

ІНФОРМАЦІЯ ДОСЛІДНИЦЬКОЇ КОМІСІЇ

Ганна Х. ІБНОЕЗЕР

Філіп Х. Флурі

**ПІСЛЯ ІНТЕРВЕНЦІЇ: УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ
У ПОСТКОНФЛІКТНИХ СУСПІЛЬСТВАХ – ВІД ВТРУЧАННЯ ДО
СТІЙКОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Робоча група консорціуму ПЗМ

«Реформа сектора безпеки»

Відень - Женева, серпень 2005 р.

Видавці

Бюро політики безпеки при Міністерстві оборони Австрії;

Національна Академія оборони, Відень;

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, Женева

при співпраці

з ПЗМ-консорціумом Академій оборони і установ дослідження безпеки

Редактори:

Ганна Х. ІБНОЕЗЕР

Філіп Х. Флурі

Керівні редактори:

Эрнст М. Фельбербауер

Карін Грімм

Відповідальний редактор:

Давід Майер-Хейніч

Коректор англomовного видання:

Мелісса Джордж

Український переклад:

Лариса Компанцева

Олександр Заруба

Видавництво:

GKS - Vienna

Адреса:

Stiftgasse 2a, 1070 Vienna, AUSTRIA

ISBN: 3-902275-17-0

ЗМІСТ

Вступ

Частина I.

Врегулювання постконфліктної безпеки:

роль міжнародного співтовариства

Міжнародне співтовариство і відновлення держав

у виснажених війною суспільствах

Робін Лукхам

Про заходи по забезпеченню постконфліктної безпеки

Сурен Дж. Серайдаріан

Частина II.

Огляд недавніх втручань

Управління суспільною безпекою в постконфліктному Афганістані:

виклики місцевому самоврядуванню

Річард Понзіо

Упущені можливості і незроблені висновки – спадщина Боснії

Курт В. Бассуенер

Поліцейська реформа в Боснії і Герцеговині

Домінік Візлер

Зміцнення сектора безпеки в постконфліктних державах:

польські висновки з ситуації в Іраку

Рафаїл Домісієвич

Управління суспільною безпекою і миротворчі операції

Косово і УНМІК: Ніколіня

Едвард Різ

Частина III.

Встановлення структур місцевого самоврядування у сфері управління суспільною безпекою

Розгортання місцевого самоврядування

Ерік Схейє, Гордон Пік

Правосуддя перехідного періоду в постконфліктних суспільствах: підходи до примирення

Ейрін Мобекк

Розвиток місцевого потенціалу для підтримки суспільної безпеки

Анніка С. Хансен

Програми по встановленню верховенства права в багатоаспектних миротворчих операціях:

законність і самоврядування

Агнес Гурвіч

Роль гуманітарних організацій і організацій розвитку для становлення сектора безпеки в умовах перехідного періоду

Мейнрад Штудер

Олівер Фокс

Висновки

Доповідь конференції

Після інтервенції: управління суспільною безпекою у постконфліктних суспільствах – від втручання до стійкого місцевого самоврядування

Ейрін Мобекк

Доповідачі

Вступ

Перехід управління суспільною безпекою від інтервентної (військової) миротворчості до місцевої (цивільної), підтвердив не тільки складність такого виклику для більшості миротворчих операцій і їхнього громадянського управління, але й став приводом для продовження таких операцій дуже дорогою ціною. Найчастіше миротворчі операції й/або міжнародні організації швидко стають частиною місцевої економіки, і тому сприяють швидше збереженню *статус-кво*, а не розвиткові стійкого процесу, що сприяє становленню місцевого самоврядування. Тим часом місцеві поліцейські органи – часто сформовані з представників сторони, що перемогла в попередньому конфлікті, – зберігають родовий або клановий характер. Тому їх складно віднести до відомств, уповноважених застосовувати примусові дії на підставі закону, що поширюється однаково на всіх громадян.

Альтернатива вищезгаданому сценарієві – демократично контрольований, систематичний і загальний процес, що передбачає створення довіри, законних, культурних й інституціональних елементів, кожен з яких повинен інтерпретуватися індивідуально на різних стадіях: як на стадії місцевого обмеження від існуючих структур безпеки, так і діючого місцевого самоврядування й державного управління безпекою.

На противагу таким умовам, Центр демократичного контролю за збройними силами (ЦДКЗС) запросив практикуючих фахівців і дослідників зайнятися пошуком можливостей, що дозволяють поліпшити перспективи й параметри для реалізації місцевого самоврядування в державному секторі безпеки й перехідного правосуддя в умовах постконфлікту. ЦДКЗС збирав таких фахівців двічі (в 2004 році – у Будапешті й в 2005 році – у Ризі) разом з двома об'єднаними установами – Центром стратегічних досліджень у Національному університеті оборони МО імені М. Зриньї (Будапешт) і Міністерством оборони Латвії. Результати, отримані за підсумками цих конференцій, повинні були визначити систематизовані можливості й перспективи як для тих, хто здійснює управління суспільною безпекою, так і для її користувачів. Виникла необхідність обговорити ці підсумки, зіп'явставити їх з висновками, зробленими за результатами діяльності на інших існуючих територіях постконфліктної відбудови.

Перша група учасників конференції повинна була розглянути проблеми зсередини у зв'язку зі створенням установ постконфліктної безпеки і їхнім частковим самоврядуванням.

Друга група авторів, досліджуючи конкретні географічні центри, повинна була сприяти вивченню території, що полягає в:

короткому описові політичної ситуації на території конфлікту/постконфлікту;

стислому аналізі основних політичних чинників, що впливають на внутрішні проблеми безпеки;

короткому дослідженні основних аспектів суспільної безпеки;

описові локальних і національних організацій, що здійснюють управління суспільною безпекою (включаючи структуру), у тому числі способи й засоби;

оцінці локальних і національних організацій, що здійснюють управління суспільною безпекою;

аналізі локальних реакцій на державну стратегію суспільної безпеки;

короткому представленні регіональних і міжнародних діячів, наявних у країні;

короткому описі повноважень регіональних і міжнародних діячів, наявних у країні;

оцінці внеску регіональних і міжнародних діячів в управління суспільної безпеки.

Особливу увагу було приділено оцінці взаємодії міжнародних і локальних суб'єктів у галузі суспільної безпеки, що може бути представлено такими питаннями:

- 1 Яку форму приймає співробітництво?
- 1 Які вигоди від цього співробітництва?
- 2 Які проблеми впливають на співробітництво?
- 3 Які дії можна вжити для поліпшення співробітництва?

Висновки, зроблені експертами, відображають різноманітну природу конфліктів, процесів з підтримки миру й постконфліктних заходів. Авторів попросили зосередитися на таких аспектах:

1. Які питання організації суспільної безпеки в представленій країні найпроблематичніші?
2. Чи вживали місцеві правоохоронні органи які-небудь заходи щодо вирішення цих проблем?
3. Чи вживали міжнародні організації які-небудь заходи щодо вирішення цих проблем?
4. Які стратегії суспільної безпеки були успішними?
5. Чи існують такі стратегії суспільної безпеки, які не слід використовувати?
6. Що повинне бути вжито місцевими й міжнародними організаціями для посилення суспільної безпеки?

Дуже глибока, велика й результативна аналітична доповідь була виконана доктором Ейріном Мобекком (Eirín Mobeck), якому редколегія висловлює особливу подяку. Також ми вдячні докторові Ф. Молнару (Будапешт) і панові Дж. Калсбергу (Рига) за підтримку в здійсненні дослідження, панові І. Колу за цінний внесок у дослідження. Ми дякуємо пані К. Гримм (DCAF), що здійснила кваліфіковане форматування й редагування матеріалів, а також пані М. Джордж за остаточне технічне редагування.

Женева, липень 2005 року

Редколегія

ЧАСТИНА I.

ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОСТКОНФЛІКТНОЇ БЕЗПЕКИ:

РОЛЬ МІЖНАРОДНОГО СПІВТОВАРИСТВА

МІЖНАРОДНЕ СПІВТОВАРИСТВО Й ВІДБУДОВА ДЕРЖАВ

У ВИСНАЖЕНИХ ВІЙНОЮ СУСПІЛЬСТВАХ

Робін Лукхам¹

Ідея того, що міжнародне співтовариство (і зокрема головні донори й міжнародні організації) може допомогти відбудові держав і національних співтовариств після війни й державного краху, виглядає трохи зарозуміло. Проте, в останні роки ця ідея втілюється в життя: міжнародне співтовариство докладало чимало зусиль для становлення принципу демократії у все нових і нових країнах, включаючи Боснію, Косово, Сьєрра-Леоне, Афганістан, Демократичну Республіку Конго (ДРК), Ліберію й навіть досить проблематичний Ірак².

Війна й політичне насильство властиві світу, що розвивається, починаючи із часів Другої світової війни. Протягом часу кількість і тривалість прогресуючих конфліктів збільшувалися, оскільки зав'язувалося більше конфліктів, ніж завершувалося. Більшість найзапекліших конфліктів – особливо в Афганістані, Анголі, Бірмі, Колумбії, Демократичній Республіці Конго, Індонезії, Кашмірі, Руанді, Шрі-Ланці й Судані – були розтягнуті на два-п'ять десятиліть. Негайне збільшення числа конфліктів після закінчення холодної війни змінилося їхнім зниженням у середині 1990-х (Fearon; Laitin, 2003), підтверджуючи успіх початих зусиль з урегулювання протиріч, наприклад, у Центральній Америці.

Але навіть аналогічний розвиток подій підтверджує тенденцію до нескінченності конфліктів або їхнього повторного виникнення, ще раз актуалізує необхідність першочергової уваги до миротворчих і відбудовних процесів.

¹ Старший науковий співробітник, Інститут вивчення розвитку, Університет Суссекса, Великобританія.

² Іноді відновлення відбувається під егідою ООН, як, наприклад, при перехідних повноваженнях ООН в Камбоджі і подальшому управлінні постконфліктною ситуацією ООН в інших країнах. Іноді провідні ролі покладалися на головні системи альянсу і регіональні організації, такі як НАТО, Організація з безпеки і співробітництва в Європі і Євросоюз на Балканах. Іноді, як це було в Іраку, існували «добровільні коаліції», зокрема США і інші західні держави. Регіональні організації подібно до Економічного співтовариства західно-африканських держав або Південноафриканського співтовариства розвитку в Південній і Центральній Африці втручаються, щоб підтримати миротворчі дії, мирні переговори, а іноді національне відновлення, як, наприклад, в Демократичній Республіці Конго.

Навіть якщо число війн значно не зростає, змінюється їх природа й збільшується вплив. «Нові» війни, «постмодерні» або «мережні», кидають виклик політичній владі, управлінню і всій соціальній структурі виснажених конфліктом держав більш відкрито, ніж попередні (Kaldor, 1999; Kaldor, Luckham, 2001; Duffield, 2001). Ці війни також були надзвичайно руйнівними щодо числа жертв серед мирного населення, переміщення населення, знищення засобів до існування, фізичного й соціального капіталу, а також їх негативного впливу на процес державного розвитку (Nafziger, Auvinen, 2002; Luckham, 2001; Stewart – у цьому виданні).

Усі ці чинники є достатньою причиною для того, щоб офіційне співтовариство стурбувалося всерйоз. Але вони не пояснюють того, чому це співтовариство й особливо двосторонні спонсорські організації й міжнародні фінансові установи виключають принцип посередництва в конфліктах і питаннях безпеки. Під час холодної війни ці питання розглядалися як занадто «політичні» і ризиковані для вирішення.

У повідомленнях Світового банку не представлений який-небудь аналіз авторитарного правління або конфлікту до початку 1990-х, коли введення поняття «якісне управління» дозволило банку й іншим організаціям з надання допомоги під час розвитку звернутися до таких проблем через думки, що здаються нейтральними й технократичними. У 1990-х був створений підрозділ банку, що займається питаннями постконфліктних ситуацій, подібно відділові з питань конфліктів і гуманітарних питань Департаменту міжнародного розвитку Великобританії (DFID) і подібним підрозділам в інших спонсорських організаціях.

Відбулося поступове, але рішуче переосмислення теорії державного втручання й методів допомоги в розвитку: від простого вкладання коштів у політику й програми розвитку до здійснення впливу на структуру політики країн-суб'єктів, яким допомагають у межах програм стабілізації й структурних регулювань; до безпосереднього перетворення політичних й адміністративних установ шляхом рекомендації дотримуватися правил «якісного управління», що забезпечує підтримуючу інституціональну основу для розвитку, що відповідає вимогам ринку. Ці дії виявилися досить нетривалим і логічним кроком до того, що суспільство, яке розвивається, отримало змогу піклуватися про себе шляхом реконструкції правління у виснажених війною державах і постконфліктних співтовариствах³.

Етапи політичної стабілізації світу, що розвивається, визначаються пріоритетами західних урядів і міжнародних організацій, які побоюються того, що політична метушня й жорстокий

³ Дюффельд (Duffield, 2001) наполягає на тому, що «забезпечення безпеки розвитку» і виникнення «нового гуманітаризму» – віра у те, що травми і страждання, пов'язані з конфліктом, є відповідальністю глобального масштабу і представляють нову форму глобальної гегемонії і інтервенціонізму. Дюффельд переконаний, що ці тенденції все частіше приводять до некритичного нав'язування західних ліберальних цінностей, політичних установ і капіталістичних ринків в субординованому, але різноманітному і полікультурному світі, що розвивається.

конфлікт загрожують глобальній безпеці й поширенню глобальних ринків. Гуманітарні принципи тісно переплітаються з легітимними втручаннями, що служать великій політиці з позицій сили й корпоративних інтересів, як, наприклад, в Іраку. Ці втручання, у свою чергу, призводять до того, що Ч. Джонсон позначив терміном (2000) «віддача» – антизахідні протести, у тому числі виникнення збройних формувань, як, наприклад, Аль-Каїда, здатних самостійно нанести удари по цілях на Заході. Сьогоднішня стурбованість «війною з терором» і зброєю масової поразки – найочевидніші індикатори аналогічних побоювань.

Драматичні й жахливі події 11 вересня перемістили ці проблеми в центр міжнародної уваги. Однак, як стверджував Ф. Холлідей (Halliday, 2002), низка подій після цієї дати просто прискорила зміни, що знаходяться вже в стадії реалізації в політиці безпеки і в планах заходів США й інших західних країн. Перший розділ цієї книги розглядає цю політику й плани заходів, їх вплив на масштаб і характер основних втручань держав у справи держав, що розвиваються. Другий розділ аналізує деякі загальні причини конфлікту й невдачі держав, акцентувавши увагу на тому, що особливості причин і наслідків указують на відсутність підходу «на всі випадки життя» у питаннях встановлення миру й відбудови. Третій розділ розглядає можливості сприяння діалогу з більш широким колом учасників, щоб забезпечити змістовну й легітимну відбудову держав і співтовариств. У четвертому розділі підводяться підсумки шляхом ідентифікації деяких характерних для політики дилем постконфліктної відбудови⁴.

Які мотиви міжнародного втручання?

Міжнародна причетність до відбудови виснажених війною держав дволика⁵. Цей процес відображає не тільки рушійний механізм для досягнення нових форм гегемонії, але також і нормативні концепції взаємозалежного ліберального глобального порядку й ролі Організації Об'єднаних Націй у запобіганні запеклих конфліктів і встановленні миру (Annan, 2002).

Наслідки цих концепцій сягають багатьох більш ранніх ініціатив, особливо доповіді про міжнародний розвиток Комісії Брандта «Північ – Південь: програма виживання», доповіді Комісії Пальмі «Загальна безпека: програма роззброєння» (ці документи опубліковані на початку 1980-х) і, звичайно, безпосередньо до Статуту ООН. Ці концепції націлені на поступове впровадження багатьох нових цінних елементів у теорію й практику міжнародних відносин і глобального розвитку, а саме: більшого визнання значимості міжнародного гуманітарного права; позбавлення законності військових й авторитарних режимів; підтримки демократизації; акцентування прав людини; впровадження уявлень про державну безпеку як таку, що ґрунтується на людській

⁴ Корисна інформація щодо державного краху і ролі міжнародного співтовариства в новому об'єднанні держав представлена в роботах: Doornbos (2002), Ottaway (2002); ситуація Афганістану детально розглянута в роботах: Cramer і Goodhand (2002). Див. також видання, присвячене проблемам краху держав: «Development and Change».

⁵ Цей аргумент докладніше роз'яснений в роботі: Luckham (2003).

безпеці; активнішого міжнародного залучення до вирішення конфліктів, установлення миру й постконфліктної відбудови.

Ключовий момент, що демонструє неправильне сприйняття цього ліберального й демократичного світового уявлення, яке такі дослідники, як М. Дюффельд (Duffield, 2001), можуть пропагувати, – полягає в нав'язуванні цього сприйняття світу як частини апарату міжнародної гегемонії. Безумовно, демократичними принципами й принципами, пов'язаними з розвитком, занадто часто зловживали західні лідери, що проповідують міжнародний гуманітаризм, щоб надати респектабельності втручанням у справи інших країн. Проте, важливість цих принципів безсумнівна, і вони мають право на своє існування. Крім того, ці принципи мають більш широку законність у міжнародній системі й безпосередньо в країнах, що розвиваються, куди вони були впроваджені за допомогою регіональних ініціатив.

Бачення глобальної взаємозалежності, наприклад, режими В. Брандта, У. Пальмі, стало результатом єднання між європейськими соціал-демократами й державними особами країн третього світу. Протягом тривалого часу аналогічний підхід ігнорувався або відхилився основними світовими державами. Поняття «людської безпеки» з'явилося в результаті досить сильного критичного аналізу традиційних, зосереджених на державі, уявлень про безпеку, що й стало основною особливістю доповідей про розвиток людства ПРООН на початку 1990-х. Вимоги демократії спочатку виникали в результаті протистояння військового й авторитарного правління у світі, що розвивається, і тільки пізніше обговорювалися організаціями, що надають фінансову допомогу, більшість з яких раніше підтримували диктатуру. Кампанії за права людини й міжнародне гуманітарне право зароджувалися й набирали чинності в кампаніях проти порушення прав у таких державах, як Чилі часів А. Піночету, країни апартеїдівського режиму в Південній Африці, а також у міжнародних групах захисту, наприклад, організації «Міжнародна амністія». Більшість найповажніших миротворчих сил ООН формується в країнах, що розвиваються, включаючи Гану й Фіджі. Навіть недавні доповнення до арсеналу миротворчості, наприклад, реформа сектора безпеки, виникли з теорії й практики демократичного переходу в таких країнах, як Південна Африка, які повинні були багато чого навчити Захід безпосередньо в питаннях демократичних цивільно-військових відносин. В Африці початок визнання гуманітарних цінностей було покладено Африканською Хартією прав людини й Радою миру й безпеки Африканського Союзу, а також регіональними організаціями, такими як *Африканський Союз*, *Економічна комісія Західної Африки*, *Південноафриканське співтовариство розвитку*, націленими на запобігання конфлікту й створення миротворчих механізмів.

Менш помітною ознакою нового процесу втручання є певна тенденція «розвитку»

безпеки⁶. Планувальники національної безпеки – міністерства оборони, військові штаби, штабні коледжі й академії оборони – почали залучатися до проблеми розвитку, теорії й практики підтримки миру, гуманітарного права, прав людини, людської безпеки, встановлення миру й постконфліктної відбудови. Переважно таке залучення відбулося через те, що їм довелося виконувати більш широкий спектр завдань, включаючи «операції поза територією», контртероризм, операції з підтримки миру й реформування сектора безпеки.

Одним із найсуперечливіших аспектів міжнародного втручання є порушення національного суверенітету. Процеси глобалізації дуже обмежують можливості національних урядів в управлінні власними економічними системами й гарантуванні безпеки без сторонньої допомоги. Порушення суверенітету відкриває можливості для втручання основних держав, керованих геополітичними інтересами, що припускає гуманітарну підтримку людей, які страждають від державних репресій або конфліктів.

Уявлення про те, що міжнародне співтовариство має право (а насправді – несе відповідальність) на втручання з метою запобігання грубих порушень прав людини або покладення кінця конфлікту, сприяє «розпусканню пір'я» багатьма урядами на півдні (хоча не обов'язково їх громадянами). Але сила таких заперечень зменшується, коли суверенітет порушується відмовою уряду виконувати свої основні обов'язки, включаючи гарантування основної фізичної безпеки й захисту прав громадян. Як наполягає Міжнародна комісія з питань втручання й державного суверенітету, держави, які не в змозі гарантувати безпеку своїм громадянам і широкомасштабно порушують їх права, не здійснюють свого вищого обов'язку із захисту (ICISS, 2001). Отже, державний суверенітет повинен доповнюватися більш сильною й дійсно рівноправною багатогранністю, заснованою на загальних нормах і принципах, прийнятих усіма основними міжнародними суб'єктами.

Що зменшує законність американського й британського втручання в Іраку, причому досить образливим способом, насамперед, стосовно країн Близького Сходу, так це зарозуміле припущення про те, що один закон існує для основних держав, інший – для світу, що розвивається. Дії наддержави, що відмовилася зв'язати себе міжнародними угодами з глобальних питань (наприклад, приєднання до Угоди про привілеї й імунітети Міжнародного карного суду, Програми зі знищення біологічної й хімічної зброї), уже будуть сприйматися як менш сумлінні у випадках, коли ця держава буде втручатися, наприклад, у внутрішні справи Іраку з метою відновлення демократії й запобігання поширенню зброї масового ураження. Це зумовлене тим, що власні агресивні примусові дії цієї країни зі встановлення миру й ігнорування прав людини зруйнували залишки її авторитету. Існує реальна небезпека того, що відповідність США законам,

⁶ Недавні події в Іраку, включаючи тортури і образу ув'язнених, могли б свідчити про зворотнє, і ця груба реалполітика переважає в західних установах безпеки. Політика Пентагону і Білого дому заохочує безпрецедентне ігнорування прав людини і закону про права людини, включаючи Женевську Конвенцію.

правилам і принципам всієї програми з відновлення миру може бути безповоротно скомпрометована, якщо вони будуть розглядатися як підвладні керівній програмі дій Америки на Близькому Сході.

Все-таки асиміляція ООН й іншими міжнародними організаціями гуманітарних миротворчих програм, програм з прав людини й демократизації не є досить вагомою причиною для безпосереднього скасування таких програм. Якими б не були будь-чий застереження про зарозумілість і невдачі в Іраку, парадокси процесу демократизації, проведеного донорами в Боснії, або упередженості й недовговічності відновленого миру в Афганістані, міжнародне втручання в запеклі конфлікти повинне бути хоча б тому, що проблеми, на які воно покликане реагувати, усе ще існують. Зруйновані держави, виснажені війною суспільства, поширення ненадійності всередині держав і за їх межами, а також виниклі як наслідок жахливі проблеми є реаліями, які міжнародне співтовариство просто не може проігнорувати.

Також нереально проігнорувати інтереси основних міжнародних суб'єктів, включаючи Сполучені Штати, Європейський Союз, НАТО, або регіональних держав, включаючи Китай, Індію, Південну Африку й Нігерію. Недавнє емпіричне дослідження процесів миру, що сприяють відносно тривалому завершенню запеклого конфлікту, показало, що активне військове втручання основних глобальних або регіональних держав, а також основних структур Альянсу, як це було в Боснії, Камбоджі, Сьєрра-Леоне або Східному Тиморі, було важливим компонентом їхнього успіху (Downs, Stedman, 2002).

Щоб гуманітарні втручання мали законний і сталий характер протягом тривалого часу, вони повинні бути звільнені від корисливих і найчастіше нечесних інтересів і політичних програм урядів і відомств. Навіть агентства Організації Об'єднаних Націй і міжнародних гуманітарних неурядових організацій можуть бути звинувачені в тому, що їх політика й програми мають корисливий характер і сприяють посиленню гуманітарних нещасть, які вони ж повинні усувати⁷.

Національні інтереси багатонаціональних держав не можуть бути зігноровані, так само, як і програми міжнародних організацій або пріоритети в зборі коштів міжнародними неурядовими організаціями. Але надто важливо усвідомити зсув і зміну інтересів, які вони становлять. Навіть якщо такі зсуви не можуть бути усунуті повністю, вони, принаймні, можуть бути відкриті для обговорення, вимог і, ми сподіваємося, реформи.

Оцінка гуманітарної програми

Аналізувати глобальну гуманітарну програму треба на п'яти рівнях.

⁷ Про невдачі міжнародних втручань в Сомалі см.: Sahnoun (1994); Clarke, Herbst (1997); у Руанді: Adelman, Suhrke (1996), Woodward (1997), Kuperman (2001), Jones (2001).

По-перше, як уже було відзначено, коли є потреба в критичному й одночасно реалістичному обговоренні прогаєлих між проголошеними цілями військових й інших різноманітних втручань (а саме: вирішення конфлікту або встановлення демократії) і а) прихованими планами тих, хто їх здійснює, і б) здійсненням гарантій вищих урядовців відносно контрольованості й виконання цих програм, як це було в Іраку.

По-друге, усі форми втручання мають потребу в постійному аналізі їх основних моральних і політичних передумов. Передумови, що сприяють просуванню головної політичної ідеї, не можуть вважатися назавжди й беззастережно даними⁸.

По-третє, принципи багатосторонності вимагають постійного повторного проголошення й перезатвердження, як, наприклад, у доповіді 2001 року «Обов'язок захищати», представленій Міжнародною комісією з питань втручання й державного суверенітету (ICISS). У першу чергу, варто враховувати глобальність проблем. У всякому разі, багатобічні втручання меншою мірою, ніж однобічні, покликані слугувати особливим інтересам. І вони з більшою ймовірністю розцінюються як законні, за винятком випадків, коли багатосторонність розглядається просто як зручний привід для однобічної дії, що, очевидно, відбувається в Іраку. Іноді однобічні втручання можуть бути законними, через брак кращих, як, наприклад, причетність Великобританії до відновлення миру в Сьєрра-Леоне, але навіть у таких випадках вони повинні мати належну згоду національних організаторів і бути захищеними на підставі загальних принципів.

По-четверте, потрібне краще розуміння історичних траєкторій конфліктів, чинників, які ними керують, можливих причин їх повторного виникнення й методів запобігання. Не всі конфлікти однакові, що й буде далі нами продемонстроване.

По-п'яте, замість того, щоб бути привнесеними ззовні, мирні угоди, плани відбудови або Конституції повинні з'являтися в результаті безперервного діалогу з національними організаторами, що припускає широкомасштабне залучення не тільки протиборчих сторін (хоча саме вони повинні бути зацікавлені у відновленні миру), але й цивільних осіб; не просто політичної й економічної еліти, але й багатьох громадських організацій, широкої публіки. Такий діалог є очевидною вимогою до встановлення миру, проте, миротворці часто рвуться вперед, довго не роздумуючи.

Конфлікти, невдачі держав і їх наслідки

⁸ Про них не піде мова в даній роботі, але я б процитував витяги з суперечок, що продовжуються, щодо законності універсальних прав людини. Цікаві зауваження щодо зв'язків між розвитком, свободою і поняттям людської безпеки (Sen, 1999); також переконливий критичний аналіз культурних особливостей ліберальної демократії і гуманітарного військового втручання (Biku Parekh, 1994, 1997).

Нові конфлікти в посткомуністичних країнах можуть розглядатися як державно-національна «розбудова навпаки» (Kaldor, Luckham, 2001; Luckham, 2003) або як «розвиток навпаки» (Collier, 2003). Вони пояснюють причини проблем у політичній владі, перерваного нормального управління надломленості національних суспільств, а найчастіше й проблеми в розвитку самої держави. Поняття «після конфлікту» буде мати на увазі телеологію державно-національної розбудови: проходження від передконфліктної ситуації до конфлікту й постконфліктної ситуації, від гуманітарної допомоги під час конфлікту до допомоги у відбудові й розвитку після нього, від етнічного насильства до національного примирення, від права зброї до врегулювання конфліктів шляхом демократичних процесів.

Як би там не було, дійсність набагато складніша. По-перше, більшість конфліктів просто не закінчуються. Політичні, соціальні й економічні чинники, що підтримують їх, часто залишаються, і навіть насильство може продовжитися в інших формах, особливо кримінальних. Багато конфліктів, які колись вважалися «залагодженими», повторно спалахували, як це було в Колумбії, Судані або Ліберії. Порушення в управлінні можуть передувати конфлікту, як у Демократичній республіці Конго, або бути ним викликані й тривати після його закінчення, залишаючи суспільства в стані напіванархії й ненадійності, як у Сомалі.

По-друге, головна передумова державного відновлення полягає в тому, що держави до певної міри зазнають невдачі або руйнуються⁹. Але в запеклих конфліктах роль держав значно змінюється. У деяких з них, проблемою може бути не руйнування держави, а винятково репресивні або авторитарні режими, як режим чинного уряду в Судані, що не тільки відкрито веде війну проти дисидентів на Півдні, але також сприяє здійсненню нападів і насильству збройних міліцейських формувань у Дарфурі й на Півдні. В інших випадках навіть демократично обрані уряди погіршують конфлікти, здійснюючи політику, спрямовану на політичне, соціальне або економічне виключення меншостей або груп, що перебувають у соціально невідповідному становищі, як це відбувається з тамілами в Шрі-Ланці або міськими й сільськими бідняками в Колумбії. Деякі конфлікти поширюються не в результаті невдач окремих держав, а через нагромадження й взаємодію запеклих конфліктів у всьому регіоні, тут доречний приклад ситуації Великих Озер у Центральній Африці або на Кавказі, що включає держави всередині більш широких регіональних або дійсно глобальних комплексів конфлікту.

