии комиссия бросает вызов только прошлым действиям ИРТФ, многие представители международного сообщества опасаются, что под угрозой неявно попадают Боннские полномочия АВП, таким образом, снова реанимируются старые опасения о потенциальном ослаблении многих из трудов завоеванных достижений Боснии, которые были обеспечены благодаря этим полномочиям.

Имеется явная потребность в повторном рассмотрении некоторых из более ранних действий, предпринятых международным сообществом, и относительно снятия должностных лиц Высокими Представителями и аннулирования полномочий сотрудников полиции оперативной группой ООН (ИРТФ). Необходимо одобрять принцип, в соответствии с которым инициативы боснийцев по осуществлению властных полномочий должны в целом приветствоваться. Следует также ограничить риск, который вызывает эта специфическая инициатива, поскольку она может перерасти в нападки на более фундаментальные элементы структуры, выстроенные при международном участии. АВП и Совет Безопасности соответственно должны уполномочить боснийское правительство рассмотреть все направленные ему дела о снятии с должностей и аннулировании полномочий в недавно сформированные комиссии. Лучше всего это сделать, пока Боннским полномочиям не брошен прямой вызов. Но, как показывает развитие событий, возрастает вероятность того, что эти полномочия могут не перенести их дальнейшего использования для навязывания решений, если это придется не вкусу влиятельному электорату.

---

предпринято для исправления этого", доклад ЕИС, 10 февраля 2007 г.

<sup>59</sup> Вуд, "Босния бросает вызов ООН", *op. cit.*; "На горе Олимп", *op. cit.*

### III. НЕВЫПОЛНЕННЫЕ ЗАДАЧИ

Главную неработоспособную сферу боснийской жизни, "нуждающиеся в замене квадратные колеса велосипеда", можно подразделить на пять главных областей: конституция, судопроизводство, полиция, система образования и армия.<sup>60</sup> Только при Эшдауне начались реальные реформы в судопроизводстве и армии (соответственно в 2002 г. и 2003 г.). Реформа правоохранительных органов и попытки работы над конституцией также всерьез не предпринимались до позднего этапа администрации Эшдауна. Усилия по ликвидации этнической сегрегации в системе образования были сорваны. Те немногие изменения, которые были проведены, являются хрупкими и подвергаются опасности. Все еще необходимо сильное международное участие, чтобы их довести до конца.

#### A. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА

Конституция Боснии, Приложение 4 Дейтонского Мирного соглашения, ограничивает индивидуальные права в пользу прав этнической группы, а эффективного и рационального управления в пользу нескольких слоев. В Боснии имеется три президента; и субъектам БиГ, созданным по национальному принципу, предоставлены более сильные полномочия по сравнению с центральным правительством. Это не позволяет Боснии выполнять те обязательства, которые она взяла на себя, присоединившись к Совету Европы, поскольку, как указала Венецианская Комиссия, приоритет основанной на национальной принадлежности избирательной системы и прав этнических групп над правами личности нарушает Европейскую Конвенцию по правам человека. Она также отметила, что Брюсселю требуется один собеседник, обладающий правами ведения переговоров по широкому кругу проблем законодательства ЕС (*acquis communautaire* - принцип общинного приобретения), и он не намерен вести переговоры с двумя субъектами БиГ по отдельности.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Общественное телерадиовещание является еще одной областью, в которой нужно провести реформу.

<sup>61</sup> "Мнение относительно различных предложений по выбору президентства Боснии и Герцеговины", Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия), CDL-AD (2006) 004, Страсбург, 20 марта 2006 г.

Центральное правительство должно обязать законодательную власть создать условия для заключения ССА и его реализации. В настоящее время оно неспособно обеспечить в полном объеме выполнение ни одного из обязательств, данных международному сообществу, будь-то Совету Европы, Евросоюзу или Гаагскому трибуналу.<sup>62</sup>

С течением времени Дейтонская конституция превращается в смиренную рубашку. Международное сообщество, с одной стороны, рассматривало ее как священную корову, которую нельзя резать из-за риска возобновления войны, а, с другой, полагало, что деятельность по государственному строительству может способствовать ее исправлению путем практических мероприятий. Начиная с 2000 г. оно начало более активно проводить реформы в соответствии с пунктом статьи,<sup>63</sup> предоставляющим больше власти государству.<sup>64</sup> Хотя эти реформы были долгожданны и необходимы, ими не решалась фундаментальная проблема - сама конституция.

Тем временем РС продолжает играть на нервах босняков и нарушать конституционный порядок. В многочисленных законах и ее конституции, пока это не было изменено в соответствии с постановлениями Высокого Представителя, говорилось о "суверенитете" РС. Этим термином политические деятели РС все еще пользуются в своих речах. РС часто затрудняла реализацию Дейтонского Мирного соглашения, и даже создала свои иностранные представительства и провела переговоры с соседями по заключению собственных торговых соглашений. Хотя существенное большинство жителей РС хотело бы присоединиться к Сербии, политические элиты предпочитают либо гарантированный статус

<sup>62</sup> "Мнение относительно конституционной ситуации в Боснии и Герцеговине и Полномочиях Высокого Представителя", Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия), CDL-AD (2005) 004, Венеция, 11 марта 2005 г., доступно на сайте [www.coe.ba/pdf/CDL-AD\(2005\)004-e.pdf](http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD(2005)004-e.pdf).

<sup>63</sup> Общее рамочное соглашение о мире, Приложение 4, Статья 3.5а, *op. cit.*

<sup>64</sup> Начиная с 2000 г., в соответствии с интерпретацией этого пункта международным сообществом, были созданы институты государственного уровня, которые включают (но не ограничиваются перечисленным) государственную пограничную службу, суд Боснии и Герцеговины, прокуратуру Боснии и Герцеговины, государственное таможенное агентство, НДС и государственные министерства юстиции и обороны.

субъекта в явным образом конфедеративной Боснии и прекращение передачи компетенций центральному правительству, либо создание своего собственного независимого государства.<sup>65</sup>

Пытаясь предотвратить развал боснийского государства, чему благоприятствует нынешняя конституция, и сделать его более сплоченным и жизнеспособным, в период между маем и октябрём 2005 г. Брюс Хитчнер (Проект Дейтонских Мирных соглашений) и Дональд Хейс (бывший первый заместитель Высокого Представителя) собрали представителей восьми ведущих партий в Палате представителей. Эта группа достигла приблизительного консенсуса о конституционной реформе, включая замену президентства из трех человек на одного президента, избираемого парламентом, а не народным голосованием.<sup>66</sup> Европейская Комиссия (ЕК) пригласила 12-14 ноября 2005 г. лидеров партий на встречу в Брюссель, а 19-20 ноября они посетили Вашингтон под эгидой Института Мира США (USIP). Лидеры партий подписали с Государственным департаментом соглашение по продвижению пакета реформ в парламенте к марту 2006 г.,<sup>67</sup> что было последним сроком для того, чтобы повлиять на деятельность правительства, которое должно было быть избрано на октябрьских выборах 2006 г.

В середине марта 2006 г. стороны согласились на относительно скромный, но создающий прецедент проект поправок. Согласно этому пакету, на смену президентству из трех человек пришел бы один президент, обладающий меньшими полномочиями. Предусматривалось, что у него будет два сменяющихся в порядке ротации вице-президентов. И президент, и вице-президенты избирались бы обеими палатами парламента. Нижняя палата государственного парламента была бы более, чем удвоена и расширена до 87 мест. Верхняя Палата народов включала бы 21 представителя, по семь от каждой этнической группы, и ее полномочия были бы очень

сокращены.<sup>68</sup> Государству больше не требовалась бы получения одобрения субъекта БиГ для проведения в жизнь законов, направленных на проведение реформ под эгидой Евросоюза, и председатель совета министров стал бы полномочным премьер-министром.<sup>69</sup> Совет ЕС, ЕК, Совет Европы и СВМС поддержали поправки, также, как и АВП, хотя он не внес существенного вклада в то, что было, в первую очередь, инициативой США. Приблизительно 53,5% боснийцев, проголосовавших в апреле 2006 г., также поддержали предложенные поправки.<sup>70</sup>

Парламент должен был принять эти поправки в конце апреля, но, когда настало время голосования в Палате представителей, эти шесть партий, все еще поддерживающие их, не располагали необходимым числом голосов. Первое заседание, состоявшееся 25 апреля, затянулось глубоко за полночь. Во время частых перерывов можно было видеть, как послы США, Великобритании и представители делегации ЕК обхаживают упорствующих законодателей. На последнем голосовании, состоявшемся поздно вечером 26 апреля, для принятия поправок не хватило всего двух голосов, чтобы обеспечить требуемое большинство в две трети (26-16). Голоса "против" были поданы, главным образом, партией "Хорватское демократическое содружество - 1990" (ХДС 1990, это партия, отколовшаяся в 2006 г. от партии Хорватское демократическое содружество) и Партией за БиГ Хариса Силайджича (ПБиГ). Первая из них поступила так потому, что ее поправки были отклонены, вторая - потому, что по ее мнению, поправки не шли достаточно далеко и могли бы позволить сербам продолжать чинить препятствия правительству.<sup>71</sup>

Конституционная реформа теперь остановлена. Хотя СВМС, по-видимому, поддерживает проводимые под флагом и под эгидой США мероприятия по обеспечению принятия первоначальных поправок, но, как был вынужден признать посол США Дуглас Макэлани в речи, посвященной одиннадцатой годовщине

<sup>65</sup> В дополнение к своим заявлениям о поведении референдума, Додик в январе 2007 г. еще больше расстроил боснийцев, призвав к образованию третьего субъекта БиГ - хорватского, "Милорад Додик: у всякого народа в БиГ должен быть своей субъект", *Вечерни лист*, 15 января 2007 г.

<sup>66</sup> "Обнародованы американские планы изменения боснийской конституции", *Гардиан*, 10 ноября 2005 г.

<sup>67</sup> Интервью Крайсис Групп с Брюсом Хитчнером, 7 ноября 2006 г.

<sup>68</sup> "Боснийцы соглашаются преобразовывать президентство, парламент", Агентство Рейтер, 18 марта 2006 г.

<sup>69</sup> "Конституционная реформа колеблется", *Транзишн онлайн*, 27 апреля 2006 г., на сайте [www.tol.cz](http://www.tol.cz).

<sup>70</sup> "Боснийские граждане поддерживают конституционную реформу", *Dtt-net.com*, 16 мая 2006 г.

<sup>71</sup> "Конституционная реформа забуксовала", *Транзишн онлайн*, *op. cit.*

Дейтонских соглашений,<sup>72</sup> Вашингтон все чаще действует таким образом, как если бы он понимал нереалистичность всего этого. Шварц-Шиллинг заявил, что мартовский пакет поправок представляет собой важное продвижение, и, что "на своём посту, как Специальный Представитель ЕС, он будет стремиться сыграть ключевую роль в решении проблемы продвижения конституционной реформы".<sup>73</sup> Более энергичный Высокий Представитель мог бы использовать институциональные ресурсы и авторитет своего аппарата для продвижения процесса, даже намекнув на использование, в случае крайней необходимости, его Боннских полномочий, и постараться, чтобы поправки были приняты. Но АВП сделал недостаточно, и Шварц-Шиллинг - теперь политический деятель, завершающий свое пребывание на данном посту. В настоящее время, по-видимому, отсутствует стратегия продвижения пакета в парламенте, и, тем более, никто не озабочен его улучшением. Недавнее решение лидера Социал-демократической партии Златко Лагумджии отозвать поддержку его партии, и пересмотр после выборов своих позиций парламентариями Партии демократического действия (ПДД), не позволяют даже теоретически набрать необходимое большинство для его принятия. Коалиция из семи партий, которая должна сформировать новое правительство государства, глубоко расколота по этой проблеме.

Однако конституционные проблемы, вероятно, снова будут в центре внимания в 2007 г. Европейский Суд будет рассматривать иск, поданный Якобом Финчи, видным боснийским правозащитником и евреем по национальности. Он опротестовывает те статьи конституции, которые по существу воспрепятствуют всем гражданам, которые не являются по национальности сербами, хорватами или боснийцами быть избранными или назначенными на некоторые государственные должности. Если суд примет решение в пользу Финчи, это вызовет в Боснии конституционный кризис, который затронет все - от избирательной системы до назначений должностных лиц, системы управления субъектами и функционирования самых высоких правительственных институтов страны.

<sup>72</sup> "Изменение конституции является важным шагом по улучшению ситуации в БиГ", Независне Новине, 21 ноября 2006 г.

<sup>73</sup> "Шварц-Шиллинг: Конституционная реформа играет жизненно важную роль для будущего Боснии и Герцеговины", пресс-релиз АВП, 17 ноября 2006 г.

## В. СУДОПРОИЗВОДСТВО

Эффективная борьба против организованной преступности и коррупции является одним из условий, выдвинутых Еврокомиссией Боснии для заключения Соглашения о стабилизации и ассоциировании. Начиная с 2002 г. международное сообщество прилагает значительные усилия по укреплению судопроизводства. Были введены новые уголовный и гражданский процессуальные кодексы и создан суд государственного уровня для урегулирования споров субъектов БиГ и вынесения вердиктов по военным преступлениям. Работа, однако, остается далекой от завершения, и, по-видимому, этнические силы, особенно в пределах РС, хотят ослабить уже сделанные изменения, и предотвратить проведение новых реформ. Международное сообщество должно продолжать продвижение реформы и, что наиболее важно, посредством предоставления технической и финансовой поддержки, необходимой для обеспечения эффективного функционирования новых законов и деятельности судов.

Проведение судебной реформы и реформы правоохранительных органов было частью мандата согласно Приложению 11 для IPTF, но этот орган не получил значимой международной поддержки и растратил большую часть своей энергии на реформирование полиции, проведя только скромную реформу системы судопроизводства (JSAP). Еще до того, как в 2002 г. Высоким Представителем стал Эшдаун, СВМС все-таки признал, что реформа судопроизводства и прокуратуры потерпела неудачу, и к ней нужно будет приступить снова.<sup>74</sup> Затем удалось достичь удивительного прогресса. Был создан Высокий Совет судей и прокуроров, Государственный Суд (со специальными палатами по военным преступлениям и организованной преступности), была создана система перевыборов всех судей и прокуроров. Однако Боснию можно подразделить на три, четыре, или четырнадцать территориально-иерархических юрисдикций (в эти числа можно включить государство, два субъекта БиГ, один автономный округ [г. Брчко, - прим. пер.] и десять кантонов); в Боснии также действует четыре отдельных законодательства, два из которых переполнены противоречащими друг другу положениями. Лица, обвиненные в совершении военных преступлений, и некоторые

<sup>74</sup> См. Коммюнике Руководящего совета СВМС, 28 февраля 2002 г. и 7 мая 2002 г.

юристы даже требуют, чтобы военных преступников судили по старым югославским законам, поскольку на момент совершения преступлений эти законы все еще формально оставались в силе. Такая фрагментация представляет собой поблажку для преступников.<sup>75</sup>

Высокий Представитель Петрич заложил основу для реформ, создав государственный суд и назначив судей.<sup>76</sup> Эшдаун принял ряд постановлений, нацеленных на создание суда государственного уровня, который вправе рассматривать дела, затрагивающие оба субъекта государства и связанные с организованной преступностью, с отмыванием денег и коррупцией должностных лиц, а также дела по военным преступлениям, совершенным на территории Боснии. Хотя им было принято много других постановлений, среди которых следует отметить сокращение числа судов первой инстанции с 78 до 47 и требование переизбрания на должности судей и прокуроров,<sup>77</sup> его наиболее важными действиями в области судопроизводства были следующие:

- Принятие нового уголовного кодекса БиГ и государственного уголовно-процессуального кодекса, которые являются гибридами англо-американской состязательной системы и континентальной системы. Например, в слушании дел участвуют сильный адвокат защиты и обвинитель либо без представителя следствия (как в континентальной системе), либо суда присяжных (как в первой системе). Эшдаун утвердил кодексы в январе 2003 г. после того, как стало ясно, что парламент не будет принимать их.<sup>78</sup>
- Чтобы создать государственный суд, Петрич обратился в ноябре 2000 г. к ЕС и в 2002 г. к

странам НАТО, чтобы они обеспечили его финансирование и откомандировали туда судей и прокуроров. Международные судьи и прокуроры играют ключевую роль в деятельности двух департаментов, созданных АВП. Первый из них - это Специальный департамент по борьбе с организованной преступностью, экономическими преступлениями и коррупцией, созданный в 2002 г.,<sup>79</sup> который вел дела бывших высокопоставленных политических деятелей и должностных лиц. АВП также осуществлял надзор за учреждением Палаты по военным преступлениям, которая начиная с 2005 г. стала забирать дела из Гаагского трибунала.<sup>80</sup>

В основе создания Суда БиГ и Специального департамента заключалась идея необходимости такой юридической инстанции, которая могла вести дела обвиняемых, деятельность которых распространялась на оба субъекта Боснии. Предполагалось, что международные юристы проработали бы в Боснии в течение первых нескольких лет. С одной стороны, они должны были обеспечить беспристрастность рассмотрения дел, с другой, им бы не угрожало запугивание со стороны местных "головорезов".<sup>81</sup>

Хотя Специальный департамент начал с решительных действий, посадив в тюрьму печально известного торговца секрабынями, Милорада Милаковича,<sup>82</sup> и предъявив в 2001 г. обвинения бывшему члену президентства БиГ Анте Елавичу за злоупотребление служебным положением (финансовые махинации), число дел, которые ему удалось довести до обвинительного приговора невелико. Он проиграл несколько важных дел, и в настоящее время тенденция такова, что международное сообщество в прошлом году уменьшило финансирование и другую поддержку. Апелляционный суд

<sup>75</sup> См. доклад Крайсис Груп №127 Европа, *Накликать несчастье: хаос в законодательстве Боснии и Герцеговины*, 25 марта 2002 г.