По-третє, запеклий конфлікт і державний крах залишають наслідки, які ускладнюють встановлення миру й відбудову держави (Cliffe, Luckham, 2000: 302-4; Luckham, 2003: 21-5). Ці

⁹ Ознакою концептуальних і політичних розбіжностей у вирішенні цієї теми є розповсюдження термінів «зруйновані держави», «держави, що потерпіли невдачу», «проблемні держави», LICUS (країни з низьким рівнем доходу, що знаходяться в скрутному положенні – невдалий евфемізм Всесвітнього банку), «надломлені держави» і т.д. Терміни мають менше значення, ніж факт складної і такої, що історично змінюється дійсності, неадекватно охопленої яким-небудь єдиним терміном.

наслідки включають відсутність управління або зникнення нормального суспільного управління на всій національній території або її частині; право «беззаконня», у тому числі некоректність дій поліцейських і судових систем, масштабне порушення прав людини й безкарність для злочинців; порушення або відсутність демократичних механізмів відповідальності; надмірну політичну й соціальну поляризацію; «суспільства страху» (Koonings, Kruijt, 1999), які роблять нормою насильство й порушення прав людини; систематичний перерозподіл влади, багатства й статусу на користь тих, у кого в руках зброя або хто може отримати прибуток від економіки воєнного часу; а також позбавлення яких-небудь повноважень меншостей, жінок, біженців і багатьох інших груп.

Незважаючи на ці наслідки, відправною точкою для відбудови не може й не повинне бути просте повернення до довоєнного порядку й відтворення держави в її попередній формі. Не тільки останні невдачі, що стали причинами конфлікту, але і війна, і її наслідки створюють нові політичні факти, які повинні бути розпізнані й відрегульовані для відновлення миру.

По-четверте, відновлення буде мати більш сталий характер, якщо воно послужить значимим чинником розвитку на численних рівнях політичної влади й не буде надмірно зосереджене на одному тільки державному централізованому управлінні. Коли держави починають розвалюватися в період конфліктів, інші рівні політичної влади – як наддержавні на регіональних і міжнародних рівнях, так і піддержавні в політичному й цивільному суспільстві – мають тенденцію до відригного вияву. Навіть у серйозних й анархічних випадках державного краху, прикладом яких є Сомалі, Конго або Афганістан, зрідка спостерігається повна відсутність управління. Інші органи, включаючи мечеті, церкви, громадські неурядові організації, а також залишки місцевої бюрократії, відрізаної від центру, можуть надавати послуги, що раніше стосувалися державного відомства. Функції безпеки можуть виконуватися безліччю недержавних суб'єктів, хоча це посилює ризики порушень прав людини, вимагання й насильства. Ринки можуть навіть процвітати в умовах економіки воєнного часу й створювати свої власні способи економічного регулювання; наприклад, у Сомалі, відповідно до Мубарака (Mubarak, 1997), усунення корумпованого й надмірного державного управління економікою режиму Барі відкрило простір для підприємців серед очевидної анархії.

Розуміння наслідків конфлікту

Будь-яка стратегія постконфліктного відновлення миру й реконструкції повинна враховувати складну низку наслідків попередніх й існуючих конфліктів. Причини, наведені в таблиці 0.1, є першим кроком у розумінні цих наслідків, оскільки вони допомагають ідентифікувати універсальні проблеми, що виникають з різних причин, через які діяльність держави піддається сумніву. Таблиця демонструє наступні аспекти: різні причини, з яких діяльність держави може бути піддана сумніву; взаємоперехресні рядки таблиці відповідають трьом формам конфлікту, які найчастіше відмічають у недавніх дослідженнях причин конфліктів:

боротьба за ресурси; за суперечливу ідентифікацію особливо етнічну й релігійну; соціальна нерівність.

Таблиця 0.1: Держави, піддані інтервенції

Причини інтервенції

Боротьба:	«Зруйновані»	Авторитарні	Невключені	Утягнуті в інші конфлікти
За ресурси	Сьєрра-Леоне	Ангола	Колумбія Індонезія	Ірак Демократична Республіка Конго
За ідентифікацію	Сомалі Боснія	Судан	Шри Ланка Кашмір	Афганістан
За нерівністю	Ліберія	Сальвадор	Гватемала Філіппіни	Нікарагуа

Усі зазначені суперечливі ситуації розглянуті нижче, але спочатку наведемо кілька пояснень. Причини, представлені в таблиці 0.1, у жодному разі не є єдиними «причинами» запеклого конфлікту; вони часто поєднують чинники, що породжують конфлікт, з тими, які підтримують його¹⁰, поєднуючи причину з результатом¹¹. І при цьому вони не обов'язково взаємовиключні: Френсіс Стюарт, наприклад, використовує термін «горизонтальна нерівність» для опису тенденцій соціальної нерівності, його схильність кристалізувати й підсилювати регіональні, етнічні або релігійні розбіжності.

Більше того, у реальності жодна з держав, обраних як приклад, не може бути підведена під єдину аналітичну категорію. Наприклад, незважаючи на те, що Демократична Республіка Конго й Сьєрра-Леоне наведені в різних стовпчиках, обидві держави стикалися з державним крахом після того, як їхня життєдіяльність була підірвана тривалими періодами авторитарного неопатримоніального управління. І обидві країни були вплетані в більш широкі регіональні комплекси конфлікту, що супроводжується повторними втручаннями сусідів. В Анголі, Індонезії й Судані конфлікти на ґрунті ресурсів загострюються й підсилюються конфліктами на ґрунті ідентифікації. У всіх трьох країнах тривале авторитарне управління призвело до відсторонення певних етнічних груп від влади й переваг соціального розвитку¹². У Сальвадорі, Гватемалі й Колумбії конфлікти стали результатом глибокого соціального витіснення, але вони були ускладнені у випадку Колумбії появою тіньової економіки навколо торгівлі наркотиками й зростанням корупції у нафтовому бізнесі.

¹⁰ Відмінність чинників «породження» і «репродукції» конфліктів представлені в роботах : Cliffe і Luskham (2000). Є свідчення того, що ресурси – і ширше поняття «жадібність» або очікування економічної вигоди більш характеризують можливості продовження конфліктів, ніж їх походження.

¹¹ Політична мобілізація і поляризація етнічних і релігійних відмінностей, зокрема, може бути або причиною, або наслідком конфлікту, або і тим, і іншим одночасно.

¹² Індонезія і, в деякій мірі, Ангола в сьогодення знаходяться в стані демократичного переходу.

Таким чином, у кожному випадку конфлікти найкраще розглядати не як результат окремих причин і навіть не як результат окремих форм правління й не-правління, а швидше як підсумок розвитку історичних траєкторій, що створюють і підтримують політичне насильство. Приклад Анголи найбільш переконливий: конфлікт, що тепер широко характеризується як «війна за ресурси», почався в 1960-х як визвольна війна проти несправедливості колоніального правління. Далі конфлікт перетворився в суперництво за владу між різними елітами й укоренився в ідеологічних, регіональних й етнічних протиріччях країни. Він підтримувався в часи холодної війни втручанням СРСР, Куби, США й політикою апартеїду Південної Африки, і, нарешті, перетворився в усе більш цинічну й безжалюну війну за управління мінеральним багатством країни. Справа в тому, що сам конфлікт був радикально трансформований за багато років й, у свою чергу, перевизначив всю політичну економіку держави (Hodges, 2001).

Крах держави

Перший випадок, наведений у таблиці 0.1, є прикладом невдачі держави, або істинним крахом, де державне правління практично припиняється, найчастіше під час запеклого конфлікту, але іноді до його появи або після припинення відкритих воєнних дій. Крах держави – останній вияв більш широких глобальних тенденцій, які призвели до проблемних ситуацій багато держав і підірвали їх спроможність керувати народним господарством, планувати розвиток, надавати послуги й гарантувати безпеку¹³.

Крах держави майже завжди спричиняє втрату монополії на законне застосування сили, що, звичайно, розцінюється як ключовий компонент державності за Вебером. Сомалі – яскравий приклад такого стану справ. Дійсно, це єдина країна, що протягом тривалого періоду (більше десятиліття) була мало визнаною й мінімально функціонуючою державою. Менш тривалі періоди знадобилися для розвалу таких держав, як Афганістан, Боснія, Конго (ДРК), Гаїті, Ліверія й Сьєрра-Леоне. Як показують приклади цих країн, крах також дуже можливий у юридично існуючих, але нефункціонуючих державах, коли політична влада країни не визнана на міжнародному рівні, як, наприклад, у Сомалі.

Крах держави може як передувати конфлікту, так і впливати з нього. За багато років до фактичного «розвалу», клептократичний режим Мобуту в Заїрі, тепер ДРК, не мав практично ніяких повноважень на більшій території країни; основні функції, іноді включаючи безпеку, здійснювалися (якщо здійснювалися взагалі) церквами, неурядовими організаціями й іншими установами; і в дійсності не було ніякої національної економіки, а скоріше багато регіональних

¹³ Питання про те, чи підриває економічна взаємозалежність державні засади або укріплює їх, постійно обговорюється в літературі з питань глобалізації. Така постановка проблеми також проливає світло на те, як в сучасному світі існують численні шари політичної влади, як на регіональних і міжнародних рівнях, так і в політичному і цивільному суспільстві.

економічних систем, кожна з яких була більш інтегрована з подібними системами сусідніх штатів, ніж з іншою частиною країни (Lemarchand, 2001). Подібна ситуація превалювала під президентством обох Кабілов, навіть після мирної угоди й створення уряду національної єдності (крім того, убезпечився стан анархії й насильства, їхні наслідки виявилися руйнівними й заплутали африканських сусідів ДРК).

Може скластися думка, що тимчасове усунення проблемної ситуації могло б розчистити базу для відтворення держави на більш змістовній і законній основі. Практично важко відновити функціонування держави, не говорячи вже про спробу здійснення повної державної реформи. Однак країна Сомалі (Сомаліленд) демонструє позитивний приклад того, як з тривалого політичного насильства може з'явитися законна й відновлена суспільна влада. Новий політичний порядок був установлений в результаті тривалих переговорів ворогуючих кланів, яким сприяли посередники без якої-небудь істотної міжнародної причетності, якщо не брати до уваги співтовариство діаспори (Farah, Lewis, 1997; Ahmed, Green, 1999; Hularas, 2002). Відсутність міжнародного визнання й підтримки Республіки Сомаліленд стала однією з основних перешкод на шляху її довгострокового відновлення. Головний висновок, якщо такий взагалі є, для таких країн, як Афганістан, Ліберія або Сьєрра-Леоне, де міжнародне співтовариство взяло на себе ініціативу по відновленню держави, полягає в потребі визнати й підтримати проведені всередині країни демократичні процеси. Дійсно, повторне повернення Ліберії до деспотизму й війни після 1997 року при тодішньому президентові-воєнначальнику Чарльзі Тейлорі, є переконливим прикладом небезпеки міжнародного самозаспокоєння, обумовленого зовні підтримуваними мирними переговорами, створенням конституції й проведенням виборів.

Авторитарні держави, яким протистоять загарбницькі групи

Авторитарні держави, з якими суперничають збройні супротивники, що прагнуть керувати державою й привласнити її фінансові й інші активи, намагаються створити трохи інші проблеми постконфліктного відновлення, відмінні від тих, що виникають у результаті краху держави. Авторитарні державні еліти часто розділяли відповідальність за тривалі порушення прав людини із путчистами, що виступають проти них, як, наприклад, у Судані або Анголі. Вони намагаються опиратися зовнішньому тиску, щоб домовитися про мир або визнати реформи, крім тих випадків, коли виникала необхідність сісти за стіл переговорів у зв'язку з виникненням гострої економічної кризи, військового безвихідного становища або поразки. У більшості випадків прагнули до переговорів і протидіючі їм загарбницькі групи, що отримували прибуток від «торгівлі нападом» й економіки воєнного часу.

Правляча еліта має достатні можливості чинити опір зовнішньому й внутрішньому тиску, націленому на здійснення демократичних змін, якщо вона контролює значну частину корисних копалин або має інші незалежні джерела державного прибутку, такі, як нафта в Анголі й Бірмі або

деревина (і нафта) у Камбоджі. Тому ключове питання – відповідальне управління (особливо у сфері контролю прибутків від природних ресурсів), більш суттєве, ніж державне відновлення, що може стати досить істотною проблемою, особливо після закінчення тривалого конфлікту.

Крім того, закінчення боротьби не обов'язково створює умови, що сприяють політичним і суспільним силам, які могли б наполягти на урядовій відповідальності. У Камбоджі, наприклад, камбоджійська Народно-революційна партія Хун Сена вчинила маневр із метою повернення повноважень і скинення демократичного уряду після тимчасового правління ООН у вигляді перехідної влади ООН у Камбоджі й періоду коаліційного уряду. В Анголі після укладання миру з деморалізованою й ослабленою у військовому відношенні організацією УНІТА (Національним союзом за повне визволення Анголи - Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola), Народним рухом визволення (MPLA - The Popular Movement for the Liberation of Angola) номенклатура лишилася залежною від нафтових прибутків країни й важелів державної влади, продовжує протистояти міжнародному й внутрішньому тиску, розрахованому на реалізацію великого ступеня відповідальності.

Мозамбік – це приклад інтернаціонально підтримуваного миру, що поклав початок відтворенню втраченої форми ще не зруйнованої держави, демократизації й економічному відновленню. Ключовими чинниками в цьому успіху були такі: мирне врегулювання, що не було нав'язаним, а було результатом переговорів через міжнародних посередників й ООН; внаслідок того, що стимулів продовження боротьби було менше, ніж у багатих ресурсами країнах, таких, як Ангола або ДРК; реальне зобов'язання уряду ФРЕЛИМО провести реформу (незважаючи на втрату революційної старанності, цей уряд ніколи не ставав настільки ж деспотичним або настільки ж корумпованим, як режим Народного руху визволення (MPLA) в Анголі); спосіб, за допомогою якого озброєна опозиція РЕНАМО посіла суттєве місце в демократичному процесі як політична партія, незважаючи на її причетність до злочинів; і, нарешті, той факт, що економічне відновлення, хоча й не без проблем, заклало основу для економічного зросту й, деякою мірою, для боротьби з бідністю.

Авторитарні держави, якими був кинутий виклик народними повстаннями

Авторитарні або недемократичні режими можуть бути піддані сумніву через їхню незмістовну політику, що полягає в здійсненні боротьби з метою звернення уваги на основну соціальну несправедливість або на політичні, економічні або соціальні заборони. Збройна боротьба колоніальної ери й епохи холодної війни велася націоналістичними або радикальними групами за трансформаційною політичною програмою. Хоча дослідження «нових війн» розкривають хижу (загарбницьку) природу повстань проти держави, у жодному разі не можна «підганяти» всі ці війни під такий стереотип. Наприклад, повстання, що призвело до правління Руху Національного Опору в Уганді в 1986 році; кампанії, що поклали кінець військовому

деспотизму «дерг» в Ефіопії й Еритреї; боротьба з політикою апартеїду в Південній Африці й Намібії та з індонезійським правлінням у Східному Тиморі, – усі ці дії здійснювалися збройними групами за підтримки народу і, певною мірою, заможних політичних партій. Навіть там, де групи з добре визначеними політичними цілями, як, наприклад, у Судані Народно-визвольна армія Судану (SPLA), переключаються на загартувану спрямованість під час тривалої збройної сутички, позиції їх програм можуть бути збережені й вплинути на хід відновлення миру й реконструкцію.

Відомо, що в багатьох випадках збройна боротьба привела до військової перемоги й захоплення влади переможцями. Навіть там, де велися переговори про мир після військового безвихідного становища, як, наприклад, у Південній Африці, Намібії й Східному Тиморі, подібний стан справ практично символізував політичну перемогу для визвольних сил. Таким чином, ця політична перемога гарантувала переможцям більш значну народну легітимність, ніж більшість інших постконфліктних режимів. Це також призвело їх, принаймні наблизило, до фундаментальних реформ, спрямованих на соціальну несправедливість, що стала причиною боротьби. Що змінилося до кінця холодної війни, так це заміна соціалістичних програм більш раних визвольних рухів демократичними й орієнтованими на ринок програмами економічної реформи, які продемонстрували новий реалізм як обмеження розвитку в об'єднаному світі, а також ціну, яку потрібно заплатити за міжнародну підтримку донора.

З одного боку, відносна зрозумілість цілей розвитку груп, що перемагають, безсумнівно, полегшила державну й національну реконструкцію. Вражає те, що багатьма постконфліктними «історіями успіху» керували колишні революціонери. З іншого боку, зміна їхнього курсу від соціалізації на користь орієнтації на ринок розвитку визначалася елементами породження характерних політичних дилем. Більшість постконфліктних програм відрізняються конкуруючими пріоритетами економічної лібералізації, соціальної справедливості й скорочення бідності, але напруга між цими пріоритетами була особливо високою там, де соціальна справедливість була основною вимогою тих, хто підняв зброю проти держави. Інша галузь політичного конфлікту перебувала в напрузі між централізованими командними тенденціями багатьох визвольних рухів і вимогами демократичної політики й проявлялася по-різному у таких країнах, як Еритрея, Ефіопія, Намібія, Руанда або Зімбабве.

Війни на ґрунті національної належності

Четвертими йдуть держави, національному складу або територіальній формі яких кинули виклик війнами на ґрунті національної належності, як у Боснії, Косові, Шрі-Ланці, Руанді або Південному Судані (де Народно-визвольна партія Судану (SPLA) розривалася між вимогами розмежування й поділу влади й вимогами регіональної автономії в межах нерозділеної держави). Така національна боротьба часто була спрямована також проти соціальної несправедливості, тим самим виявляючи ті ж особливості, що й інші види трансформаційної боротьби. Але не можна

забувати, що конфлікти на ґрунті національної ідентифікації часто також загострювалися національною більшістю (або тими, хто виступав від їхнього імені), щоб повторно заявити вимоги виняткової належності державі; так вчинили синхали в Шрі-Ланці, колишня еліта Амхари в Ефіопії, серби в екс-Югославії або, що слід особливо зазначити, руандські хуту під час геноциду 1994 року.

Тому основні проблеми мають тенденцію стосуватися майбутньої ідентичності держави більше, ніж його реконструкції. Виникають наступні спірні питання: чи варто пристосовуватися і якщо так, то до яких вимог сепаратистських груп (наприклад, таких, як «Тигри визволення Таміл Ілама» у Шрі-Ланці - LTTE); як зробити існуючі державні уряди більш змістовними через поділ влади, конституційні реформи або шляхом більш рівноправного розподілу переваг розвитку. Навіть якщо держава, у решті-решт, розділена, ті ж проблеми мають тенденцію повертатися, іноді в збільшеній формі, оскільки поділ створює нову національну більшість, як, наприклад, хорвати або косовці в екс-Югославії або потенційно шрі-ланкійські таміли в Північній і Східній Шрі-Ланці, багато хто з яких має не більше зобов'язань стосовно керівної політики, ніж їхні колишні гнобителі.

Конфлікти на периферії держави

Конфлікти, що виникають на національних периферіях, можуть паралізувати державне правління в значній частині країни. Прикладами є виснажливі конфлікти в Кашмірі й Пенджабі в Індії, у Північній Ірландії, у Північній Уганді, у регіоні Казаманс Сенегалу або ж збройні повстання в Ацех і Західному Ірані в Індонезії. Ці конфлікти часто відрізняються тільки ступенем вияву від інших видів боротьби, що стосується національної специфіки держави, та про це мова йшла раніше. Але вони звичайно не кидають виклик безпосередньо існуванню держави, і при цьому вони необов'язково є продуктом недемократичної держави. Дійсно, у всіх наведених вище прикладах конфлікти відбулися або тривали через відмову обраних урядів відповідно відреагувати на вимоги меншостей.

У той же час національним урядам було вигідніше визначити ці конфлікти як просто «внутрішні» заколоти, таким чином, відхиляючи міжнародний тиск щодо проведення переговорів і відкладаючи політичні й інші реформи, які могли б задовольнити вимоги меншостей. Це означає, що існує ризик самозаспокоєності стосовно назріваючих конфліктів, які, у решті-решт, виникнуть, прикладом чого стало повстання «Тамільських тигрів» (LTTE) у Шрі-Ланці в 1970-х й 1980-х роках, або повстання в Північній Уганді із середини 1980-х дотепер. До того ж є тенденція до загострення дискусійних моментів, наприклад, у Кашмірі або Північній Уганді, у зв'язку з підтримкою путчистів урядами сусідніх держав. Оскільки держави спробували розв'язати конфлікти, питання державної реконструкції було менш акцентоване, ніж питання проведення воєнних дій проти повстань, політичної реформи, придушення вогнища повстання. Подібний

підхід припускав реалізацію більш змістовних форм політики.

Районований конфлікт

Влада деяких держав була підірвана збільшенням випадків районованого конфлікту. Події в ДРК – приклад тісного взаємозв'язку власне державних конфліктів і подібних до нього в сусідніх районах – у Великих Озерах і Південній Африці. Інші випадки включають взаємозалежні конфлікти країн союзу Мано Рівер у Західній Африці (Ліберія, Сьєрра-Леоне, Гвінея й пов'язаний з ними Кот-д'Івуар), конфлікти, що охоплюють экс-Югославію й Балкани (Woodward, 2003). Можна говорити про комплексні зв'язки між війною в Афганістані й небезпечним становищем його сусідів. Існує взаємозалежність між уже вирішеними конфліктами в Центральній Америці і збільшенням американського втручання у регіоні. Не всі країни, що задіяні в таких комплексних конфліктах, мали державну структуру, що руйнується, або навіть конфлікти в межах їхніх власних кордонів. Наприклад, сусіди ДРК – Ангола, Бурунді, Руанда й сама Уганда, – пережили недавні громадянські війни, у той час як у Намібії, Замбії й Зімбабве нічого подібного не відбувалося.

У таких випадках постконфліктна реконструкція припускає часто не тільки регіональні дії, але й національні. Там, де в конфлікти були втягнуті більш широкі регіональні конфліктуючі структури, – не говорячи про політику глобальної влади, – зусилля відновити держави й перетворити їхнє управління починають залежати від конфліктів, що тривають в інших державах; втручання сусідніх урядів і зовнішніх сил; потоків зброї, усього необхідного для конфлікту й військових «підприємців», що проходять через національні кордони. Таким чином, регіональні підходи до побудови миру, такі як процес Лусаки в ДРК, Ініціатива стабільності на Балканах, успішні мирні процеси в Контадорі в Центральній Америці, були обов'язковими передумовами для державної реконструкції.

Крах, викликаний зовнішнім втручанням

Структура деяких держав стає підірваною або зруйнованою через зовнішнє втручання, військове вторгнення або зміни режиму. Прикладами є Афганістан, Ірак або раніше (певним чином) Камбоджа чи Нікарагуа. В Афганістані тривалий час тривали військові втручання з боку глобальних і регіональних сил, що почалися з російського вторгнення, якщо не раніше, і тривали протягом і після операцій, проведених США щодо військового відсторонення уряду Талібану. Ці інтервенції періодично відновляються й супроводжуються багатьма роками державного розпаду¹⁴. В Іраку коаліція, очолювана США, не просто усунула режим Садама Хусейна, але й виявилася

¹⁴ Незалежно від того, що думають про Талібан, він, принаймні, відновлював деяку подібність державної влади, хоч і високою ціною людського життя і відмовою від розвитку.

відповідальною за руйнування сильної, хоч і підірваної війною держави, особливо після розвалу всіх збройних сил, системи безпеки й апаратів політичної партії Баас. Наступна тривала криза становила досить небезпечне становище, відзначене істотною часткою беззаконня, – спочатку з боку коаліційної тимчасової влади і, із червня 2004 року, – з боку тимчасового іракського уряду.

Фундаментальним пріоритетом як в Іраку, так і в Афганістані є не тільки відбудова держави і її монополії, а й законне застосування сили. Більш необхідним вважається встановлення законної суспільної влади, незалежної від окупантів, щоб завоювати суспільну повагу, і досить вагомою для одержання широкої підтримки від різноманітних етнічних і релігійних співтовариств кожної країни. Міжнародне співтовариство, і особливо коаліція, очолювана США, розцінюється скоріш як частина проблеми, а не як її вирішення. Отже, потреба полягає в тому, щоб знайти відповідну вихідну стратегію, що не погіршувала б небезпечне становище, а створювала більш законну багатобічну структуру для міжнародної допомоги в галузі реконструкції й державної реформи. Покладання відповідальності за відновлення держав на ООН у жодному разі не є панацеєю й навіть може спричинити небажані наслідки у випадку недостатнього виконання повноважень або, якщо буде зафіксовано, що дії по реконструкції спрямовані на наступне домінування США і його західних партнерів. Демократизація й державна реформа також необхідні, але успіх буде можливий тільки в тому випадку, якщо вони будуть формуватися на підставі специфіки держави, будуть підтримані нею, визнані сильними політичними й соціальними силами, включаючи радикальний Іслам, які з'явилися в результаті катастрофи держави.

Наслідки міжнародного втручання

Без сумніву, можна було запропонувати більше ідентифікаційних категорій. У наших міркуваннях як відправний пункт обрані моделі сутички держав з конфліктом, що мають важливі наслідки для відновлення миру, державної реконструкції й суттєвої ролі міжнародних діячів. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що існуючі сфери дії міжнародного втручання досить різноманітні. Там, де структури суспільної влади були повністю усунуті або де тривале безвихідне положення між протиборчими сторонами стало досить дорогим, виникає необхідність звернення до міжнародного співтовариства. Держави, які зберегли деякою мірою свою цілісність, стали насторожено ставитися до міжнародної участі, часто вбачаючи в ньому загрозу своєму суверенітету, – особливо, якщо вони становлять основну регіональну владу зі своїми власними правами. Прикладами є Індія в Кашмірі, Китай у Тибеті, Ізраїль у Палестині або Індонезія в Ацесі. Якщо ж державі не вдалося зберегти свою цілісність, великого значення набуває той факт, чи розпалася держава з внутрішніх причин або в результаті зовнішнього втручання. Останнє майже неминуче визначає де-факто іноземні влади й навіть міжнародні організації як конфліктуючі сторони, що ускладнює їхню діяльність у якості легітимних нейтральних посередників, які

повинні розв'язати конфлікт.

Відновлення держави, відновлення націй. Демократія й розвиток

Зовнішня підтримка була спрямована не тільки на відновлення держави, але також і на його реформування. Проблема полягає в тому, що реформа має тенденцію бути окресленою в тимчасових рамках, продиктованих основними спонсорами й міжнародними організаціями; пріоритетною залишається формула: ліберальна демократія, гарне правління й економічна лібералізація. Хоча самі по собі елементи цієї формули бажані, весь пакет і методи його просування, що нав'язуються ззовні, мають тенденцію перешкоджати фундаментальному перегляду колишньої думки, необхідного постконфліктній державі за її природою й відповідно до мети її політичної влади.

Такий перегляд колишньої думки повинен включати чотири паралельні, але взаємообумовлені напрямки:

1. *Переосмислення й відтворення самої держави*, що припускає забезпечення в максимально можливому ступені законної суспільної влади, створення функціонуючого державного апарата, а також інститутів ефективно й відповідально безпеки й правопорядку. Відновлення адміністративної спроможності, так само як і монополії держави на збройні сили, безпеку й поліцейські функції, безумовно, життєво необхідне. Але відновлення *законності* державних установ не менш важливе, оскільки їхні повноваження були підірвані деспотичним правлінням, державним насильством і порушенням прав людини.

2. *Змістовне відновлення націй* націлене на відтворення національного громадянства на більш змістовній основі, що припускає визнання й повагу релігійних, етнічних, гендерних й інших соціальних розбіжностей. Питання – яким чином здійснити поставлені завдання, чи варто надавати значення загальним правам або поділу влади й наданню законного статусу культурним розбіжностям – найкраще залишити для національного діалогу й обговорення.

3. *Демократизація на всіх рівнях суспільної влади* припускає не просто формальне відтворення точних копій західних ліберальних демократичних установ, але в більш широкому смислі – актуалізацію відповідальності уряду перед народом і визнання голосу громадянина на всіх рівнях політичної влади. Така демократизація вимагає не тільки відповідних дій демократичних установ, але також і розвиток демократичної політики в цілому (Luckham, Goetz, Kaldor, 2003).

4. *Державотворення*, здатного забезпечити відповідність зовнішньої допомоги національним пріоритетам, створити альтернативи попередній економіці воєнного часу, надати громадянам основні послуги й послідовні дії, полегшити стійкий зріст і розвиток. Питання, як

краще це здійснити – чи шляхом розширення вільних ринків й обмеженням ролі держави, – повинен розглядатися як емпірична проблема й вирішуватися виходячи з національних обставин, а не на підставі позицій найважливішої пріоритетності.

Виникла природна тенденція розставити за пріоритетами перший і четвертий із цих напрямків: відновлення держави, розвиток спроможності громадянського суспільства здійснювати управління державою, гарантування державою безпеки громадян і надання їм основних послуг, а також управління розвитком і ринковою економікою. Всі ці цілі, звичайно, украй важливі. Але зосередження на державному й економічному відновленні недостатнє, особливо там, де виникли істотні проблеми, наприклад: нестабільне недемократичне функціонування існуючих держав, неправомірні дії правлячих еліт, виклик багатоетнічним суспільствам держав окремими групами з їхніми власними концепціями легітимності держави й цілями політики. Як згадувалося раніше, різні рівні політичної влади співіснують з державою й можуть дійсно замінити її, особливо під час конфліктів. Важливо розпізнати їх, ґрунтуватися на них і переконатися, що вони підтримують державну владу, а не розвінчують її.

Відновлення націй було одним із центральних принципів деколонізації. Особливо ця тенденція характерна для початку 21-го сторіччя, коли конфлікти загострили етнічну й інші види поляризації, підірвали нестійку обґрунтованість громадянства в «уявних співтовариствах», які ми називаємо нацією-державою. Міжнародне співтовариство мало тенденцію зосереджуватися на заходах поділу влади й розробці конституційних структур, щоб диктувати всім основним групам свою волю в політичному процесі й економіці й мінімізувати заборони й маргіналізацію, які змушують групи піднімати зброю проти держави (Harriss, Riley, 1998; Ghai, 1998; Luckham, Goetz, Kaldor, 2003). Створення конституції – ризикована спроба. Вона може активізувати діяльність опозиції, як це було в Іраку, якщо міжнародне співтовариство або окупаційні сили будуть відверто втручатися в цей процес; або якщо цей процес недостатньо змістовний; або якщо він не ґрунтується на політичних реаліях. Створення атмосфери довіри серед розділених співтовариств і відновлення соціальних переваг довіри між релігійними й етнічними співтовариствами або кланами може тактовно заохочуватися зверху.

Демократизація набула дурної слави в результаті втручання західних держав і міжнародних організацій. Крім того, демократія не є єдино вірним вирішенням конфлікту, як часто передбачається. У принципі вона є альтернативою насильству, заохочуючи розв'язання суперечок через політичний процес. Але практично демократичні установи часто були не в змозі вирішити конфлікти й у деяких випадках навіть погіршували їх (Stewart, O'Sullivan, 1999; Luckham, Goetz, Kaldor, 2003).

Законність є ключовою позицією в побудові миру, відтворенні суспільної влади й рішенні суперечок через політичний процес. Отже, демократія й вибори повинні бути обов'язково включені в практично кожну мирну угоду й програму постконфліктного відновлення. Але не

можна вважати істинним той факт, що демократія буде сталою, що вона буде підтримувати відновлення, а не заважати йому, або що вона буде сприяти вирішенню конфлікту. Отже, варто звернути особливу увагу на низку положень:

1. *Питання процесу й наслідку*: вибір часу й управління вибором в обранні низки елементів побудови миру, включаючи відновлення безпеки; планування створення конституції і її основ; гарантія того, що процес демократизації буде проводитися й керуватися локально, а не буде нав'язаний ззовні (Bastian, Luckham, 2003).

2. *Забезпечення як можна більшої змістовності процесу демократизації й демократичних установ* для всіх груп у суспільстві й на всіх рівнях політичної влади. Більшість постконфліктних програм є пустими словами стосовно зміцнення цивільного суспільства й потреби в політичній й адміністративній децентралізації. Втілення в життя цих принципів – зовсім інше питання, особливо якщо є діапазон соціальних сил і політичних груп (таких, як етнічні націоналістичні партії або релігійні екстремісти), чії погляди на побудову миру або демократизацію сумнівні або ворожі.

3. *Пильна увага до розробки демократичних інститутів*. Навіть розроблена щонайкраще конституційна й інституціональна структура не можуть гарантувати стійкої демократії або вирішення конфліктів, хоча й здатні допомогти цьому. Проте, зворотний процес гранично доступний – погано розроблені структури можуть зашкодити демократії в інституціоналізації соціальних підрозділів, політизувати етнічні й інші самобутності і навіть породити насильство (Luckham, Goetz, Kaldor, 2003).

4. *Втілення в життя демократичної політики й демократичної політичної культури; забезпечення стійкості демократичних установ*. Демократична політика повинна розвиватися знизу. Цей процес може бути заохочений донором або підтриманий міжнародними неурядовими організаціями, але така підтримка може однаково придушити місцеві ініціативи або зазнати невдачі у створенні діалогу з народними угруповуваннями (такими, як етнічні, націоналістичні або релігійні політичні партії), які можуть зруйнувати демократію, так само як і створити її¹⁵.

Політичні дилеми міжнародного втручання

Новітня історія має приклади невмілих або політично спірних міжнародних втручань, а також невдалих або застопорених національних реконструкцій.

Ще один важливий етап – зупинка процесу навчання або його неповнота, – через який пройшли різні суб'єкти міжнародного співтовариства, що дозволило їм усвідомити свої

¹⁵ Повчальний приклад Боснії, див.: Chandler (1999).

обмеження й недоліки та знайти норми вірної або, принаймні, ліпшої практики¹⁶. Кращі з експертиз із цих питань – детальні й тверді в критичних аналізах. Не дивлячись на це, їхні рекомендації мають тенденцію до адаптації на загальному рівні. Вони не звертаються до прихованих політичних й економічних програм міжнародних, і особливо військових, втручань. У них мало говориться про тенденції центральних світових держав і міжнародних урядовців на Півночі та національних урядів і ініціаторів конфлікту на Півдні до зміни політики й методів. У них не розглянуто різні ситуації, де цілі міжнародних організацій можуть бути взаємно не погоджені або суперечити цілям національних організаторів безпосередньо в постконфліктних державах.

Дійсно, дуже важко розробити широко застосовні моделі вірної практики – зробити відповідний вибір між, наприклад, достроковими виборами й установленням мінімальної безпеки; між гарантуванням збройним групам певної долі участі в мирному процесі й уповноваженням громадянського й політичного суспільства; між універсальними й більш культурно визначеними концепціями прав людини; між національним примиренням і постконфліктною справедливістю. Використати інші приводи – означає показати зарозуміле ігнорування складності проблем і реальних конфліктів.

Моделі вірної практики є ще більш складними для застосування, ніж для створення. Впровадження таких моделей передбачає труднощі й протиріччя в міжнародному контексті, у рамках якого вони навмисно ігноруються або провалюються як головними міжнародними суб'єктами, так і тими, хто керує насильством у світі, що розвивається, з метою одержання прибутку, політичної переваги або переслідування політичних програм. Слушним прикладом є процес, розпочатий американським і британським урядами, які не тільки управляли розвідкою, щоб виправдати військове втручання в Іраку, але також і проігнорували рекомендації власних збройних сил й установ безпеки щодо проблем постконфліктної реконструкції. Ці рекомендації були більш реалістичними й заснованими на кращому розумінні подій, ніж політичні дії Коаліції. На думку деяких аналітиків Військового коледжу сухопутних військ США, наприклад, втручання в Іраку було, з одного боку, військовою перемогою, але з іншого боку – стратегічним і політичним провалом (Echeverria, 2004: 13-14), частково тому, що не були враховані результати складних досліджень з проблем постконфліктної реконструкції, видані перед вторгненням (Crane,

¹⁶ Недавні приклади включають дослідження катастрофічних невдач міжнародного співтовариства в Сомалі і Руанді (про Сомалі див. Sahnoun (1994), Clarke і Herbst (1997); про Руанду - Adelman і Suhrke (1996), Вудворда (1997), Курерман (2001), і Jones (2001)); Звіт Brahimi в ООН про міжнародну миротворчість (Організація Об'єднаних Націй 2000) і інші дослідження миротворчих операцій (CSDU 2003); Нормативи DAC/OECP по наданню допомоги запобігають запеклому конфлікту (Організація економічного співробітництва і розвитку - OECP - OECD 2001); серія політичних дебатів у виданні «Disasters» про потребу поліпшення координації політики донора і послідовності в надзвичайних ситуаціях; безліч підтримуваних донором методологій для оцінок конфлікту і «чутливої до конфлікту» допомоги розвитку (ДМП (DFID) 2002a); структури оцінки хорошої практики в управлінні сектором безпеки (ДМП (DFID) 2002b і Бол і ін. 2003); і критичні аналізи військового втручання коаліції, керованої США, в Іраку, особливо Військовим коледжем сухопутних військ США (Record і Terrill, 2004), що є малою часткою в порівнянні з втручанням у В'єтнамі.

Terrill, 2003).

Крім того, моделі вірної практики незмінно недооцінюють протиріччя втручання. Міжнародне співтовариство повинне було триматися між Сциллою занадто важкого втручання й Харибдою дозволеного роз'ятрювання конфліктів та невдачею локально спрямованих зусиль з відновлення миру. Це призвело до першої крайності в Боснії, Косові й тим більше Іраку. У Сомаліленді виникли інші крайнощі – невдача своєчасного або ефективного способу запобігання конфліктів у Руанді й Сомалі й небажання визнати, підтримати вітчизняний процес побудови миру, реконструкцію й демократизацію знизу.

Більш плідним бачиться завдання не створення політичних рекомендацій, заснованих на загальних принципах, а усвідомлення й аналіз спірної й суперечливої природи конфлікту й постконфліктної реконструкції, що дозволить ідентифікувати деякі загальні політичні дилеми (Блок 0.1).

Блок 0.1: Деякі політичні дилеми постконфліктної реконструкції

Міжнародне втручання: закінчення війни й побудова миру?

- 1 Багатобічна дія через ООН і регіональні установи проти однобічності великої держави й «бажаної коаліції».
- 2 Міжнародний гуманітарний закон і права людини проти бойової ефективності («перемагати граючи»).
- 3 Розвиток і глобальне правосуддя проти побоювань глобальної безпеки (наприклад, «війна проти терору»).
- 4 Окремі завдання, сприйнятливі до національних контекстів, проти «універсального для всіх випадків» проекту.
- 5 Стійкий мир проти зручних вихідних стратегій.

Відтворення держави й суспільства

- 1 Першочерговість безпеки проти народної згоди й виборчої легітимності.
- 2 Цілісний, стратегічний підхід проти розподілу на проблеми економіки, безпеки й управління.
- 3 Відновлення держави «зверху» проти відновлення консенсусу (і цивільного суспільства) «знизу».

4 Відключення «перешкод» й ін. проти відкриття політичного простору для діалогу.

5 Укладення угод з воєначальниками, етнічними націоналістами, релігійними екстремістами проти уповноваження громадянського й політичного суспільства.

6 Національне примирення проти відповідальності за порушення прав людини (проблема безкарності).

Конституційний проект і політична реконструкція

7 Зовні спонсорвані дії проти вітчизняного створення конституції.

8 Формальний, проте керований процес створення конституції, що ґрунтується на політичному й цивільному суспільстві.

9 Західний ліберальний підхід проти альтернативних моделей демократичної практики.

10 Імпортовані конституційні моделі проти установ, заснованих на національній культурі й досвіді.

11 Юридичний універсалізм й універсалізм прав людини проти альтернативних концепцій прав і громадянства.

12 Демократичні установи (наприклад, проект виборчих систем) проти демократичної політики й побудови консенсусу.

13 Поділ влади між різними групами проти загального громадянства й рівних прав.

14 Поділ влади проти держави ефективного розвитку.

Відновлення державної спроможності розвиватися

15 Управління міжнародною перехідною владою проти пріоритетів національних організаторів.

16 Гуманітарна допомога проти довгострокової допомоги розвитку.

17 Стратегічне ідеї про довгострокові цілі проти оперативних пріоритетів відновлення служб і суспільного керування.

18 Послідовність політики серед агентств донора проти пріоритетів національних організаторів.

19 Економічна стабілізація й регулювання проти довгострокового стійкого розвитку.

20 Надія на неурядові організації на надання послуг проти відновлення держави й місцевої управлінської спроможності.

Перетворення сектора безпеки

- 21 Установлення пріоритетів безпеки проти побудови миру й згоди.
- 22 Сильний вплив структур міжнародної безпеки проти відновлення національних збройних сил і сил безпеки.
- 23 Людська безпека проти безпеки держави й режиму.
- 24 Установлення пріоритетів поліції, правосуддя й громадського порядку проти військової безпеки.
- 25 Відновлення існуючих військових установ й установ безпеки проти старту з нуля.
- 26 Відновлення державних установ безпеки проти визнання місцевих міліцій, інших недержавних збройних організацій.
- 27 Розгляд роззброювання, демобілізації й реінтеграції як технічного процесу проти надання певної політичної альтернативи экс-воюючим країнам.
- 28 Скорочення збройних сил і витрат на безпеку проти інвестицій у безпеку й громадський порядок.
- 29 Прозорість і демократична відповідальність проти потаємності й державної безпеки.

Визначення параметрів цих дилем у Блоці 0.1 повністю відбиває точку зору міжнародних демократичних Макіавеллі¹⁷ (прототипом могли б бути, скажімо, Кофі Аннан, Мохаммед Сахнун, Лакдар Брахимі або навіть Клер Шортів), які вважають прийнятним міжнародне гуманітарне втручання, націлене на відновлення постконфліктних держав на більш демократичній, змістовній й еволюційній підставі. Інші суб'єкти, не менш популярні різноманітні діячі безпосередньо в постконфліктних країнах, могли б викласти безліч інших дилем, що містять низку загальних елементів. І при цьому не можна забувати, що при перетягуванні одного або іншого кінця кожного набору політичних рішень, існує тенденція до реалізації більш сильних інтересів, що складаються в трансформації принципів так, щоб підтримати кожен окремий випадок.

Отже, кожен набір політичних рішень повинен бути відкритим для діалогу й перегляду. Іноді повинні здійснюватися прозорі обміни між принципами, що зіткнулися, або конфронтуючими політичними й соціальними інтересами. В інших випадках може бути надано більше простору для перетворення конфлікту: творчих політичних рішень очевидних дилем, потенційної сполученості серед очікуваних протилежними принципів. Політика безпеки може бути встановлена кращим способом у глобальному контексті – через широку міжнародну й

¹⁷ Про демократичний макіавелізм див.: Bastian, Luckham (2003).

національну згоду – законною й демократично відповідальною суспільною владою, а не через державні інтереси, максимальний силовий вплив і державну таємницю.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Adelman, H., and A. Suhrke (eds.) (1996), *Early Warning and Conflict-Management*, Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
2. Ahmed, I. I., and R. H. Green (1999), “The Heritage of War and State Collapse in Somaliland”, *Third World Quarterly* 20 (1).
3. Annan, K. (2002), *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary General*, New York: United Nations.
4. Ball, N. (2001), “Transforming Security Sectors: the IMF and World Bank Approaches”, *Journal of Conflict, Security, and Development* 1 (1).
5. Ball, N., T. Bouta, and L. van der Goor (2003), *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: an Institutional Assessment Framework*. Report prepared by the Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
6. Bastian, S., and R. Luckham (2003), “Conclusion: the Politics of Institutional Choice” in S. Bastian and R. Luckham (eds.), *Can Democracy be Designed?*, Zed Press, London.
7. Cawthra, G., and R. Luckham (2003), “Democratic Control and the Security Sector” in G. Cawthra and R. Luckham (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Press, London.
8. Chandler, D. (1999), *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, London.
9. Clarke, W. and J. Herbst (eds.) (1997), *Learning from Somalia: the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Westview, Boulder CO.
10. Cliffe, L., and R. Luckham (2000), “What Happens to the State in Conflict? Political Analysis as a Tool for Planning Humanitarian Assistance”, *Disasters* 24 (4).
11. Collier, P., et al. (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank, Washington D.C.
12. Conflict, Security, and Development Unit (CSDU) (2003), *A Review of Peace Operations: a Case for Change*, International Policy Institute, King's College London.
13. Cramer, C., and J. Goodhand (2002), “Try Again, Fail Again, and Fail Better? War, the

State and the 'Post-Conflict Challenge in Afghanistan", *Development and Change* 33 (5).

14. Crane, C., and A. Terrill (2003), *Reconstructing Iraq: Insights, Challenges, and Missions for Military Forces in a Post-Conflict Scenario*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle PA.

15. Doornbos, M. (2002), "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections", *Development and Change* 33 (5).

16. Downs, G., and S. J. Stedman (2002), "Evaluation Issues in Peace Implementation" in S. J. Stedman et al., *Ending Civil Wars: the Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner for the International Peace Academy, Boulder CO.

17. Duffield, M. (2001), *Global Governance and the New Wars*, Zed Press, London.

18. Echeverria, A. J. (2004), *Toward an American Way of War*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle PA.

19. Farah, A. Y., and I. M. Lewis (1997), "Making Peace in Somaliland", *Cahiers d'Etudes Africaines* 146.

20. Fearon, J. D., and D. D. Laitin (2003), "Ethnicity, Insurgency and Civil War", *American Political Science Review* 97 (1).

21. Ghai, Y. (1998), "Decentralisation and Accommodation of Ethnic Diversity" in Crawford Young (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy: a Comparative Enquiry*, Macmillan, Basingstoke.

22. Halliday, F. (2002), "Two Hours That Shook the World" in F. Halliday *September 11, 2001: Causes and Consequences*, Saqi Books, London [book is a collection of his own essays].

23. Harriss, P., and B. Reilly (eds.) (1998), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, International IDEA, Stockholm.

24. Hularas, A. (2002), "The Viability of Somaliland: Internal Constraints and Regional Geopolitics", *Journal of Contemporary African Studies* 20 (2).

25. International Commission on State Sovereignty (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa.

26. Johnson, C. (2000), *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, Time-Warner, London.

27. Jones, B. D (2001), *Peace-making in Rwanda: the Dynamics of Failure*, Lynne Rienner for the International Peace Academy, Boulder CO.

28. Kaldor, M. (1999), *New and Old Wars*, Polity Press, London.
29. Kaldor, M., and R. Luckham (2001), "Global Transformations and New Conflicts", *IDS Bulletin* 32 (2), Brighton: Institute of Development Studies.
30. Koonings, K., and D. Kruijt (1999), *Societies of Fear: the Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Zed Press, London.
31. Kuperman, A. J. (2001), *The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda*, Brookings Institution, Washington DC.
32. Lemarchand, R. (2001), *The Democratic Republic of the Congo: from Collapse to Potential Reconstruction*, Occasional Paper, Centre for African Studies, Copenhagen.
33. Luckham, R., et al. (2001), "Conflict and Poverty in Africa", *IDS Working Paper* 128, Institute of Development Studies, Brighton.
34. Luckham, R. (2003), "Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict" in Robin Luckham and Gavin Cawthra (eds.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Press, London.
35. Luckham, R., A. M. Goetz, and M. Kaldor (2003), "Democratic Institutions and Democratic Politics" in Sunil Bastian and Robin Luckham (eds.), *Can Democracy be Designed?*, Zed Press, London.
36. Mubarak, J. A. (1997), "The 'Hidden Hand' Behind the Resilience of the Stateless Economy of Somalia", *World Development* 25 (12).
37. Nafziger, E. W., and J. Auvinen (2002), "Economic Development, Inequality, War, and State Violence", *World Development* 30 (2).
38. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001), *Helping Prevent Violent Conflict. The DAC Guidelines*, OECD, OECD.
39. Ottaway, M. (1995), "Democratisation in Collapsed States" in W. I. Zartman (ed.), *Collapsed States*, Lynne Rienner, Boulder CO.
40. Ottaway, M. (2002), "Rebuilding State Institutions in Collapsed States", *Development and Change* 33 (5).
41. Parekh, B. (1994), "The Cultural Particularity of Liberal Democracy" in D. Held (ed), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge University Press, Cambridge.
42. Parekh, B. (1997), "Rethinking Humanitarian Intervention", *International Political Science Review* 18 (1).

43. Record, J., and W. A. Terrill (2004), *Iraq and Vietnam: Differences, Similarities and Insights*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle PA.
44. Sahnoun, M. (1994), *Somalia: the Missed Opportunities*, US Institute of Peace, Washington DC.
45. Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
46. Stedman, S. J. et al. (2002), *Ending Civil Wars; the Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner for the International Peace Academy, Boulder CO.
47. Stewart, F., and M. O'Sullivan (1999), "Democracy, Conflict, and Development - Three Cases" in Gustav Ranis et al. (eds.), *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*, Edward Elgar, Cheltenham.
49. UK Department for International Development (DFID) (2002a), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, DFID, London.
50. UK Department for International Development (DFID) (2002b), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, DFID, London.
51. United Nations (2000), "Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects" (Brahimi Report). UN Document A/55/305 S/2000/809, 21 August 2000.
52. Woodward, D. (1997), *The IMF, the World Bank, and Economic Policy in Rwanda: Economic, Social and Political Implications*, OXFAM Commissioned Paper.
53. Woodward, S. (2003), "The Balkans: the Dangers of Democratisation Amidst Insecurity" in G. Cawthra and R. Luckham, *Governing Insecurity, Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Press, London.

ПРО ЗАХОДИ ГАРАНТУВАННЯ ПОСТКОНФЛІКТНОЇ БЕЗПЕКИ

Сурен Дж. Серайдаріан

Вступ

У цій статті будуть розглянуті необхідні для заходів гарантування постконфліктної безпеки компоненти, дозволені Хартією Організації Об'єднаних Націй. Залежно від того, чи було вжито ці заходи під час миротворчих операцій ООН, регіональною організацією, субрегіональною організацією або численними партнерами, намічається низка проблем, що вимагають вирішення для збереження стабільності миру й безпеки. До таких належить не тільки гарантування фізичної безпеки, але також і роззброєння, демобілізація й реінтеграція; забезпечення верховенства права й надання допомоги правосуддю перехідного періоду. Головний аргумент вирішення проблем досить простий: мир – це не відсутність війни, а демократія – це не проведення виборів.

Фізична безпека

Встановлення фізичної безпеки на визначеній території обов'язково буде мати першорядне значення при міжнародному втручанні. Незалежно від того, яка глава Хартії ООН – VI або VII – дозволяє здійснення операції, ці дії повинні покласти кінець насильству й гарантувати безпеку, як персоналу, так і цивільному населенню.

Звичайно, досягненню фізичної безпеки сприяють, насамперед, припинення вогню або укладання мирної угоди – заходи, що підтримуються миротворчими операціями. Така угода визначає легітимність операції серед протиборчих сторін, що не обов'язково може досягатися повноваженнями Ради безпеки ООН, оскільки може розглядатися як настанова ззовні. Припинення вогню або мирна угода – заходи, за які сторони, що підписалися, несуть відповідальність.

Один із суттєвих компонентів у такій угоді – створення комітету контролю над припиненням вогню, що складається з представників протидіючих сторін і міжнародного співтовариства. У Ліберії, наприклад, Всебічна мирна угода в серпні 2003 року заснувала Об'єднаний комітет контролю з військовими представниками трьох фракцій і Місії ООН у Ліберії (МООНЛ-UNMIL). Комітет, очолюваний Командуючим МООНЛ, виявився дуже корисним інструментом підтримки діалогу, знаходження точок дотику із фракціями, одержання необхідної інформації, і, що найбільш важливо, у колективному контролі припинення вогню й документування будь-яких порушень.

Роззброєння, демобілізація та реінтеграція

Хоча припинення вогню колишніми ворогуючими фракціями покладе кінець насильству, воно не обов'язково принесе стабільність. Тому ще одним – і вирішальним – компонентом мирної угоди є роззброєння, демобілізація й реінтеграція колишніх воюючих сторін, або РДР (DDR). Програми РДР тепер усе частіше включаються в мандати миротворчих операцій. Роззброєння спричиняє збір й утилізацію зброї й боєприпасів, у той час як демобілізація – процес, що скорочує чисельність збройних сил або тягне їхнє повне розформування. Мета процесу демобілізації – руйнування командної структури воюючої сторони. У випадку успішної демобілізації окремі «бійці» припиняють бути воюючими сторонами й починають усвідомлювати себе цивільними особами.

Далі – етап реінтеграції програми РДР, що кидає набагато більший виклик, ніж етапи демобілізації й роззброєння. Реінтеграція в цьому контексті означає соціально-економічне залучення экс-воюючих сторін до співтовариств. Якщо колишнім «бійцям» не нададуть кошти для існування, то вони, найбільш імовірно, стануть жертвою «риторики третього зайвого», включаючи воєначальників, які можуть обіцяти добробут в обмін на повернення до зброї.

Але, як можна возз'єднати колишні воюючі сторони, якщо немає відповідної державної структури, якщо співтовариства зруйновані, а рівень безробіття коливається в межах 70-80 %, що характерно для постконфліктних країн?

У постконфліктному суспільстві створення можливостей у галузі працевлаштування стає вирішальним компонентом у мирному процесі. Не тільки экс-воюючі сторони, але й інша вільна молодь повинні знайти життєздатні альтернативи ворожнечі й мародерству. Отже, надто важливо, щоб проекти реінтеграції були своєчасними, добре фінансованими й співвіднесеними із плануванням розвитку.

Але на сьогоднішній день, етап реінтеграції, у багатьох випадках, був відділений міжнародним співтовариством від етапів роззброювання й демобілізації. Роззброювання й операції демобілізації включені в мандати з підтримки миру й тому більше фінансуються через бюджет миротворчих операцій, реінтеграція ж залежить від добровільних внесків. Як свідчить приклад попередніх операцій у Сьєрра-Леоне й у цей час у Ліберії, це призвело до значних затримок і прогалин у програмі РДР, що провокувало хвилювання серед экс-воюючих сторін.

На це роз'єднання терміново варто звернути увагу, оскільки воно може згубно вплинути на майбутні мирні процеси. Потрібно серйозно розглянути можливість включення фінансування для повної програми РДР у бюджет майбутніх миротворчих місій.

Верховенство права

У цій статті ми намагаємось довести, що стійкий мир вимагає більшого, ніж просто фізична безпека. Серйозна спроба мирного розвитку суспільства включає економічний аспект. Крім того, економічний розвиток вимагає реформи управління, викорінювання корупції й створення демократичних установ. І для цього необхідне верховенство права.

Знищення верховенства права в кризових країнах спричинило ситуацію, коли насильство, бездоказові вбивства й порушення прав людини проходять безкарно, що, у свою чергу, призводить до правосуддя юрби й загального беззаконня. Коли людей можуть безладно позбавляти життя й майна, вони побоюються «інвестувати» майбутнє. А без «інвестицій» – будь то посівна майбутнього сезону, відправлення дітей у школу, купівля обладнання для бізнесу або приєднання до групи громадянського суспільства – не може бути ніякого розвитку.

Ми маємо потребу в поліції, що може запобігти злочину й віддати правопорушників під суд. Ми також маємо потребу в системі юридичних установ із судами, які можуть судити обвинувачуваних злочинців, і системі дисциплінарних покарань, здатній здійснити гуманне утримання засуджених. Повинна також існувати система з прав власності і юридичні канали для врегулювань суперечок. І надзвичайно важливо, щоб за всією структурою верховенства права спостерігали демократичні лідери, а посадові обов'язки відповідали міжнародно-правовим нормам і визнавали права людини. Поки є суспільна довіра до таких установ, будуть і підстави для миру й демократії.

Як показав досвід міжнародного співтовариства в Боснії, Хорватії, Сербії й Гаїті, підхід до проведення виборів без досить розробленої системи призвів не до демократії, а скоріше до повторного посилення попереднього корумпованого й деспотичного лідерства.

Здійснення інтегрованої стратегії верховенства права

МООНЛ була першою Місією ООН, що почала здійснювати інтегровану стратегію верховенства права. Як заступник спеціального представника Генерального секретаря в Ліберії, автор цієї статті працював у різних сферах місії, щоб послідовно актуалізувати верховенство права: реструктурування й підготовка нової поліцейської служби, забезпечення професіоналізму судової влади, підготовка штату установ дисциплінарного покарання; контролю за дотриманням прав людини.

Цей інтегрований підхід дозволив нам звертатися до таких проблем, як правосуддя з питань неповнолітніх на всіх етапах – починаючи з арешту, затримки поліцейськими й пред'явленням позову і закінчуючи слуханнями в суді й арештом неповнолітнього. Ми дійшли висновку, що життєво необхідним є використання миротворчими операціями інтегрованого підходу до верховенства права, оскільки це безцінний інструмент у побудові миру.

Реструктурування поліції (і армії)

У цьому пункті потрібно відзначити, що для реструктурування поліції – так само як і армії – надто важливо, щоб старі структури були повністю усунуті, а нові установи поповнювалися свіжими силами новобранців, відібраних шляхом відкритого й прозорого процесу й відповідно до погоджених стандартів. У цьому процесі не слід акцентувати увагу на різниці статі, етнічної й географічної належності.

Хоча представники колишньої армії й поліції можуть інтегруватися в знову створених структурах, проте, вони повинні пройти ті ж процедури відбору й перевірки, що й новачки. Щоб полегшити економічні труднощі й запобігти безладдю, важливо передбачити певну систему пенсій для тих, хто прослужив багато років, але не може бути кваліфікований для служби в нових установах.

Важливо підкреслити, що всі постконфліктні заходи безпеки повинні бути прагматичними. У Ліберії, наприклад, щоб уникнути прогалин при впровадженні в життя певних законів, МООНЛ було ухвалене рішення використати існуючу поліцію як тимчасову, поки належним чином буде підготовлена достатня кількість новачків. Тому внутрішні кандидати, пройшовши перевірку за фактами порушення прав людини в минулій діяльності, були відібрані й підготовлені як тимчасова поліцейська служба.

Ще один приклад: у зв'язку із загальним низьким рівнем освіти в країні, імовірно, виникне потреба приймати на роботу персонал з більш низьким рівнем освіти, ніж хотілося б. У такому випадку необхідною частиною професійного навчання буде загальна освіта.