<sup>76</sup> "Решение относительно назначения судей и относительно учреждения суда Боснии и Герцеговины", АВП, 9 мая 2002 г. Петрич утвердил проект суда государственного уровня в ноябре 2000 г.

<sup>77</sup> Судебные реформы Эшдауна в 2002-2003 гг. перечислены в "24-м Докладе Высокого Представителя по выполнению Мирного соглашения Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций", АВП, 13 октября 2003 г.

<sup>78</sup> "Постановление, утверждающее уголовный кодекс Боснии и Герцеговины", АВП, 24 января 2003 г.; "Постановление, утверждающее уголовно-процессуальный Кодекс Боснии и Герцеговины", АВП, 24 января 2003 г.

<sup>79</sup> "Постановление, утверждающее Закон по поправкам к Суду Боснии и Герцеговины", АВП, 6 августа 2002 г.

<sup>80</sup> Палата по военным преступлениям была создана в результате совместной инициативы Гаагского трибунала и АВП, поскольку в трибунале будут рассмотрены дела только нескольких десятков подозреваемых до конца 2008 г., когда в нем закончатся процессы, а рассмотрение апелляций завершается в конце 2010 г.

<sup>81</sup> "Босния использует международный подход по борьбе с коррупцией", Газета "Крисчен Сайенс Монитор", 7 апреля 2004 г.

<sup>82</sup> Деяния Милаковича были освещены в материале "Рабы 21-ого века", *Нэшнл Джеографик*, сентябрь 2003 г.

полностью утвердил только один из 22 вынесенных приговоров.<sup>83</sup> Обвинения, вынесенные департаментом, привели к неоднозначным результатам. Елавич, например, сбежал из Боснии до вынесения в октябре 2005 г. вердикта, по которому его заочно приговорили к десяти годам лишения свободы, и спокойно проживает в Хорватии, чья конституция запрещает выдачу своих граждан.

На протяжении прошлого года международное сообщество также, по-видимому, теряло энтузиазм. Сотрудник АВП сказал Крайсис Групп, что Высокий Представитель был невысокого мнения о действиях своего предшественника в области реформы законодательства, и не приложил усилий для обеспечения их полной имплементации.<sup>84</sup> Финансирование доноров поступает неконсолидированно, на двусторонней основе.<sup>85</sup> Источник, близкий к Суду БиГ, сказал, что недостаточная координация со стороны АВП простирается на всю деятельность в области правового регулирования.<sup>86</sup>

Местные усилия по борьбе с организованной преступностью и коррупцией были ослаблены в 2003 г., когда правящая коалиция ПДД/СДС/ХДС отклонила проект закона, представленный на рассмотрение тремя оппозиционными партиями. Этим законопроектом предусматривалась конфискация собственности, нажитой незаконным путем.<sup>87</sup> Постановления о конфискации

собственности либо игнорируются, либо не выполняются в полной мере. Хотя Босния подписала Конвенцию Совета Европы по борьбе с отмыванием денег, которая обязывает разыскивать и конфисковать собственность, приобретенную преступным путем, это обязательство выполняется редко. В новом государственном уголовном кодексе устанавливается: "Никто не может владеть незаконно приобретенной собственностью", но за два года, прошедшие с момента введения в действие нового закона, было конфисковано имущества только на сумму €250 тыс. Юристы утверждают, что существующие процессуальные нормы не достаточны, и необходим точный закон. "Если бы у нас были законные основания для действий, мы бы могли конфисковать собственности на €5 млн в виде недвижимого имущества и наличности, принадлежащих только одному человеку, находящемуся сейчас под следствием", сказал источник близкий к боснийскому судопроизводству, добавив, - "мы знаем, что этот человек не сможет доказать происхождение своей собственности, но нам трудно будет это доказать согласно действующим нормам".<sup>88</sup>

## 1. Палата по военным преступлениям

Суд Палаты по военным преступлениям БиГ, открытый в марте 2005 г. после почти двухлетнего подготовительного периода, превозносился как первый государственный суд в бывшей Югославии, который в состоянии справедливо и беспристрастно рассматривать дела о военных преступлениях, совершенных в стране. Создание Палаты является частью стратегии Гаагского трибунала по завершению рассмотрения военных преступлений: продолжать рассмотрение дел и апелляций высокопоставленных подозреваемых в совершении военных преступлений в период конфликтов 1990-х гг. вплоть до 2010 г., при этом передавая дела подозреваемых офицерского состава и рядовых на рассмотрение государственных судов стран - преемниц. Несмотря на задержку с открытием<sup>89</sup> и необходимость решения различных проблем, пока Палата, наконец, не распахнула свои двери,<sup>90</sup> ею

<sup>83</sup> Статистические данные, полученные Крайсис Групп. Апелляционное жюри часто отменяет приговоры, вынесенные судов первой инстанции, и отправляет дела на пересмотр. Рассмотрение в судах нескольких дел, включая обвинение в злоупотреблении служебным положением и растрате бывшего министра обороны Федерации Мирослава Прча, завершилось оправданиями в нескольких судах в ходе апелляций. Другие дела высокопоставленных должных лиц, например, дело бывшего заместителя министра обороны Федерации Хасана Ченгича и бывшего заместителя главы Интерпола Асима Фазлича о злоупотреблении служебным положением, закончились полным оправданием.

<sup>84</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником АВП, ноябрь и декабрь 2006 г., январь 2007 г.

<sup>85</sup> Канада, например, подписала контракт в ноябре 2006 г. с Высоким Советом судей и прокуроров и министерством юстиции о выделении €7 млн для суда; Германия обещала направлять €600 тыс. ежегодно до 2009 г. на финансирование двух департаментов, созданных АВП.

<sup>86</sup> Интервью Крайсис Групп с источником в суде, ноябрь 2006 г.

<sup>87</sup> "Боснийская оппозиция торопит принятие законов по борьбе с коррупцией", Институт освещения Войны и Мира (IWPR), 18 апреля 2005 г.

<sup>88</sup> Там же.

<sup>89</sup> На конференции доноров, состоявшейся в октябре 2003 г., открытие Палаты планировалось в конце 2004 г.

<sup>90</sup> Сараевским центром юридической журналистики были проанализированы проблемы связанные с деятельностью международных судей, защитой свидетелей, пенитенциарными заведениями и показана скромная роль

уже вынесено девятнадцать обвинительных приговоров против 33 подозреваемых и передано в нижестоящую инстанцию восемь вердиктов.<sup>91</sup>

Подавляющее большинство дел по военным преступлениям, число которых оценивается в 13 тыс.<sup>92</sup> будет рассмотрено не хорошо оснащенной Палатой по военным преступлениям, а судами субъектов БиГ, кантонов и муниципалитетов, у которых нет необходимого оборудования, ни ресурсов, ни персонала. Юрисдикция Палаты распространяется на дела "Положения 11бис", которые Гаагский трибунал не считала достаточно значимыми, чтобы заниматься ими самому, плюс все дела, расследование которых не будет завершено к моменту закрытия этого трибунала. Юрисдикция Палаты также распространяется на дела т.н. "правил дорожного движения": боснийские прокуроры, предъявляющие обвинения в совершении военных преступлений в период между окончанием войны и концом 2004 г. должны были посылать их на утверждение в Гаагу, а затем эти дела возвращались в Палату, которая занималась особо тяжкими преступлениями<sup>93</sup> и остальные направляла в суды низших инстанций. По мнению источников, в лучшем случае Палата сможет рассмотреть от 50 до 100 дел, а остальные необходимо будет направить в суды субъектов БиГ и суды более низкого уровня.

У местных судов имеется огромное количество проблем. Для законов Боснии в целом характерна недостаточная гармонизация, особенно, для законов о военных преступлениях. Кроме того:

---

Палаты в Боснии в очерке из одиннадцати частей "В ожидании правосудия", на сайте [www.cin.ba](http://www.cin.ba). См. также "Большие надежды на Боснийский Суд", *Tribunal Update, IWPR*, 4 марта 2005 г.; "Обеспечение правосудия по военным преступлениям дома", Доклад о кризисе на Балканах, *IWPR*, 26 ноября 2004 г.; "Поднят вопрос о готовности Сараевского суда", *Tribunal Update, IWPR*, 23 июля 2004 г.; и "Босния будет судить своих военных преступников, но готов ли новый суд к работе?", *Газета "Крисчен Сайенс Монитор"*, 23 декабря 2003 г.

<sup>91</sup> "Будущие процессы по военным преступлениям", Доклада по правосудию *BIRN*, 13 ноября 2006 г., на сайте [www.eu.bim.ba](http://www.eu.bim.ba). Данные приведены по положению на 13 ноября 2006 г.

<sup>92</sup> Число 13 тыс. взято из Доклада по правосудию *BIRN* "Будущие процессы по военным преступлениям", 13 ноября 2006 г.

<sup>93</sup> Критерии Палаты по установлению различий между "особо тяжкими" и "тяжкими" преступлениями включают, между прочим, массовые убийства и массовые насилия в противоположность отдельным убийствам и отдельным случаям насилия.

На суды низших инстанций оказывается сильный нажим, чтобы они своевременно справлялись со своими текущими обязанностями, и в гораздо меньшей степени от них требуют, чтобы они взяли на себя дополнительную работу, и, тем более, сложную работу. Залы для судебных заседаний обветшали. Прокуроры и судьи в некоторых городах покупают оборудование для суда на свои личные деньги и самостоятельно оплачивают телефонные счета. О мерах по защите свидетелей они могут только мечтать. В начале 2005 г. в кантональных и окружном судах ожидали рассмотрения 82'866 дел, 5'748 из которых относились к уголовным делам. В судах первой инстанции и муниципальных судах ожидали рассмотрения еще 1'272'682 дел, согласно ежегодному докладу, подготовленному в 2004 г. НЈРС [Высокий Совет судей и прокуроров].<sup>94</sup>

В ходе посещения в конце 2005 г. Сараевского кантонального суда, одного из лучших в стране, Крайсис Групп убедилась в наличии большого числа нерассмотренных дел и недостаточном его оснащении. Четыре прокурора пользовались одной проводной телефонной линией; доступ в Интернет был доступен только председателю суда в зале заседаний. Ожидающие рассмотрения дела хранились в открытых шкафах или сложены на столах в незапертых кабинетах. Многие из них ожидали рассмотрения в течение восьми лет, и за это время, как свидетели, так и обвиняемые, уже могли исчезнуть.<sup>95</sup> Если бы дела по военным преступлениям были бы направлены в суды низших инстанций, то в этот суд было направлено приблизительно 300 дел, которые пришлось бы разделить между этими четырьмя и так уже заваленными делами прокурорами.

Усталость доноров также может стать ограничивающим фактором: должностные лица системы правосудия не сумели в 2006 г. убедить правительства западных стран выделить на обеспечение потребностей Палаты по военным преступлениям около €42 млн, хотя они обязались в 2003 г. оказывать государственному суду поддержку в течение пяти лет. Согласно докладу 2006 г.:

---

<sup>94</sup> "Груз дел по военным преступлениям ляжет на местные суды БиГ", Центр юридической журналистики, 30 августа 2005 г.

<sup>95</sup> Интервью Крайсис Групп с прокурором Сараевского кантонального суда, 24 октября 2005 г.

Должностные лица Суда надеялись получить на конференции доноров, состоявшейся в марте 2006 г., по крайней мере, €42 млн для Палаты по военным преступлениям и для пенитенциарных заведений и еще больше на реформу кантональных и окружного судов. Но было дано обязательство предоставить только €7,7 млн. Швеция с тех пор направила на определенных условиях еще €2 млн. Этих средств достаточно, чтобы проработать 2007 г. в условиях жесткой экономии. В этом году государственным судом планируется израсходовать €22,3 млн средств из международных источников. В следующем году эта помощь сократится более чем наполовину и к 2009 г. поддержка составит менее €5 млн. Снижение финансирования может привести к сокращению численности персонала с 263 человек в настоящее время до 78 к концу 2009 г., хотя оплату некоторых из них ... можно было бы осуществить из государственного бюджета.<sup>96</sup>

## 2. Гражданское право

Хотя в Боснии имеется шесть судов высшей инстанции - Суд БиГ, по два Верховных Суда субъектов БиГ и конституционных суда, и Конституционный Суд БиГ, нет Верховного Суда государственного уровня для гражданских дел. Суды по гражданским делам низших инстанций страдают тем же самым огромным объемом нерассмотренных дел и плохим оснащением, что и суды по уголовным делам низших инстанций. Всемирный банк отметил, что требуется в среднем 330 дней для заключения коммерческих контрактов.<sup>97</sup> Госдепартамент США

прокомментировал, что "юридическая/судебная система БиГ не предоставляет никаких условий для быстрого урегулирования коммерческих споров. Хотя недавно была создана юридическая база для банкротства, коммерческие суды все еще пребывают в состоянии младенчества. Несудебных механизмов урегулирования споров немного".<sup>98</sup> Один собеседник в Суде БиГ сказал Крайсис Групп: "Гражданское право - не сексуально, но оно затрагивает развитие страны".<sup>99</sup>

Энергичный СПЕС должен расположить по приоритетам укрепление главенства закона, борьбу с коррупцией и организованной преступности. Теперь, когда создано много ключевых судебных институтов, СПЕС может помочь гарантировать их устойчивость, координировать международную помощь и способствовать сбору для них средств в странах Евросоюза и за его пределами. ЕК утверждает, что "каждый третий евро финансирования помощи ЕК был потрачен в области правосудия и внутренних дел".<sup>100</sup> Но, в связи с тем, что значительная часть этого финансирования направляется на обеспечение деятельности Миссии полиции Европейского Союза (МПЕС), а общий объем финансирования ЕК для Боснии уменьшился, этого недостаточно. При сильном Специальном Представителе Евросоюз мог бы добиться большего, чтобы помочь правительству Боснии усилить судопроизводство, направив туда Миссию охраны правопорядка ЕС,<sup>101</sup> и предусмотреть прямую финансовую помощь судам посредством Инструмента финансирования для стран - кандидатов на вступление в ЕС (ИРА),<sup>102</sup> а также попросить государства - члены, также оказать содействие.

<sup>96</sup> "Доноры урезают поддержку для суда", Центр юридической журналистики, 1 июня 2006 г.

<sup>97</sup> "Инвестиционный Климат в Боснии и Герцеговине", Справочник по торговле в странах мира 2006 г., Коммерческая служба США, обновлен 10 июля 2006 г., на сайте [www.buyusa.gov/bosniaandherzegovina/en/38.html](http://www.buyusa.gov/bosniaandherzegovina/en/38.html). Согласно оценкам Всемирного банка: "все еще требуется 467 дней, чтобы получить все (деловые) лицензии. Это обходится в 24 среднегодичные зарплаты... [и] необходимо семь процедур продолжительностью в среднем 331 дня, регистрация собственности остается проблематичной". Банк ставит Боснию на 160 место среди 175 стран, исходя из легкости получения лицензий, и 139-е по регистрации собственности. "Ведение бизнеса в 2007 г.: как осуществлять реформы", Международный Банк Реконструкции и Развития, Всемирный банк, Вашингтон,

Округ Колумбия, 2006 г., на сайте [www.doingbusiness.org/Downloads/](http://www.doingbusiness.org/Downloads/).