Правосуддя перехідного періоду

Встановлення верховенства права після періоду запеклого конфлікту – надзвичайно гостра проблема, оскільки недавно вирішений конфлікт припускав широко розповсюджені порушення прав людини, порушення гуманітарних норм і сприяння безкарності. Але коли країна намагається перебороти жахливе минуле, це минуле повинне бути повністю проаналізоване через адекватне дослідження й відновлення правди.

Багато хто може виступити проти перегляду новітньої історії, наповненої болем. Вони скажуть, що таке дослідження може негативно вплинути на дослідження миру, порушити тимчасову політичну стабільність, призвести до відновлення воєнних дій і викликати небажане психологічне страждання. Вони стверджують, що для молоді, зокрема, корисно забути минуле. Однак, на противагу цим аргументам були поставлені інші: по-перше, ми не можемо змінити

минуле, але ми можемо разом створити краще майбутнє. По-друге, як сказав Джордж Оруелл, "хто керує минулим, керує майбутнім". Тому важливо, щоб у процесі аналізу було використано якнайбільше думок. По-третє, відновлення правди буде, на наш погляд, сприяти примиренню. Нарешті, важливість визнання неправильних дій і порушень, а також розкриття правди, звичайно, зображується як зцілення для жертв або тих, хто залишився живий. Травми минулого не зникнуть від того, що їх ігнорують.

Щодо порушень прав людини, то рішення, прийняті будь-яким перехідним урядом, повинні враховувати специфічні особливості соціального й політичного середовища, у якому воно функціонує. Воно повинне намагатися негайно або створити комісії з відновлення вірогідності й примирення, або призначити судовий розгляд, або й те й інше. "Простити й забути" – завжди привабливе вирішення – але рано чи пізно це виявиться не тільки марним, але навіть шкідливим. Є дві головні потреби, які будуть задоволені завдяки аналізу минулого: потреба вчитися на нещастях, щоб не повторити їх, і потреба гарантувати, що пам'ять тисяч нескінченно цінних людських життів не просто викреслена з історії.

Висновок

На закінчення хочу відзначити: для того, щоб мир був стійким, а демократія міцно вкоренилася, повинні відбутися кілька процесів. Такими є фізична безпека; роззброєння, демобілізація й реінтеграція колишніх воюючих сторін; відновлення верховенства права й ретельне дослідження зловживань і порушень, зроблених під час конфлікту.

Повинне бути акцентоване щось важливе, про що згадується у всій статті, а саме: для того, щоб мирний процес мав шанс бути успішним, у нього повинні бути щиро залучені воюючі сторони. Постконфліктні заходи безпеки можуть бути відмінно розплановані й розкладені, але якщо не будуть притягнуті люди, яким вони, як передбачається, повинні допомагати, то заходи будуть неефективні. Найбільшим викликом міжнародному співтовариству є залучення всіх організаторів – колишні фракції, цивільне суспільство, лідерів перехідного періоду – на кожному етапі реорганізації.

ЧАСТИНА II.

ОГЛЯД НЕДАВНИХ МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЙ

УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ У ПОСТКОНФЛІКТНОМУ

АФГАНІСТАНІ: ВИКЛИКИ МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННЮ

Річард Понзіо

Анотація

Після холодної війни міжнародні суб'єкти почали процес реформування й демократизації сектора безпеки в зачеплених конфліктом суспільствах, що стало центральним компонентом миротворчої стратегії. Без демократичного контролю передбачувані гаранті безпеки продовжують розглядатися як найбільша загроза. Коли Міжнародні сили сприяння безпеці (МССБ - ISAF) почали свої дії в Афганістані 20 грудня 2001 року, після втручання коаліції, керованої ООН, міжнародне співтовариство визнало, що зусилля з реконструкції країни залежали від стану миру в ній. МССБ, однак, були створені тільки як тимчасовий захід, щоб забезпечити впевненість і час, необхідний для створення місцевого сектора безпеки. В угоді з тимчасових заходів в Афганістані до створення постійних урядових закладів від 5 грудня 2001 року, зазначено, що відповідальність за гарантування безпеки в Афганістані, в остаточному рахунку, покладено безпосередньо на мешканців країни.

Була проведена експертиза умов, з якими зіткнулися міжнародні суб'єкти в процесі надання допомоги місцевим органам гарантуванню безпеки в Афганістані після більш ніж двох десятиліть конфлікту. Ця стаття надає практичні рекомендації для урядів й організацій, залучених до процесу вдосконалення управління сектором безпеки після війни. Незважаючи на несприятливі умови – спочатку повільний початок, разом з неприборканою місцевою «політикою заступництва» у межах сектора безпеки й супердержаву, стурбовану більш вузькою стратегічною метою «війни з терором», – деякий прогрес був досягнутий. Проте, багато чого ще має бути зроблено. Більш того, тепер потрібно більше інвестицій у суспільне управління безпекою Афганістану, ніж якби із самого початку було приділено належну політичну увагу й надано засоби – як фінансові, так і технічні – на перетворення цього життєво важливого сектора. Крім того, потенційно мінливе протистояння між старими й новими формами влади відносно сил безпеки повинне бути вміло врегульоване через безліч ініціатив, включаючи 1) заходи для «розміщення» відібраних співробітників міліції в демократичних установах управління, 2) заходи щодо поліпшення місцевої координації серед різних компонентів управління суспільною безпекою та

стратегії реформи, 3) примусове застосування суворих квот для забезпечення рівного етнічного представництва в установах суспільної безпеки, 4) безпосереднє залучення співтовариств до зміцнення установ управління суспільною безпекою, 5) розширення процесу роззброєння, демобілізації й програми реінтеграції незаконних збройних угруповань, крім афганських сил міліції.

Вступ

Поряд з надзвичайним рівнем бідності, широко розповсюджена політична несправедливість і соціальні заборони сприяли небезпечному стану і виникненню запеклого конфлікту протягом двох минулих десятиліть в Афганістані. Давній конфлікт створював умови для процвітання тероризму в країні й у сусідньому регіоні. Постійна загроза з боку терористичних елементів у дуже несталій сфері безпеки визначила втручання коаліції ООН в Афганістані 7 жовтня 2001 року, що стало потужною міжнародною відповіддю на першопричини тероризму, бідності й поганого управління в цій країні. У центрі миротворчої стратегії міжнародного співтовариства перебуває Боннська угода¹, що визначає орієнтири для першого етапу політичного процесу зі створення місцевої демократичної системи правління.

У той час, коли деякі коментатори стверджують, що заохочення демократичних установ в Афганістані – нереальна й помилкова частина програми реконструкції країни², всеосяжний підхід, прийнятий міжнародним співтовариством, дотримувався протилежної думки: люди Афганістану ніколи не будуть бачити міцного миру й громадської безпеки, не маючи основних відкритих і відповідальних установ правління. Зокрема, поліція, збройні сили, судова влада й інші установи безпеки (як установлені законом, так і ненормативні) повинні підлягати суворому демократичному цивільному контролю. Реформування сектора безпеки (PCB - SSR) припускає обов'язкове формування підґрунтя для просування більшості інших галузей реконструкції. Головні міжнародні донори й Організація Об'єднаних Націй сприяли розвитку цієї галузі як національно пріоритетної.

Цілі статті: визначити міжнародних суб'єктів, що підтримують відновлення сектора безпеки Афганістану, висвітлити суттєві компоненти прийнятої стратегії, принципи розподілу обов'язків між міжнародними й місцевими суб'єктами й розглянути хід демократичного розвитку. Особливу увагу ми приділяємо оцінці інтеграції всіх збройних груп в офіційні сили безпеки за допомогою Об'єднаного органу координації, створеного в січні 2002 року з метою забезпечення тісного співробітництва Тимчасового уряду, МССБ й Організації Об'єднаних Націй. Це зумовило проведення в ООН великої демобілізації (керована ООН Програма розвитку з основною

¹ Угода про тимчасові заходи в Афганістані до відновлення постійних урядових установ, підписана 5 грудня 2001 року в Бонні, Німеччина.

² Для прикладу див.: Marina Ottaway and Anatol Lieven, "Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality", Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 12 January 2002.

фінансовою підтримкою з Японії), також були докладені певні зусилля з боку США (з підтримкою із Франції й Великобританії) для створення нової афганської Національної армії. Далі дослідження оцінює проведені німцями багатобічні заходи щодо створення, підготовки й підтримки (моральної й матеріального) афганської національної поліції. Нарешті, відповідно до вимоги Боннської угоди щодо створення Судової Комісії й незалежної Комісії з прав людини, ми аналізуємо зусилля, докладені ООН і низкою країн – Італією, Канадою, Великобританією – з підготовки чинного правосуддя, здійснення правового виховання й визнання прав людини.

Проведений нами аналіз дозволив визначити найскладніші суспільні проблеми безпеки, що стоять перед Афганістаном сьогодні, і дії, які необхідно почати як місцевим, так і міжнародним суб'єктам для посилення національного компонента в установах суспільної безпеки. Ми пропонуємо деякі висновки, спрямовані на створення життєздатної місцевої влади в управлінні установами безпеки Афганістану, розглядаємо перехідний етап в Афганістані, з початку 1990-х, від традиційної підтримки миру до «демократичної побудови миру», відзначаємо підвищену увагу до створення професійних, керованих цивільною особою й етнічно врівноважених секторів безпеки в знівечених війною суспільствах.

2. Афганістан: від втручання до реконструкції

Після виводу радянських військ з Афганістану, в 1988-89 р. і наступної відмови Сполучених Штатів від військового й політичного впливу Афганістан успадкував беззаконну й слабку державу, підірвану економіку й численні збройні групи по країні³. В 1992 році після краху комуністичного режиму, проведеного Наджибулою, конкуруючі моджахедські воєначальники суперничали за контроль над Кабулом, що призвело до подальшого розпаду держави. Вакуум влади й наступна злочинність поклали в 1994 році початок руху "Талібан", що прагнув встановити чистий ісламський режим з військовою допомогою в основному Пакистану й Саудівської Аравії. Хоча лідери "Талібанау" захопили до середини 1998 року управління більшою частиною Афганістану, Національний Ісламський Об'єднаний фронт порятунку Афганістану, більш відомий як "Північний Союз" і створений з колишніх моджахедських фракцій, протримався доти, поки коаліційні об'єднані сили США не приєдналася до них, щоб відсторонити "Талібан" від влади в листопаді 2001 року.

Ситуація в Афганістані була визначена як «гуманітарна надзвичайна ситуація», що підтверджувалося збільшенням кількості терористичних актів, у яких підозрювалися рух «Талібан» й організація «Аль-Каїда». Вирішення афганських питань було включене до глобальної програми безпеки наприкінці 1990-х. Після терористичних нападів 11 вересня 2001 року Сполучені Штати спочатку висловили своє незадоволення відмовою видати лідерів Аль-Каїди й

³ Barnett Rubin *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven, 2002.

потім почали дії проти руху "Талібан". На підставі оцінок минулих подій експерти програм міжнародної безпеки встановили зв'язок між терористичними погрозами безпеці окремих країн і загрозами людській безпеці, з чим щодня зіштовхувалися жителі Афганістану⁴.

Погляд на Афганістан

Населення	28,5 млн. (оцінка за станом на липень 2004 р.)
Етнічні групи	Пуштуни – 42%; таджики – 27%; узбеки – 9%; хазари – 9%; аймаки – 4%; туркмени – 3%; белуджі – 2%; інші – 4%
Релігії	Суннітський іслам – 80%; шиїтський іслам – 19%; інші – 1%
ВВП	20 млрд. дол. США (паритет платоспроможності)
Зовнішній борг	8 млрд. дол. США двостороннього, плюс 500 млн. дол. США багатобічного
Основний експорт	Фрукти, горіхи, килими, напівкоштовні камені, шкірсировина, опій
Основний імпорт	Продовольство, нафта, засоби виробництва, текстиль

Джерело: World Factbook ЦРУ, 2004 р.

Основна причина відновлення сектора безпеки в Афганістані

Спустошений більш ніж двома десятиліттями громадянської й міжнародної війни в поєднанні з недавньою тривалою засухою й всюдисущими фугасами й «калашниковими», Афганістан сьогодні стикається з безпрецедентними труднощами в гарантуванні миру й надією на нього більш, ніж 28 мільйонів осіб. Поняття «конфлікт» у ситуації Афганістану має на увазі руйнування вже існуючого соціального порядку⁵. Новий громадський порядок зародився в триваючій боротьбі за владу, в умовах насильства й неповаги до встановлених порядків, пов'язаних з попередніми правителями. Однак зусилля з відбудови країни й гарантування безпеки населення ще продовжували б зіштовхуватися із серйозними ризиками, якби засоби для законного застосування сили не були піддані демократичному цивільному контролю.

Із самого початку міжнародні й місцеві лідери відбудови Афганістану визнали, що створення функціонуючої держави вимагало забезпечення основного рівня безпеки. Відкрите й

⁴ Див. доповідь, представлену на Міжнародному симпозиумі по безпеці людства в Токіо, 15 грудня 2001г.: Barnett Rubin, "Afghanistan and Threats to Human Security".

⁵ Щодо огляду різних ступенів Афганського конфлікту див. доповідь, представлену на симпозиумі, що спонсорується спільно Азіатським співтовариством і Радою Карнегі по етиці і закордонним справам, Нью-Йорк, 18 травня 2001 г.: "Building Peace and Civil Society in Afghanistan: Challenges and Opportunities"

відповідальне правління могло б згодом знайти сили, закладаючи стійкі основи для підтримки порядку й управління розвитком. Навпаки, реконструкція й довгостроковий розвиток суспільства були б затримані в Афганістані, якби збройні сили, поліція й інші установи, пов'язані з безпекою, лідирували в майбутніх демократичних установах або залишалися непередбачуваними, роздробленими й анархічними (див. блок 1)⁶. Проте, ситуація сприяла тому, що смертоносний конфлікт в Афганістані не зруйнував повністю країну.

Блок 1. Хто є хто в секторі безпеки

Органи безпеки країни можуть включати низку суб'єктів⁷:

- *Організації, що мають мандат на застосування сили*: збройні сили, поліція, воєнізовані сили, служби розвідки (військової й цивільної), секретні служби, берегова охорона, прикордонна охорона, митні служби, резервні й місцеві підрозділи безпеки (сили цивільної оборони, національна гвардія, президентська гвардія, міліція).
- *Органи громадського управління й контролю*: президент і прем'єр-міністр, радники з питань національної безпеки, законодавча влада й обрані законодавчі комітети, міністерства оборони, внутрішніх справ, іноземних справ, звичайна й наслідувана влада, органи фінансового управління (фінансові міністерства, бюджетні установи, підрозділи фінансового аудиту й планування), організації цивільного суспільства (колегії цивільного розгляду, комісії громадських скарг).
- *Установи правопорядку й правового примусу*: судові, міністерства юстиції, в'язниці, служби кримінального розслідування й судового переслідування, комісії з прав людини й омбудсмени, виправні служби, звичайні й традиційні системи правопорядку.
- *Ненормативні сили безпеки*: визвольні армії, партизанські армії, підрозділи особистих охоронців, приватні компанії охорони, політична партія народного руху.
- *Ненормативні групи громадськості*: професійні групи, посередники, дослідницькі організації, адвокатські організації, релігійні організації, неурядові організації, НДО.

Як у демократичних, так і у недемократичних країнах, громадські установи управління безпекою часто виявляються захопленими екстремістськими політичними діями або сторонами. Або, як свідчить приклад Афганістану, установи безпеки можуть фактично залишатися в приватних руках – у воєначальників, воєнізованих груп або приватних компаній безпеки – і, таким чином, сприяти порушенню прав людини й правопорушенням. У випадку Афганістану такі

⁶ UNDP, Human Development Report 2002, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 86.

⁷ Ball, Nicole and Kayode Fayemi (eds.), Security Sector Governance in Africa: A Handbook, Centre for Democracy and Development, Lagos, 2004.

ситуації можуть серйозно підірвати досягнення Боннського процесу, бо засоби для законного застосування сили не підлягають демократичному громадському контролю. Без цього контролю передбачувані гарантії безпеки афганських громадян продовжували б розглядатися як найбільша загроза.

Керування суспільною безпекою й Боннська угода

Боннська угода говорить, що відповідальність за гарантування безпеки й громадського порядку в Афганістані покладена безпосередньо на афганців. Більш визначено Боннська угода пропонує, що «після офіційної передачі влади, всі моджахеди, афганські збройні сили й збройні групи в країні повинні перейти під командування й контроль Тимчасової влади й бути реорганізованими відповідно до вимог нової афганської безпеки й збройних сил»⁸.

Однак учасники переговорів ООН з питань Афганістану визнали, що необхідно певний час для того, щоб нові афганські сили безпеки були «повністю відновлені й функціональні», і що за цей час повинні бути проведені інші заходи щодо гарантування безпеки. Зокрема, вони просили Раду Безпеки ООН розглянути розгортання підмандатних ООН сил одночасно як «допомогу в гарантуванні безпеки для Кабулу і його прилеглих районів» і «як відповідні дії, активно розширювані в напрямку до інших міських центрів й інших територій»⁹.

Після ухвалення відповідного Рішення Радою Безпеки 1386 (2001) від 20 грудня 2001 р., були створені Міжнародні сили підтримки безпеки, тоді ж міжнародне співтовариство визнало, що всі зусилля з відбудови в Афганістані залежать від країни, що перебуває в стані миру. Однак, будучи переданою під керівництво НАТО в серпні 2003 р., МССБ завжди розглядалася тільки як тимчасовий захід, покликаний забезпечити стабільність і час, необхідний для створення місцевого сектора безпеки. Донедавна західні країни, що фінансують і забезпечують більшість військ МССБ, з небажанням ставилися до розширення його дій за межі Кабула, припускаючи, що це (разом з особливим небажанням Сполучених Штатів розширювати МССБ) спричинить силові методи вирішення конфліктів, перш ніж будуть досягнуті цілі «війни з терором».

Сторони, що підписують Боннську угоду, на додаток до створення тимчасових сил міжнародної безпеки, просили про надання іноземної технічної й фінансової допомоги на освіту й навчання сил з підтримки безпеки в Афганістані й збройних силах. Крім того, Боннська угода спричинила створення Судової комісії для «відновлення внутрішньої системи правосуддя відповідно до Ісламських принципів, міжнародних стандартів, верховенства права й афганських юридичних традицій» і незалежної Комісії з прав людини, в обов'язки якої входять «контроль за дотриманням прав людини, дослідження порушень прав людини й розвиток внутрішніх установ з

⁸ Угода про тимчасові заходи в Афганістані до відновлення постійних урядових установ, підписана 5 грудня 2001 р. в Бонні, Німеччина, стор. 4.

⁹ Там же, Додаток I.

прав людини»¹⁰. Знову ж, з огляду на надзвичайно низький рівень можливостей і перспектив мобілізації ресурсів зсередини цих установ після двадцяти трьох років громадянської війни й іноземного вторгнення, афганські представники ООН й інші міжнародні партнери шукали підтримки в Бонні.

Зібрання в Бонні (27.11. – 5.12.2001) надало громадянам Афганістану історичний шанс вийти із тривалого конфлікту. Крім сприятливого середовища безпеки, створеного втручанням за підтримки ООН і бажанням миру афганської сторони, що підписала Боннську угоду, швидка згода, досягнута в Бонні, може бути також пояснена переговорами «Римського процесу» за участю колишнього короля Шаха Заїра¹¹. Римський підхід запропонував традиційні засоби скликання *Лойя джирга* («Велика рада старшин» на пушту), щоб знайти вихід з невирішених конфліктів в Афганістані. Хоча документ недосконалий, важливою особливістю Боннської угоди було надання руху змістовному політичному процесу, який би насамперед запускався локально¹², із установленими механізмами, пристосованими до різних зацікавлених груп і впливових осіб всієї країни. Успіх може бути досягнутий тільки тоді, коли громадяни Афганістану будуть упевнені, що державою керує центральний уряд, а повноваження регіональних воєначальників при цьому ослаблені¹². У наступній частині статті ми продемонструємо, що найважчі виклики складного політичного переходу в Афганістані полягали в докладанні зусиль для перетворення й створення демократичного громадянського контролю за громадськими установами управління безпекою, лояльними до нового центрального уряду.

3. Афганська Стратегія керування суспільною безпекою й поділ обов'язків між основними суб'єктами

Реформа сектора безпеки є основною передумовою до відтворення нації, яку сьогоднішні батьки сподіваються залишити для майбутніх поколінь.

Президент Афганістану Хамід Карзай, 30 липня 2003 р.

З перших днів втручання Генеральний секретар ООН відзначав першочерговий пріоритет

¹⁰ Там же, стор. 2-3.

¹¹ Інтерв'ю з р. Нурулах Делаварі, керівником і президентом *Да Афганістан банку* (центральний банк Афганістану) від 20 березня 2005 р.

¹² Спеціальний представник генерального секретаря ООН Лакдар Брахімі прагнув укріпити місцеве керівництво процесом, коли розглядав структуру плану Місії допомоги ООН в Афганістані як «інтегрованої місії, яка буде «легкою прогулянкою», утримуючи міжнародну присутність в межах мінімальної необхідності, тоді як на афганських колег буде покладена максимальна кількість ролей». З брифінгу в Раді безпеки Спеціального представника Генерального секретаря в Афганістані (6 лютого 2002г.).

¹² Інтерв'ю з р. Еркан Муратом, колишнім керівником в Афганістані програми ООН з розвитку країни (2002-2004), від 19 березня 2005 р.

швидкого створення перетвореного сектора безпеки в Афганістані, який би «керувався міжнародним гуманітарним правом і законом про права людини»¹³. Незабаром після того, як Міжнародні сили сприяння безпеці оголосили, що вони перебувають у повній готовності діяти за призначенням, 18 лютого 2002 року, Генеральний Секретар підтримав запити афганського Голови тимчасового уряду, Хаміда Карзая щодо поширення багатонаціональних сил поза Кабулом, щоб продемонструвати міжнародному співтовариству виконання мирних зобов'язань і зобов'язань з питань безпеки в Афганістані. Що стосується зміцнення місцевої влади шляхом створення нових громадських установ з управління безпекою, система ООН знаходилася в сприятливому положенні для подальшого посередництва при зустрічах всіх афганських сторін у надзвичайно делікатних питаннях – про роль сил безпеки, їхньої системи керування й чисельності, про демобілізацію різних діючих сил народного руху, що відповідало положенням Боннської угоди¹⁴.

Для спостереження над процесом об'єднання всіх збройних груп в офіційні сили безпеки у січні 2002 року був створений Об'єднаний координуючий орган, що гарантує тісне співробітництво між афганською Тимчасовою владою, МССБ й Організацією Об'єднаних Націй. В галузі створення, підготовки й підтримки афганської національної поліції Німеччиною були організовані дві зустрічі з кількома донорами в січні й лютому 2002 року в Берліні. Після цих зустрічей була проведена у квітні 2002 року в Женеві нарада головних донорів, що визначило афганську програму реформи сектора безпеки¹⁵. Таким чином, Програма з реформування сектора безпеки в Афганістані, початково врівноважена і враховуюча думки й потреби керівництва місцевих афганських акціонерів, що діє в дусі Боннської угоди, згодом раптово була поведена убік, на розсуд донорів, які вирішили продемонструвати виборцям (і платникам податків), що їхні головні зусилля були спрямовані на запобігання повторного розпаду Афганістану й можливості викриття терористів, що потенційно загрожують Заходу.

Втілена донором програма, була складена в Женеві й розподілила обов'язки «провідної нації» у межах однієї з п'яти найважливіших сфер і напрямків для кожної з наступних п'яти країн-донорів: Сполучені Штати (військова реформа); Німеччина (поліцейська реформа); Італія (судова реформа); Великобританія (боротьба з наркотиками) і Японія (роззброювання, демобілізація й реінтеграція экс-воюючих сторін)¹⁶. З одного боку така стратегія допомогла гарантувати головним громадським установам управління безпекою, одержання великих фінансових і технічних засобів, принаймні, від одного основного донора. З іншого боку, такий поступовий підхід був не в змозі забезпечити ефективну координацію або навіть основну послідовність етапів розвитку установ, тісно пов'язаних із сектором безпеки. Нестача політичної згоди очевидна сьогодні серед головних

¹³ Доповідь Генерального секретаря ООН з питання «ситуації в Афганістані і її значення для міжнародного світу і безпеки» (18 березня 2002 р.) A/56/875-S/2002/278, стор. 9-10.

¹⁴ Anja Manuel and P.W. Singer, "A New Model Afghan Army", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.4, July/August 2002, p. 50.

¹⁵ Mark Sedra, "Introduction" in Mark Sedra (ed.), *brief 28 Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector*, Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2003, p. 11.

¹⁶ Там же, стор. 11

міжнародних і місцевих суб'єктів у Кабулі, і упорядкування програм реформування цих п'яти напрямків не відповідає один одному¹⁷. Отже, навіть якщо, наприклад, судова влада демонструє деякі поліпшення в рамках професіоналізму й досягнень, такий факт може істотно похитнути поліцейські сили, які не в змозі затримати злочинця й засудити його в судовому порядку.

Також програма реформування сектора безпеки в Афганістані занадто часто відокремлюється від плану більш широкої побудови миру й реконструкції в країні. Наприклад, Сполучені Штати – основний донор підтримки нової афганської Національної армії – неодноразово ставили під загрозу зусилля в галузі побудови єдиної національної сили, що підкоряється демократичному громадському контролю. К.Б.Харвікен, А.Стренд, А.Сухрке відзначають: *«співпрацюючи з місцевими командуючими для вистежування підозрюваних ворожих одиниць, американські сили сприяють самому існуванню воєначальника і пов'язаним із цим проблемам. Практика озброєння, підготовки й оплати місцевих підрозділів міліції була формально визначена як політичне завдання на початку 2004 року. У результаті воєнних дій США підпорядкували питання демократичного розвитку й прав людини потребам тісного робочого співробітництва з афганськими військовими командуючими як на національних, так і на місцевих рівнях»*¹⁸.

Без системної перебудови влади й політичного впливу регіональних і місцевих голів міліції, програма реформи установ суспільної безпеки, визначена у квітні 2002 року в Женеві й пізніше розроблена на основі кількох детальних політичних документів, навряд чи буде реалізована протягом тривалого часу. Можливо, ця ситуація слугує політичним чинником номер один, що ускладнює мирне майбутнє в Афганістані. Значне просування в реалізації основних цілей Боннської угоди за допомогою інвестування сектора безпеки країни, що має демократично відповідальний і сильний центральний уряд можливе, оскільки цей крок дозволить «закінчити трагічний конфлікт в Афганістані й просунути національне примирення, тривалий мир, стабільність і повагу прав людини в країні»¹⁹.

На наступних сторінках цієї статті ми розглянемо мандати й дії місцевих і міжнародних суб'єктів щодо трьох ключових сфер реформи сектора безпеки: а) створення нової афганської Національної армії; б) поновлення діяльності поліцейських служб; в) перезатвердження судової влади й заснування нових органів з прав людини. Для кожної установи або низки установ наведена

¹⁷ Інформація з особистого спілкування з менеджером регіонального офісу РДР Нових починів Афганістану, 29 березня 2005г. Подальша критика підходу «керівної нації» полягала в тому, що «він звужує масштаб реформи і дуже залежить від забезпечення провідного донора». Див. також матеріали «Мінімальні інвестиції, мінімальні результати: невдача політики безпеки в Афганістані» (Michael Bhatia, Kevin Lanigan and Philip Wilkinson, AREU Briefing Paper), представлені підрозділом досліджень і оцінки в Афганістані, Кабул, червень 2004 р., стор. 3.

¹⁸ Kristian Berg Harpviken, Arne Strand, and Astri Suhrke, “Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years After Bonn”, PRIO and CMI Report, the International Peace Research Institute and Chr. Michelsen Institute, Oslo and Bergen, 2004, p. vii.

¹⁹ Угода про тимчасові заходи в Афганістані до відновлення постійних урядових установ, підписана 5 грудня 2001 р. в Бонні, Німеччина, стор. 1.

коротка оцінка просування, що визначає рівень і природу співробітництва між місцевими й міжнародними суб'єктами, а також ступінь, за якого їхні об'єднані зусилля сприяють суспільному гарантуванню безпеки.

Створення нової афганської Національної армії

Незабаром після створення Тимчасового уряду Афганістану почалися гарячі суперечки між афганцями і їхніми міжнародними партнерами про роль, розмір, командну структуру й поточні витрати нової Національної армії. Під тиском МССБ Тимчасовий уряд спочатку склав бюджет для 60-тисячної армії, хоча впливові афганці, включаючи тимчасового Міністра оборони, маршала Мохамеда Касима Фахима, думали, що армія буде нараховувати приблизно 200 тисяч осіб протягом 18 місяців²⁰. Факт матеріально скрутного й з обмеженими можливостями центрального уряду в Кабулі спочатку робив очевидною необхідність значної іноземної допомоги для виплати грошового постачання солдатам і поліції, що стало б стимулом до рятунку від прихильності до воєначальників²¹.

Услід за пропозиціями МССБ і Тимчасового уряду щодо чисельності й структури майбутньої афганської Національної армії (АНА) Сполучені Штати почали відігравати провідну роль у цій вирішальній галузі реформування сектора безпеки. Франція запропонувала допомогу в підготовці офіцерського складу в рамках нової армійської структури, Великобританія й Німеччина допомогли навчанню окремої президентської охорони, що дислокується у столиці, а Великобританія пізніше допомогла в підготовці сержантів.

Перше головне завдання на шляху створення багатоетнічної й нефракційної АНА полягало в розробці рекомендацій щодо взаємодії з «перехідною» армією, пізніше названою «афганські Сили міліції», що складається з різних фракцій, опозиційних Талібану²².

Заявлена початкова кількість військовослужбовців повинна була становити 800000 – 1000000 осіб²³, фактична чисельність солдат «на дійсній військовій службі», за оцінками, наближалася до 200000. Призначення різних регіональних і місцевих воєначальників – замість викритих у серйозних порушеннях прав людини – генералів і командуючих в афганських силах міліції було узаконене новим центральним урядом як тимчасове, але все-таки необхідний засіб

²⁰ Glenn Kessler, “Bush’s Afghan policy is disputed”, International Herald Tribune, 22 May 2002. Пізніше, в 2002 р., Міністерство оборони понизило плановану чисельність до меж 140-150 тисяч - число, яке все одно залишалася завищеною в порівнянні з поточними пропозиціями країн-донорів (Jane’s Defence Weekly, 13 November, 2002).

²¹ Barnett Rubin, “Afghanistan and Threats to Human Security”, paper delivered at the International Symposium on Human Security in Tokyo, 15 December 2001, p. 10.

²² Див. обговорення питання АМС, запропонований Міжнародною кризовою групою “Disarmament and Reintegration in Afghanistan”, ICG Asia Report No. 65, International Crisis Group, Kabul and Brussels, 30 September 2003.

²³ Antonio Giustozzi, “The politics of military reform in Afghanistan”, in State Reconstruction and International Engagement (provisional title), Palgrave Macmillan, London, forthcoming, p. 2.

безпеки²⁴.

«Шура-і-іслам» (Shura-i-Neza), таджицька фракція «Джаміат-е-Іслами» (Jamiat-i-Islami) – «Ісламського товариства Афганістану», натискала на міністра Фахіма, що контролює вищі чини в Міністерстві оборони й виступаючого за припинення «політики заступництва», що переважала в рішеннях про комплектування афганських сил міліції й передачі центральних урядових ресурсів. Американські виплати місцевим збройним групам, мобілізованим проти «Талібану», у 2002 році дозволили наблизити до потрібної кількості сили афганської міліції, що ускладнило процес створення об'єднаної професійної Національної армії, головні вимоги до якої були наступними: відповідність вкладеним витратам, керованість, розумна чисельність. Міністерство оборони було не здатне виплатити зарплати, а американська щедрість була знижена, тому тільки близько 75 000 службовців афганської міліції були забезпечені фінансово при сприянні Міністерства до середини 2002 року²⁵. Для успішного створення нової Національної армії необхідно було провести програму повного роззброєння, демобілізації й реінтеграції (РДР), поряд з радикальним реструктуруванням Міністерства оборони.

На зустрічі країн-донорів у Токіо в січні 2002 року Японія зобов'язалася підтримувати процес РДР, що офіційно розпочався в липні 2003 року як «Програма нових ініціатив Афганістану». Для цієї ініційованої урядом програми під керівництвом Програми Розвитку ООН (ПРООН) і Місії допомоги ООН Афганістану (МПООНА) Японія дотепер надала близько 90 мільйонів доларів США, ставши при цьому, безумовно, найбільшим донором. Ця всебічна програма РДР була спрямована на «роззброєння десятків тисяч офіцерів/солдатів і надання їм освіти, навчання й/або можливої зайнятості, виходячи з їхніх потреб, інтересів і навичок»²⁶. Проект програми заохочує співробітництво місцевих силових структур, ПРООН й офіцерів МПООНА з урядовою Комісією з роззброєння, Секретаріатом з демобілізації і реінтеграції, Міністерством оборони й інших відповідних міністерств (наприклад, сільського господарства й освіти), а також місцевими неурядовими організаціями в розгортанні дій зі збору зброї, уповноваженні членів афганських сил міліції й забезпеченні колишніх солдатів альтернативними засобами до існування в цивільному секторі. За допомогою програми регулярної взаємодії персоналу з посадовими особами Міністерства оборони, уряд посів «керівне місце» у плані прийняття основних рішень, а широкий діапазон місцевих думок обговорювався в уряді, формулювалися певні стратегії, пов'язані з програмою²⁷.

²⁴ Детально система військового командування, підтримувана АМС, розглянута: Antonio Giustozzi, "Respectable Warlords? The politics of state-building in post-Taliban Afghanistan", Crisis States Programme Working Paper 33, London School of Economics Development Research Centre, London, September 2003, and Mark Sedra, "Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan", BICC Paper 25, Bonn International Center, Bonn, 2002.

²⁵ Місія допомоги ООН Афганістану, посилення афганської організації дослідження і оцінки, *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance*, accessed on 20 March 2003 <http://www.areu.org.af/searchResultguide.asp>.

²⁶ Afghanistan's New Beginnings Programme, Programme Summary, accessed on 20 March 2003 at www.undpanbp.org/Overview/programme%20summary.htm on 28/03/2005.

²⁷ З особистого спілкування з менеджером регіонального відділення РДР програми нових починів

Зазвичай РДР є однією із найскладніших і найризикованіших операцій у будь-якому мирному процесі. Серед головних труднощів, з якими зіштовхується афганська програма, є:

- а) визначення фактичного числа осіб афганських сил міліції, які будуть демобілізовані;
- б) усунення відносин між фракційними лідерами і їхніми військами, насамперед, командирів старшого й середнього рівня;
- в) координація з афганською Національною поліцією й афганською Національною армією в гарантуванні безпеки після демобілізації афганських сил міліції в регіоні;
- г) споконвічне небажання США і європейських держав підсилити групи міліції або залучити міжнародних військових спостерігачів²⁸;
- д) підтримка впевненості в економіці й можливостях альтернативних засобів до існування серед тих, хто включений у програму, – порівняно з прибутком, одержуваним шляхом незаконних дій, пов'язаних з діяльністю міліції.

Для багатьох регіональних командуючих як в афганських силах міліції, так й у приватних групах міліції, ключове питання, що могло б мати значення для програми РДР і будь-якої майбутньої національної армії, було зосереджене навколо керівництва Міністерством оборони маршалом Фахимом і його послідовниками (поряд з контролем його фракцією Управління Національної безпеки, Міністерства закордонних справ і Міністерства внутрішніх справ). Визнаючи цю ситуацію негативною для афганської стабільності й демократичного розвитку, основним іноземним силам удалося в серпні 2002 року, гарантувавши згоду міністра Фахима, призначити на 30 з 38 посад у Міністерстві оборони нових людей, названих тодішнім афганським Головою Перехідного уряду Хамідом Карзаєм. Знадобився термін до лютого 2003 року, щоб назвати половину цієї групи. З огляду на повільний темп у подоланні етнічної нестійкості Міністерством оборони, США й ООН втрутилися в цей процес шляхом введення чотирьохфазової програми реформування, розпочатої у вересні 2003 року і призначеної значно змінити керівний склад як на вищих, так і на нижчих рівнях Міністерства.

Після РДР і реструктурування Міністерства оборони виник ще ряд істотних викликів створенню нової афганської Національної армії: вербування, навчання й фінансове забезпечення солдатів. Щоб розв'язати ці проблеми, США за підтримкою Франції створили Кабульський Центр військової підготовки й почали перший десятитижневий навчальний цикл 14 травня 2002 року для 1 500 новобранців (два батальйони когорти). З моменту створення Національної армії, що нараховує сьогодні близько 22 000 солдатів й офіцерів, включаючи 16 000 осіб у п'яти корпусах

Афганістану, 30 березня 2005 р.

²⁸ Barnett Rubin, "Identifying Options and Entry Points for Disarmament, Demobilization, and Reintegration in Afghanistan" in Mark Sedra (ed.), brief 28 Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector, Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2003, p. 44.

Кабула, Гардеза, Кандагара, Герата й Мазар-і-Шаріфа, графік навчання був прискорений, що дозволило навчатися одночасно 3 000 солдатам²⁹.

Усе це дозволило уряду трохи переглянути питання про кількісний склад Національної армії (70 000 осіб) до грудня 2006 року³⁰. США покривали перший рік бюджету АНА (2002), оцінений в 235 мільйонів дол., ще 600 млн. дол. США були витрачені у 2003 році в основному на оборонну інфраструктуру³¹. Хоча матеріально-технічні можливості армії усе ще обмежені, нещодавно їм дали сучасну систему зв'язку. До 2011 року очікується, що АНА буде в повній боєздатності, хоча США сподіваються досягти цього результату до 2009 року.

Хоча Міністерство оборони спочатку погіршило проведення внутрішніх реформ, до початку 2003 року все-таки були внесені зміни в питання про укомплектування персоналом. Крім того, у жовтні 2004 року Міністерство оборони визначило свою першу Національну військову стратегію, поступово окреслюючи широкі завдання, роль, склад і необхідні реформи нової афганської Національної армії. Стратегія позитивно відповідає на запити з поліпшення стандартів для підстави більш деполітизованої й багатоетнічної армії, а також для визначення потреби в новій армії, що відповідає «сучасним стандартам і принципам, що практикуються в коаліції й демократичних країнах»³². З іншого боку, після створення сильної 70-тисячної АНА наступна стадія розвитку передбачена офіційними особами Міністерства оборони Афганістану й тягне розширення армії до 150 000 осіб і збільшення резерву приблизно в три рази³³. Як і у 2002 році, така честолюбна мета може потрапити під серйозну критику основних країн-донорів, починаючи зі США. Навіть з обмеженням до 70 000 осіб бюджет АНА буде значною мірою залежати від іноземної підтримки протягом кількох наступних років.

Оцінка прогресу

Як відзначалося раніше, обмеження влади регіональних і місцевих воєначальників, що відбулося після падіння Талібана³⁴, – єдина суттєва перешкода до створення нової афганської Національної армії й загального вдосконалення рівнів суспільної безпеки. Хоча Програма нових починань Афганістану спочатку здійснювалася повільно з багатьох причин, зазначених раніше,

²⁹ Доповідь Генерального секретаря ООН «Ситуація в Афганістані і її значення для міжнародного світу і безпеки» (18 березня 2005). A/59/744-S/2005/183, стор. 7.

³⁰ Слід зазначити, що мета - 70 000 чоловік - є тільки приблизною «максимальною чисельністю особового складу», а підготовка офіцерами Коаліції новачків АНА в даний час планується тільки для чисельності особового складу в 40 000 чоловік. Antonio Giustozzi and Mark Sedra, *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward - Afghan National Army Technical Annex, Islamic Transitional State of Afghanistan (ITSA)*, Kabul, 2004, p.8.

³¹ Giustozzi, "The politics of military reform in Afghanistan", p. 7, and Giustozzi and Sedra, *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward - Afghan National Army Technical Annex*, p. 11.

³² Government of Afghanistan Ministry of Defence, *National Military Strategy*, Government of Afghanistan Ministry of Defence, Kabul, 21 October 2004, pp. 10 and 13.

³³ Joshua Kucera, "Afghanistan looks to army expansion", *Jane's Defence Weekly*, 13 October, 2004.

³⁴ Afghanistan's New Beginnings Programme, *Latest Update on ANBP/DDR* (14 March 2005), accessed at www.undpanbp.org on 28 March, 2005.

програма РДР перевищила очікування багатьох аналітиків, бо на сьогоднішній день були роззброєні 43 710 осіб АМС. З них, 38 984 були демобілізовані й 37 806 проходять програми реінтеграції (і три відсотки приєдналися до афганської Національної армії й Національної поліції). Також важливим було виключення з урядової платіжної відомості 78 794 бюджетних посад АМС, що сприяло суспільним заощадженням на суму близько 70 мільйонів дол. США³⁵. Очікувалося, що менше 10 000 осіб афганських сил, що залишилися, міліції, будуть задіяні в програмі до 30 червня 2005 року. Ще однією тенденцією, що викликає занепокоєння й підриває зусилля програми РДР зруйнувати існуючі корупційні мережі, є зростаюче число сумнівних командуючих силами міліції Афганістану, які за підтримкою високопоставлених урядовців були призначені начальниками поліції й губернаторами основних провінцій.

Крім досягнення намічених цілей, програма РДР здійснила додаткове роззброєння об'єктів, які не були частиною вихідного мандата. Наприклад, згідно програми в цей час проводиться загальнонаціональний огляд складів боєприпасів від імені афганського уряду. По його закінченні, очікується, що уряд визначить план дій відносно зайвих боєприпасів. Крім того, програмою РДР були успішно розподілені 8 603 одиниці важкого озброєння, яке не втратило своїх бойових можливостей, серед шести з восьми призначених регіонів (у два рази більше загальної кількості важкого озброєння після початкового огляду)³⁶.

З огляду на успіх програми в цей час другий етап, що мав би справу із численними «незаконними збройними групами» за межами АМС, розглядається зацікавленими місцевими й міжнародними діячами. Також для вдосконалення в межах АНА й АНП кращого суспільного управління утилізацією зайвих боєприпасів, програма продемонструвала, що високі рівні локально-міжнародного співробітництва можуть бути досягнуті навіть у делікатних питаннях роззброєння й скорочень сил міліції, які раніше були ключовою позицією політичного заступництва.

Так само після початкового повільного старту й деякого опору з боку Міністерства оборони четвертий і заключний етап програми реформування, спрямований на збільшення числа етнічних представників на всіх рівнях Міністерства, у цей час перебуває в стадії реалізації. З вересня 2003 року були призначені нові професійні співробітники на 22 основні посади, а також 65 полковників, 330 офіцерів старшого офіцерського складу й 38 генералів увійшли в штат³⁷. Незабаром одержать призначення 965 нових офіцерів молодшого офіцерського складу. Ще одним важливим чинником є підвищення заступника Міністра оборони генерала Абдул Рахіма Вардака на посаду Міністра оборони після президентських виборів у жовтні 2004 року. На відміну від попереднього міністра оборони, маршала Фахіма, якого вважали в міжнародному співтоваристві

³⁵ Доповідь Генерального секретаря ООН «Ситуація в Афганістані і її значення для міжнародного світу і безпеки» (18 березня 2005 р.). А/59/744-S/2005/183, стор. 5.

³⁶ Там же, стор. 5.

³⁷ Там же, стор. 5.

як обструкціоністську й маніпульовану впливову особистість, Міністр оборони Вардак установив конструктивні робочі відносини з кожною з основних країн, що фінансують безпеку.

До кінця 2002 року, з огляду на відносно скромні інвестиції в афганську Національну армію, лише близько 4000 афганських військовослужбовців були навчені, що становило недостатній рівень для безпеки. Тому до другого кварталу 2004 року це число вже склало 10000³⁸, що зміцнило сили безпеки МССБ і Коаліції, потрібні під час загальнонаціональних президентських виборів 9 жовтня 2004 року.

Але навіть незважаючи на проведений США прискорений навчальний процес, у результаті якого були підготовані близько 22000 солдатів АНА, сприятливі прогнози щодо досягнення кількісного складу армії, принаймні, у розмірі 40000 до кінця 2006 року неможливі. Існує ряд проблемних питань у створенні АНА:

1) недостатня кількість часу, щоб належним чином навчити, а тим більше дисциплінувати новобранця;

2) спочатку високий відсоток тих, що відсіявся (більше 40 % під час навчального курсу) і що дезертирували (до 10 % на місяць улітку 2003 року) через збільшення бойового навантаження³⁹;

3) велика кількість новобранців є фізично невідповідними, 60 % – неписьменні й тільки одна третина може прочитати числа на західний манер⁴⁰;

4) постійна етнічна нестабільність у процесі вербування, особливо серед пушту⁴¹;

5) постійне використання мереж заступництва при наборі АНА;

6) напруженість між колишніми джихадськими командуючими й колишніми офіцерами комуністичної армії, які мають освіту й краще підготовлені;

7) довгострокові проблеми стійкого фінансування викликають занепокоєння американців;

8) загальний низький рівень моралі серед солдатів, які живуть далеко від своїх родин й одержують відносно низьку заробітну плату, особливо в порівнянні із вдвічі-тричі більш високими

³⁸ Michael Bhatia, Kevin Lanigan and Philip Wilkinson, "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", AREU Briefing Paper, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul, June 2004, p. 9.

³⁹ До кінця 2003 року відсоток тих, що відсіялися під час учбового курсу був зменшений тільки до 6 %, і так само щомісячний відсоток дезертирства поступово скоротився до 6 % до жовтня 2003 року, см.: Giustozzi and Sedra, "Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward - Afghan National Army Technical Annex", p. 7. До кінця 2004 року щомісячний відсоток дезертирства знизився до 1,2 %, що відповідає приблизно 15 % щорічно, см.: Giustozzi, "The politics of military reform in Afghanistan", p. 13.

⁴⁰ Giustozzi, "The politics of military reform in Afghanistan", p. 6.

⁴¹ Ця проблема зменшилася з часом, коли США заснували декілька Національних армійських центрів підготовки добровольців поза Кабулом.

зарплатам членів міліції, найнятих боротися разом із силами Коаліції.

На останньому етапі, можливо, ніщо не заподіяло більшої шкоди створенню сталого місцевого самоврядування в об'єднаній багатоетнічній армії, ніж підрозділи, необачно створені в афганському суспільстві військами Коаліції при сумнівній підтримці приватної міліції регіональними воєначальниками : *«Підпорядковані США сили Коаліції в Афганістані зосередили свою увагу й засоби на знищенні залишків Талібана й Аль-Каїди, і щоб зробити це, часто поклалися й, таким чином, підтримували дестабілізуючі й корумповані фракційні міліції і їхніх командуючих. Звертання до більш широких проблем безпеки афганців було залишено поза увагою стратегії Реформи сектора безпеки (РСБ) і сил допомоги міжнародної безпеки (СПМБ)»*⁴².

Крім недостатнього фінансування й поганої інтеграції ініціатив в галузі реформування управління суспільною безпекою серед п'яти провідних країн-донорів постійно існувала непевність у спроможності неофіційних командуючих міліції – багато хто з яких заслуговують суду за минулі злочини, а не «узаконювання» статусу шляхом співробітництва із супердержавою – все це перешкоджає створенню професійної й шанованої Національної армії, відданої обраному національному керівництву в Кабулі.

Відновлення сил поліції

У світлі свого попереднього співробітництва з Афганістаном у 1960-х й 1970-х роках уряд Німеччини вимагав докласти об'єднані двосторонні й багатобічні зусилля для створення, підготовки й утримання Національної поліції Афганістану (НПА). Істотна допомога була обіцяна в цій галузі Бельгією, Китаєм, Індією, Іраном, Норвегією, Пакистаном, Російською Федерацією, Великобританією й Сполученими Штатами. Через недавно засновану довірчу власність мульти-донора, уряд також зажадав від ПРООН істотної фінансової контрольованої підтримки афганським правоохоронним органам. Крім того, після створення на початку січня 2002 року МССБ була надана допомога для ремонту кількох відділень поліції.

Виконуючи умови місії в галузі розслідування, у січні 2002 року німецький уряд виділив 10 млн. євро на підтримку афганської поліції для підготовки штату, модернізації поліцейського навчання й відновлення поліцейських ділянок у Кабулі, були також надані 50 поліцейських автомобілів⁴³. Паралельно з проведеною США 6-тижневою програмою підготовки констеблів німецька й американська програми (бюджет яких становив 10 млн. дол. США) поставили за мету підготувати 50000 кваліфікованих поліцейських й 12000 осіб особового складу прикордонної

⁴² Bhatia, Michael, Kevin Lanigan and Philip Wilkinson, “Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan”, AREU Briefing Paper, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul, June 2004, с.2.

⁴³Доповідь Генерального Секретаря ООН «Про ситуацію в Афганістані і її наслідки для міжнародного світу і безпеки» (18 березня 2002г.). A/56/875-S/2002/278, стор. 11.

охорони до кінця 2006 року⁴⁴.

Крім дефіциту навчального й основного обладнання ще однією фундаментальною проблемою у відновленні національної поліції стала оплата поточних бюджетних витрат. У відповідь на цю потребу у 2002 році був створений LOFTA – цільовий фонд для зміцнення законності й правопорядку в Афганістані під відповідальним управлінням ПРООН. З листопада 2002 року до березня 2005 в LOFTA численними країнами-донорами було спрямовано близько 125 мільйонів дол. США в підтримку Національної поліції Афганістану⁴⁵. Крім свого основного призначення – виплати зарплат поліцейським – LOFTA допоміг НПА в придбанні обладнання, що не належить до озброєння, відновленні поліцейських ділянок, створенні кар'єрних можливостей особовому складу. Серед першочергових дій наступного етапу LOFTA є: а) комп'ютеризація платіжних відомостей Міністерства внутрішніх справ; б) видача посвідчень особи всьому поліцейському складу; в) придбання важливого обладнання, а також відновлення одинадцяти поліцейських штабів у провінціях⁴⁶.

До 2003 року Міністерству внутрішніх справ необхідно було приблизно 73000 осіб у поліції й 12000 осіб прикордонників. Проте, ці цифри викликають сумнів, оскільки офіційні представники провінцій мають тенденцію розширювати штат, щоб забезпечити більше фінансування від центрального уряду⁴⁷. Усвідомлюючи, що значна більшість поліції складається з колишніх моджахедів з недостатнім рівнем підготовки або навіть базової освіти (які призначалися на основі заступництва, а не заслуг), новий міністр внутрішніх справ Паштун Алі Ахмад Джалалі, призначений 28 січня 2003 року, почав свою роботу з впровадження ряду широкомасштабних змін. Поряд зі створенням професійної поліції з 50000 осіб і прикордонної поліції з 12000 осіб протягом 4 - 5 років (з витратами в 380 мільйонів дол. США) програма реформування міністра Джалалі вводила кілька короткострокових ініціатив з поліпшення управління громадською безпекою, включаючи створення сильних мобільних поліцейських підрозділів у кількості 3000-4000 осіб для негайної стабілізації обстановки в неспокойних регіонах і нового дорожнього патруля для охорони основних доріг і шосе Афганістану⁴⁸. Міністр також вирішив збільшити етнічну представленість і рівень відповідальності в Міністерстві внутрішніх справ і впливовій розвідувальній службі, відомої як Управління національної безпеки, зі штатом близько 15000 - 20000 осіб.

⁴⁴ Mark Sedra, "Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide Toward Expediency", unpublished paper [check], p. 5.

⁴⁵ UNDP Afghanistan, Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities, UNDP Afghanistan, Kabul, 2005, p. 7.

⁴⁶ Там же, стор. 7.

⁴⁷ Mark Sedra, "Police Reform in Afghanistan: An Overview" in Mark Sedra (ed.), brief 28 Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector, Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2003, pp. 32-33.

⁴⁸ Там же, стор. 34.

Оцінка прогресу

Після більш ніж двох десятиліть міжособного конфлікту культ безкарності протистоїть спробам афганської держави – за допомогою міжнародних партнерів – знову заявити про свою монополію на застосування насильства через професійні установи управління громадським сектором.

Протягом всього часу з початку втручання журналісти регулярно повідомляють про зростаючий рівень тяжких злочинів у порівнянні з роками «Талібана». Країна залишається затопленою потужним озброєнням, що перебуває в розпорядженні частин, «незаконних» груп міліції. Діюча економіка воєнного часу продовжує харчуватися незаконною торгівлею дорогоцінними каменями, деревиною й археологічними реліквіями, у той час як вартість урожаю опію маку тільки в 2002 році склала 2,54 млрд. дол. США – 38,2% законного ВВП країни⁴⁹.

Ураховуючи всі ці безрадісні аспекти в розвитку сектора безпеки, важко уявити, що все-таки було досягнуто значне просування в галузі створення надійної й ефективної поліції. Так, за станом на лютий 2005 року в рамках проведеної німцями й підтриманої США програми створення НПА було підготовлено 53400 осіб особового складу (хоча й шляхом «інтенсивного курсу навчання»), включаючи 17705 офіцерів й 35695 сержантів і патрульних⁵⁰. Програми навчання зіткнулися з низкою труднощів у досягненні їхньої початкової мети – 62000 підготовленого особового складу до кінця 2006 року. Гарні результати 2005 року частково пояснюються тісними робочими зв'язками між Німеччиною, США й Міністерством внутрішніх справ Афганістану, а також більш формальними спільними механізмами урядів, що фінансують, такими як «Національна поліція й Консультативна група з впровадження законів»⁵¹. У рамках нової проведеної афганської Програми стабілізації також робляться кроки із забезпечення координації між триваючою діяльністю поліцейської реформи й відповідною новою субнаціональною підготовкою, адміністративною реформою й проектами з розвитку інфраструктури⁵².

Подальше зміцнення співробітництва між урядом, основними країнами-донорами, ООН і міжнародними військовими партнерами покликано досягти політичного рішення, необхідного для проведення додаткових реформ, таких, як вигнання корумпованих й антиурядових елементів з афганської Національної поліції.

⁴⁹ UNDP Afghanistan, Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities, UNDP Afghanistan, Kabul, 2005, p. 8.

⁵⁰ Доповідь Генерального Секретаря ООН «Ситуація в Афганістані і її вплив на міжнародний світ і безпеку» (18 березня 2002 року). A/56/875-S/2002/278, стор. 7-8. Наголошується значне збільшення особового складу поліції в 2001 році, коли було підготовлено близько 20 000 чоловік. Див.: Bhatia, Lanigan and Wilkinson, “Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan”, p. 9.

Починаючи з грудня 2004 року, деякі види навчання пройшли тільки 30 500 чоловік особового складу поліції (New York Times, 11 December, 2004).

⁵¹ Для отримання більшої інформації про роботу керованих урядом «Консультативних груп», заміні ключових міністрів, діяльності країн-донорів, агентств ООН і неурядових організацій в підготовці деяких аспектів щорічного бюджету національного розвитку см.: www.af/cg/default.asp.

⁵² Див.: Уряд Афганістану, Програма стабілізації Афганістану. Стратегія програми національних пріоритетів, Уряд Афганістану, Кабул, 4 серпня 2004 року, стор. 6.

Планується також звернути увагу ще на ряд сфер: усебічне реформування існуючої структури НПА, покликане підсилити цивільний контроль; контроль розгортання сил поліції і допомога у цьому; збільшення штату поліції до 62000 осіб⁵³.

Виникає низка питань щодо фінансування, оскільки виплата зарплат поліцейським й на інші важливі потреби поліції вирішуються за рахунок LOFTA, керованої ПРООН. Проте, запити НПА під час розгортання другого етапу реформування (із квітня 2004 року до березня 2005) LOFTA не міг задовольнити (відзначалася недостатність 88 мільйонів дол. США): у цей період було отримано тільки 40 % необхідних фінансових засобів. Тому основні країни-донори вирішили переглянути поточні бюджетні витрати НПА.

Становлення судової влади й організація нових органів, контролюючих дотримання прав людини

Нова Конституція Афганістану 2004 року, Берлінська декларація (квітень 2004 року) і наступні бюджети національного розвитку визначили «структуру реформи правосуддя», що закликає до абсолютної повноти й посилення судових органів держави. Італія є «провідною країною», що фінансує реформу правосуддя, додаткова підтримка надається Канадою, Великобританією й США (через американську неурядову організацію «Азіатський Фонд»). Організація Об'єднаних Націй, через МПООНА, ПРООН і представництво ООН з проблем наркотиків і злочинів також підтримала програму реформування, укладену Судовою комісією з реформування, створеною відповідно до Боннської угоди. Додаткова допомога була надана установам правового виховання, громадянським структурам, що займаються правовими питаннями, Міністерству юстиції й офісу генерального прокурора⁵⁴.

Система правосуддя Афганістану має кілька політичних, структурних і юридичних проблем, характерних для країн, що перебувають на етапі переходу від тривалого запеклого конфлікту до мирного існування. Далеко неповний список таких проблем включає⁵⁵:

1) нездатність центрального уряду здійснювати серйозні владні функції за межами Кабула, відсутність діалогу й «політичний підкуп» з боку впливових провінційних й окружних акціонерів;

2) структурні виклики у вигляді обмеженої адміністративної спроможності, неприборкані корупції, політичного втручання з боку виконавчої влади, низьких зарплат, фізичної безпеки й інфраструктури для персоналу (включаючи суддів), а також серйозна недостатність компетентного

⁵³ Доповідь Генерального Секретаря ООН «Ситуація в Афганістані і її вплив на міжнародний світ і безпеку» (18 березня 2002 року). A/56/875-S/2002/278, стор. 8.

⁵⁴ Там же, стор. 8.

⁵⁵ Даний список, в значній мірі, представляє висновки, зроблені ПРООН Афганістану, Доповідь про національний розвиток в Афганістані, 2004 г.: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities, UNDP Afghanistan, Kabul, 2005, pp. 146-148, and UNAMA Rule of Law Unit, "Considerations on Criteria and Actions for Strengthening the Justice System", UNAMA, Kabul, 2005.

персоналу системи правосуддя;

3) несталі правові рамки, які не в змозі визначити відносини між формальними й традиційними правовими механізмами, необхідність аналізу існуючих законів для підкріплення майбутніх юридичних зусиль реформи. Дії в галузі юридичного реформування нескоординовані; відчувається недостатність законних підстав, у зв'язку з чим вибори першого демократичного законодавчого органу країни були перенесені на вересень 2005 року.