<sup>98</sup> "Инвестиционный климат 2005 г. в Боснии и Герцеговине", Госдепартамент США, 2005 г., на сайте [www.state.gov/e/eb/afd/2005/41986.htm](http://www.state.gov/e/eb/afd/2005/41986.htm).

<sup>99</sup> Интервью Крайсис Групп с источником в суде, ноябрь 2006 г.

<sup>100</sup> Вебсайт Делегации ЕК в Боснии и Герцеговине: [www.delbih.ec.europa.eu/en/eu\\_and\\_country/cooperation.htm](http://www.delbih.ec.europa.eu/en/eu_and_country/cooperation.htm).

<sup>101</sup> В контексте Европейской политики по вопросам безопасности и обороны (ESDP) Евросоюза, как это было сделано в отношении Грузии в 2004-2005 г.

<sup>102</sup> Более подробную информацию о финансировании ИРА см. в разделе IV В ниже.



## С. РЕФОРМА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Реформа правоохранительных органов является еще одним предварительным условием ЕС для заключения ССА. В ходе войны полиция являлась главным инструментом этнических чисток, особенно в РС и в хорватских областях Федерации. В Боснии были сохранены три структуры полиции: боснийская, хорватская и сербская, каждая со своей собственной юрисдикцией. Первые две с той поры объединились, по крайней мере, номинально, но РС отвергла все попытки реформировать или интегрировать свои [правоохранительные] органы в другие. Хотя полиция в обоих субъектах БиГ за последние годы улучшила свою работу и удостоилась более высоких оценок,<sup>103</sup> она остается в значительной степени политизированной структурой, действующей по указке политических деятелей для того, чтобы затруднить выполнение Дейтонских соглашений, в частности, в плане возвращения беженцев, и тесно связана с организованной преступностью. В рядах полиции в РС много тех, кто подозревается в совершении военных преступлений, и кто известен своей активной поддержкой лиц, обвиненных Гаагским трибуналом.

АВП уделял реформе правоохранительных органов большее внимание, нежели другим проблемам. С тех пор, как Крайсис Груп провела исследование процесса проведения реформы правоохранительных органов в сентябре 2005 г.,<sup>104</sup> в ситуации мало что изменилось, поскольку действуют те же политические факторы. Международное сообщество все еще настаивает на создании полицейских округов, которые пересекали бы границы субъектов БиГ, а РС выступает против этого.

Управление по реформированию правоохранительных органов,<sup>105</sup> деятельность

которого РС по существу считает незаконным, направило в конце 2006 г. свой окончательный доклад в Совет министров. Власти субъектов БиГ и правительство государства теперь имеют возможность внести в него исправления, а затем они должны будут принять план его реализации. После этого парламенты должны будут до марта 2007 г. утвердить этот план согласно временным рамкам, установленным в октябре 2005 г. Политическим соглашением Совета министров. Проблема, конечно, состоит в том, что РС бойкотировала деятельность Управления; ее должностные лица посылают противоречивые сигналы о том, что она полностью отвергнет доклад или примет его в качестве основы для дальнейших переговоров. Другой вопрос состоит в том, насколько долго ЕК будет мириться с тем, что ее рекомендации спускаются на тормозах.

Додик в середине декабря заявил: "Я никогда не подпишусь под реформой полиции такого рода",<sup>106</sup> хотя после представления окончательного доклада некоторые политические деятели РС, судя по всему, намереваются занять менее бескомпромиссную позицию. Президент РС Милан Елич сказал, что "реформирование правоохранительных органов должно быть продолжено, и оно должно проводиться таким образом, который не нарушал бы три принципа Евросоюза", определенных ЕС для ССА.<sup>107</sup> Додик, однако, продолжает утверждать что:

Тот, кто хочет смотреть правде в глаза и быть честным перед самим собой, должен сказать, что эта попытка провалилась. Мы с самого начала предупреждали, что она ведет в никуда, что нельзя воплотить в жизнь противоестественным и насильственным образом что-либо, что не имеет под собой никаких конституционных или законодательных оснований, в особенности, если речь идет о практической жизни. Мы говорили это, другие отрицали это, и завели себя в тупик.<sup>108</sup>

Новый председатель Совета министров, Никола Спирич, назвал согласованные принципы

<sup>103</sup> Интервью Крайсис Груп с главой миссии МПЕС, бригадным генералом Винченцо Копполой, ноябрь 2006 г.; и сотрудниками АВП.

<sup>104</sup> Доклад Крайсис Груп Европа №164, *Затянувшаяся реформа полиции в Боснии: нет прогресса - нет принятия в ЕС*, 6 сентября 2005 г.

<sup>105</sup> Управление по реформированию правоохранительных органов было создано в январе 2006 г. по результатам октябрьского 2005 г. Политического соглашения Совета министров. Это Политическое соглашение было впоследствии утверждено обоими парламентами субъектов федерации и национальным парламентом. Цель соглашения состояла в том, чтобы разработать

упрощенный процесс реформирования правоохранительных органов.

<sup>106</sup> "Милорад Додик: под такой реформой полиции я никогда не подпишусь" [Milorad Dodik: ovakvu reformu policije nikad nescu potpisati], Независне Новине, 7 декабря 2006 г.

<sup>107</sup> Информационное агентство SRNA, 8 января 2006 г.

<sup>108</sup> Интервью с Милорадом Додиком, *Глас сербски*, 12 января 2007 г.

реформы правоохранительных органов "необязательными", и заявил, что, хотя они и являются безупречными с технической точки зрения, их можно считать совершенно бесполезными в целом.<sup>109</sup> С тех пор Додик немного смягчил свою публичную позицию, заявив, что доклад Управления представляет собой "кое-что, о чем мы можем разговаривать", хотя при этом он затруднился определить предметы обсуждения.<sup>110</sup>

Если международное сообщество желает добиться прогресса в проведении реформы правоохранительных органов, оно должно будет по-прежнему активно участвовать [в этом процессе]. Миссия полиции ЕС (МПЕС)<sup>111</sup> должна продолжить обеспечивать предоставление дорогостоящей технической помощи после 2007 г., работая в тесной координации с СПЕС, который должен использовать свое политическое влияние, чтобы оказать давление на РС. Уроки описанной ниже военной реформы, которая была проведена в значительной степени успешно, могут быть поучительными.

## D. ВОЕННАЯ РЕФОРМА

Реформы, которые объединили бывшие враждующие армии в Боснии под единым командованием, были успешными, продемонстрировав, что, когда международное сообщество проявляет активный интерес, координирует свои действия и продолжает оказывать давление, удается достичь устойчивых результатов. Но даже эти реформы не являются полными и для их завершения от международного сообщества требуется большое время и значительные усилия.

Начатый при Эшдауне в 2003 г., этот процесс достиг кульминации, когда НАТО пригласило Боснию присоединиться к "Партнерству во имя

мира" (ПИМ), заложив фундамент для ее вступления в конце 2006 г.<sup>112</sup> Это случилось только после того, как НАТО отказалось от условия полного сотрудничества с Гаагским трибуналом. Тем не менее, по всей видимости, реформы в военной области продолжают осуществляться, и Босния, так или иначе, к середине 2004 г. достигла соответствия техническим критериям ПИМ. Причины этого кроются в том, что НАТО имеет жесткое предписание начать реформы; и альянс дает понять, что он не отступит от своей цели до тех пор, пока эта работа не будет завершена; стимулирование [вступления Боснии в его состав (по крайней мере, в части ПИМ) может обрести куда более реальные формы, чем обещание возможного вступления в ЕС. В начале Комиссия по оборонным реформам (КОР) являлась детищем АВП и не входила в сферу ответственности НАТО. НАТО, однако, предоставило стандарты - соответствие условиям, что сделало возможным для профессионалов в отношении КОР сформировать реальный консенсус с целью продвижения проекта.

Необходимость реформирования трех фактически действовавших в Боснии военных структур, армии Республики Сербской (АРС) и хорватских и мусульманских формирований Федерации Боснии и Герцеговины - стала очевидной в конце 2002 г., когда СФОР совершил рейд на завод по производству самолетов "Орао" ("Орел") в г. Биелина. Были найдены подтверждения заявлениям США о том, что это предприятие продавало части реактивного истребителя МиГ-21 в Ирак через Сербию в нарушение эмбарго ООН на поставки оружия.<sup>113</sup> Скандал усилился, когда в результате рейдов в марте 2003 г. были захвачены документы, которые показали, что АРС шпионила за НАТО и другими западными структурами в Боснии.<sup>114</sup> СВМС отметил, что случай с "Орао"

<sup>109</sup> "Выступление нового председателя Совета министров Никола Спирича перед послами [Nikola Špirić, novi predsjedavajući Vijeća ministara pred poslanicima]", *Освобождение*, 1 января 2007 г.

<sup>110</sup> "Додик, незачем выносить приговор [Dodik: Nećemo prihvatiti presudu]", *B92*, 11 февраля 2007 г.

<sup>111</sup> МПЕС была впервые создана в 2002 г. согласно [плану] Совместных действий 2002/210/CFSP. Ее мандат был продлен 24 ноября 2005 г. на период до 31 декабря 2007 г. согласно JA 2005/824/CFSP. Текст мандата см. на сайте [www.eupm.org/Documents/COUNCIL%20JOINT%20АСТЮ N%202005-824-CFSP.pdf](http://www.eupm.org/Documents/COUNCIL%20JOINT%20АСТЮ N%202005-824-CFSP.pdf). Более подробно об МПЕС в целом см. сайт [www.eupm.org/Default.asp](http://www.eupm.org/Default.asp).

<sup>112</sup> Действие приглашения было продлено после саммита НАТО в Риге 28-29 ноября 2006 г., после того как страны-члены НАТО согласились отказаться от условия полного сотрудничества с Гаагским трибуналом.

<sup>113</sup> См. доклад Крайсис Групп Европа №136, *Вооружая Саддама: югославский след*, 3 декабря 2002 г.

<sup>114</sup> "Связи Югославии с Ираком по поставкам оружия привлекают внимание США", *Вашингтон Пост*, 31 октября 2002 г.; "Белград обвиняется в причастности к продажам оружия Багдаду", *Нью-Йорк Таймс*, 31 октября 2002 г.; "Босния: Эшдаун делает предупреждение по делу Орао", Доклад о балканском кризисе, *IWPR*, 31 октября 2002 г.; "Босния: шпионский скандал с участием сербских военных", Доклад о балканском кризисе, *IWPR*, 1 апреля 2003 г.

выявил "серьезные проблемы" в руководстве военными структурами в Боснии и контроле над ними, и заявил о том, что меры по обеспечению системной реформы и политического контроля являются жизненно важными, и не только с точки зрения предотвращения повторения [подобных случаев], но также и для того, чтобы Босния смогла, в конечном итоге, присоединиться к НАТО.<sup>115</sup>

Несколькими днями позже Эшдаун распустил Высший совет обороны РС и внес поправки в конституции обоих субъектов БиГ, в закон РС об армии (заменяя слово "государство" на "Республика Сербская"), и в закон РС об обороне (сделав аналогичные изменения, а также, удалив слова "суверенитет" и "независимость", относившиеся к данному субъекту БиГ, и добавив параграф, согласно которому РС должна организовать свою оборону таким образом, чтобы защищать суверенитет Боснии и обеспечить, чтобы вооруженные силы действовали под гражданским командованием и в соответствии с конституцией БиГ).<sup>116</sup> Эшдаун в мае 2003 г. учредил КОР,<sup>117</sup> и эта комиссия затем в декабре представила в парламент законопроект, в котором были определены оборонные структуры государственного уровня, [функции] министерства обороны БиГ, командования и контроля на государственном уровне, парламентского надзора, а также предусмотрено значительное сокращение численности вооруженных сил.

В течение следующих полутора лет имел место "процесс принуждения",<sup>118</sup> когда НАТО было сопредседателем КОР, а сам процесс

поддерживался СВМС и АВП.<sup>119</sup> В начале 2004 г. реформы все еще блокировались, поскольку местные должностные лица не выдвинули квалифицированных кандидатов на высшие посты или не обеспечили финансирования институтов общегосударственного уровня, и парламенты субъектов БиГ не привели свои законодательства в соответствие с новыми государственными законами.<sup>120</sup>

Процесс принуждения продолжился, поскольку НАТО и АВП, работая в тандеме, сосредоточили усилия на сотрудничестве с Гаагой в качестве главного условия для [вступления в] ПИМ.<sup>121</sup> Вследствие этого на саммитах НАТО в июне и декабре 2004 г. приглашения Боснии вступить в ПИМ не последовало. В декабре из-за известий о том, что подозреваемый в военных преступлениях Ратко Младич отпраздновал День АРС на военной базе в районе Хан Пьесака,<sup>122</sup> Эшдаун передвинул крайние сроки передачи функций министерств обороны субъектов БиГ общегосударственному министерству с 2008 г. на 2005 г.<sup>123</sup> Он также продлил мандат КОР до конца 2005 г.<sup>124</sup> и отстранил от занимаемых должностей 69 сторонников лиц, обвиненных в совершении военных преступлений (PIFWC) в течение 2004 г.

Давление продолжалось на протяжении части 2005 г., в то время как призывники из числа боснийских сербов освистывали государственный гимн и клялись скорее в верности РС, чем Боснии.<sup>125</sup> Но к лету субъекты БиГ согласились отказаться от своих армий и министерств обороны и принять необходимые конституционные

<sup>115</sup> Коммюнике СВМС, 28 марта 2003 г.

<sup>116</sup> "Постановление о внесении поправок в конституцию Республики Сербской"; "Постановление, предписывающее принятие закона о поправках к Закону об обороне Республики Сербской", "Постановление, предписывающее принятие закона о поправках к Закону об армии Республики Сербской". Эшдаун также издал постановления по Федерации [в целом]; см. "Постановление о внесении поправок в конституцию Федерации Боснии и Герцеговины"; "Постановление, предписывающее принятие закона о поправках к Закону об обороне Федерации Боснии и Герцеговины". Все они датированы 2-м апреля 2003 г.

<sup>117</sup> "Постановление об учреждении Комиссии по оборонным реформам", АВП, 9 мая 2003 г.

<sup>118</sup> Интервью Крайсис Групп с Роханом Максвеллом, главой группы по управлению на переходный период, 13 ноября 2006 г.

<sup>119</sup> Коммюнике СВМС от 11 декабря 2003 г. убеждало боснийские власти принять недостающие законы, передать свои [соответствующие] компетенции новому министерству обороны БиГ и назначить руководящих сотрудников. Эшдаун продлил действие мандата КОР от 4 февраля 2004 г. с целью продолжения оказания давления на парламенты субъектов федерации с тем, чтобы они приняли новые законы и согласовали уже действующие.

<sup>120</sup> "БиГ не удалось выполнить требования ПИМ", пресс-релиз АВП, 12 марта 2004 г.

<sup>121</sup> "Сербы могут заплатить за задержку вступления Боснии в НАТО", *Tribunal Update*, IWPR, 18 июня 2004 г.

<sup>122</sup> "Генерал Младич избежал правосудия благодаря старым союзникам", *Таймс* (Лондон), 10 декабря 2004 г.

<sup>123</sup> "Заявление Высокого Представителя", пресс-конференция АВП, 16 декабря 2004 г., на сайте [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>124</sup> "Постановление, продлевающее мандат Комиссии по оборонным реформам", АВП, 31 декабря 2004 г.

<sup>125</sup> "Ярость по поводу того, что сербы освистывают боснийский гимн", *Би-би-си он-лайн*, 18 апреля 2005 г.

поправки.<sup>126</sup> К концу года парламенты приняли последние законы, министерства обороны субъектов БиГ прекратили свое существование, и был достигнут консенсус в вопросах "ликвидации компетенций субъектов БиГ, передачи всех обязанностей по обороне страны и [соответствующих] кадров на общегосударственный уровень, отмены воинской повинности и учреждения реструктурированного и небольшого по численности армейского резерва в целях поддержки сокращенной профессиональной армии".<sup>127</sup>

Мандат КОР был передан министерству обороны Боснии (МО), которое теперь является ответственным за проведение [реформ]. НАТО располагает в Сараево группой численностью до двух десятков человек,<sup>128</sup> предназначенной для осуществления консультаций этого министерства по вопросам кадрового обеспечения и структуры [вооруженных] сил (МО планирует будущее каждого члена вооруженных сил), передачи собственности и архивного дела.<sup>129</sup>

Некоторые источники в НАТО считают основной причиной многочисленных задержек проведения [реформ] то обстоятельство, что общегосударственное правительство еще не было сформировано после выборов октября 2006 г. Бывший сотрудник организации отметил, что некоторые лица в министерстве, например, два заместителя министра, попытались чинить препятствия уничтожению избыточного оружия и последовательно занимают позиции, противоположные тем, которых придерживаются генералы. Однако заявил он: "Они будут делать

это [проводить реформы], если им прикажут это делать, но не будут проявлять самостоятельной инициативы".