У відповідь на ці перешкоди нова урядова Програма національних пріоритетів в галузі правосуддя й верховенства права прагне до всебічної реформи й посилення існуючих установ правосуддя шляхом наступних семи «підпрограм»: реформи права, дослідження правосуддя, розвитку інфраструктури правосуддя, юридичного навчання, юридичної компетентності, розвитку діючого правосуддя, а також придбання обладнання й транспортних засобів⁵⁶. Ці ініціативи зажадають істотної фінансової й технічної підтримки від країн-донорів у майбутньому.

Додатково до виконання традиційної ролі офіційної судової системи Боннська угода закликає до контролю й дослідження прав людини й розвитку внутрішніх установ прав людини за допомогою незалежної Комісії з прав людини. Була надана технічна підтримка Організацією Об'єднаних Націй через Верховного комісара у справах біженців ООН, МПООНА й ПРООН, а також фінансова підтримка в 11,5 млн. дол. США від кількох донорів⁵⁷, що дозволило Комісії діяти з чотирма афганськими робочими групами, куди входили представники всіх рівнів уряду й громадськості, і виконувати певні дії в сфері політики прав людини, навчання прав людини, правосуддя перехідного періоду, гендерного аспекту прав людини, а також контролю й дослідження прав людини⁵⁸. Крім того, МПООНА підтримує дії, спрямовані на формування поінформованості населення в галузі прав людини через національні установи й громадськість, а також здійснює контроль місій через Незалежного експерта Генерального секретаря у ситуації з прав людини в Афганістані.

Оцінка прогресу

Хоча судова система Афганістану має недостатньо сильні можливості й вимагає подальших масових інвестицій для створення установ правосуддя, афганські урядовці в судовій системі продемонстрували лідерські якості й спроможність управляти процесом реформування. Відбуваються регулярні зустрічі Консультативної групи з питань юстиції⁵⁹ під керівництвом міністра юстиції й за підтримкою Італії й Організації Об'єднаних Націй. На цих зустрічах обговорюються потреби судової системи, спланований бюджет національного розвитку. Вступив у

⁵⁶ Див.: Уряд Афганістану, Стратегія програми національних пріоритетів у області правосуддя і верховенства права, Уряд Афганістану, Кабул, 2004 р., стор. 1-5.

⁵⁷ Канада, Данія, Фінляндія, Люксембург, Норвегія, Швейцарія, Великобританія, Нова Зеландія і США.

⁵⁸ UNDP Afghanistan, "Democratization & Civil Society Empowerment Programme", UNDP Afghanistan, Kabul, 31 October 2004, pp. 12-13.

⁵⁹ Щоб дізнатися більше про «Консультативні групи», див. виноску 51.

дію Тимчасовий кримінально-процесуальний кодекс на початку 2004 року. Однаково помітною є ініціатива Верховного Суду зайнятися координацією судової підготовчої діяльності, що підтримується численними країнами-донорами⁶⁰.

У той же час через повноваження, що перекриваються, істотних розбіжностей між країнами-донорами й зростаючі амбіції трьох постійних національних судових установ (Міністерства юстиції, Верховного Суду й офісу Генерального прокурора), Комісія із судового реформування – спочатку привілейований орган серед донорів – була не в змозі забезпечити лідерство в галузі координації процесу реформування, і її повноваження, імовірно, будуть незабаром припинені урядом. Фінансова й технічна підтримка посилюється, завдяки утриманню афганцями темпу реформування. Буде потрібно певний час для здійснення культурних змін, необхідних для встановлення нових норм верховенства права у всій країні, політичні переваги в цьому випадку повинні бути обмежені.

Необхідний час для асиміляції прав людини в афганському співтоваристві. Проте, уже створено кілька нових структур, що займаються правами людини, була визнана значимість Незалежної комісії Афганістану з прав людини (НКАПЛ-АІНРС), що було зафіксовано в новій афганській Конституції (Стаття 58). До травня 2003 року діяльність НКАПЛ розширилася створенням Кабульського офісу штабу й семи офісів у Гераті, Баміані, Мазар-і-Шарифі, Джелалабаді, Гардезі, Кандагарі і Бадахшані⁶¹.

Далі пішла справа з організації Ресурсного центра по правах людини й органів по правах людини у впливових Міністерствах: оборони, внутрішніх справ, юстиції й іноземних справ, поряд з ратифікацією урядом трьох важливих угод: Угода щодо усунення всіх форм дискримінації жінок, Угода з прав дитини й Римська угода з міжнародного кримінального суду. Незалежною комісією Афганістану з прав людини (НКАПЛ), місцевими й міжнародними неурядовими організаціями, ООН було неодноразово відзначено, що тривалий період негативної ситуації в галузі прав людини в Афганістані, припускає ведення регулярної різноманітної діяльності, що стане початком підвищеної уваги до проблеми правосуддя в країнах перехідного періоду як на рівні співтовариства, так і регіону.

4. Висновки за результатами діяльності в галузі формування місцевого самоврядування сектором безпеки Афганістану

Усе більше багатих націй, що підписують міжнародні миротворчі операції, визнають, що

⁶⁰ Доповідь Генерального Секретаря ООН «Ситуація в Афганістані і її вплив на міжнародний світ і безпеку» (18 березня 2002 року). A/56/875-S/2002/278, стор. 8.

⁶¹ Kopalasingham Sriharan, Emilia Mugnai, and Simone Troller, *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward - Human Rights Technical Annex, Islamic Transitional State of Afghanistan (ITSA)*, Kabul, 2004, p. 3.

інвестиції у відновлення установ управління громадською безпекою виснаженого війською суспільства є істотними для створення тривалого миру. З деяким зволіканням головні країни-донори – і США особливо – все-таки визнали, що створення професійних установ безпеки в Афганістані, з ефективним демократичним контролем, також є метою в «війні з терором». Але створення надійного місцевого самоврядування, особливо в секторі безпеки, досить нечасто є легким завданням, що може бути виконане швидко й порівняно недорого. Зіткнувшись із потрійною загрозою у формі тероризму, бунту й наркотиків, Афганістан сформулював свій власний унікальний комплекс протидії цим загрозам.

Як західні нації, так й інші, задіяні в управлінні громадською безпекою в нестабільних або тих державах, що зазнали невдачі, регулярно задаються питання: «Як можна створити надійне місцеве самоврядування сектором безпеки в найбільш короткий період і з розумними фінансовими витратами?». Але звичайні технічні універсальні рекомендації щодо можливості створення місцевого самоврядування й визначення моменту передачі координуючих керівних повноважень місцевим структурам, недоцільні для різних миротворчих операцій, представлених у постійно змінному середовищі. До основних принципів варто було б віднести наступні: а) повагу місцевих структур, б) вкладення значного капіталу в навчання представників місій з перших днів її функціонування (включаючи професійну освіту й довгострокове навчання), в) поступова передача основних повноважень місцевим керівним органам, г) аналіз помилок (але за допомогою мінімізації витрат); г) підтримка процесу навчання. Спеціально для Афганістану ми пропонуємо вісім додаткових висновків, деякі з яких можливо можуть бути використані й в інших постконфліктних суспільствах, що одержують зовнішню допомогу сектору безпеки.

Висновок №1. Вкладення істотних коштів у реформу управління громадською безпекою з моменту початку державної реконструкції, а не ризик піддатися довгостроковим втручанням

На сучасному етапі потрібні більші інвестиції в управління громадською безпекою Афганістану, оскільки із самого початку трансформації цього важливого сектора не було приділено належної політичної уваги й вкладено достатніх засобів як фінансових, так і технічних. Згідно з оцінками експертів, на проведення операції «Воля, яка несе світло» протягом перших семи місяців було витрачено 17 мільярдів дол. США, і далі щорічно витрачалося близько 10 мільярдів дол. США на кампанію «війни з терором» в Афганістані⁶². Але, згідно з Джеймсом Доббінсом, який був спеціальним послом Президента Буша в Афганістані й автором нового

⁶² Manuel and Singer, “A New Model Afghan Army”, p. 51, and “Afghanistan: Going straight”, The Economist, 4 December 2004, p. 66. The US government’s Fiscal Year 2004 supplemental appropriation provided about \$11 billion for Operation Enduring Freedom. Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy”, (CRS Report for Congress RL30588 - 28/12/04), Congressional Research Service/The Library of Congress, Washington DC, 2004, p. 24.

дослідження в рамках корпорації RAND з питань відновлення нації, Афганістан – «найменш забезпечена й найбільш великомасштабна американська програма відбудови, проведена будь-коли»⁶³. Виходячи з розрахунків «на душу населення», США і їхні союзники витратили набагато більше засобів, ніж в Афганістані⁶⁴, при відбудові Балкан, Східного Тимора й у ході врегулювання постконфліктних ситуацій. Як відзначалося, американська стурбованість «війною з терором» мала величезне значення для темпів демократичних змін, тим більше що рівень громадської безпеки не став вищим після втручання США. Треба було багато часу й ресурсів, щоб виправити помилки 2002-2003 рр., обумовлених «політикою заступництва», проведеною в установах безпеки. На щастя, основні донори тепер, здається, визнають важливість сектора безпеки Афганістану як для національної стабільності, так і для боротьби з тероризмом. Незрозуміло, проте, чи будуть зроблені відповідні інвестиції в необхідному масштабі, спрямовані на підтримку управління на місцевому рівні протягом довгого часу.

Висновок №2. Розміщення представників керівного складу міліції в демократичних установах правління з метою запобігання можливої протидії процесу реформування

Коли системи керування ґрунтуються на принципах відкритості й відповідальності, особливо в післявоєнний період, старі форми влади (наприклад, міліція й традиційні лідери) неминуче зіштовхуються з новими формами (наприклад, технократами, групами громадськості й реформаторами, що вдаються до фінансової підтримки діаспори). Нові уряди заперечують той факт, що під час перехідного етапу повинні бути докладені зусилля, щоб переконати потенційних «супротивників демократії» приєднатися, а не прагнути підірвати нову систему. Це спричиняє особливу політичну увагу й залучення різних стимулів для керівних міліцейських органів, які отримали повноваження після війни, за умови, що вони підпорядковуються верховенству права й поважатимуть законність недавно обраних лідерів. Мають значення особисті якості людей, призначених на ключові посади, як показують приклади міністра оборони Вардака й міністра внутрішніх справ Джалалі. Проте, першочергове завдання полягає в асиміляції їх менш скрупульозних попередників (утримуючих впливу місцеву владу), щоб формувати національну єдність і поступово підтримувати новий режим. Завдання країн-донорів у цьому випадку – запобігти початковим спробам розколу в управлінні головними установами безпеки. Протягом тривалого часу діє принцип: будь-яка людина, підозрювана в порушенні прав людини, повинна стати перед об'єктивним судом – цього вимагають інтереси національної згоди й миру.

⁶³ "The Nation-Building the US Neglects", Benjamin Duncan, al-Jazeera.net, March 1, 2004.

⁶⁴ Див.: Barnett Rubin, Abby Stoddard, Humayun Hamidzada, and Adib Farhadi, Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure, Center on International Cooperation, New York University, New York, March 2004, p. 15.

Висновок №3. Необхідність послідовного розвитку стратегії реформування управління громадською безпекою й, певною мірою, вкладень капіталу в розвиток місцевого лідерства й координацію компонентів реформи

Як відзначено на початку III розділу, масивна програма реформування сектора безпеки Афганістану була, власне кажучи, розділена на початку 2002 року між п'ятьма основними країнами-донорами. Аналогічний підхід не сприяв ефективній координації діяльності сектора безпеки й становленню його місцевого самоврядування, що суперечило стратегії РСБ і створювало умови для процвітання корупції й розтрати бюджету. Згідно з «Доповіддю про сектор безпеки» уряду Афганістану, підготовленою до конференції донорів у квітні 2004 року в Берліні, недостатня координація в секторі безпеки призвела до меншої впевненості серед міністерств, розбіжності в діях донорів, почастишали випадки неузгодженості програм, які підтримувалися тією або іншою країною-донором, із загальними цілями й діями інших програм⁶⁵. Більше того, США не були задоволені темпами реформування в галузі поліцейських служб і судової системи, а також результатами програми боротьби проти наркотиків, тому допомога, надана Німеччиною, Італією й Великобританією, була істотно збільшена. Афганський уряд з того часу прагнув виправити проблему незадовільної координації, уповноваживши представництво афганської Ради національної безпеки при Президенті регулярно проводити зустрічі з основними міжнародними суб'єктами, щоб обговорити хід процесу реформування сектора безпеки й виділити його пріоритетні напрямки. Якщо у 2002 році з низки зрозумілих причин країни-донори проводили навчання надзвичайно слабкого контингенту сектора безпеки Афганістану, то на сьогоднішній день цей процес ускладнився відсутністю орієнтації в реформуванні сектора безпеки на зміцнення повноважень і стабільності місцевих лідерів й установ.

Висновок №4. Визначення відповідного змісту поняття «міжнародна безпека», що дозволяє знайти точки дотику між обмеженим або нефункціонуючим сектором безпеки й можливим розгортанням ефективних місцевих сил безпеки

Як відзначено у висновку №1, ситуація в секторі безпеки не поліпшилася після втручання Коаліції й навіть погіршилася в деяких частинах країни. Повторні запити щодо розширення присутності МССБ за межами Кабула були зроблені афганськими лідерами й ООН у 2002 й 2003 роках. Невдалий початок цього процесу (до середини 2004 року) визначив частково, щоправда, посилення фактичної влади регіональних воєначальників та їх незаконних збройних формувань, які дотепер є основною перешкодою на шляху розширення централізованої урядової влади в Афганістані. Усунення цих груп вимагає істотного збільшення сил сектора безпеки, що значно

⁶⁵ Уряд Афганістану, «Доповідь про сектор безпеки», представлена на Міжнародній конференції з Афганістану в Берліні, Німеччина, 1 квітня 2004 р., стор. 3.

перевищує кількість у 5000 - 8400 осіб миротворчих формувань, наданих з 2002 року військами МССБ країн-союзників. Ця проблема складно розв'язується, особливо, якщо врахувати, що інвестиції, вкладені у відновлення національної армії й національної поліції, мінімальні.

Висновок №5. Гарантування етнічно врівноваженого, об'єднуючого все релігії й деполітизованого набору персоналу для установ управління сектором суспільної безпеки

Реструктурування персоналу Міністерства оборони й Міністерства внутрішніх справ припускає особливу актуальність таких вимог до набору службовців Національної армії й Національної поліції, як етнічна врівноваженість, деполітизованість, високий рівень підготовки. Часто легше досягти певного ступеня довіри серед колишніх воюючих сторін, ніж створити професійні й здатні сили безпеки в умовах демократичного громадського контролю. Тому, було необхідно зменшити домінування (і відповідні заступницькі мережі) організацій «Шур-і-Іслам», «Джаміат-е-Іслами» у двох ключових міністерствах безпеки, щоб прокласти шлях до створення багатоетнічної, об'єднуючої все релігії, нефракційної афганської Національної армії й афганської Національної поліції. На відміну від інших сфер реформування, де місцеве керівництво легше здійсненне (і всупереч поняттю «легкої прогулянки»), ті, хто надає допомогу ззовні, повинні залишитися безкомпромисними стосовно місцевих структур у питаннях етнічного балансу й деполітизації установ управління суспільною безпекою.

Висновок №6. Сприяння встановленню правопорядку в співтоваристві й інших заходах, спрямованих на поліпшення відносин між місцевим населенням й установами громадської безпеки

Поняття «установлення правопорядку в співтоваристві» має різні інтерпретації в різних частинах світу. Одна загальна особливість полягає в особливій увазі до подолання недовіри й співробітництва, що розвивається, між співтовариствами й поліцією. Членам співтовариства надається істотна роль у визначенні й управлінні роботою⁶⁶ поліції. Це може бути особливо цінне для країн, що виходять з цивільних конфліктів, де поліція вчинювала злочини проти громадян, як це було в Афганістані. Дії з наведенню порядку в співтоваристві, до яких належать «Програми нічного дозору», пропонують об'єднані підходи для зацікавлених осіб, націлені на надання істотної підтримки суспільної безпеки й роботі поліції в цій сфері. Вони також допомагають розширити поняття «створення сталого місцевого самоврядування», що включає всіх відповідних акціонерів, а не тільки особовий склад і цивільних осіб, що контролюють установи управління суспільною безпекою. У межах дійсно демократичного суспільства характер процесу наведення порядку в співтоваристві повинен бути розширений, щоб поліпшити відносини між громадянами й

⁶⁶ UNDP, Human Development Report 2002, p. 94.

всіма органами безпеки, включаючи Національну армію.

Висновок №7. Розширення процесів роззброювання, демобілізації й програми реінтеграції для незаконних збройних груп поза афганськими силами народного ополчення

Приблизно більше 1000 незаконних збройних груп, що нараховують приблизно 100000 осіб у своїх лавах, вважаються діючими поза структурою афганських сил міліції, створеної у 2002 році. Етап роззброєння програми РДР «Нові починання Афганістану», що повинна завершитися в червні 2005 року для напівофіційних (санкціонованим урядом) афганських військових сил (AMF), припускає, що всі збройні групи, що залишилися поза урядовим контролем, повинні бути роззброєні і їм повинна бути запропонована підтримка у вигляді цивільних альтернативних засобів до існування. Всупереч очікуванням, програма РДР виявилася ефективною в афганському контексті. Хоча потенційно більш складне в матеріально-технічному відношенні й політично небезпечне розширення сфери впливу програми РДР на незаконні збройні групи необхідне, щоб далі зміцнити владу й створити урядову централізовану Національну армію й поліцію.

Висновок №8. Становлення принципів демократичного управління в секторі безпеки негайно після втручання

Невід'ємною частиною формування сектора безпеки й зростання загальної політичної стурбованості, що стосується офіцерів, а також місцевих політичних суб'єктів, вищестоящих державних службовців й інших ключових акціонерів, є розуміння того, що демократичні принципи управління повинні бути ретельно обдумані, погоджені й потім прищеплені всім сьогоденним і майбутнім співробітникам установ громадської безпеки Афганістану (прикладі наведено в блоці 2). Зниження значення цих принципів у межах діючої програми реформування управління громадською безпекою пізніше ризикує призвести до політичних невдач в галузі цивільного керівництва. Зокрема, створення механізмів для здійснення ефективного парламентського контролю сектора безпеки повинно бути розставлене за пріоритетами, щоб гарантувати високий рівень відповідальності як серед цивільних осіб у системі виконавчої влади, так і серед високопоставлених урядовців у всіх установах безпеки.

Блок 2. Ключові принципи демократичного управління в секторі безпеки⁶⁷:

- максимальні повноваження у ключових питаннях безпеки повинні бути покладені на обраних представників;

⁶⁷ Джерела: Доповідь Британського департаменту міжнародного розвитку (Лондон, 2000); Див. Nathan, Laurie, *The Changing of the Guard: Armed Forces and Defence Policy in a Democratic South Africa*, Human Sciences Research Council, Pretoria, 1994; Legault, Albert, „Democratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires”, *Etudes internationales*, Vol. 32, No. 2, 2001.

- установи управління громадською безпекою повинні діяти відповідно до міжнародного й конституційного права й дотримуватися прав людини;

- інформація про планування безпеки і її джерел повинна бути широко доступною як у межах уряду, так і громадськості. Безпекою потрібно керувати, використовуючи всебічний, дисциплінований підхід. Це означає, що установи управління громадською безпекою повинні покладатися на ті ж принципи управління громадським сектором, що й інші урядові структури, з невеликими корективами щодо конфіденційності, що відповідає національній безпеці;

- цивільно-військові відносини повинні ґрунтуватися на чітко визначеній ієрархії влади між цивільною владою й оборонними силами, на взаємних правах і зобов'язаннях цивільної влади й сил захисту, а також на відносинах із цивільним суспільством, заснованих на дотриманні прав людини й принципі прозорості;

- цивільні власті повинні здійснювати політичний контроль за проведенням операцій і фінансуванням сил безпеки;

- цивільне суспільство повинне мати засоби й бути у змозі контролювати сили безпеки й забезпечувати конструктивний внесок у політичні дискусії в сфері політики безпеки;

- персонал, задіяний у сфері безпеки, повинен бути підготовлений таким чином, щоб виконувати свої обов'язки професійно; у ньому повинні бути представлені різні співтовариства, включаючи жінок й етнічні меншості;

- вищі урядовці повинні поставити за основну мету створення регіонального й локального миру.

Висновки загальні: від традиційної миротворчості до демократичної побудови миру

Тільки на початку 1990-х було створено більше миротворчих місій, ніж під час усіх 45 років існування ООН. Хоча нова епоха примусового відновлення миру ставить своєю метою припинення насильства, проте, самотійно такі дії не могли сприяти встановленню тривалого демократичного миру. Конфлікт, включаючи протиборство політичних поглядів, є невід'ємною частиною відкритого демократичного суспільства. Виходити за межі мандатів традиційної миротворчості, багатогранні миротворчі операції сьогодні підтримують демократичні установи й демократичну політику, що перешкоджає посиленню конфліктів. Звертаючись до проблем соціальної дезінтеграції, політичних заборон і безвихідності, нові підходи до «демократичної» миротворчості можуть також стати істотним компонентом у протистоянні глобальному тероризму.

Недешевий конфлікт Афганістану тривалістю у два десятиліття визначив низку принципів глобальної стабільності, підкреслив потребу в більш широкому підході до запобігання конфліктів.

Забезпечення довгоочікуваного стійкого миру у виснажених війною суспільствах, до яких належить й Афганістан, припускає встановлення демократично відповідальних держав із професійною, керованою цивільною особою й етнічно збалансованими збройними силами й поліцією. Це спричинює підтримку компетентної й гідної судової влади, що дотримується верховенства права, і інших органів, як усередині, так і зовні; урядовому, сприятливому захисту прав людини. Створення стійкого місцевого самоврядування в установах управління громадською безпекою після війни вимагає часу, грошей, технічних навичок, але найбільше – щирого виконання політичних зобов'язань перед людьми. Ніколи не варто забувати, що люди, які отримують зовнішню допомогу, і прогрес, якого вони досягають власними жертвами, ризиками й важкою роботою, є єдиною найважливішою величиною успіху.

БІБЛІОГРАФІЯ Й КОМЕНТАРІ

1. Afghanistan's New Beginnings Programme, Latest Update on ANBP/DDR (14 March 2005), accessed at www.undpanbp.org on 28 March 2005.
 - a. Programme Summary, accessed on 20 March 2003 at www.undpanbp.org/Overview/programme%20summary.htm on 28/03/2005.
2. Afghanistan Research and Evaluation Unit, The A to Z Guide to Afghanistan Assistance, accessed on 20 March 2003 at <http://www.areu.org.af/searchResultguide.asp>.
3. Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, signed on 5 December 2001.
4. Asia Society and the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, "Building Peace and Civil Society in Afghanistan: Challenges and Opportunities", the report of a symposium co-sponsored by the Asia Society and the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York, 18 May 2001.
5. Ball, Nicole and Kayode Fayemi (eds.), Security Sector Governance in Africa: A Handbook, Centre for Democracy and Development, Lagos, 2004.
6. Bhatia, Michael, Kevin Lanigan and Philip Wilkinson, "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", AREU Briefing Paper, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul, June 2004.
7. Bland, Douglas, "A Unified Theory of Civil-Military Relations", *Armed forces and society*, Vol. 26, No. 1, 1999.
8. Duncan, Benjamin, "The Nation-Building the US Neglects", al-jazeera.net, 1 March

2004.

9. The Economist, “Afghanistan: Going straight”, 4 December 2004.
10. Giustozzi, Antonio, “Respectable Warlords? The politics of state-building in post-Taleban Afghanistan”, Crisis States, London School of Economics Development Research Centre, London, September 2003.
 - a. Programme Working Paper 33, “The politics of military reform in Afghanistan” in State Reconstruction and International Engagement (provisional title), Palgrave Macmillan, London, forthcoming.
11. Giustozzi, Antonio and Mark Sedra, Securing Afghanistan’s Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward – Afghan National Army Technical Annex, Islamic Transitional State of Afghanistan (ITSA), Kabul, 2004.
12. Government of Afghanistan, “Security Sector Paper”, presented to the International Conference on Afghanistan in Berlin, Germany, 1 April 2004.
13. Government of Afghanistan, Afghan Stabilization Programme National Priority Programme Strategy, Government of Afghanistan, Kabul, 4 August 2004.
14. Government of Afghanistan Ministry of Defence, National Military Strategy, Government of Afghanistan Ministry of Defence, Kabul, 21 October 2004.
15. Harpviken, Kristian Berg, Arne Strand, and Astri Suhrke, “Conflictual Peace-building: Afghanistan Two Years After Bonn”, PRIO and CMI Report, the International Peace Research Institute and Chr. Michelsen Institute, Oslo and Bergen, 2004.
16. International Crisis Group, “Disarmament and Reintegration in Afghanistan”, ICG Asia Report No. 65, International Crisis Group, Kabul and Brussels, 30 September 2003.
17. Katzman, Kenneth, Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy, (CRS Report for Congress RL30588 – 28/12/04), Congressional Research Service/The Library of Congress, Washington DC, 2004.
18. Kessler, Glenn, “Bush’s Afghan policy is disputed”, International Herald Tribune, 22 May 2002.
19. Kucera, Joshua, “Afghanistan looks to army expansion”, Jane’s Defence Weekly, 13 October 2004.
20. Legault, Albert, “Democratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires”, Etudes internationales, Vol. 32, No. 2, 2001.

21. Lieven, Anatol and Marina Ottaway, "Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality", Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 12 January 2002.
22. Manuel, Anja and P.W. Singer, "A New Model Afghan Army", Foreign Affairs July/August 2002, Vol. 81, No. 4.
23. Mugnai, Emilia, Kopalasingham Sritharan, and Simone Troller, Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward – Human Rights Technical Annex, Islamic Transitional State of Afghanistan (ITSA), Kabul, 2004.
24. Nathan, Laurie, The Changing of the Guard: Armed Forces and Defence Policy in a Democratic South Africa, Human Sciences Research Council, Pretoria, 1994.
25. Rubin, Barnett, "Afghanistan and Threats to Human Security", paper delivered at the International Symposium on Human Security in Tokyo, 15 December 2001.
26. Rubin, Barnett, The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System, Yale University Press, New Haven, 2002.
27. Rubin, Barnett, Abby Stoddard, Humayun Hamidzada, and Adib Farhadi, Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure, Center on International Cooperation, New York University, New York, March 2004.
28. Sedra, Mark, "Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan", BICC Paper 25, Bonn International Center, Bonn, 2002.
29. Sedra, Mark (ed.), brief 28 Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector, Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2003.
30. Sedra, Mark, "Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide Toward Expediency", unpublished paper.
31. United Kingdom Department for International Development, Security Sector Reform and the Management of Defence Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development, UK Department for International Development, London, 2000.
32. United Nations Assistance Mission to Afghanistan Rule of Law Unit, "Considerations on Criteria and Actions for Strengthening the Justice System", UNAMA, Kabul, 2005.
33. United Nations Development Programme, Human Development Report 2002, Oxford University Press, Oxford, 2002.
34. United Nations Development Programme Afghanistan, "Democratization & Civil Society Empowerment Programme", UNDP Afghanistan, Kabul, 31 October 2004.

35. United Nations Development Programme Afghanistan, “State-Building & Government Support Programme”, UNDP Afghanistan, Kabul, 31 October 2004. a. United Nations Development Programme Afghanistan, Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities, UNDP Afghanistan, Kabul, 2005.

36. United Nations Secretary-General, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security”, A/56/875-S/2002/278, 18 March 2002.

37. United Nations Secretary-General, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security”, A/59/744-S/2005/183, 18 March 2005.

38. United States General Accounting Office, “Afghanistan Reconstruction”, US General Accounting Office Report, US General Accounting Office, Washington DC, June 2004.

УПУЩЕНІ МОЖЛИВОСТІ Й НЕЗРОБЛЕНІ ВИСНОВКИ –

СПАДЩИНА БОСНІЇ

Курт В. Бассуенер

Вступ

Міжнародне втручання в Боснії після прийняття Дейтонських мирних угод у 1995 році було однією з перших місій після холодної війни, які часто негативно оцінювалися в Сполучених Штатах як спроба «створення нації». Більшість співробітників, що працюють у Боснії, будь вони солдатами, адміністраторами, поліцейськими, персоналом, що навчає, або професіоналами в сфері надання допомоги й розвитку, залучалися до наступних значимих місій: Косово, Східний Тимор, Афганістан і тепер Ірак. Незважаючи на те, що ці місії відрізнялися одна від одної (причинами втручання, повноваженнями й складом залучених сил), питання гарантування суспільної безпеки й збереження її в майбутньому місцевими суб'єктами було основним для них усіх. До того ж серед всіх згаданих операцій тільки місію в Східному Тиморі можна вважати успішною. Косово, Афганістан й Ірак усе ще зазнають серйозних проблем у галузі громадської безпеки, і ситуація в Іраку є найскладнішою серед них.