Хотя структура армии была заметно улучшена, существует обеспокоенность по поводу того, готово ли уже МО продолжать реформы без международного руководства.<sup>130</sup> По соглашению от 3 января 2007 г., заключенному между семью партиями по вопросам формирования правительства, министерство было отдано на откуп боснякам (ПДД), чьим кандидатом на пост министра является Селмо Цикотич, бывший генерал, ныне - "военный интеллектуал", который не является членом партии. ПДД также получила [в свое распоряжение] министерство безопасности, на руководство которым она выдвинула Тарика Садовича, своего лидера в Народной Скупщине РС.<sup>131</sup>

Все говорят, что прогресс осуществляется медленно, но все же это - прогресс, прежде всего потому, что НАТО останется в Боснии в соответствии с программой "Партнерство во имя мира", вступление [страны] в НАТО является реальной целью, и АВП до сих пор настойчиво поддерживал реформы. На местах силы Европейского Союза в Боснии и Герцеговине (ЕСФОР)<sup>132</sup> также могут больше сделать для того, чтобы помочь БиГ достичь дальнейшего прогресса в проведении военной реформы и в продвижении к европейской интеграции в тесном сотрудничестве с СПЕС.<sup>133</sup>

## Е. ОБРАЗОВАНИЕ

Сегрегация школ, в которых боснийские, хорватские и сербские дети изучают по различным учебным планам историю и [родной]

<sup>126</sup> "Доклад АВП и Специального Представителя ЕС по БиГ Европейскому парламенту, январь-июнь 2005 г.", 22 ноября 2005 г., на сайте [www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content\\_id=36026](http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=36026).

<sup>127</sup> "Доклад АВП и Специального Представителя ЕС по БиГ Европейскому парламенту, июнь-декабрь 2005 г.", 28 января 2006 г., на сайте [www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content\\_id=36683](http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=36683).

<sup>128</sup> Группа по управлению на переходный период (TMG). Министерство обороны сформировало Экспертную группу по проведению реформ 12 января 2006 г. в составе тринадцати боснийцев, семи международных подданных из штата американской компании-подрядчика "Military Professional Resources Incorporated" (компания по оказанию военных консультаций, планированию, экспертной оценке и применению наемного военного персонала на контрактной основе - прим. переводчика) и девяти боснийских административных сотрудников из TMG, выполняющих функции поддержки.

<sup>129</sup> "Оборонная реформа в БиГ - обзор для служебного пользования", документ TMG, 10 ноября 2006 г.

<sup>130</sup> Интервью Крайсис Групп, 16 ноября 2006 г.

<sup>131</sup> Так как деятельность обоих министерств находится под пристальным наблюдением международного сообщества, некоторым лидерам ПДД не повезло с председателем партии, Сулейманом Тихичем, который согласился на получение [для партии] министерских портфелей в тех ведомствах, возможности для злоупотреблений в которых являются ограниченными.

<sup>132</sup> Воинский контингент ЕСФОР заменил действовавший под эгидой НАТО воинский контингент СФОР 2 декабря 2004 г.

<sup>133</sup> Более подробную информацию о ЕСФОР см. на сайте [www.euforbih.org/sheets/fs050103a.htm](http://www.euforbih.org/sheets/fs050103a.htm)

язык,<sup>134</sup> в течение долгого времени подвергалась критике в директивах ЕС и коммюнике СВМС. Реформа, включая ликвидацию сегрегации, однако, входит в сферу ответственности ОБСЕ, которая не наделена Боннскими полномочиями, и боснийских политических деятелей, которые не проявляют к ней никакого интереса даже притом, что это требуется для интеграции в ЕС.

В Дейтонских соглашениях вопросы образования не были затронуты, и, таким образом, они были переданы в ведение мусульманско-хорватской Федерации и РС. Первая из них впоследствии была разделена на десять кантонов, власти которых несут ответственность за сферу образования. В семи из них дети в основном учатся в моноэтнических школах, преподавание в которых осуществляется по боснийскому или хорватскому учебным планам. В трех кантонах со смешанным населением<sup>135</sup> имеется более пятидесяти "двух школ под одной крышей", которые боснийские и хорватские дети посещают в разное время, и где они обучаются по различным учебным планам и имеют различных преподавателей и администраторов. В РС управление школами осуществляется централизованно, а преподавание ведется по сербскому учебному плану. Дети несербской национальности могут посещать отделения этих школ, где преподавание осуществляется по своим собственным учебным планам. Система раздельного обучения и учебных планов, возникшая как способ стимулирования возвращения беженцев с детьми школьного возраста, вылилась в сегрегацию и неоправданное дублирование, в результате которых с разрешения правительства представителям нового поколения передается националистическая ненависть их родителей.

Роль ОБСЕ, которая приняла на себя ответственность по координации работы международного сообщества в июле 2002 г., "теперь свелась к предоставлению информации, достижению консенсуса и мониторингу". Основной целью ее программы образования является "поощрять и помогать властям БиГ исполнять обязательства и обязанности, которые они взяли на себя, когда обещали реформировать

систему образования".<sup>136</sup> ОБСЕ может только обращать внимание на необходимость выполнения Боснией подписанных ею соглашений, включая четыре международных конвенции, предусматривающие ликвидацию сегрегации,<sup>137</sup> требования Совета Европы после вступления в него в апреле 2002 г. и обязанности по начатым в 2005 г. переговорам о ССА. Общегосударственный закон о начальном и среднем образовании, принятый в 2003 г., остается в значительной степени нереализованным.

В 2004 г. Эшдаун все-таки использовал Боннские полномочия в целях добиться того, чтобы три кантона Федерации привели свои законы об образовании в соответствие с общегосударственным законом от 2003 г., который нанес удар по финансам партий ХДС, ПДД и ПБиГ в нескольких кантонах после того, как должностные лица не сумели обеспечить в административном порядке объединение некоторых из "двух школ под одной крышей".<sup>138</sup> Годом позже он отстранил от должности министра образования кантона Центральная Босния за невыполнение [им своих обязанностей].<sup>139</sup> Даже притом, что некоторые школы объединены в административном порядке, [фактически] они остаются разделенными. Несмотря на неоднократные запросы СВМС и вмешательства АВП, все еще действуют 54 "две школы под одной крышей", во многих из которых

<sup>136</sup> "Реформа сектора образования в Боснии и Герцеговине", вебсайт Миссии ОБСЕ, [www.oscebih.org/education/?d=2](http://www.oscebih.org/education/?d=2).

<sup>137</sup> Европейская Конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод; Международное соглашение по экономическим, социальным и культурным правам; Международная Конвенция по устранению всех форм расовой дискриминации; Конвенция по правам ребенка.

<sup>138</sup> См. "Директива, приостанавливающая все выплаты по бюджетным статьям на финансирование деятельности партии ХДС", 30 марта 2004 г.; "Директива о сокращении финансирования партии ХДС", 27 апреля 2004 г.; "Директива, продлевающая приостановку всех выплат по бюджетным статьям на финансирование партии ХДС", 31 мая 2004 г.; "Директива о сокращении финансирования политических партий ввиду их неспособности привести законодательство о начальном и среднем образовании в соответствие с рамочным законом о начальном и среднем образовании в БиГ", 7 июня 2004 г. Решения о принятии законов о начальном и среднем образовании в этих трех кантонах от 8 июля 2004 г. доступны на сайте [www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/archive.asp?m=&yr=2004](http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/archive.asp?m=&yr=2004).

<sup>139</sup> "Решение об отстранении Николы Лавриновича от занимаемой им должности министра образования кантона Центральная Босния", 8 июля 2005 г.

<sup>134</sup> "Национальными предметами" являются [родной] язык и литература, история, география, природоведение и обществоведение и основы религии.

<sup>135</sup> Кантон Зеница-Добой, кантон Герцеговина-Неретва и кантон Центральная Босния, в которых мусульмане и хорваты проживают совместно.

боснийские и хорватские дети и их учителя не поддерживают никаких контактов друг с другом. Учащиеся часто пользуются разными входами, а перемены для них устроены в разное время, в то время как учителя не пользуются одной и той же учительской комнатой.<sup>140</sup>

СВМС предостерег, что формальное принятие законов не будет являться эффективной реформой до тех пор, пока дети вместе не начнут учиться тому, что все они являются гражданами Боснии.<sup>141</sup> Шварц-Шиллинг также сказал, что его приоритетом в сфере образования является принятие пяти законов к июню 2007 г.<sup>142</sup> Сотрудник АВП пояснил: "Мы хотим завершить несколько дел, прежде чем мы покинем страну, а ОБСЕ смотрит на вещи в более отдаленной перспективе, и поэтому возникают проблемы". Сотрудник подтвердил, однако, что стратегия, рассчитанная на заключение договоренности на высшем министерском уровне и последующее направление законопроектов в парламент, "лопнула, как мыльный пузырь, законы, по всей вероятности, уйдут в песок сквозь трещины".<sup>143</sup> Предпринимаемые сегодня международным сообществом усилия осуществляются без их должной координации, которую должен был обеспечить АВП. Активное взаимодействие с международным сообществом должно продолжаться, но оно должно осуществляться при тщательной координации [действий] с ОБСЕ.

#### IV. ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Начиная с конца 1990-х гг. интеграция в ЕС выступала в качестве главного "пряника" политики международного сообщества на Западных Балканах и являлась инструментом, более тщательно разработанным и утвержденным на встречах, совмещенных с саммитами ЕС (21 июня 2003 г., Салоники; 11 марта 2006 г., Зальцбург).<sup>144</sup> Опираясь на свой опыт отношений с посткоммунистическими государствами в Центральной Европе, Брюссель базировал эту политику на предположении о том, что приманка в виде членства [в ЕС] окажется для боснийских политических элит и электората достаточно привлекательной, чтобы преодолеть этнический национализм, сделать четко определенный выбор и пойти на необходимые компромиссы. США активно поддерживали этот подход.

Пряник ЕС, однако, оказался недостаточно вкусным для того, чтобы сломать лед в Боснии. Имеется лишь немного примеров того, что требования ЕС были выполнены политиками по их собственной инициативе. Каждая [более или менее] значимая реформа проводилась под давлением. Неспособность Боснии взять на себя инициативу в значительной степени объясняется глубинными причинами, плохо понимаемыми в столицах западных государств, в результате которых этническая политика берет верх над политикой, ориентированной на ЕС. Имеется лишь немного признаков того, что эта ситуация в ближайшее время может измениться, если только институциональные реформы не устранят для политических деятелей необходимость ориентироваться на самый низкий общий этнический знаменатель. Кроме того, внутренние споры в ЕС по вопросу его дальнейшего расширения все время неправильно воспринимались в Боснии, побуждая многих боснийцев задаваться вопросом о том, насколько радушно их страна была бы принята в Брюсселе. Необходимы новые и более эффективные инструменты политики ЕС и подходы [к решению данной проблемы].

<sup>140</sup> "Две школы под одной крышей", вебсайт Миссии ОБСЕ, [www.oscebih.org/education/2schoolsunder1roof.asp?d=2](http://www.oscebih.org/education/2schoolsunder1roof.asp?d=2).

<sup>141</sup> Коммюнике СВМС, 14 декабря 2005 г.

<sup>142</sup> Эти законы касаются высшего образования; создания ведомства, отвечающего за образование, на государственном уровне; профессионально-технического образования; подготовительных классов и спортивного образования. Речь Высокого Представителя Кристиана Шварц-Шиллинга в парламенте БиГ, 24 мая 2006 г.

<sup>143</sup> Интервью Крайсис Групп с высокопоставленным должностным лицом АВП, ноябрь 2006 г.

<sup>144</sup> "Саммит ЕС - Западные Балканы", декларация Совета Европейского союза, 10229/03, Салоники, 21 июня 2003 г.; "Совместное заявление для прессы на саммите ЕС - Западные Балканы в Зальцбурге", Зальцбург, 11 марта 2006 г.

## А. ЭТНИЧЕСКИЙ ЭЛЕМЕНТ

Война оставила после себя долго не заживающие шрамы. Хотя боснийцы больше не опасаются других этнических групп, они остаются подозрительными и находятся под сильным влиянием националистической риторики. Это наиболее отчетливо проявилось в ходе чересчур многочисленных выборов, которые имели место, начиная с Дейтонских соглашений, и на которых они почти неизменно голосовали за партии, представлявшие их собственную этническую группу.<sup>145</sup> Даже партии и политические деятели, которые считались умеренными, на выборах в 2006 г. разыгрывали этническую карту. Например, Додик, чья партия Независимых социал-демократов (ПНСД) победила в РС с большим отрывом, и который впервые за свою пятнадцатилетнюю политическую карьеру провел националистическую популистскую [предвыборную] кампанию, сказал журналистам, что сербы не чувствуют себя в Боснии как дома, особенно в Сараево. Видные политические деятели из числа босняков, особенно Харис Силайджич, настаивали на лишении субъектов БиГ их статуса, особенно РС, которую Силайджич назвал детищем геноцида.<sup>146</sup> Наблюдавшие за ходом выборов НПО отметили, что только две из [участвовавших в выборах] 36 партий, - СДП и *Народна странка Радом за бољитак*, имели платформы, ориентированные на гражданское общество; 26 из них не имели никаких платформ вообще.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> См. доклады Крайсис Груп по Европе, №16, *Выборы в Боснии и Герцеговине*, 22 сентября 1996 г.; №42, *Следовать принципам демократии - плохая услуга: выборы в Боснии и Герцеговине в 1998 г.*, 9 сентября 1998 г.; №56, *Ломая лед: реформа избирательного законодательства в Боснии и Герцеговине*, 4 марта 1999; №91, *Муниципальные выборы в Боснии в 2000 г.: победители и проигравшие*, 28 апреля 2000 г.; и №104, *Ноябрьские выборы в Боснии: Дейтонские ошибки*, 18 декабря 2000 г. Список могут продолжить выборы в октябре 2006 г., хотя на них хорваты голосовали за кандидата в президенты от Социал-демократической партии (СДП), не являющейся националистической, которая пользуется значительной поддержкой среди боснийцев.

<sup>146</sup> "Старые раны открываются на фоне боснийских выборов", *Эй-би-си Ньюс*, 29 сентября 2006 г.; "Сможет ли сохраниться мир в Боснии?", *Time Europe*, издание 168, № 15, 2 октября 2006 г.; "Боснийские сербы возобновляют националистическую риторику во время периода подготовки к выборам", *Голос Америки*, 17 сентября 2006 г.

<sup>147</sup> "Предвыборных программ не имели 26 политических партий" [Predizborni program nema cak 26 politickih stranaka], *Освобождение*, 15 сентября 2006 г.

Националистическая риторика сработала, хотя старые националистические партии (ПДД, ХДС, СДС) потерпели поражение в борьбе с новыми националистическими (ХДС 1990) или недавно созданными популистскими партиями, такими как ПНСД и ПБиГ.<sup>148</sup> Выборы возвели на престол в РС Додика, а в Федерации – Силайджича. Проявляющиеся, по крайней мере, на поверхности "диаметрально противоположные взгляды" этих лидеров, по-видимому, сохранят этнический раскол в Боснии еще в следующие четыре года.<sup>149</sup>

Хотя большинство боснийских политиков продолжают лицемерно выражать преданность интеграции в ЕС, их усилия были сконцентрированы на решении вопросов, связанных с формированием общегосударственного правительства, правительств Федерации и кантонов. Сразу после выборов Додик сказал, что позиция РС в вопросе реформы правоохранительных органов не будет меняться, "даже, если это будет означать прекращение переговоров о ССА",<sup>150</sup> и он заявил в Народной Скупщине РС 30 ноября, что проведение референдума станет "обязательным", если будут предприняты какие-либо попытки лишить РС статуса субъекта БиГ.<sup>151</sup>

Коалиция на государственном уровне была создана 3 января, и кандидатура Николы Спирича из партии ПНСД Додика на выборы в Президиум в качестве премьер-министра была утверждена

<sup>148</sup> Хорватский кандидат в президенты, Зелико Комсич, победил благодаря расколу голосов хорватов и стратегически важных голосов боснийцев и сербов на выборах в Федерации. Силайджич одержал победу над Тихичем в борьбе на президентское кресло в Боснии, но ПДД опередила ПБиГ на выборах в общегосударственный парламент и в парламент Федерации, а также в [законодательные органы] большинства кантонов, продемонстрировав, что результаты голосования в основном определяются этническими компонентами (в Боснии и Герцеговине проводились выборы в Президиум в составе президента и двух вице-президентов, в стране имеются три президента, которые сменяют друг друга в порядке ротации, - прим. переводчика).

<sup>149</sup> "Противоположные взгляды на Боснию", *Агентство Рейтер*, 3 октября 2006 г.; а также "Выборы в Боснии свидетельствуют о межэтнических разногласиях", *Немецкая волна*, 2 октября 2006 г., и "Босния, медленная дорога в никуда", *ISN Security Watch*, 5 октября 2006 г.

<sup>150</sup> "Время поспешных перемен [Vrijeme je da krenemo parģijed]", *Независне Новине*, 6 октября 2006 г.; "РС не останется без своей полиции", *Независне Новине*, 6 октября 2006 г.

<sup>151</sup> "Референдум является обязательством РС", *Освобождение*, 1 декабря 2006 г.

парламентом 11 января. Правительство было окончательно сформировано 9 февраля. Хотя Спирич и лидеры коалиции объявили своими приоритетами подписание ССА и получение для страны статуса кандидата в члены ЕС к 2009 г., выполнение предварительных условий для первого из этих приоритетов и осуществление реформ, необходимых для последнего, сохранит расхождения в позициях семи партий [коалиции].

## 1. Совет Европы

Боснии было предложено вступить в Совет Европы (СЕ) в 2002 г. после длительных дебатов по вопросу о том, окажет ли этот статус благотворное влияние на политику страны и на процесс реформ. Некоторые утверждали, что Босния сначала должна была обеспечить соответствие стандартам СЕ, в то время как другие надеялись, что, оказавшись в этом клубе, боснийские политические деятели обретут стимул к тому, чтобы предпринять необходимые шаги по своей собственной инициативе. В конечном счете, приглашение для Боснии последовало, даже притом, что было ясно, что она не удовлетворяла условиям [вступления]. Членство Боснии в СЕ, однако, было сопряжено с условием, что впоследствии она должна будет выполнить более десятка обязательств по вступлению и согласовать свои законы и практику [их реализации] с обязательствами в рамках СЕ.<sup>152</sup>

Петрич и Эшдаун убеждали политических деятелей Боснии в необходимости соблюдения своих обязательств, которые включали полномасштабное сотрудничество с Гаагским трибуналом, продолжение реформы образования и устранение дискриминации, основанной на этнической принадлежности, и школьной сегрегации. Но бывший сотрудник АВП при Эшдауне, знакомый с процессом [участия страны в] СЕ, отметил, не затрагивая вопроса о самих обещаниях, что никакого энтузиазма в исполнении обязательств перед СЕ не наблюдалось. За два месяца до наступления крайнего срока, установленного на апрель 2004 г., представители министерства иностранных дел даже не посещали мероприятия, предусмотренные для стран, вступивших в Совет, заявляя, что это не их проблема.<sup>153</sup> Реформы, проводившиеся по инициативе или по настоянию Высоких Представителей, в первую очередь – Эшдауна, на

проведение которых СЕ предоставил Боснии двухлетний срок после вступления, остались почти в таком же состоянии, как это было описано выше, например, в системах правосудия и образования и в секторе безопасности.<sup>154</sup>

Намного позже крайнего срока - апреля 2004 г., в докладе ЕК прозвучало предупреждение боснийцам, чтобы они выполнили все еще не осуществленные требования после вступления, особенно в отношении проведения выборов и системы образования.<sup>155</sup> В начале деятельности на своем посту Шварц-Шиллинг отметил, что Босния не выполнила всех обязательств, особенно в отношении все еще остающейся разделенной системы образования,<sup>156</sup> и Совет Европы принял, также, как и в 2006 г., жесткую резолюцию о необходимости проведения дальнейших реформ.<sup>157</sup> Но лишь немногие боснийцы или международные должностные лица, похоже, так или иначе, обращают внимание на все еще не закрытые счета перед Советом Европы. Игра ведется и с Брюсселем, и с ЕС.

## 2. Интеграция в Европейский Союз

Главным инструментом политики ЕС на Западных Балканах с 1999 г. являлся Процесс стабилизации и ассоциирования (ПСА), в рамках которого возможное вступление в Евросоюз выступает в качестве цели, для достижения которой государства должны работать в направлении установления и поддержания демократии и главенства закона, обеспечения уважения к национальным меньшинствам и правам человека и оживления экономической деятельности.<sup>158</sup> Босния все еще находится на сравнительно ранней стадии этого процесса, ведя переговоры о ССА, подписание которого означало бы, что ЕС считает, что страна целенаправленно движется вперед, и от нее можно ожидать проведения дальнейших реформ, необходимых для

<sup>152</sup> "Босния присоединяется к Совету Европы", *Си-эн-эн*, 24 апреля 2002 г.

<sup>153</sup> Поттер, *Боснийский дневник*, op. cit., стр. 147.

<sup>154</sup> "Соблюдение своих обязательств и обязанностей Боснией и Герцеговиной", Парламентская Ассамблея СЕ, Резолюция 1383, Страсбург, 23 июня 2004 г.

<sup>155</sup> "Доклад о достигнутых Боснией и Герцеговиной результатах, 2005 г.", Европейская Комиссия, SEC (2005), 1422, Брюссель, 9 ноября 2005 г.

<sup>156</sup> "Послание Высокого Представителя Постоянному совету ОБСЕ", 16 марта 2006 г., на сайте [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

<sup>157</sup> "Доклад Комитета по соблюдению своих обязательств и обязанностей государствами - членами Совета Европы", докладчики - Кавусоглу, Саси, док. 10982; текст утвержден Ассамблеей 29 июня 2006 г. (21-е заседание).

<sup>158</sup> "Сообщение Комиссии Совету и Европейскому парламенту", COM (1999), 235, 26 мая 1999 г.



вступления непосредственно в Евросоюз в течение разумного периода времени. Движение Боснии по направлению к Брюсселю, однако, было отмечено такими же характерными чертами, которые были характерны для ее вступления в Совет Европы. Привлекательность членства в ЕС оказалась недостаточным стимулом для проявления собственных инициатив. Прогресс наблюдался только в тех случаях, когда речь шла об активном вовлечении в политический процесс при совместных действиях с Высоким Представителем, который создавал [разного рода] комиссии и поддерживал их работу, и был готов применить Боннские полномочия.

В 2000 г. Евросоюзом была разработана "Дорожная карта", включающая восемнадцать условий, которые Боснии необходимо было выполнить для того, чтобы ЕС разработал технико-экономическое обоснование, являющееся первым решающим шагом в процессе [вступления].<sup>159</sup> Эти условия включали выполнение решений по созданию институтов по правам человека, сотрудничество с АВП в проведении реформы общественного телерадиовещания, создание национального института по стандартам и ликвидацию торговых барьеров между субъектами БиГ. Даже сегодня ни одно из них не является полностью выполненным. Большинство других условий "Дорожной карты", такие как закрытие платежных учреждений коммунистической эпохи, принятие законов БиГ о выборах и о государственной службе, введение единого паспорта и разработка законодательства о правах собственности, были выполнены только благодаря вмешательству Петрича. Тем не менее, ЕК в 2002 г. определила, что процесс был "в значительной степени завершен", и Босния готова к разработке технико-экономического обоснования.<sup>160</sup>

В ходе работы над технико-экономическим обоснованием Еврокомиссия отметила, что:

Решения, принятые в контексте Боннских полномочий, способствовали проведению реформы, которая могла бы в противном случае быть отложена или никогда не

проведена. Количество и характер этих решений отражают устойчивое нежелание или неспособность БиГ добиваться продвижения в соответствии с внутренними процедурами. В них, разумеется, поднимаются оправданные вопросы о способности БиГ выполнять ССА.<sup>161</sup>

В самом технико-экономическом обосновании, опубликованном в ноябре 2003 г., было указано, что было бы полезным внесение изменений в конституцию, рекомендовано проведение дальнейших реформ и расширение компетенции власти на общегосударственном уровне в вопросах функций полиции и, как было отмечено, запаздывающей приватизации стратегических компаний. Годом позже ЕК сделала обобщающий вывод:

Таким образом, обеспокоенность вызывают два обстоятельства. Во-первых, надежды на быстрое проведение новых и понятных реформ полностью не оправдались, на самом деле политическая обструкция реформ все еще часто имеет место. Во-вторых, "собственность" БиГ на реформы остается ограниченной; в большинстве случаев их успешного проведения ключевыми факторами выступали инициатива международного сообщества, финансовые вливания и [внешнее] давление.<sup>162</sup>

От АВП потребовалось выкручивать руки, твердое намерение не остаться позади остальных стран и территорий региона и использование фактора приближения десятой годовщины подписания Дейтонских соглашений для того, чтобы сделать возможным переход к следующей стадии. Так же, как и США, которые хотели использовать торжества [по случаю годовщины] для того, чтобы стимулировать проведение конституционной реформы, АВП и ЕС

<sup>159</sup> "Дорожная карта ЕС - шаги, которые должны будут предприняты Боснией и Герцеговиной для того, чтобы подготовиться к началу работы по технико-экономическому обоснованию", переданная комиссаром ЕС Крисом Паттенем министру иностранных дел БиГ Ядранко Прличу, 9 марта 2000 г.

<sup>160</sup> "Веби", веб-страница делегации ЕК в БиГ на сайте [www.delbih.ec.europa.eu](http://www.delbih.ec.europa.eu).

<sup>161</sup> "Доклад Комиссии Совета по оценке готовности Боснии и Герцеговины к ведению переговоров о заключении Соглашения о стабилизации и ассоциировании с Европейским Союзом", СОМ (2003), 692, Брюссель, 18 ноября 2003 г.

<sup>162</sup> "Доклад о стабилизации и ассоциировании в Боснии и Герцеговине", рабочий материал аппарата Комиссии, Комиссия Европейских сообществ, SEC (2004), 375, Брюссель, 2004 г. В том же докладе было отмечено, что многие обязательства в рамках "Дорожной карты" были все еще не выполнены, и "ни одна из рекомендаций технико-экономического обоснования все еще не была полностью реализована".

стремились заключить политическое соглашение о реформе полиции с тем, чтобы могли быть начаты переговоры о ССА.<sup>163</sup> Народная Скупщина РС 14 сентября 2005 г. отклонила предложение о расширении юрисдикции полиции за пределы границ между субъектами БиГ. Тремя неделями позже она в последний момент изменила свою позицию.<sup>164</sup> Один аналитик отметил, что это случилось "после недавнего решения ЕС начать обсуждения с Загребом вопроса о вступлении [Хорватии в Евросоюз] и переговоры о заключении Соглашения о стабилизации и ассоциировании с Белградом, что сделало бы Боснию единственной страной в регионе, не имеющей официальных отношений с ЕС или перспектив на вступление в Евросоюз".<sup>165</sup> В сентябре Эшдаун публично пригрозил санкциями, характер которых он не уточнил, и признал, что он потратил значительную часть своего политического капитала на реформу полиции в ущерб решению других проблем.<sup>166</sup>

Прогресс в проведении реформы полиции, как отметил другой комментатор, "был достигнут лишь после того, как международные представители оказали максимальное давление на местных политических деятелей. Даже теперь правительства этих двух субъектов БиГ сделали немногим больше, чем согласились в принципе, что реформа правоохранительных органов необходима, оставив детали скрытыми в тумане неопределенности, что может привести к политическому конфликту через несколько месяцев".<sup>167</sup> И они в достаточной степени уверены, как уже отмечалось, что реформа правоохранительных органов теперь остановлена.

ЕК снова разъяснила, что должна делать Босния, на сей раз до того, как может быть подписано ССА. Список включает внесение поправок в конституцию с тем, чтобы выборы проводились в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека,<sup>168</sup> укрепление

общегосударственных министерств и институтов; расширение сотрудничества между государством и субъектами БиГ, улучшение работы исполнительных и законодательных органов власти и укомплектование персоналом и финансирование Государственной пограничной службы и Государственного агентства по расследованиям и безопасности (SIPA); осуществление приведенных в списке реформ государственной администрации, выполнение соглашения от октября 2005 г. о реформе правоохранительных органов и реформе общественного радиовещания; повышение эффективности и независимости судебной системы и Комиссии по правам человека Конституционного суда и более энергичное судебное преследование случаев коррупции; поддержку возвращения и интеграции беженцев и перемещенных лиц; и сотрудничество с Гаагским трибуналом в поиске разыскиваемых им лиц, в ликвидации их опорной сети и увеличении числа случаев судебного преследования за военные преступления на уровне субъектов БиГ.<sup>169</sup>

Далее ЕК отметила, что [состояние] экономики оставляет желать много лучшего:

Немного было достигнуто в сфере обеспечения *свободного движения товаров*. Разработки в области стандартизации, сертификации, системы мер и весов и надзора за рынком остаются на начальной стадии, а новое законодательство должным образом не применяется. Недостаток соответствующих контрольных органов и процедур продолжает препятствовать развитию экспортных производств. Создание структуры по надзору за рынком, основанной на соответствующем законодательстве в области торговли товарами и постепенном сокращении противоречивых процедур их вне рыночного контроля требует срочных действий. Не наблюдается никакого особого улучшения ситуации, о котором можно было бы сообщить, в отношении *движения рабочей силы*. Ограниченный прогресс был достигнут в сфере *услуг*, и никаких значимых изменений не произошло в

<sup>163</sup> См. доклад Крайсис Групп, *Затянувшаяся реформа полиции в Боснии*, op. cit.

<sup>164</sup> Пэдди Эшдаун, "Доклад Европейскому парламенту: июнь 2005 г. - январь 2006 г.", Брюссель, 28 января 2006 г.

<sup>165</sup> "Боснийские сербы принимают реформу полиции", лента новостей РСЕ/РС, 6 октября 2005 г.

<sup>166</sup> Эшдаун, op. cit.

<sup>167</sup> "Босния стремится преодолеть первое препятствие на пути в Европу", Балканская исследовательская информационная сеть (BIRN), 3 ноября 2005 г.

<sup>168</sup> ЕК регулярно подстегивает проведение конституционной и избирательной реформ и говорит, что для осуществления обеих потребуются масса времени, но

ни одна из них не является жестким предварительным условием для подписания ССА.

<sup>169</sup> "Сообщение [Европейской] Комиссии Европейскому парламенту и Совету Европы: стратегия расширения и главные вызовы, 2006-2007 гг.", Комиссия Европейских сообществ, COM (2006), 649, Брюссель, 2006 г.

области права на создание фирм и закона о компаниях. Надзор за банковским сектором не был передан на государственный уровень и остается в сфере ответственности субъектов БиГ.<sup>170</sup>

## В. СИГНАЛЫ ИЗ ЕВРОПЫ

Босния нисколько не продвинулась в отношении списка ССА в 2006 г.,<sup>171</sup> и недавно ЕС послал соответствующие сигналы, которые интерпретируются в Боснии (как и везде на Западных Балканах) как отказ от предложения о вступлении, который еще более уменьшает стимулы для принятия жестких политических решений. Сейчас главным [для ЕС] является вопрос о расширении, на который накладывается безвыходная ситуация в вопросе о конституции ЕС после неудавшихся референдумов во Франции и в Нидерландах.

Согласно результатам опроса, проведенного агентством "Евробарометр" весной 2006 г., 42% опрошенных граждан ЕС были против его расширения, по сравнению с 39% шесть месяцами ранее. В пяти государствах-членах - Финляндии, Франции, Германии, Люксембурге и Австрии - высказались "против" более 60%.<sup>172</sup> Это не является добрым знаком для претендентов, которым известно, что решение о принятии нового члена должно быть одобрено всеми правительствами и парламентами государств-членов.

Председатель правительства РС Милорад Додик, который в курсе того, что Босния не имеет никаких шансов на быстрое вступление ЕС независимо от того, какие законы она примет или предпримет что-либо еще в ближайшем будущем, недавно заявил, что при нем реформа правоохранительных органов проводиться не будет, добавив: "Босния никогда не была членом ЕС, поэтому не представляет проблемы

подождать еще пять или шесть лет".<sup>173</sup> Он также сказал, что к тому времени, когда Босния вплотную приблизится к присоединению к ЕС, там будет совершенно новая Европейская Комиссия, которую вряд ли будет интересовать вопрос о текущем состоянии процесса проведения реформы правоохранительных органов.