Приклад Боснії повинен навчити того, як створити безпечне суспільне середовище, що сприяє вкоріненню сталого мирного порядку. Більш того, він повинен був продемонструвати модель, що дозволяє протистояти спробам порушити безпеку країни. Але уроки Боснії, як видно, не були усвідомлені повною мірою і ще в меншому ступені були вивчені й використані. Особливо це стосується Сполучених Штатів, які відігравали головну роль в усіх, крім однієї (у Східному Тиморі), згаданих вище місіях і були, безумовно, головною діючою силою в Афганістані й Іраку. У кожному випадку недосконалість системи суспільної безпеки у всіх її аспектах, включаючи безпеку меншостей, було серйозною перешкодою постконфліктній стабілізації й внутрішньому демократичному розвитку. Звичайно, подібна ситуація не обов'язково прирікає зусилля створити життєздатну локальну суспільну безпеку на невдачу, але робить цей процес більш важким і недешевим. Сама Боснія, здається, останнім часом вступила на дорогу повільного, але досить послідовного розвитку, чому сприяли розуміння й оцінка поточної обстановки й минулих невдач.

Випадок Боснії, навіть після запізненого міжнародного втручання у війну, є повчальною історією упущених можливостей. Громадська безпека – основний обов'язок будь-якого уряду, і тому – невід'ємно політичне питання. Наслідки того, що ця життєва функція залишалася в дуже сумнівних руках, а після Дейтона до проблем безпеки уряд не звертався протягом кількох років, продовжують відчуватися.

Військові й цивільні фахівці повинні ознайомитися з Боснійським досвідом централізації

установ суспільної безпеки як неодмінною умовою встановлення законного й сталого післявоєнного порядку. Без цього не може бути ніякого успіху місії. Градуалізм звичайно не буває доцільним і зрідка винагороджується. Готовність зайнятися суспільною безпекою на початкових етапах міжнародної місії й розсудливе планування її «одомашнювання» непохитно забезпечують надійну «вихідну стратегію».

Приклад Боснії

Війна в Боснії

Війна в Боснії й Герцеговині (далі для стислості – Боснії) почалася у квітні 1992 року й продовжилася до підписання Дейтонських мирних угод у листопаді 1995 року. Близько 200 000 осіб були вбиті протягом цих трьох з половиною років і ще сотні тисяч були вигнані зі своїх осель або емігрували. Безумовно, це була найкривавіша з п'яти війн, проведених протягом десятиліття в межах тієї території, що була колись Югославією¹. Антагоністичні сили були представлені Боснійським урядом, всесвітньо визнаним на початку війни, боснійськими сербами Республіки Сербська, які у військовому відношенні об'єдналися з частиною Югославії (Сербія-Чорногорія), і боснійсько-хорватські сили, які перебували в могутньому союзі з Хорватією. Обидві сусідні держави мали плани в межах Боснії, і докладали певні надії на етнічні групи, щоб оволодіти наміченою територією. Під час цих війн в англійському словнику з'явився термін «етнічна чистка» - примусове вигнання й/або вбивство іншого етнічного населення. Важливо те, що й регулярні, і незаконні сили, включаючи поліцію Міністерства внутрішніх справ (навіть включаючи поліцію сусідніх Сербії й Хорватії) проводили кампанії етнічного чищення й брали участь у бойових операціях. Значною мірою була задіяна «спеціальна поліція» Міністерства внутрішніх справ, що була краще оснащена й підготовлена, ніж армії. Ці сили послужили знаряддям зачистки небажаного населення за допомогою терору або знищення. Присутність Сил прикриття ООН (UNPROFOR) у Боснії протягом війни досить в незначній мірі забезпечувала суспільну безпеку, чому перешкоджав ряд обмежень у їхніх повноваженнях і недостатнє бажання міжнародних політичних структур протистояти боснійським сербам, які при будь-яких підходах були основними ініціаторами безладу.

Дейтон і Сили з реалізації мирної угоди (СРМУ)

Дейтонська угода, підписана в листопаді 1995 року після тижнів «переговорів сусідства» на авіаційній базі ВВС Райт-Паттерсон у Дейтоні (штат Огайо), довели відкриті воєнні дії в Боснії до формального завершення. Держави, що підписалися, у тому числі Хорватія й Сербія (оскільки

¹ До них відносяться війни в Словенії (1991), Хорватії (1991-1995), Боснії (1992-1995), Косово (1998-1999) і Македонії (2001).

їх спільні етнічні групи представлені в Боснії), дійшли згоди в тому питанні, що слабка Боснійська держава повинна складатися з двох автономних адміністративних одиниць: Федерації Боснія й Герцеговина (яка вже технічно існувала з попереднього року), і Республіки Сербської (РС). Походження цих автономних адміністративних одиниць було етнічним, і вони мали більшість повноважень, які звичайно отримує держава: оборона, оподаткування й правосуддя. Федерація була далі розділена на кантони, у яких представлено чотирирівневе управління: держава, автономна адміністративна одиниця, кантон і муніципалітет. РС мала тільки три управлінських рівні. Підтримка порядку повинна було здійснюватися на рівні кантону у Федерації й на рівні автономної адміністративної одиниці в РС.

В основному, націоналістичні партії воєнного часу (із трохи більшою конкуренцією в межах боснійського співтовариства) брали участь у розробці політичної системи, яка б захистила їхній прибуток від воєнних дій і захоплену владу. Однак Угода містила твердження, які зобов'язували сторони дозволяти повернення біженців, арешт і передачу Міжнародному кримінальному трибуналу колишньої Югославії (ІСТУ) військових злочинців.

Частиною Дейтонської угоди було те, що виставлені НАТО сили з виконання мирної угоди *СРМУ* повинні були гарантувати поділ сил і розміщення озброєнь для запобігання нових воєнних дій. Боснійські й боснійсько-хорватські співтовариства взагалі вітали силу, у той час як боснійсько-сербське співтовариство розглядало це як окупацію. *СРМУ*, що нараховує 60 000 військ (20 000 американців), дозволили мати справу з іншими проблемами суспільної безпеки, такими як допомога в поверненні біженців й арешт підозрюваних у військових злочинах, хоча Пентагон і гарантував, що ці дії не будуть входити до повноважень *СРМУ*. У перші ж дні місії відбувся конфлікт: боснійсько-сербські політичні лідери змушували боснійських сербських жителів звільнити заселену сербами Грбавицу, у сусідстві із Сараєво, що повинен був підпадати під контроль Федерації. Командуючий *СРМУ*, адмірал Лейтон Сміт, сприйняв факт примусового переміщення й безпричинного вандалізму з очевидною байдужністю. У наступні місяці, просочилися доповіді обвинуваченого боснійського сербського політичного лідера Радована Караджича, передані з контрольних точок СВ США. Сили *СРМУ* добре виконали свої суцільно військові повноваження. Але суворий конструктивістський підхід, вжитий на наполегливу вимогу американських військових, незначно сприяв суспільній безпеці окремих боснійців.

Дейтонською угодою також були створені спеціальні органи для оцінки результатів виконання мирної угоди. Рада з виконання мирної угоди (СВМС-РІС) є вищим міжнародним контролюючим органом з виконання Боснією Дейтонської угоди й включає приблизно 55 урядів і міжнародних організацій, у тому числі Організацію Об'єднаних Націй і Всесвітній банк. Міжнародний Верховний представник, уповноважений координувати міжнародний цивільний компонент Дейтонської угоди на базі його бюро (БВП-ОНР), підкоряється *СРМУ*. Організація з безпеки й співробітництва в Європі (ОБСЄ) була утягнута в організацію виборів і пізніше відіграла серйозну роль у просуванні питань демократії й прав людини.

Все-таки, незважаючи на надання міжнародним співтовариством значних засобів і підготовленого персоналу, у перші роки після Дейтонської угоди не були відзначені суттєві успіхи. Не дивно, що й Белград, і Загреб продовжували свою руйнівну участь у Боснії, регулярно й різними способами порушуючи терміни Дейтонської угоди. Найбільш непорядним з їхніх дій було прикриття звинувачуваних у військових злочинах. Структури політичної влади, створені або підтримувані „чорною” торгівлею й іншою кримінальною діяльністю під час війни, зберегли й навіть розширили свої післявоєнні активи. Справедливо говорити про цілий ланцюг політико-злочинних зв'язків у кожному з цих трьох співтовариств. Прагнення міжнародного співтовариства до швидкої перемоги, а боснійського співтовариства – до звільнення від втручання послужило поштовхом для виборів у 1996 році. Ряд чинників – розподіл інтересів, деяке запізнювання у виконанні зобов'язань, націленість правлячих структур на етніфікацію привілеїв – призвів до того, що вибори 1996 року дали змогу для подальшого маскуванню незаконності дій політичних гравців воєнного часу й зміцнення їх при владі. Ці політичні сили використали цей час для вирішення особистих економічних питань, що ускладнило просування Боснії до встановлення функціонуючої держави.

Нереалістичний однорічний період, спочатку визначений Президентом Клінтоном для внутрішніх політичних цілей, сигналізував про недостатність засобів для відбудови Боснії й відсутності планів виконати зобов'язання. Ставлення міжнародних сил до фундаментальних проблем суспільної безпеки, безпечного повернення біженців-представників етнічних меншостей й арешту обвинувачуваних у військових злочинах також свідчило про неготовності виконати Дейтонську угоду. У виконанні міжнародних зобов'язань у Боснії не простежувалося ніякого очевидного стратегічного підходу, на що була звернена увага місцевих політичних лідерів. Політичні страхи потерпілих у боснійському конфлікті, особливо перед американськими силами, призвели до повторних загроз (і інцидентів) проти громадського ладу з боку націоналістів, що вимагали арешту винних, відновлення мечетей, дозволу повернутися біженцям. Подібна ситуація регулярно повторювалася протягом багатьох років, що зберігало ініціативу супротивників прогресу. Міжнародне втручання в Боснію, можливо, було досить активним, але, в той же час, здавалося беззмістовним і безконтрольним.

У 1996 році, незважаючи на Вашингтонську угоду 1994 року, що заснувала Федерацію (і стала першою міжнародною угодою в Боснії, що визнає права, надані народам, а не громадянам), там збереглися три армії, три окремі розвідувальні служби й три міністерства внутрішніх справ – головні сили, уповноважені сприяти суспільній безпеці. Дейтонська угода не надавала Боснії ні однієї з таких можливостей – вони передавалися автономним адміністративним одиницям.

Суспільна безпека постдейтонського періоду

Боснійські структури безпеки, що перебувають під контролем боснійсько-сербських і

боснійсько-хорватських політичних лідерів, мали невеликий або не мали взагалі ніякого стимулу для просування більш жорстких аспектів суспільної безпеки або її сприйняття. Проте, питання про стан суспільної безпеки було порушене в боснійському співтоваристві, всупереч інтересам політичної еліти, що, власне кажучи, стало істотною перешкодою для подальшого проведення етнічних чисток. Всі три головні націоналістичні партії – Сербська демократична партія боснійських сербів, Боснійсько-хорватське відділення Хорватського демократичного союзу й Боснійська партія демократичної дії – передали політичний капітал у підтримку «збереженого населення» (жителів, яких примусово переселили, біженців), що дозволило вирішити деякі житлові проблеми, видати певну грошову допомогу й ін. Ці люди часто жили в будинках попередніх жителів, яких підпали під «чистки», і зберігали впевненість у заступництві цих партій. Крім того, повернення біженців могло знову зробити їх бездомними без усякої гарантії, що вони зможуть повернутися у свої будинки. Багато зусиль, спрямованих на допомогу у поверненні біженців етнічних меншостей, у перші кілька років після війни закінчилися невдачею й жорстокістю щодо тих, хто повернувся, залякування було нормою.

Визначальним у цій проблемі став факт того, що поліція, яка працювала під час війни, і здійснювала «етнічні чистки», убивства, насильство й інші порушення прав людини, імовірно, лишилася для виконання службових обов'язків. Міжнародні поліцейські сили (МПС-ІРТФ), орган під керівництвом ООН, уповноважений навчати поліцейських (але без виконавчої влади), затвердив поліцію в обох автономних адміністративних одиницях. Однак сили місцевої поліції не допомагали основній масі біженців і змушеним переселенцям, – усім тим, хто був зацікавлений у поверненні додому, але міг бути знищений як імовірний військовий злочинець. Навіть якщо ці люди були вилучені з поліції, вони звичайно становили для співтовариства загрози й часто впливову групу. Протягом багатьох років після Дейтона повернення біженців було нечисленним, до того ж вони воліли залишатися скоріше в передмістях, ніж у самому місті. За демографічним принципом, повертаються переважно люди похилого віку, які повертаються дожити роки у своїх залишених будинках. Досить мало родин повернулися з маленькими дітьми, ще менше було тих, хто сподівався знайти роботу.

Перешкоди ймовірної локально забезпечуваної суспільної безпеки були в основному політичні, а не технічні. Не викликала сумнівів необхідність створення установ, що забезпечують відповідне навчання представників правоохоронних органів тощо. Проте, всі намічені перетворення були спочатку приречені на невдачу при управлінні колишніх політичних суб'єктів і колишньої державної структури.

Самоврядування чим?

У 1998 році, задовго до того, як установи Боснії продемонстрували спроможність вирішувати завдання, які зазвичай покладають на уряди, міжнародне співтовариство почало

використовувати термін «самоврядування», що стало стимулом для установ Боснії взяти на себе відповідальність за розв'язання завдань суспільної безпеки, включаючи арешт обвинувачуваних у військових злочинах і захист тих, хто повернувся.

Однак термін «самоврядування» припускає постановку питань *яке?* і *чиє?* За своєю природою, боснійські сили, уповноважені підтримувати суспільну безпеку, і лідери, яким вони служили, не ставили перед собою мету втрати електорату. Їхні дії ґрунтувалися на побоюванні перед іншими етнічними співтовариствами й багатообіцяючому захисті своїх власних співтовариств.

Дейтонська угода давала гарантії політичним і злочинним повноваженням політичних лідерів, що мають вигоду переважно з війни. Цей підхід дозволив їм зберегти і навіть розширити свій вплив.

«Боннські повноваження» і запобігання військових злочинів

До кінця другого повного року міжнародного постдейтонського втручання в Боснію, міжнародне співтовариство здавалося трохи заспокоєним відносно неосяжності завдань, що залишилися, і невідповідності інструментів, необхідних для їхнього розв'язання. У грудні 1997 року на зустрічі Ради з виконання мирної угоди (РВМУ) Верховному представникові були надані нові повноваження, що посилюють його вплив у справі з боснійськими центрами влади. РВМУ надав Верховному представникові найвищу владу, названу «боннськими повноваженнями», що дозволяє не тільки спостерігати за виконанням умов Дейтона, але також й інтерпретувати те, що вони мали на увазі. Взагалі, у міжнародного співтовариства тепер з'явився «гнучкий оператор», що дає більше можливостей для просування необхідних реформ. Споконвічно використовуване в неповному обсязі, застосування цих реформ зростало згодом, щоб стати істотною козирною картою.

Інша подія, що відбулася раніше, в 1997 році, також вплинула на суспільну безпеку в Боснії. У липні 1997 року британські десантники спробували заарештувати двох боснійських сербських військових урядовців за військові злочини. Один, Мілан Ковачевич, був арештований. Інший, Симо Дрлака, необачно взявся до зброї й був обстріляний десантниками. Цей випадок став першим фактом насильницького арешту підозрюваних у військових злочинах у Боснії й послужив основою того, що підозрювані почали переховуватися. Інше нововведення – запечатаний обвинувальний акт – було уведено Міжнародним карним трибуналом у колишній Югославії (ІСТУ), щоб не дати змоги обвинувачуваним утекти або підготуватися до силового опору можливому арешту. З того часу зростає число обвинувачуваних було захоплене або віддане під суд.

Незважаючи на нововведення, зазначені вище, Боснія перебувала в процесі стагнації

протягом багатьох років після Дейтона. Забезпечення суспільної безпеки було покладене на поліцію, не реформовану після закінчення війни. Політичні фахівці цих сил не бачили великого або взагалі якого-небудь стимулу сприяти кліматові суспільної безпеки як для меншостей, що претендують на повернення, так і для власного населення, що підтримувалося страхом захоплення влади. За винятком Боснійської мусульманської націоналістичної партії демократичної дії (SDA) (яка розглядала унітарну державу як зону свого майбутнього панування), націоналістичні партії були проти передачі повноважень державі, де їм буде надано менше контролю.

У 2000 році спочатку в Хорватії й потім у Сербії відбулися демократичні перетворення. Оскільки військовий порядок повністю не був скасований, ці перетворення давали більше важелів міжнародному співтовариству, що дозволяють скоротити втручання в справи Боснії. Однак Президент Сербії Воїслав Коштуниця був загальноновизнаним націоналістом і дав стимул боснійсько-сербським націоналістам, які почали демонструвати ознаки примирення стосовно тих, хто залишився в Боснії. Дотепер обидві країни знаходяться під міжнародним тиском і підозрюються в наданні укриття звинувачуваним у військових злочинах.

Повернення біженців не відбулося в істотному обсязі до 2000 року. Не випадково, потік біженців, що повертаються, зріс після арешту військових злочинців й усе більш частих звільнень обструкціоністських посадових осіб. Варто відзначити й те, що біженці повертаються в північну Боснію, у РС, і їхня чисельність значно зростає в британському секторі, де було зроблено більше арештів обвинувачуваних у військових злочинах і де війська виявляли більш активний і неофіційний підхід до своїх обов'язків. Це відбувалося, незважаючи на той факт, що деякі з найбільш страшаючих жадливих злодіянь відбулися на цій території під час війни, особливо біля Приедора, де були розташовані сумнозвісні концтабори Омарська, Трнпольє й фільтраційний табір Кератерм. Ні американські, ні французькі сектори не мали такої репутації.

У 2001 році давно задуману суспільну подію на початку реконструкції відомої мечеті Ферхадія в Бая-Луці, навмисно знищеної під час війни, було насильно перервано без будь-якої протидії цьому з боку поліції РС або Сил стабілізації СФОР. Насильство юрби, явно спровоковане й заохочуване урядовцями РС, мало на меті довести до відома тих меншин, хто повернувся в РС, про необоротність результатів етнічних чисток.

Політична проблема

Політичні структури посідають ключове положення в процесі створення в Боснії функціонуючої держави під демократичним управлінням і верховенством права (що характерно для загальноприйнятих європейських прагнень населення). Система правління Боснії й виборчі структури забезпечували можливість націоналістичним партіям, що переслідують військову мету, і їхнім заступницьким мережам залишатися домінуючими, перешкоджаючи демократичному

розвитку країни. Відсутність безпеки для людей однієї етнічної групи на території, контрольованій іншою етнічною групою, була основним принципом дії цих правлячих партій і підтримки їхніх інтересів. Глибоко політизовані суспільні структури безпеки були залучені не тільки у воєнні дії, але також продовжували організовані правопорушення. Загалом, сили, уповноважені гарантувати суспільну безпеку, були помічені в значних незаконних діях стосовно населення. Виборча система Боснії й керуючі структури дали незначний стимул національному примиренню, реформуванню, реконструкції й професіоналізму. У той же час система, що становить багаточарове утворення із продажною владою, спростила хабарництво. Політика була (і залишається) комерційним підприємництвом у Боснії. Без фундаментальних політичних і структурних змін Боснія залишилася б дисфункціонуючою підлеглою міжнародному співтовариству структурою.

Посилення міжнародного чинника

Два Верховних представники, що мають Боннські повноваження, іспанець Карлос Вестендорп та австрієць Вольфганг Петрич, значною мірою використали їх, щоб припинити діяльність обструкціоністських урядовців або урядовців, втягнутих у правопорушення, а також, щоб сприяти декретному прогресу. Проте, їхня діяльність не була досить продумана в плані стратегії.

Напади 11 вересня 2001 року в Сполучених Штатах відновили інтерес до Боснії з боку адміністрації Буша, що почала процес, зневажливо названий «створення націй», що припускало американське втручання на Балканах. Страх перед ісламістськими терористичними операціями, що виникають у Боснії або підтримані нею, сприяв зобов'язанню Вашингтона підтримати присутність силових опорних пунктів у Боснії, незважаючи на те, що там були присутні представники місії Європейського Союзу і сили SFOR. Ця присутність була обумовлена причинами підтримки національної безпеки й націлена на допомогу EUFOR в операціях із затримки обвинувачуваних у військових злочинах.

Після заміни В. Петрича, у середині 2002 року лордом Педді Ешдауном, британським політичним діячем і колишнім Королівським морським піхотинцем, що отримав репутацію борця за прогресивні зміни на Балканах, Інститут демократичної політики (DPI) видав Програму для нового Верховного представника в Боснії². Автори Програми перепроектували завдання перед новим представником у Боснії, з огляду на побажання ЄС, і запроектували зміни, які повинні бути здійснені в Боснії, щоб зробити цю перспективу життєздатною. У Програмі було запропоновано способи, за допомогою яких Верховний представник міг виконати поставлені завдання в межах своїх повноважень. Центральним положенням цієї програми було розуміння того, що Боснія не буде розвивати здатність до самореформи, поки не буде усунута низка перешкод. Отже, деякі

² Програма боснійського Верховного представника // Інститут демократичної політики, Вашингтон, 2002 р. Доступно на сайті архівів DPI за адресою: www.anonime.com/dpinstitute.

проблеми були складними у розв'язанні для боснійців в умовах існуючої системи. Було важливо розпізнати проблеми, включаючи суспільну безпеку, які могли б бути вирішені спільно боснійцями й міжнародними представниками, і ті, які повинні вирішуватися, принаймні, спочатку, тільки міжнародними суб'єктами. У цілому Програма запропонувала структуру розширеного співробітництва й консультацій, визнаючи, що міжнародні представники повинні зробити дещо самостійно перш, ніж здійснити процес самоврядування.

У сфері суспільної безпеки DPI були розроблені чотири рекомендації, що чинять вплив на всю політичну динаміку Боснії. Ці рекомендації дотепер у значній мірі залишаються актуальними. Кожна з них буде розглянута далі. Низка інших рекомендацій також була б корисною, хоча й побічно, для становлення суспільної безпеки: перепризначення судових органів, юридичний перегляд судових рішень, перерозподіл митного доходу для зміцнення фінансових ресурсів держави. Всі рекомендації DPI були спрямовані на допомогу у створенні необхідних політичних й адміністративних структур, здатних до просування процесу реформування й досягнення європейських стандартів, до яких прагне населення Боснії.

Боснійська виборча система ввела переваги для націоналістичних партій, які продовжували війну й підтримала заступницькі мережі, утягнуті в організовані злочини й тероризм. Кандидати можуть претендувати на посаду, звертаючись тільки до своєї власної етнічної групи, що робить політично вигідним підтримку націоналістичного страху. Відсутність політичної помірності призвела до необхідності введення посади Верховного представника (OHR), що має право зняти посадових осіб, натиснути стосовно створюваних коаліцій і затвердити законодавство. Опитування, проведені Інститутом демократичної політики й іншими експертними структурами, показали, що громадяни всіх етнічних належностей не надавали першочергового значення національним або етнічним проблемам; найістотніші проблеми були економічними. Виборча система, що змусила політичних діячів розширити електорат за рахунок представників інших етнічних груп, змусила їх провести кампанію, націлену на нівелювання етнічних розбіжностей, і звернутися до очікувань і потреб виборців. DPI рекомендував Верховному представникові скликати групу боснійських експертів з деякими міжнародними радниками, щоб розробити нові закони, які б відповідали духу Дейтонської угоди й принципам Конституційного Суду, що змусило б політичних суб'єктів шукати голоси поза областю їхньої етнічної належності й по можливості спростити голосування. Верховний представник міг би тоді представити ці законопроекти на відповідних рівнях боснійського уряду зі збереженим правом їхнього застосування. З огляду на політизацію суспільних структур безпеки в Боснії й управління взагалі, зміни в цій галузі істотно вплинули б на гарантування суспільної безпеки.

Більш придатною для суспільної безпеки стала пропозиція заснувати інтернаціонально укомплектовану Оперативну групу боротьби з організованою злочинністю. Причиною для створення такої групи став опір військових лідерів, переукомплектованість боснійського уряду з невеликим ступенем відповідальності або її повною відсутністю, а також безсилля органів

правопорядку й судових установ, що залишили країну «паралізованою» тіньовими структурами влади й пронизаною організованою злочинністю³. І хоча не всі політичні діячі були корумповані, вплив організованої злочинності ускладнив процес реформування, оскільки занадто багато політичних діячів знаходили такий стан речей вигідним. Крім того, країна стала використовуватися як транзитний пункт або навіть слугувала базою для операцій іноземних терористів. Радикально налаштовані народні ополченці зі зв'язками в Partії демократичної дії (SDA) й інших боснійських організаціях, що виникли під час війни, наразили на небезпеку довгострокову стабільність і загрозували західним цілям у межах країни й поза нею. Крім того, паралельні структури влади суттєво впливали на повсякденне життя багатьох боснійців, особливо в РС і кантонах Федерації, підвладних Partії демократичної дії (SDA) і Хорватському демократичному співтовариству (HDZ).

Створена Спецгрупа боротьби з організованою злочинністю (ОСТФ) була міжнародним спільним підрозділом Верховного представника, Командуючого SFOR, керівництва НАТО і ЄС, що одержав повноваження впливати на паралельні структури влади, які включають терористів, керівників організованої злочинності й військових злочинців, прочищаючи дорогу для досягнення Боснією миру й демократії. Оскільки навіть найчесніші боснійські урядовці були налякані протидією організованої злочинності й терористів, а корупція була властива керівним установам, було рекомендовано призначити керівниками Спецгрупи боротьби з організованою злочинністю (ОСТФ) винятково міжнародних представників, ознайомих з місцевими традиціями, що могло б сприяти успіху. Згодом, боснійці повинні були виконувати значиму функцію в ОСТФ, з метою її передачі, в остаточному підсумку, під боснійський державний контроль⁴. Навіть на цьому етапі, інтеграція ЄС і персоналу НАТО була б корисною як проміжна станція на шляху євроатлантичної інтеграції країни. Проведення судових розслідувань потрапило б у відомство спеціальної палати Суду Біг.

Дві інші рекомендації із суспільної безпеки припускали енергійне об'єднання збройних сил і розвідувальних служб. Не дивлячись на значні скорочення, у Збройні сили Боснії в той час вкладалися значні кошти, які не могла виправдати яка-небудь мислима зовнішня загроза, особливо беручи до уваги продовження окупації НАТО. Діяльність розвідувальних служб була швидше пагубною, що визначалося низкою чинників: недостатньою прозорістю, зв'язками із сусідніми державами, діяльністю боснійських політичних суб'єктів, а також терористичними й кримінальними мережами. Об'єднання й перевірка благонадійності сил зменшили б загрози боснійській реформі, що в підсумку скоротило б витрати.

У Програмі також було запропоновано надати підтримку створюваній Державній прикордонній службі (ДПС-SBS). ДПС не тільки швидко отримала хорошу репутацію за ефективність і професіоналізм за короткий термін свого існування, але також допомогла зменшити

³ Там же, с. 5.

⁴ З повною версією пропозиції можна ознайомитись на сайті www.anonime.com/dpinstitute.

незаконну міжнародну торгівлю й збільшити митні прибутки, незважаючи на протидію легендарно корумпованих митних служб. Кращий контроль кордонів, починаючи з появи ДПС, допоміг поліпшити імідж Боснії, яка сприймалася як відкритий чорний хід для незаконної імміграції до Європи й загроза безпеці.

Нарешті, у Програмі було запропоновано продовжити підтримку прискороного повернення біженців меншин, усунути структурні перешкоди для розвитку цього процесу, взаємодіяти в цьому напрямку із сусідніми урядами, щоб створити єдиний спрощений план повернення. Суттєвим у цьому напрямку стало примусове використання існуючих законів про власність, включаючи покладання відповідальності на посадових осіб за володіння незаконно придбаною власністю, що могло стати причиною їхнього звільнення з посади.

Модель Брчко

Негативний вплив на висновки DPI здійснив приклад дистрикту Брчко в північно-східній Боснії. Брчко був ділянкою, де проходили найперші і найжорстокіші «етнічні чистки» воєнного часу. Крім того, розташування Брчко стратегічно значиме: по цій території, у випадку прийняття такого політичного рішення, відбувся б поділ РС на дві частини. Дейтонська угода не розглядала Брчко як зону обов'язкового вирішення конфлікту. Проте, керівником регіону повинен був бути американець, що володіє навіть більшими повноваженнями в цьому регіоні, ніж Верховний представник мав у своєму. Брчко став, власне кажучи, протекторатом у протектораті. Керівник використав ці повноваження, щоб установити місцевий законодавчий орган – багатоетнічну поліцію й створити функціонуючу судову владу. В остаточному підсумку, на початку 1999 року в ході вирішення конфлікту Брчко був наданий статус частини БіГ, але непідвладній ні Боснії, ні Герцеговині. У результаті такого продуманого управління й стратегічного місця розташування Брчко став процвітаючим муніципалітетом у БіГ. Загальновідомо, що управляти регіоном простіше, ніж всією країною. Але дотепер виникає питання, які результати могли бути досягнуті, якби перші Верховні представники мали повноваження, якими володів перший керівник у Брчко.

Надолужуючи упущене: план виконання місії

Незважаючи на втрачений час, міжнародне співтовариство в Боснії тепер демонструє більш активний і стратегічний підхід, ніж раніше, намагаючись вирішити нарешті деякі з фундаментальних проблем, що стоять на шляху самостійного руху Боснії вперед.