В докладе ЕК от 8 ноября 2006 г. Западные Балканы, включая Боснию, рассматриваются как регион с не определенным будущим; входящим в него странам и территориям отказано в определении четких дат вступления [в ЕС] на том основании, что каждой из них необходимо провести более масштабные институциональные реформы. В отношении Боснии ЕК повторила многое из того, что было сказано в технико-экономическом обосновании и комментариях по поводу переговоров о ССА: хотя некоторые реформы и были проведены, решение "ключевой проблемы", а именно, реформа правоохранительных органов, приостановлена, "жизненно важным является эволюционное преобразование конституции", и был достигнут лишь ограниченный прогресс в осуществлении экономической реформы и приведении законодательства в соответствие с требованиями ЕС.<sup>174</sup>

ЕК заявила, что "строгие условия вступления предъявляются ко всем странам-кандидатам и странам - потенциальным кандидатам. Любые новые шаги в процессе вступления зависят от прогресса, которого достигла каждая страна в проведении политических и экономических реформ".<sup>175</sup> Это по существу означает, что ЕС будет обращаться с Боснией согласно установленным процедурам, как он это делал в отношении двенадцати последних присоединившихся стран. Хотя с его позиции это выглядит разумным, возможно, даже щедрым жестом, учитывая далеко не искренний подход Сараево к данному процессу, это не подтверждает, что наследие жестокой войны 1992-1995 гг., через которую прошла Босния и от последствий которой она все еще пытается оправиться, может служить поводом для некоего особого к ней отношения. Это не означает, что вступление для нее должно быть свободным.

<sup>170</sup> Там же. Она также отметила сегрегацию в школах, отсутствие нормального уровня занятости, сельскохозяйственной политики и статистического обеспечения на общегосударственном уровне.

<sup>171</sup> Министры иностранных дел ЕС также выразили свою обеспокоенность и в отношении риторики, имевшей место в ходе избирательной кампании, "Заявление", Совет по общим вопросам и внешним отношениям (GAERC), 15 сентября 2006 г.

<sup>172</sup> "Европейский Союз и его соседи", Евробарометр /Европейская Комиссия, Брюссель, октябрь 2006 г.

<sup>173</sup> "Милорад Додик: я намерен за 4 года построить автотрассу класса V-c [Milorad Dodik: Ja cu za 4 godine izgraditi autoput V-c]", *Старт*, 28 ноября 2006 г.

<sup>174</sup> "Сообщение [Европейской] Комиссии Европейскому парламенту и Совету Европы: стратегия расширения", *op. cit.*

<sup>175</sup> Там же.

Боснии не принесло бы никакой пользы, если бы она была допущена в ЕС прежде, чем она полностью будет удовлетворять всем условиям вступления. Тем не менее, ее уникальная недавняя история и сегодняшняя ситуация предполагают некоторый объем дополнительных обязательств [в отношении нее] со стороны международного сообщества и оказание содействия в том, чтобы помочь ей в ее продвижении по этому пути.

Тем временем размеры конкретной финансовой и технической помощи ЕС Боснии, начиная с 2001 г. быстро сокращались. В период с 1991 г. по 2001 г. ЕС и государства-члены израсходовали в Боснии €4,3 млрд.<sup>176</sup> После этого финансирование уменьшилось, поскольку его основным источником стала программа CARDS.<sup>177</sup> За период 2000-2006 гг. Боснии было выделено €502,8 млн.<sup>178</sup> На смену CARDS 1 января 2007 г. пришел новый механизм финансирования для Западных Балкан, Инструмент для финансирования реформ в государствах, стремящихся к вступлению в ЕС (IPA). Боснии было выделено €332 млн на 2007-2010 гг.<sup>179</sup> В 2007 г. IPA обеспечит €62,1 млн, и эта сумма будет постепенно возрастать до уровня €106 млн ежегодно к 2010 г.<sup>180</sup> Объемы

финансирования Боснии лишь к 2010 г. достигнут того же уровня, что и в 2001 г.<sup>181</sup> При этом страна сегодня сталкивается с огромными трудностями, и она не должна ждать еще три года, чтобы возвратиться к прежнему уровню финансирования.

Мало того, что Босния получает гораздо меньшее количество денег, чем она получала в прошлом, она также получает меньше, чем ее соседи. В рамках CARDS финансирование для Сербии и Черногории осуществлялось в объемах от €27 до €69 на душу населения ежегодно, что было приблизительно в два-три раза больше того, что получала Босния на протяжении сопоставимого периода.<sup>182</sup> Такая же неравная ситуация имеет место и при IPA. IPA рассматривает Боснию как второразрядную страну даже в пределах региона Западных Балкан - как аутсайдера среди аутсайдеров, - делая различие между признанными "странами-кандидатами" (Хорватия и Македония) и "странами - потенциальными кандидатами" (Албания, Босния, Черногория и Сербия). Такое различие не учитывает тот фактор, что Босния в гораздо большей степени пострадала в войнах последнего десятилетия, чем какая-либо из других стран. Поскольку она рассматривается как претендент [на вступление в ЕС], испытывающий недостаток "административных ресурсов и структур, которые могли бы взять на себя ответственность распоряжаться помощью", управление средствами, выделяемыми на помощь Боснии, будет осуществляться непосредственно из [Европейской] Комиссии, делегации ЕК в Сараево или из Европейского агентства по реконструкции, и она будет иметь право на получение финансирования только в рамках "содействия переходному периоду", "создания институтов" и "трансграничного сотрудничества".<sup>183</sup> Лишь к 2010 г. ЕС надеется достичь того же показателя помощи Боснии на душу населения, примерно €23, что и во всех странах на Западных Балканах.<sup>184</sup>

<sup>176</sup> По оценкам ЕК, с 1991 до 2000 гг. Боснии было передано примерно €2,5 млрд, включая €1,032 млрд, потраченных Бюро по гуманитарной помощи (ЕЧО), но не включающих €1,8 млрд, поступивших от государств-членов за период с 1996 по 2001 гг. Объем средств, поступивших в БиГ от программы PHARE и Комплексной программы помощи Боснии и Герцеговине (OBNOVA) за период с 1996 по 2000 гг., составил €890,7 млн. Подробнее см. вебсайт делегации ЕК в БиГ.

<sup>177</sup> Финансирование в рамках программы CARDS (Помощь Сообщества в целях реконструкции, развития и стабилизации). Переписка Крайсис Групп с Генеральным директором ЕС по расширению; сводные данные ЕС, расходы CARDS в Балканских странах.

<sup>178</sup> Десять государств, которые вступили в ЕС в 2004 г., получали в среднем €32 на душу населения ежегодно из предвступительных фондов. Босния получала приблизительно €11 - €20 на душу населения от CARDS. Переписка Крайсис Групп с Генеральным директором ЕС по расширению; сводные данные ЕС, расходы CARDS в Балканских странах. В 2007 г. ожидается получение не более чем €14 на душу населения в рамках IPA.

<sup>179</sup> Они будут использованы на цели создания институтов (включая передачу "ноу-хау"); технического содействия и обмена информацией; командирования экспертов ЕС; оказания содействия на горизонтальных ярусах государственного управления; привлечения инвестиций для создания институтов; и трансграничного сотрудничества.

<sup>180</sup> Переписка Крайсис Групп по электронной почте с должностным лицом Европейской Комиссии, февраль 2007 г.

<sup>181</sup> Когда финансирование осуществлялось из фондов программы CARDS, было выделено €105,2. Подробнее см. вебсайт делегации ЕК в БиГ, и сайт [ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/cards/statistics2000-2006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm)

<sup>182</sup> Переписка Крайсис Групп с Генеральным директором ЕС по расширению; сводные данные ЕС, расходы CARDS в Балканских странах.

<sup>183</sup> [ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/ipa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa/index_en.htm).

<sup>184</sup> Переписка Крайсис Групп по электронной почте с должностным лицом Европейской Комиссии, февраль 2007 г.

В дополнение к помощи на цели вступления в ЕС, порядка €24,1 млн было выделено в 2006 г. из бюджета сообщества для того, чтобы покрыть расходы на наблюдательную миссию АВП, СПЕС, МПЕС и ЕС.<sup>185</sup> Многие дополнительные расходы, помимо этих операций, были, однако, покрыты государствами-членами посредством выделения средств и командирования специалистов.

Еще одним негативным сигналом является проблема виз ЕС.<sup>186</sup> Хотя Босния располагает собственной Государственной пограничной службой, которой удалось уменьшить транзит нелегальных иммигрантов и внедрить паспорта, удостоверения личности и водительские права, разработанные на основе высоких технологий,<sup>187</sup> государства-члены ЕС продолжают налагать строгие визовые требования на боснийских граждан, рассматривая страну как перевалочный пункт транзита наркотиков и незаконных иммигрантов, равно как и источник экономических миграций и, возможно, как очаг угрозы со стороны исламских террористов. Результатом является то, что боснийцы должны с ночи часами стоять в очередях перед посольствами западных стран в Сараево, а также платить по новым, более высоким ценам за получение виз в некоторые страны после скачка цен в 2006 г.

Многообещающим сдвигом, однако, явилось решение ЕК от 13 ноября 2006 г. провести переговоры о введении смягченного визового режима для стран региона Западных Балкан. Переговоры нацелены на уменьшение размеров платежей и обеспечение возможности получения многократных въездных виз для "некоторых категорий" лиц к июню 2007 г., прежде всего, для студентов и бизнесменов.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Европейская Комиссия, Доклад о достигнутых результатах в Боснии и Герцеговине в 2006 г., 8 ноября 2006 г., на сайте [ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/bih\\_sec\\_1384\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/bih_sec_1384_en.pdf)

<sup>186</sup> См. доклад Крайсис Групп Европа №168, *Визы ЕС и Западные Балканы*, 29 ноября 2005 г.

<sup>187</sup> Внедрение документации на основе высоких технологий было осуществлено в рамках Системы информатизации и информационной защиты граждан, на государственном финансировании которой настоял Пэдди Эшдаун, утверждавший, что она положит конец жесткому визовому режиму ЕС.

<sup>188</sup> "Совместное заявление заместителя председателя Еврокомиссии Франко Фраттини, Комиссара по вопросам юстиции и правам человека, и Олли Рена, Комиссара ЕС по расширению об установлении облегченного визового режима и предоставлении многократных виз гражданам

## С. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СТИМУЛЫ

После окончания войны экономика скорее являлась фактором, часто разделяющим субъекты БиГ, нежели способствующим их сотрудничеству. Рост ВВП, объемов торговли, инвестиций, числа рабочих мест, доходов и расходов на социальное обеспечение по стране в целом сокращался в течение нескольких лет. Многие безработные остаются приверженцами националистической политики и ее поборниками, учитывая то обстоятельство, что она является единственным способом извлечь выгоду из патронажных сетей и обеспечить собственное выживание.

РС идет далеко впереди Федерации в проведении экономической реформы. Ставка корпоративного налога в ней в размере 10% (по сравнению с 30% в Федерации) соблазняет многих боснийских и хорватских предпринимателей. Она достигла значительно большего прогресса в области приватизации и смежных мероприятий и открыла успешно функционирующую фондовую биржу. Многие босняки, живущие в Федерации, с восхищением говорят об экономических достижениях Додика. Но все большее число сербов ставит под вопрос сотрудничество с босняками по чисто экономическим причинам, в то время как различия в темпах проведения реформы также укрепляют стереотипы, согласно которым многие считают босняков в большей степени склонными к лени, коррупции и кумовству.

Наведение мостов в экономической сфере и продвижение экономических реформ - это те области, в которых международное сообщество может достичь гораздо большего даже без применения Боннских полномочий. Увеличение числа программ по привлечению инвестиций и проведению экономической реформы могло бы помочь обеспечить большую отдачу от деятельности политиков и сыграть более действенную роль в государственном строительстве. Почти все послы, проинтервьюированные Крайсис Групп, а также глава миссии Всемирного банка называли помощь неадекватной [сложившейся ситуации]<sup>189</sup> и

---

государств Западных Балкан", пресс-релиз Европейской Комиссии, 13 ноября 2006 г.

<sup>189</sup> Интервью Крайсис Групп с послами шести стран, входящих в Руководящий совет, ноябрь 2006 г., и с директором Всемирного банка по стране Дирком Рейнерманном, декабрь 2006 г.

соглашались, что крупные инфраструктурные проекты могли бы обеспечить рычаги для того, чтобы избежать болезненных политических компромиссов.

Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) является одним из главных финансовых институтов, содействующих развитию инфраструктуры в Боснии. Он предоставил €257 млн в виде кредитов на реализацию пяти проектов и еще двух проектов стоимостью €77 млн, осуществление которых завершается в настоящее время. Дополнительное финансирование со стороны Европейского Союза было минимальным, менее чем €6 млн для семи проектов ЕБРР.<sup>190</sup> Всемирный банк (ВБ) за период с 1996 г. по 2006 г. предоставил €135,5 млн на реконструкцию дорог и объектов энергоснабжения и городской инфраструктуры. Хотя Евросоюз поддерживал проекты Всемирного банка с 1996 по 2001 г., и объем его дополнительного финансирования составил €42 млн, с тех пор он не играл ведущей роли в поддержке ВБ.

Эти средства и дополнительное финансирование со стороны ЕС являются явно недостаточными. Два наиболее влиятельных политических деятеля Боснии, Харис Силайджич и Милорад Додик,<sup>191</sup> по отдельности заявили Крайсис Групп, что страна остро нуждается в инвестициях в инфраструктуру, и выразили готовность пойти на компромисс по наиболее сложным вопросам, уверяя, что они могли бы продемонстрировать своим избирателям практические выгоды уже сегодня, а не через десять или пятнадцать лет, когда членство страны в ЕС могло бы стать близким к реальности. Додик сказал, что если финансирование развития инфраструктуры будет увеличено, это облегчит для политических деятелей РС принятие непопулярных решений, на которых настаивает международное сообщество.

Как было отмечено выше, суммарный объем финансирования со стороны ЕС в 2007 г. составит €61 млн, и лишь незначительная часть этой суммы будет направлена на развитие инфраструктуры или на проведение других экономических

реформ.<sup>192</sup> Додик сказал, что лишь €30 млн из средств, выделяемых IPA, будут направлены в РС, отметив, что "мы только что продали Сербии свою компанию - провайдера мобильной телефонной связи за €646 млн. Что такое €30 млн по сравнению с €646 млн?"<sup>193</sup> 23 января 2007 г. он подписал с российской компанией соглашение о приватизации нефтеперерабатывающего завода в городе Босански-Брод на сумму в €121 млн, что еще более снизило политическое воздействие помощи со стороны ЕС. Сербия и Россия предоставляют РС экономические стимулы, чтобы она поддерживала их политику. Если ЕС не проявит желания подкрепить свою риторику большим объемом инвестиций, ему будет трудно добиться чего-нибудь в Боснии.

<sup>190</sup> Интервью Крайсис Групп с сотрудником ЕБРР, Сараево, февраль 2007 г. В число других международных финансовых институтов, которые обеспечивают поддержку, входит Европейский инвестиционный банк.

<sup>191</sup> Интервью Крайсис Групп с Харисом Силайджичем, ноябрь 2006 г., и Милорадом Додиком, январь 2007 г.

<sup>192</sup> Интервью Крайсис Групп с должностным лицом ЕС, Сараево, январь 2007 г.

<sup>193</sup> Интервью Крайсис Групп с Милорадом Додиком, январь 2007 г. После приватизации компании - провайдера мобильной телефонной связи в РС она была продана сербской государственной компании "Телеком Сербия" за €646 млн - по цене, на 38% выше той, которую предложил следующий по величине предложенной цене претендент, фирма "Телеком Австрия", что вызвало скептическое отношение у сербских экономистов.

## V. ВОЗМОЖНОСТИ СВМС

СВМС будет созван 27 февраля 2007 г., что вызвано необходимостью принять важные решения по поводу участия международного сообщества в Боснии. Как было описано выше, ранее, в июне 2006 г., он объявил, что намерен перейти от системы [международного] присутствия в Боснии во главе с АВП, наделенного Боннскими полномочиями, к системе под руководством СПЕС. Это произойдет 30 июня 2007 г., когда должен истечь срок действия мандата ныне действующего Высокого Представителя, Шварц-Шиллинг. Весьма вероятно, что это решение, которое было основано отчасти на ожиданиях того, что статус Косова будет определен к концу 2006 г., теперь будет пересмотрено в свете последних событий.

Статус Косова и последствия его определения для региона теперь, по всей вероятности, будут являться предметом активного рассмотрения в течение большей части 2007 г. Трудности, которые имели место в Боснии в последние месяцы, включая убийственную этническую риторику в ходе избирательной кампании и новые решительные настроения Додика, также сыграли свою роль. Сам Шварц-Шиллинг в негласных беседах в Вашингтоне и других столицах активно настаивал на том, что АВП и Боннские полномочия должны сохраниться и после июня 2007 г.<sup>194</sup> ЕС продемонстрировал нежелание всецело становиться на защиту обязанностей и полномочий АВП, включая его Боннские полномочия, и в то же время - готовность играть более заметную роль посредством более влиятельного СПЕС. В то же самое время он не спешил принимать решения, необходимые для того, чтобы осуществить такой переход.<sup>195</sup>

Широкие политические возможности, которые должны быть приняты к рассмотрению, включают в себя:

- Объявление о том, что на самом деле существующая ситуация сохранится на неопределенное время, включая сохранение АВП и Боннских полномочий на срок после 30 июня 2007 г., и что не позже этой даты

вступит в должность новый Высокий Представитель;

- Решение о том, что к определенной дате АВП будет закрыт, а все его обязанности и права, включая Боннские полномочия, будут переданы ЕС, и будут реализовываться через СПЕС;
- Сохранение статус-кво с назначением нового Высокого Представителя после 30 июня, но с пересмотром ситуации в оставшейся части 2007 г. с тем, чтобы определить, сможет ли та или иная форма переходного управления в лице АВП или ЕС (то есть с Боннскими полномочиями или без таковых) быть внедрена к определенной дате, например, к концу года.

Какой-либо консенсус, по всей видимости, все еще не сформирован, но имеются признаки того, что [некоторые страны], в особенности США, настойчиво склоняются к последнему из этих вариантов, который позволил бы сохранить гибкость, но в то же самое время оставил бы неопределенность в вопросе о характере и степени активности взаимодействия международного сообщества с Боснией в более отдаленной перспективе.

<sup>194</sup> Интервью Крайсис Групп с должностными лицами АВП, ноябрь, декабрь 2006 г., и с американскими должностными лицами, январь, февраль 2007 г.

<sup>195</sup> Интервью Крайсис Групп, Брюссель, февраль 2007 г.

## VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для Боснии 2006 г. был плохим годом. Этническая и националистическая политика снова поставила реформы в безвыходное положение, и поэтому Босния оказалась перед опасностью все большего отставания от большинства из своих соседей на Западных Балканах в процессе Евроатлантической интеграции. Это был худший год в стране для международного сообщества, чей основной инструмент, АВП, утратил эффективность и доверие. 2007 г. - это опасный год: имеется вероятность того, что приближающееся решение вопроса об окончательном статусе Косова может повлиять на стабильность во всем регионе. Как Босния и международное сообщество смогут преодолеть это, зависит от ответов на следующие вопросы.

*Требуется ли все еще сильная рука международного сообщества?*

Ответ однозначный: "да". Предоставленные самим себе, политические деятели Боснии продолжают разыгрывать этнические и националистические карты, чем углубят разногласия во все еще хрупком государстве. Нет никаких признаков того, что ситуация изменится в ближайшем будущем. Босния обременена наследством 1990-х годов еще в большей степени, чем любой другая республика, отколовшаяся от бывшей федеративной Югославии, и она все еще не способна стать полным собственником своего "национального предприятия". Вполне понятно желание международного сообщества отвернуться от нее и повернуться лицом к другим неотложным проблемам, но также понятно и то, что оно не сможет сделать это в ближайшее время без того, чтобы не подвергнуть риску все то, что было с таким трудом создано [в Боснии] после Дейтона.

*Означает ли это, что не должно происходить никаких изменений в международном присутствии?*

Нет. Более того, это - нежизнеспособный вариант. Тот прогресс, которого удалось достичь, почти полностью явился результатом международного давления, которое осуществлялось в большинстве случаев посредством АВП и угрозы применения или непосредственного применения Боннских полномочий, которые фактически сделали АВП главной властной структурой. Однако движение по направлению к Европе, вероятно, до сих пор осуществлялось слишком медленно, а вознаграждения, обещанные в то время, когда Шварц-Шиллинг сменил Эшдауна на его посту

год назад, были делом слишком далекого будущего. Подход ныне действующего Высокого Представителя, основанный на невмешательстве, не только не смог стимулировать боснийских политических деятелей взять на себя ответственность за то, чтобы ускорить процесс и позволить ему пустить более глубокие корни; он также поставил под угрозу доверие ко всему механизму, который, вероятно, уже не подлежит ремонту.

Даже действия Эшдауна в равной степени основывались на воспоминаниях о мощном политическом и военном вмешательстве, которое положило конец войне в 1995 г., и на реальных полномочиях, находившихся в его распоряжении. Год бездействия и оплошностей, допущенных АВП, показал, что платье короля выглядит уже не так роскошно. Нереалистично полагать, что международное сообщество горит желанием использовать сконцентрированную политическую энергию высокого уровня и свой основной военный контингент для усиления изношенного ЕСФОР, что сделало бы возможным повернуть стрелки часов назад.

Лучшее, что можно предпринять, это подтвердить факт того, ситуация изменилась, и сделать необходимые организационные выводы. Когда СВМС соберется в конце февраля, он должен объявить о том, что к концу 2007 г. АВП будет закрыт. Любой преемник (преемница) Шварц-Шиллинга должен (или должна) будет считать своей главной задачей завершить это мероприятие в кратчайшие сроки.

*Какие новые формы должно принять взаимодействие международного сообщества с Боснией?*

Для Европейского Союза настало время взять на себя инициативу и выступить единым фронтом. В Брюсселе наблюдается определенное нежелание принимать на себя такие обязанности, особенно если это означает развертывание самого большого из когда-либо существовавших аппаратов СПЕС, и увеличение финансирования со стороны ЕК.<sup>196</sup> И все же интеграция с западными институтами, в особенности с ЕС, всегда являлась ключевым фактором деятельности международного сообщества по обеспечению долговременной стабильности и процветания Боснии. Начиная со времен Эшдауна, Высокий Представитель и Специальный Представитель ЕС выступали

<sup>196</sup> Интервью Крайсис Групп, Брюссель, февраль 2007 г.



единым фронтом. Но ЕС вел себя относительно пассивно, ожидая, что привлекательность вступления в Евросоюз, пусть и в отдаленном будущем, явится достаточно сильным стимулом для того, чтобы пробудить политическое мужество у лидеров Боснии; в противном случае ЕС предполагал обращаться с расколотой страной преимущественно таким же образом, как он обращался с другими претендентами. Этот подход не работает.

Притом, что АВП заканчивает свою деятельность, международному сообществу необходимо, чтобы ЕС взял непосредственно на себя главную задачу - привести Боснию в такое состояние, в котором она могла бы держаться на своих ногах. Решение такой задачи требует, чтобы Брюссель назначил нового, энергичного СПЕС с сильным характером - личные качества очень много значат в политике на Балканах - и дал бы в распоряжение ему или ей мощные ресурсы.

Аппарат СПЕС должен быть уполномочен резолюцией Совета Безопасности и через СВМС, как это имело место в отношении АВП, контролировать и содействовать выполнению всех аспектов Дейтонских Мирных соглашений.<sup>197</sup>

Уже существуют такие структуры, как ЕСФОР и МПЕС, с которыми СПЕС будет работать в тесном сотрудничестве. Кроме того, в соответствии с решением Совета по общим вопросам и внешним отношениям (GAERC), его аппарат должен получить бюджет, по крайней мере, равный бюджету АВП, и примерно такой же штат сотрудников в составе порядка 50 граждан зарубежных стран и до 200 местных служащих, работающих по контракту.<sup>198</sup> В работе аппарата

СПЕС должны быть использованы некоторые наиболее опытные и квалифицированные сотрудники АВП. Как и в прошлом, государства-члены должны будут предоставить значительные средства и приложить организационные усилия по поддержке СПЕС, МПЕС, ЕСФОР и любой другой миссии в рамках Европейской политики по вопросам безопасности и обороны (ESDP), которая будет создана в Боснии.

СПЕС, который выполняет двойные функции (еще и главы делегации Европейской Комиссии в Боснии), должен иметь в своем распоряжении фонды IPA, но они должны быть удвоены, чтобы достигнуть к началу 2008 г., по крайней мере, €106 млн в год, как это запланировано на 2010 г. Он должен также побуждать государства-члены и международные финансовые институты (ЕБРР, ЕИБ, ВБ) в больших объемах обеспечивать прямое двустороннее финансирование боснийских институтов, оказывая особую поддержку местным судам, развитию инфраструктуры и экономики.

Было бы желательно сохранить СВМС в полном составе как символ продолжения [выполнения] международным сообществом широкомасштабных обязательств. Руководящий совет и "Пятерка" должны проявлять, по меньшей мере, такую же активность, которую они проявляли ранее. Новый, более влиятельный СПЕС должен регулярно сообщать этим структурам о достигнутом прогрессе и [возникающих] проблемах и иметь возможность в случае необходимости обращаться непосредственно к Руководящему совету и "Пятерке" за политической поддержкой.

*Что делать с Боннскими полномочиями?*

Они сыграли неопределимую роль в прошлом. При том состоянии неопределенности в регионе, которое, вероятно, будет преобладать на протяжении 2007 г. в связи с попытками окончательно решить вопрос о статусе Косова, может возникнуть необходимость их сохранения, по крайней мере, формально, во избежание возникновения новых проблем и обеспечения возможности в критических ситуациях действовать по известной схеме. В конечном итоге, Крайсис Групп считает, однако, что было бы

<sup>197</sup> ЕС в настоящее время имеет девять специальных представителей: на Ближнем Востоке, в Афганистане, в Центральной Азии, на Великих озерах, в Молдове и на Кавказе, а также в других местах на Балканах. Специальные Представители ЕС содействуют работе Высокого Представителя Соланы в соответствующих регионах. Они играют важную роль в выработке более сильной и более эффективной коллективной международной политики и политики в сфере безопасности ЕС (CFSP) и усилиям ЕС по обеспечению мира, стабильности и главенства закона. Аппарат СПЕС в Боснии должен действовать гораздо более вразумительно и активно, чем он действует в настоящее время. Более подробно о СПЕС см. на сайте [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?Id=263\\*lang=EN](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?Id=263*lang=EN)

<sup>198</sup> С января 2007 г. в штате АВП состоят 46 подданных зарубежных стран (из них 19 человек являются прикомандированными и 27 - работают по контракту) и 204 местных сотрудника, работающих по контракту. АВП

финансируется СВМС. Его бюджет в 2007 г. составил €6,6 млн. Вклады в АВП бюджет распределяются следующим образом: ЕС - 53 %, США - 22 %, Япония - 10 %, Россия - 4 %, Канада - 3,03 %, Организация "Исламский конгресс" - 2,5%, прочие - 5,47%. См. вебсайт АВП [www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content\\_id=38608](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38608)

ошибкой и неправильным определением приоритетов расходовать политическую энергию и капитал на сохранение [Боннских полномочий] посредством АВП или на передачу их, через Совет Безопасности и СВМС, к СПЕС,<sup>199</sup> и пытаться убедить политических деятелей Боснии, чтобы они снова воспринимали их всерьез.

Пэдди Эшдаун, наиболее энергичный и творчески мыслящий сторонник Боннских полномочий на протяжении большей части своего пребывания в течение трех с половиной лет на посту Высокого Представителя, к концу срока действия своего мандата прибегал к ним в минимальном объеме для навязывания законодательных актов. Он поступал так потому, что считал, что эти полномочия все в большей степени входят в противоречие с интересами Сараево и западных государств, и потому, что он полагал, что Евросоюз должен взять на себя роль главного стимулятора передовых преобразований в Боснии. Учитывая постепенное ослабление контингента ЕСФОР, являющегося силовым подкреплением осуществления властных функций, и [одновременное] падение престижа и влияния АВП, наблюдавшееся в последний год его деятельности, переломить эту тенденцию было бы чрезвычайно трудно.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Компетенции в рамках двух приложений к Дейтонским соглашениям были переданы через Совет Безопасности и СВМС организациям-преемникам: мандат по Приложению 1-А был передан от СВС к СФОР и, в конечном счете, к ЕСФОР, и мандат по Приложению 11 - от ИРТГ к МПЕС.

<sup>200</sup> Примерные цифры о числе использования Боннских полномочий, доступные на вебсайте АВП [www.ohr.int/decisions/archive.asp](http://www.ohr.int/decisions/archive.asp), вводят в некоторое заблуждение, и не только потому, что одно и то же решение часто учитывалось многократно, чтобы отразить его прохождение через многочисленные юрисдикции в Боснии. Показатели Эшдауна выглядят сравнительно высокими вследствие предъявленных в ранний период его пребывания на своем посту специальных требований по учету значительного числа инспирированных (в первую очередь НАТО) смещений [должностных лиц] в 2004 г. и восстановления [их на своих постах], равно как и назначений в 2005 г. иностранных судей, прокуроров и других сотрудников в боснийские суды. Однако частота использования им указанных полномочий продемонстрировала значительное снижение с течением времени: от 71 случая принятия поправок к законам и к конституции в первой половине 2002 г. (первого года его пребывания на своем посту) до 45 в 2003 г., 38 - в 2004 г., 15 - в 2005 г., последнем полном году его деятельности, что является намного более низким показателем по сравнению со всеми Высокими Представителями после 1998 г., когда Карлос Вестендорп внес поправки в девять

Формальное сохранение Боннских полномочий без уверенности в том, что у международного сообщества появятся политическая воля или военные возможности, чтобы применить их в кризисной ситуации, может ввести в искушение боснийские властные структуры, особенно в РС, затеять опасную игру с целью проверить это, игру, которая может начаться уже на государственном уровне по вопросу о восстановлении [на своих постах смещенных с них должностных лиц]. Последствия такого вызова могли бы быть самыми непредвиденными (потому, что в Евросоюзе не принято прибегать к коллективным властным полномочиям, имплицитно подразумеваемым Боннскими полномочиями) и неприятными, поскольку сама эта идея чужда его общепринятой стратегии интеграции.

Вернейший способ сохранить способность международного сообщества выполнять Дейтонские соглашения и удержать Боснию на ее пути по направлению к Европе, таким образом, состоит в том, чтобы "объявить перерыв", во время которого АВП будет закрыт. Однако СПЕС должен будет восполнить отсутствие у него Боннских полномочий путем гораздо более настойчивого использования собственных реальных полномочий при помощи кошечка, которым Брюссель должен обеспечить его аппарат. Это означает щедрую раздачу финансовой и технической помощи для того, чтобы убедить политических деятелей и избирателей в том, что ЕС сегодня является мощной и близкой реалией, не далекой мечтой о вступлении в него, которое, вне всяких сомнений, состоится не ранее, чем через десятилетие, если не при новом поколении, а источником значительной финансовой и иной помощи, которая вносит немедленные перемены в их повседневную жизнь.

Бывший дипломат с большим опытом работы на Балканах определил другую часть уравнения, заявив Крайсис Групп, что "у Евросоюза не хватило морального духа настаивать на том, чтобы его стандарты были выполнены".<sup>201</sup> Эта ситуация должна быть изменена. Когда стимулы не работают, должны налагаться штрафы, включая отказ в предоставлении определенных видов помощи. Если Боннские полномочия сделали Боснию международным протекторатом,

---

законов, и до одного случая в 2006 г., заключительном неполном году его пребывания на своем посту.

<sup>201</sup> Интервью Крайсис Групп с бывшим западным дипломатом, январь 2007 г.

то возглавляемые ЕС международные усилия должны предполагать переход к тому, чтобы управление собственностью в Боснии осуществлялось ее национальными структурами, и ей нельзя отказывать в этом праве.

*Что можно сказать по поводу США?*

Многие боснийцы, и босняки в особенности, еще со времен войны гораздо больше доверяют Вашингтону, нежели Брюсселю. Очень важным является то обстоятельство, что США остаются связанными в оказании поддержки ЕС и помощи тем людям в стране, которые в противном случае не доверяли бы новым мерам международного сообщества. США должны сохранить [в Боснии] сильное, энергичное посольство, готовое к тому, чтобы работать в тесном взаимодействии с СПЕС и дополнять его усилия. Им также следует продолжить важные программы по оказанию помощи, играть ведущую роль в развитии связей Боснии с НАТО и сохранять свои сильные позиции в СВМС и в Руководящем совете.

*Как долго Босния будет нуждаться в особой поддержке?*

Ответ на этот вопрос не будет пользоваться популярностью в столицах западных государств, стремящихся сбросить с себя это бремя. Продолжительность и характер международного присутствия в Боснии должны быть определены на основе создания необходимых предпосылок для того, чтобы в стране был установлен жизнеспособный либеральный демократический режим. Это потребует другого по форме, но не менее масштабного международного присутствия

в течение длительного периода, пока институты Боснии не станут жизнеспособными, и не будут твердо стоять на ногах. После 1996 г. и преждевременных выборов, которые укрепили во власти партии, созданные по этническому признаку в военное время, международное сообщество, в значительной степени ведомое Вашингтоном, попыталось совершить рывок к демократии, не задаваясь вопросом, действительно ли заложены основы для того, чтобы такая демократия удержалась [у власти]. Страна сегодня располагает лишь внешними, а не истинными атрибутами [демократии].

Международное сообщество узнает, что для него настало время отойти в сторону, когда боснийские лидеры и институты по своей собственной инициативе начнут принимать жесткие решения по полному воплощению в жизнь Дейтонских соглашений и продвижению по пути Процесса стабилизации и ассоциирования, чтобы обрести реальный статус страны-кандидата в члены ЕС. Тем временем, усилия должны быть сконцентрированы на оказании им помощи в выполнении уже определенных критериев в проведении конституционной реформы и реформ в сфере образования, экономики, судебной и правоохранительной системы и средств массовой информации.

*Имеет ли еще значение все вышесказанное?*

Ответ снова однозначный: "да". На Балканах не может быть никакого застоя: Босния будет двигаться либо вперед, либо назад. Раскол в рядах международного сообщества может лишь остановить движение вперед, оставив Боснию под угрозой возможного распада государства. И это может снова разрушить мир в Европе.

**Сараево/Брюссель, 15 февраля 2007 г.**

## ПРИЛОЖЕНИЕ А КАРТА БОСНИИ



## ПРИЛОЖЕНИЕ В

### СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

---

BIRN	Балканская исследовательская информационная сеть
CARDS	Помощь Сообщества в целях реконструкции, развития и стабилизации
ESDP	Европейская политика по вопросам безопасности и обороны
ESI	Европейский институт стабильности
GAERC	Совет по общим делам и внешним отношениям ЕС
HJPC	Высокий Совет судей и прокуроров
ICJ	Международный суд
IPA	Инструмент по оказанию помощи государствам - кандидатам на вступление в ЕС
IPTF	Международная оперативная группа полиции ООН
ISPA	Инструмент структурной политики для оказания помощи государствам - кандидатам на вступление в ЕС
JSAP	Реформа системы судопроизводства
OBNOVA	Комплексная программа помощи Боснии и Герцеговине
PHARE	Помощь Польше и Венгрии по экономическому переустройству
PIFWC	Лицо, обвиненное в совершении военных преступлений
SAPARD	Специальная программа для стран, вступающих в ЕС, по сельскому хозяйству и развитию села
SIPA	Государственное агентство по расследованиям и безопасности
SNSD	Партия независимых социал-демократов во главе с Милорадом Додиком
TMG	Группа по управлению в переходный период
USIP	Институт Мира США.
ABП	Аппарат Высокого Представителя
APC	Армия Республики Сербской
БиГ	Босния и Герцеговина
ВБ	Всемирный банк
ЕБРР	Европейский Банк Реконструкции и Развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк

ЕИС	Европейская инициатива по стабильности.
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
ЕСФОР	Силы Европейского союза в Боснии и Герцеговине
КОР	Комиссия по оборонным реформам
МВФ	Международный валютный фонд
МО	Министерство обороны БиГ
МПЕС	Миссия полиции ЕС
МТБЮ	Международный трибунал по бывшей Югославии
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОИК	Организация "Исламский Конгресс"
ООН	Организация Объединенных Наций
ПБиГ	Партия за Боснию и Герцеговину во главе с Харисом Силайджичем
ПДД	Партия демократического действия во главе с Сулейманом Тихичем
ПИМ	Партнерство во имя Мира НАТО
ПСА	Процесс стабилизации и ассоциирования
РС	Республика Сербская
РСЕ/РС	Радио Свободная Европа, Радио Свобода
СВМС	Совет по выполнению Мирного соглашения
СВС	Силы выполнения Соглашения (под эгидой НАТО)
СДП	Социал-демократическая партия во главе со Златко Лагумджия
СДС	Сербская демократическая партия во главе с Младеном Босичем (первоначально во главе с Радованом Караджичем)
СЕ	Совет Европы
СПЕС	Специальный Представитель ЕС
ССА	Соглашение о стабилизации и ассоциировании
СФОР	Контингент международных сил по стабилизации в Боснии и Герцеговине (СФОР)
ХДС 1990	Партия Хорватское Демократическое Содружество 1990 (отколовшаяся от партии Хорватское Демократическое Содружество в апреле 2006 г.)



## ПРИЛОЖЕНИЕ С

### О КРАЙСИС ГРУП

Международная Группа по Предотвращению Кризисов (Крайсис Групп) - это некоммерческая, независимая международная организация, насчитывающая более 120 сотрудников на пяти континентах. Она создана для укрепления способности международного сообщества прогнозировать, понимать и действовать в целях предотвращения и сдерживания конфликтов

Методология Крайсис Групп основана на проведении исследований на местах. Группы политических аналитиков, находящиеся в тех странах где существует опасность кризиса, собирают информацию из широкого диапазона источников, оценивают местные условия и производят регулярные аналитические отчеты, содержащие практические рекомендации адресованные международным деятелям и организациям, ответственным за принятие ключевых решений. Крайсис Групп также издает CrisisWatch, ежемесячный 12-страничный информационный бюллетень, содержащий краткое описание всех последних изменений в конфликтных и потенциально конфликтных зонах.

Отчеты и брифинги Крайсис Групп представляются должностным лицам в министерствах иностранных дел и международных организациях. Они также доступны широкой публике через веб-сайт организации. Организация тесно сотрудничает с правительствами и прессой с целью выдвинуть на первый план ключевые вопросы, определенные посредством работы на местах, и получить поддержку для своих политических предписаний.

Совет Крайсис Групп, в который входят видные политические деятели, дипломаты, бизнесмены и представители СМИ, способствует тому чтобы отчеты Крайсис Групп и рекомендации получили должное внимание от лиц, которые занимаются политическими вопросами во всем мире. Бывший комиссар Европейского Союза по вопросам внешних сношений Крис Паттен, лорд Барнс и бывший Посол США Томас Пикеринг являются сопредседателями Совета Крайсис Групп; Гарет Эванс, бывший министр иностранных дел Австралии, является Президентом Крайсис Групп с января 2000 года.

Международная штаб-квартира Крайсис Групп расположена в Брюсселе, а представительства – в Вашингтоне (где организация официально зарегистрирована), Нью-Йорке, Лондоне и в Москве. В настоящее время организация имеет тринадцать представительств (в Аммане, Бишкеке, Боготе, Каире, Дакаре, Душанбе, Исламабаде, Джакарте, Кабуле, Найроби, Приштине, Сеуле и в Тбилиси). Аналитики организации работают в более чем 50 подверженных кризисам странах на четырех континентах.

В Африке – это Ангола, Бурунди, Кот ДИвуар, Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Эритрея, Гвинея, Либерия, Руанда, регион Сахель, Сьерра Леоне, Сомали, Судан, Уганда и Зимбабве; в Азии – Афганистан, Индонезия, Кашмир, Казахстан, Кыргызстан, Мьянмар/Бирма, Непал, Северная Корея, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, в Европе – Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Косово, Македония, Молдова, Черногория и Сербия; на Ближнем Востоке – весь регион от Северной Африки до Ирана; в Латинской Америке – Колумбия, регион Анд и Гаити.

Крайсис Групп привлекает финансовые средства правительств, благотворительных фондов, компаний и индивидуальных доноров. В настоящее время средства предоставляют следующие государственные структуры: агентство международного развития Австралии, федеральное министерство иностранных дел Австрии, МИД Бельгии, отдел иностранных дел и внешней торговли Канады, агентство международного развития Канады, Исследовательский центр международного развития Канады, МИД Чешской Республики, МИД Голландии, Европейский Союз (Европейская комиссия), МИД Финляндии, МИД Франции, МИД Германии, департамент иностранных дел Ирландии, агентство международного сотрудничества Японии, МИД Княжества Лихтенштейн, МИД Люксембурга, Агентство международного развития Новой Зеландии, МИД Китайской Республики (Тайвань), королевское министерство иностранных дел Дании, королевское министерство иностранных дел Норвегии, МИД Швеции, федеральный департамент иностранных дел Швейцарии, Министерство иностранных дел и по делам Содружества Соединенного Королевства, департамент международного развития Соединенного Королевства, агентство международного развития США.

Среди фондов и доноров частного сектора – Нью-Йоркская Корпорация Карнеги, Фонд Карсо, Фонд Комптона, Фонд семьи Флора, Фонд Форда, Фонд Дара Интернациональ, Фонд Иары Ли и Джорджа Гунда III, Фонд Уильяма и Флоры Хьюлеттов., Фонд Хант Альтернативс, Фонд Кимси, Фонд Корея, Фонд Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров, Фонд Мория, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Институт "Открытое Общество", Фонд Виктора Пинчука, Фонд Плаушерс, Фонд Провиктимис, Фонд Рэдклифф, Трест Сигрид Раузинг, Фонд Рокфеллера, Рокфеллер Филантропии Адвайзорс и Вива Траст.

Январь 2007 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ D

### ДОКЛАДЫ И БРИФИНГИ КРАЙСИС ГРУП ПО ЕВРОПЕ С 2003 ГОДА

(если не указано иначе, доклады доступны на английском языке)

*EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report №160, 17 January 2005

*France and its Muslims: Riots, Jihadism and Depoliticisation*, Europe Report №172, 9 March 2006 (на французском языке)

#### БАЛКАНСКИЙ ПОЛУОСТРОВ

*Albania: State of the Nation 2003*, Europe Report №140, 11 March 2003

*Serbia after Djindjic*, Europe Report №141, 18 March 2003

*A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003*, Europe Report №142, 16 April 2003

*Kosovo's Ethnic Dilemma: The Need for a Civic Contract*, Europe Report №143, 28 May 2003 (на английском, албанском и сербском языках)

*Bosnia's BRCKO: Getting In, Getting On and Getting Out*, Europe Report №144, 2 June 2003 (на английском, и боснийском языках)

*Thessaloniki and After I: The EU's Balkan Agenda*, Europe Briefing №27, 20 June 2003

*Thessaloniki and After II: The EU and Bosnia*, Europe Briefing №28, 20 June 2003

*Thessaloniki and After III: The EU, Serbia, Montenegro and Kosovo*, Europe Briefing №29, 20 June 2003

*Serbian Reform Stalls Again*, Europe Report №145, 17 July 2003 (на английском и на сербском языках).

*Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Europe Report №146, 22 July 2003 (на английском, и боснийском языках)

*Two to Tango: An Agenda for the New Kosovo SRSG*, Europe Report №148, 3 September 2003 (на английском и на сербском языках).

*Macedonia: No Time for Complacency*, Europe Report №149, 23 October 2003 (на английском, албанском и на македонском языках).

*Building Bridges in Mostar*, Europe Report №150, 20 November 2003 (на английском, и боснийском языках)

*Southern Serbia's Fragile Peace*, Europe Report №152, 9 December 2003

*Monitoring the Northern Ireland Ceasefires: Lessons from the Balkans*, Europe Briefing №30, 23 January 2004

*Pan-Albanianism: How Big a Threat to Balkan Stability?*, Europe Report №153, 25 February 2004 (на английском, албанском и сербском языках)

*Serbia's U-Turn*, Europe Report №154, 26 March 2004

*Collapse in Kosovo*, Europe Report №155, 22 April 2004 (на английском, албанском и сербском языках)

*EUFOR: Changing Bosnia's Security Arrangements*, Europe Briefing №31, 29 June 2004 (на английском, и боснийском языках)

*Serbia's Changing Political Landscape*, Europe Briefing №32, 22 July 2004 (на английском и на сербском языках)

*Macedonia: Make or Break*, Europe Briefing №33, 3 August 2004 (на английском и на македонском языках)

*Косово: на пути к окончательному статусу*, Доклад №161 Европа, 24 января 2005 г. (на английском, албанском, сербском и на русском языках)

*Macedonia: Not out of the Woods Yet*, Europe Briefing №37, 25 February 2005 (на английском и на македонском языках)

*Сербский Санджак: все еще забыт.*, Доклад №162 Европа, 8 апреля 2005 г. (на английском, сербском и на русском языках)

*Serbia: Spinning its Wheels*, Europe Briefing №39, 23 May 2005 (на английском и на сербском языках)

*Косово после Харадиная*, Доклад Крайсис Групп Европа №163, 26 мая 2005 г. (на английском, албанском, сербском и на русском языках)

*Затянувшаяся реформа полиции Боснии: нет прогресса – нет принятия в ЕС*, Доклад №164 Европа, 6 сентября 2005 г. (на английском, и на русском языках)

*Навести мосты в разделенной Косовска-Митровице*, Доклад №165 Европа, 13 сентября 2005 г. (на английском, албанском, сербском и на русском языках)

*EU Visas and the Western Balkans*, Europe Report №168, 29 November 2005

*Черногория, стремящаяся к независимости*, Доклад №169 Европа, 7 декабря 2005 г. (на английском, сербском и на русском языках)

*Македония качнулась в сторону Европы*, Брифинг №41 Европа, 12 января 2006 г. (на английском, албанском, македонском и на русском языках)

*Косово: угрозы переходного периода*, Доклад №170 Европа, 17 февраля 2006 г. (на английском, албанском и на русском языках)

*Референдум в Черногории*, Брифинг №42 Европа, 30 мая 2006 г. (на английском и на русском языках)

*Южная Сербия: в тени Косова*, Брифинг Крайсис Групп №43 Европа, 27 июля 2006 г. (на английском и на русском языках)

*Армия для Косова?*, Доклад №174 Европа, 28 июля 2006 г. (на английском и на русском языках)

*Статус Косова: промедление опасно*, Доклад №177 Европа, 10 ноября 2006 года (на английском, албанском, сербском и на русском языках)

*Kosovo's Status: Difficult Months Ahead*, Europe Briefing №45, 20 December 2006 (на английском и на албанском языках)



## КАВКАЗ

**Грузия: Что Теперь?**, Доклад №151 Европа, 3 декабря 2003 г. (на английском и на русском языках)

**Азербайджан: преобразования ли?**, Доклад №156 Европа, 13 мая 2004 г. (на английском и на русском языках)

**Успех Саакашвили в Абхазии: Возможно ли повторение где-либо еще?**, Брифинг Крайсис Групп №34 Европа, 18 августа 2004 г. (на английском и на русском языках)

**Армения: в преддверии внутривосточной нестабильности**, Europe Report №158, 18 октября 2004 г. (на английском и на русском языках)

**Грузия: Как избежать войны в Южной Осетии?**, Доклад МГПК-Европа №159, 26 ноября 2004 г. (на английском и на русском языках)

**Грузия - Южная Осетия: возвращение беженцев – путь к миру**, Брифинг Крайсис Групп - Европа № 38, 19 апреля 2005 г. (на английском и на русском языках)

**Нагорный Карабах: взгляд на конфликт с места событий**, Доклад №166 Европа, 14 сентября 2005 г. (на английском, армянском, азербайджанском и на русском языках)

**Нагорный Карабах: план установления мира**, Доклад №167 Европа, 11 октября 2005 г. (на английском, армянском, азербайджанском и на русском языках)

**Выборы 2005 года в Азербайджане: упущенная возможность**, Брифинг Европа № 40, 21 ноября 2005 г. (на английском и на русском языках)

**Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU's Role**, Europe Report №173, 20 March 2006

**Абхазия сегодня**, Доклад №176 Европа, 15 сентября 2006 г. (на английском и на русском языках)

**Армянское и азербайджанское меньшинства Грузии**, Доклад №178 Европа, 22 ноября 2006 г. (на английском и на русском языках)

**Абхазия: пути вперед**, Доклад №179 Европа, 18 января 2007 г. (на английском и на русском языках)

## КИПР

**The Cyprus Stalemate: What Next?**, Europe Report №171, 8 March 2006 (also available in Greek and Turkish)

## МОЛДОВА

**Молдова: Легких решений нет**, Доклад №147 Крайсис Групп Европа, 12 августа 2003 г. (на английском и на русском языках)

**Молдова: региональные напряженные отношения в Приднестровье**, Доклад Крайсис Групп №157 Европа, 17 июня 2004 г. (на английском и на русском языках)

**Неясное будущее Молдовы**, Доклад Крайсис Групп №175 Европа, 17 августа 2006 г. (на английском и на русском языках)

---

## ДРУГИЕ ДОКЛАДЫ И БРИФИНГИ

---

Все доклады и брифинги Крайсис Групп по:

- Азии
- Африке
- Латинской Америке и странам Карибского бассейна
- Ближнему Востоку и Северной Африке
- Другим темам
- А также ежемесячный обзор *CrisisWatch*

Доступны на нашем вебсайте: [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

---