Можливо, найбільш повним відображенням цього нового підходу стало прийняття Плану виконання місії (МІР) у січні 2003 року. Верховний представник відзначив: «Мета МІР полягає в чіткій постановці основних завдань, які необхідно вирішити мені й моєму апарату, а також у

наданні нам засобів для наших подальших дій»⁵. У звіті 2004 року Ешдаун заявляє, що «деякі з основних цілей МІР були досягнуті протягом 2003 року; у вирішенні намітився значний прогрес. До досягнень минулого року належать: реструктуризація судової влади й прийняття нового кримінального кодексу; установа Державного Суду, здатного займатися складними й значними випадками; початок фундаментальної реформи (боснійської) системи непрямих податків; забезпечення Ради Міністрів постійним прем'єр-міністром і новими міністерствами; забезпечення (Боснії) новою структурою оборони, під цивільним командуванням, контролем і управлінням на державному рівні, а також створення єдиного Міністерства оборони; прийняття і впровадження майже повного Закону про власність і передача відповідальності за повернення біженців місцевим урядам»⁶.

Ешдаун заявляє, що «найважливішою метою для Бюро Верховного представника (БВП) залишається та, що й в 2004 і в 2003 році: забезпечення статусу БіГ як мирної, життєздатної держави, що стоїть на шляху до об'єднаної Європи»⁷. Серед досягнень 2003 року МІР відзначив прогрес, що намітився в 2003 році у БіГ, і визначив чотири (з шести) значимих завдання, що стоять перед урядом Федерації: зміцнення верховенства права; перетворення економіки; зміцнення влади (боснійських) правлячих установ, особливо на державному рівні; впровадження реформ в галузі оборони й сектора розвідки, що полегшують (боснійську) інтеграцію в євроатлантичні структури⁸.

Ці ж завдання відзначені як першочергові й у звіті МІР за 2005 рік⁹. МІР були визначені необхідні для здійснення кожного з завдань програми, відповідальні за їхнє виконання міжнародні суб'єкти, названі тимчасові терміни виконання програм, що фіксують, коли програми будуть уважатися завершеними або готовими для передачі провідному боснійському органу для завершення. Як заявив Ешдаун у 2004 році, «швидкість просування (Боснії) до демократичних перетворень і до повторної міжнародної присутності, що передасть свої повноваження керівництву БіГ, буде визначена не твердими тимчасовими графіками, а на підставі оцінки обстановки. Чи змінилося безвихідне становище й нерозв'язні перешкоди динамікою компромісу й реформ? Чи міцний мир? Чи діє верховенство права? Чи дійсно держава функціональна й життєздатна? Чи перебуває (Боснія) на шляху до євроінтеграції? Тільки коли ми будемо задоволені достатніми успіхами, досягнутими в цих галузях, ми зможемо оголосити нашу місію виконаною. Із цього слід, що чим енергійніше наші (боснійські) партнери будуть впроваджувати реформу – і чим більшою мірою (Боснія) стає нормальною країною перехідного періоду – тим швидше Бюро Верховного представника (БВП) зможе передати повноваження більш традиційній міжнародній структурі підтримки. Нашим твердим наміром є якомога швидше досягнення цієї

⁵ OHR Mission Implementation Plan 2004 (February, 2004). - www.ohr.int.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ http://www.ohr.int/print/?content_id=34144.

мети: ми не хочемо подовжувати роль БВП навіть на день довше, ніж це необхідно»¹⁰.

Центральним аспектом «зміцнення верховенства права» є гарантування безпеки громадян і правосуддя для тих, кого переслідували. Однією з головних перешкод на шляху просування Боснії була тривала безкарність обвинувачуваних у військових злочинах і недостатність зусиль боснійсько-сербських організацій для їхнього запобігання. Відмова Боснії від участі в Програмі НАТО «Партнерство заради миру» у 2004 році була безпосередньо пов'язана із цією проблемою, що призвела до звільнення Верховного представника й багатьох вищих посадових осіб у РС. Уже той факт, що всі три народи Боснії – серби, хорвати і боснійці – мешкають на території всієї держави, а державні структури враховують це в процесі свого формування, свідчить про виконання рішення Конституційного Суду і значно змінює розстановку політичних сил Боснії.

МІР 2005 року був виданий тільки в березні. Новий Верховний суд Боснії, Конституційний Суд Боснії й Герцеговини заснували нові спеціальні палати для розгляду випадків військових злочинів, які були або названі Міжнародним карним трибуналом по колишній Югославії (ІСТУ), або ніколи не розглядалися, а також для розгляду випадків організованої злочинності й корупції. Кожен орган буде укомплектований боснійськими й міжнародними суддями, і міжнародні обвинувачі будуть включені в Прокуратуру БіГ. Боснійці будуть незабаром бачити своїх співгромадян, засуджених за злочини, скоєні в їхній власній країні під час війни. Є також намір створити Боснійську Судову поліцейську службу. Відсутність реформ в галузі поліцейської системи – головна перешкода на «шляху до очищення», що є необхідним для виконання вимог Угоди про стабілізацію й асоціацію з ЄС¹¹. Розвідувальні служби – джерело значних перешкод – були об'єднані в єдину службу. На сьогоднішній день існують Міністерство оборони державного рівня й цивільне командування, що здійснює контроль над збройними силами. Також були зроблені нові зусилля з координації Сараєва, Белграда й Загреба у виконанні Додатка VII Дейтонської угоди – повернення біженців.

Усі ці перетворення на проміжних етапах післявоєнного просування відбивають реальні зусилля прогресивної громадськості, а не просто міркування про самоврядування дисфункціонуючої системи.

Зовнішні чинники: добросусідство – краща гарантія суспільної безпеки

Звичайно, зовнішні чинники сприяли прогресу в Боснії. Доти, поки два великих сусіди БіГ Сербія й Хорватія, жили територіальні амбіції, впливали на суб'єктів у межах Боснії або управляли ними, стабілізація залишалася досить проблематичною. Демократичні зміни в цих

¹⁰ МІР, 2004.

¹¹ Див. брифінг з БВП від 1 квітня 2005г. - http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressb/default.asp?content_id=34414.

країнах у 2000 році сприяли зниженню рівня загрози, як реально існуючої, так і можливої внаслідок майбутньої війни.

Навіть після вигнання Мілошевича у 2000 році деякі представники обраного уряду, особливо президент Коштуніца, висловили невдоволення державністю Боснії й надали підтримку численним обвинуваченим військовим злочинцям. Його прихильність збройним силам і православної церкві стала перешкодою Сербії на шляху реформування. Прорив демократії не переріс у її пряму перемогу, оскільки не були використані успіхи виборів і не було проведено ретельного реформування державних установ, включаючи служби безпеки й судову владу. Убивство прем'єр-міністра Зорана Джинджича на початку 2003 року свідчило про глибину загрози, представленої усе ще домінуючим злочинно-політичним зв'язком. Проте чергове придушення опору (Операція «Шабля») не встановлювало ефективного контролю над ситуацією, ілюстрацією чого стала причетність державних установ до торгівлі вдосконаленою зброєю й засобами ПВО з Іраком, Лівією й іншими пригнобленими державами (скандал з компаніями «Югоімпорт» /«Орао», що виникла восени 2002 року).

Демократичні зміни Хорватії в багатьох випадках були менш проблематичним у порівнянні із Сербією; смерть Туджмана не тільки очистила шлях для альтернативних виборів, але також й усунула необхідність вирішувати, що зробити з людиною, що буде, імовірно, звинувачена у військових злочинах Міжнародним карним трибуналом по колишній Югославії (ІСТУ). На відміну від свого колеги Коштуніци, Президент Хорватії Стипе Месич привселюдно заперечував будь-які проекти в Боснії. Однак спадщина війн 1991-1995 рр. у Хорватії й Боснії тривалий час впливала на Хорватію. Протест громадськості на пропозицію генерала Тихомира Блашкича налякав нестабільний коаліційний уряд на чолі із соціалістом Івіца Рачаном, і співробітництво з Міжнародним карним трибуналом (ІСТУ) стало більш обтяжливим. Загроза обвинувачення у всьому – випадок генерала Анті Готовіна – перешкодила запланованим переговорам Хорватії щодо вступу в ЄС. Негативний вплив на розвиток Боснії викликала відсутність динаміки у вирішенні питання про повернення хорватських сербів додому, що, у свою чергу, дозволило б іншим боснійським громадянам повертатися у свої будинки в РС. Основні перешкоди виникали на рівні округу, але національний уряд не вживав спільних зусиль для їхнього подолання. Випадок БіГ продемонстрував той факт, що перехідні періоди в сусідніх країнах були необхідною, але недостатньою умовою для просування Боснії.

Головне – стратегія й бажання

Серйозне планування остаточної державної структури, стратегічна організація завдань і бачення міжнародних суб'єктів, особливо Верховного представника, були вирішальними чинниками в недавньому просуванні Боснії. Тоді як зовнішні чинники, такі як урядові зміни в Загребі й потім у Белграді, звичайно, впливали. Основним чинником у подоланні інертності Боснії стало

рішення про непридатність принципу статус-кво й зміні його тільки каталітичним втручанням з боку БВП при відповідній міжнародній підтримці. Якби це рішення було прийнято спочатку, можливо, у Боснії спостерігалася б інша динаміка. У 1996 році місцеві «спойлери», включаючи вищих політичних лідерів, справедливо вирішили, що стимулів для співробітництва з міжнародним співтовариством і здійснення неприємних пунктів Дейтонських угод було небагато. До 2004 року такі стимули з'явилися. Курйозним виглядає той факт, що багато хто з колишніх лютих супротивників Дейтонської угоди, особливо серед боснійських сербів, тепер стали «дейтонськими фундаменталістами», розглядаючи цей документ з суворих конструктивних правових позицій, щоб запобігти можливому вторгненню в зону їхнього впливу й інтересів.

Майбутнє Боснії

Майбутнє Боснії в жодному разі не може бути визначене достовірно на цьому етапі. Занадто багато молодих громадян країни вважають, що вони повинні досягати успіху й добробуту за кордоном. Вони вивозять із собою ідеї й знання. Останнім часом цей «витік мізків» трохи знизився, що дозволило багатьом представникам міжнародного співтовариства, включаючи Верховного представника, розглядати цей факт як фундаментальний показник успіху або невдачі в загальному зусиллі допомогти Боснії.

Крім того, існує зрозумілий скептицизм стосовно нових ініціатив з боку багатьох, якщо не більшості, боснійців. Проходження низки повторних виборів дало багатьом привід вважати, що політика не є гарантом поліпшення умов існування громадян. Ненаціоналістичний блок, що прийшов до влади у 2000 році, мав високі запити й розчарував багатьох з його виборців (переважно молодих), дозволяючи націоналістам повернутися до влади за замовчуванням, а не в результаті перемоги їхніх програм. Багато хто в нинішньої опозиції, здавалося, обвинувачували знову обраного Верховного представника у проблемах з електоратом, підтримуючи незгасле роздратування громадян. Перебуваючи під міжнародним протекторатом протягом майже десятиліття, багато жителів почувають себе подібно піддослідним морським свинкам, які продовжують змінюватися з ротацією персоналу. На цій стадії міжнародного втручання відзначався більш високий рівень взаємодії з населенням, ніж це було б раніше для тих же ініціатив, оскільки багато, якщо не більшість, нових установ, таких як SBS або заплановане Спеціальне управління з питань організованої злочинності, подобаються боснійцям. Проте, надії на створення ґрунтового виборчого округу, здатного надати повний пакет реформ, не виправдалися.

Можливо, найбільш проблемним питанням, що залишається для гарантування суспільної безпеки в Боснії в довгостроковій перспективі, є виборча система країни. Повернення біженців, затримка обвинувачуваних у військових злочинах, звільнення обструкціоністських урядовців усіх трьох головних співтовариств і створення нових державних установ (включаючи суспільні органи

безпеки) змінили демографічну обстановку й розміщення політичних сил Боснії на краще. Але міжнародне спостереження й втручання не можуть тривати нескінченно; в решті-решт питання про самоврядування буде порушене знову. Як тільки виборча система Боснії змусить політичних суб'єктів створити тверду платформу й виборчі округи на основі вирішення поставлених завдань, а не на етнічному принципі, досягнутий прогрес набуде стабільності.

Незроблені висновки

Немає двох ідентичних ситуацій, і спрощені аналогії можуть призвести до помилкових висновків. У той же час деякі ситуації унікальні. Більшість інтервенційних сценаріїв становлять різновид того самого сюжету. Рушійні сили, що розвивають ці сценарії, – це послідовні у своїх діях представники співтовариства й політичних лідерів. Тому боснійський досвід повинен був забезпечити деякі рекомендації для майбутніх місій, особливо військових, наприклад, для американців, що мають невеликий досвід проведення таких операцій (принаймні, із часів Другої світової війни)¹². Хоча використання цього досвіду малоімовірно, судячи із проведення наступних місій.

1. У Вас ніколи не буде другого шансу створити перше враження

Постконфліктна місія, як миротворча, так і націлена на примусове гарантування миру, припускає виникнення цілого комплексу більших очікувань і тривог з боку місцевого населення. Чи підтримають вони порядок? Чи поліпшаться умови під час їхнього перебування тут? Чи зможуть вони протистояти колишнім воюючим сторонам і придушувати спроби до розпалення війни? Наскільки вони безкомпромісні? Існує короткий відрізок дорогоцінного часу, щоб справити більше враження, але зробити це необхідно. Важливо пам'ятати, що тут необхідна готовність діяти негайно й без коливань, інакше можливе подальше розширення загрози суспільної безпеки. Крім того, увага до головної потреби населення – безпеки – звичайно оцінюється пізніше. Ігнорування ж цієї потреби піддає місію небезпеці.

Рей Дженнінгс з американського Інституту миру опублікував роботу «Дорога вперед» після вторгнення в Ірак. У цій роботі пропонувалися висновки, зроблені на підставі аналізу процесів відновлення нації Німеччини, Японії й Афганістану, які, на думку автора, могли б бути важливі для післявоєнного Іраку. Автор робить таке спостереження: у перехідної влади, як правило, є вузьке тимчасове вікно, щоб переконливо продемонструвати місцевій громадськості,

¹² Для ознайомлення з цікавим обговоренням минулого досвіду ЗС США, що часто забувається, в так званих «операціях стабільності» читайте: Max Boot's *The Savage Wars of Peace* (2002).

включаючи політичних діячів і представників сектора безпеки, свою значимість і силу¹³. Як тільки цей час минає, місцеві лідери й представники громадськості вживуть заходів, спрямованих на зміну влади. Успіх місії залежить від можливості використати капітал, напрацьований у перехідний період. Якщо цього не зробити, то наступні місії повинні будуть витратити у своїй діяльності набагато більше зусиль, щоб вирівняти ситуацію. Невдача місії у використанні початкових можливостей, зменшує ймовірність успішного досягнення життєздатного миру.

Сили IFOR з 60 000 осіб прибули в Боснію наприкінці 1995 року – три посилені важких дивізії. Ця демонстрація нищівної сили дала міжнародному співтовариству величезну систему важелів впливу. Співтовариство Боснії було виснажене війною. Боснійське співтовариство, зокрема, було схильне бачити місію НАТО, і американські війська загалом, у підходящому світлі. Боснійські серби, будучи не в захваті від окупації, усвідомили, що Дейтон імовірно врятував РС від повного краху, і не висловили занепокоєння. На цьому етапі міг бути вчинений незначний опір більш агресивним заходам гарантування суспільної безпеки, особливо арештам обвинувачених і допомоги тим, хто хоче повернутися у свої домівки. Миротворчі сили перехідного періоду в основному встановлюють правила, відповідно до яких необхідно діяти далі.

Однак небажання американських збройних сил (і багатьох інших контингентів) прийняти на себе функцію у гарантуванні суспільної безпеки залишило це питання в руках тих, хто продовжував війну. Президент Клінтон оголосив, що сили США покинуть Боснію через рік. Сили IFOR показали заснований на невторчанні підхід до примусової евакуації й підпалу Грбавиці в 1995 році й ліберального ставлення до обвинувачених військових злочинців. Відраза до випадків злочинів з боку американських військ (або, точніше, політичного керівництва й вищого командного складу) була безпрецедентною. Ці чинники призвели суб'єктів, які отримали найбільшу користь із війни, до висновку, що вони могли б перешкодити втручання міжнародного співтовариства й далі загрожувати безладдями, оберігаючи свої інтереси. Вони не відчували тиску або стимулу гарантувати безпеку боснійським громадянам (будь-якої етнічної належності), за вигнання яких вони боролися в першу чергу. Військові правлячі еліти оцінили ситуацію й об'єднали контроль над відповідними феодалними володіннями, дбаючи лише про свої економічні інтереси.

Ніякі великомасштабні бойові дії не спалахнули в Боснії після Дейтона. З початку війни Боснія досягла багатьох успіхів, особливо за минулі три або чотири роки. Але це просування відбувається *не через, а незважаючи на* вихідний стан сил перехідного періоду і їхні повноваження. Було витрачено багато часу й грошей, а в результаті злочинна пануюча еліта зміцнилася, збагатилася й підсилилася. Боснійська неспроможність сприяти суспільній безпеці зсередини була також викликана небажанням звернутися до фундаментальних політичних і структурних проблем після війни. Протягом багатьох років, особливо в РС, між міжнародними й

¹³ Доповідь доступна на веб-сайті USIP за адресою: <http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks49.html>.

боснійськими суб'єктами не могло існувати ніякого логічного співробітництва в гарантуванні суспільної безпеки. «Мертва зона» між контролем, здійснюваним міжнародними силами (насамперед, зовнішня безпека) і внутрішніми силами (уповноваженими гарантувати суспільну безпеку, але, у найкращому разі, недіючими) дала змогу процвітати націоналістичному політико-злочинному зв'язку. Це спричинило зростання непевності більшості звичайних боснійців у позитивному результаті ситуації, зростаючому відчутті фаталізму й політичної апатії, що перешкоджає подальшій відбудові країни.

Є й інші нерадісні наслідки цих років. Боснія сильно страждає від «відтоку мізків», втрачаючи свої кращі сили, зокрема молодь. Багато хто з боснійців, розуміючи, що вони не будуть у безпеці у випадку повернення, надовго влаштувалися за кордоном, приймаючи іноземне громадянство й позбавляючи країну її людського капіталу. Життя триває. Ці люди – втрата Боснії – обумовлена, непереконливістю завдань постдейтонського періоду.

Крім того, початковий успіх також важливий для діяльності спонсоруючих країну організацій і військ. Міжнародне співтовариство ніколи не схвалювало самовпевнену привабливість і введення в оману виборців щодо того, що закордонні зобов'язання приводять до швидкого й життєздатного успіху; завжди підкреслювався той факт, що цей процес вимагає зусиль. Але можливість досягнення на ранніх етапах перемог й їхнє закріплення підвищується при наявності суспільної підтримки, необхідної, для того, щоб пережити все це. Тому визначення вихідної мети гранично значиме.

2. Цілі й стратегії

Відразу після війни стало зрозуміло, що без постійних пояснень і сприяння Дейтонська модель не буде втілена. Але в грудні 1997 року, коли були прийняті «боннські повноваження», Клінтон заявив, що американські війська залишаться в Боснії доти, поки вони там необхідні. Політика заплутування поряд із цілеспрямованим плануванням більше не була переконливою. Незабаром від міжнародних суб'єктів почали чути мантри «самоврядуванню», але було незрозуміло, що вкладалося в це поняття крім передачі якоїсь нерозв'язної проблеми й перекладання повноважень відповідальності міжнародними суб'єктами на місцеві органи. Цей момент став поворотним від наївності до цинізму, у той час як «еволюційна» модель не просувалася вперед.

Недостатність послідовної політичної військової стратегії, яка б сприяла Боснії розвинути до етапу, коли їй буде не потрібна міжнародна підтримка, – одна із найбільших у міжнародного співтовариства, що потягло за собою нестабільну ситуацію в постдейтонський період. Будь-яка стратегія з подібними завданнями повинна мати достатній ступінь гнучкості, щоб пристосовуватися до непередбачених обставин, як позитивних, так і негативних. Але основи такої

стратегії повинні бути очевидні. Які установи необхідні, щоб зробити демократичну Боснію життєздатною? Які перешкоди розвитку суспільної безпеки необхідно перебороти, щоб установилася політична й економічна стабільність? Яким чином ці перешкоди могли бути переборені? Якби такі прості питання були обдумані, і на них була дана чесна відповідь, стратегія реагування була б створена, а загроза суспільній безпеці й стабільності, що походить від впливових військових фігур, була б відвернена. Якийсь ефект у використанні «боннських повноважень» і прискорений темп демократичного розвитку намітилися вже при Петричі, проте розсудливе стратегічне планування стало очевидним тільки із прибуттям дійсного Верховного представника. Важливе розташування національних капіталів. Як це не парадоксально, ми дішли висновку, що менша увага, що приділяється Боснії в постдейтонський період, зосередження урядів на інших проблемах фактично допомогли прискорити просування Боснії, надаючи сильному Верховному представникові більшої свободи дій.

Розглянуті цілі й деталізовані стратегії у їхньому досягненні вкрай важливі для встановлення життєздатних суспільних механізмів безпеки. Межі відліку, що фіксують етапи просування до цих цілей, а не попередньої невдачі, – невід'ємна частина демократичного розвитку сектора безпеки.

3. Виконання зобов'язань повинно бути продемонстроване

Масивна демонстрація сили шестидесятитисячної армії IFOR була покликана активізувати безліч механізмів, що мали перетворити місцеву ситуацію й нейтралізувати загрози суспільній безпеці. Проте, цей потенціал не був використаний, бо місцеві суб'єкти, які могли програти від такого розвитку подій, не виявили достатнього політичного бажання.

Потенційні «спойлери», що не мали ніякого інтересу в успішній стабілізації й демократичному розвитку Боснії, висунули ідею про те, що початкове зобов'язання з гарантування деяких з більш складних аспектів Дейтонської угоди – а саме, повернення біженців і відповідальність обвинувачуваних у військових злочинах – було занадто м'яким. Заява президента Клінтона про те, що американські війська були в Боснії тільки протягом року, можливо, і було політично доцільним в Америці, але шкідливо вплинуло на боснійське співтовариство. Треба було два роки, щоб досягти згоди в тому, що місія буде тривати доти, поки це необхідно. Якщо ця угода буде реалізована швидше, можливо, низка планів тих, хто міг загрожувати суспільній безпеці, не була б здійсненою. Навіть після заяви про відсутність конкретної дати закінчення місії, американські політичні суб'єкти, продовжували обговорювати «вихідну стратегію», включаючи такий потенційно пагубний метод, як формальний поділ країни.

Не тільки терміни місії, але й глибина міжнародних зобов'язань з гарантування суспільної безпеки в Боснії була також поставлена під сумнів, причиною чого на початку місії стали

безкарність військових злочинців і невтручання миротворчих сил у підпали й у залякування місцевого населення в Грбавиці. Боснійсько-сербський військовий лідер Радован Караджич, що безперешкодно проїжджає через контрольні пункти армії США, – ще одна ілюстрація цієї тези. Хвиля арештів трохи змінила ситуацію, але це відбулося вже через роки. Однак найбільш розшукувані обвинувачувані, Караджич і колишній боснійсько-сербський Командуючий армією Ратко Младич, залишаються на волі.

4. Основні проблеми зазвичай не зникають - їм потрібно протистояти

Дейтонська угода може бути основою для прогресивного розвитку Боснії, якщо буде інтерпретована з урахуванням більш довгострокових перспектив. Остаточною метою повинен бути такий етап розвитку політичних установ співтовариства Боснії, на якому будуть перевиконані умови Дейтонської угоди й створені урядові заклади, що відповідають державній структурі Боснії. Це єдині перешкоди, які Боснія повинна подолати, щоб укласти Угоду про стабілізацію й асоціацію з ЄС.

Тривале становлення Боснії вбачалося міжнародному співтовариству еволюційним процесом. Можливо, не будь обмеженим час міжнародних і донорських зобов'язань, еволюційний шлях розвитку міг би стати надійною стратегією, але в жодному разі не запорукою успіху. Проте, подібна ситуація стала перешкодою для змін, стимулом до формування непоступливості.

Проблеми Боснії, включаючи суспільну безпеку, зосереджені, в основному, у політичній сфері й вимагають політичних заходів вирішення. Однакові вимоги до створення центрів влади в кожному етнічному співтоваристві суттєві для формування демократичного центра влади на національному рівні, що, у свою чергу, стане передумовою для входження Боснії в євроатлантичне співтовариство. За умови випереджувального планування такі результати були б легко досяжні. Замість цього переважало прийняття бажаного за дійсне. Обхід проблем, обумовлених концентрацією влади в руках націоналістичних політичних партій й організованої злочинності, тільки збільшив їх.

До цих проблем належали наступні: наполегливі рекомендації використати заходи залякування в структурах безпеки, включаючи місцеву поліцію, і залучати до роботи військових фахівців, які ці заходи будуть здійснювати; бюрократичний опір спробам полегшити повернення біженців; неприборкана корупція. Безкарність обвинувачених військових злочинців протягом багатьох років після винесення обвинувачувального акту не сприяла росту відповідальності й використанню можливостей інтернаціональних сил. У той час, коли структури місцевої безпеки були практично безнадійні, зауваження про відповідальність органів місцевого самоврядування за затримку підозрюваних, будучи технічно вірними, були в той же час цинічними, що, в остаточному підсумку, призводило до зворотніх результатів.

5. Збереження персоналу та інституційна пам'ять – суттєві чинники

Становлення суспільної безпеки в Боснії припускає дослідження низки аспектів політики й злочинності. Експертиза основних загроз, джерел їхньої підтримки, політичних зв'язків є істотною для розвитку ймовірних стратегій і тактик з попередження нестабільності. Навіть розвиненим країнам, що перебувають у стані миру, можуть знадобитися роки, щоб розслідувати складні справи у боротьбі з мережами організованої злочинності. Віддані своїй справі кадри є істотним чинником у структурі безпеки.

Проте, як і у багатьох міжнародних місіях, зміна персоналу циклічна, причому цикли ці досить короткі для нагромадження знань і контактів. У місцевих суб'єктів, що піддають загрози суспільну безпеку, є привілей проживання у власній країні. Але міжнародне співтовариство заважає собі наблизитися до рівня поінформованості злочинних елементів.

У пропозиції DPI для Спеціальної групи боротьби з організованою злочинністю (ОСГФ) настійно рекомендувалося, щоб міжнародний персонал призначався мінімум на дворічний період, що дозволяло набути співробітникам місії необхідних знань і досвіду. Цей погляд широко поділявся багатьма аналітиками й професіоналами в галузі верховенства права, які розглядають сьгоднішні норми комплектації як пагубні. Для реалізації цієї пропозиції персонал має потребу в достатньому фінансовому стимулі й більшій гнучкості з боку урядових закладів у своїх рідних країнах. Занадто часто місії, наприклад, у Боснії, розглядаються відповідними урядовими структурами як позанавчальна діяльність, що перешкоджає таким організаціям, як БВП й ОБСЄ утримати досвідчений і поінформований персонал. Ця тенденція зменшує не тільки ефективність і результативність міжнародних зусиль, але також й їхню надійність в очах боснійців.

6. Ідентифікуйте й створіть місцевий виборчий округ

Протягом багатьох років міжнародні зусилля в Боснії, здавалося, прикладалися на рівні, не взаємодіючому, значною мірою, із середньостатистичними боснійцями. Верховні представники й багато хто з їхніх співробітників, так само як більшість міжнародного персоналу, жили в дивовижному світі. Наприклад, Верховний представник міг подорожувати в дипломатичному автомобілі з австрійськими прапорами, навіть при тому, що він був могутнім представником виконавчої влади в Боснії й не представляв Австрію.

Більшість боснійців висловлює розчарування неефективністю й корумпованістю своїх установ. Реформи підтримуються достатньою мірою, і спостерігається дивна спільність прагнень. Всі співтовариства висловлюють стурбованість своїм економічним майбутнім, їх хвилює питання – чи захочуть діти залишитися в країні. Апеляція до такого виборчого округу буде мати істотне

значення для надання допомоги демократичній Боснії, що самопідтримується, за умови верховенства права. Таким чином, боснійські політичні діячі могли бути залежні, як від інтересів своїх власних виборців, так і Верховного представника, який може накласти обмеження у випадку непокори населення. У Програмі DPI говорилося про необхідність утягнути все населення в планування й посилення дій реформи. Ця стратегія могла б мати додаткові переваги в просуванні нових лідерів, що, безсумнівно, необхідно для впровадження внутрішньої демократії й підзвітності в Боснії.

Сьогоднішній міжнародний Верховний представник дав зрозуміти, що його мета полягає в наданні допомоги Боснії у створенні установ, що підтримують життєздатність країни та всі починання у вступі в Європейський союз – популярні ідеї серед боснійців. Крім того, ЄС пропонує основні критерії реформи й демократії.

Боснії пощастило в тому, що ЄС перебуває так близько від неї, виконуючи роль магніту в процесі реформування й даючи надії на майбутнє; багато інших країн, що опрацьовуються після війни, такої можливості не мають. Проте, як визначає чинник наявності місцевого виборчого округу, що сприяє просуванню й досягненню успіху, універсальний. Помилка, допущена міжнародним співтовариством у Боснії, полягає в занадто тривалому формуванні виборчого округу, а також у підтримці політичних діячів, які не були зацікавлені в зміні статус-кво й не враховували інтереси свого народу.

7. Створення професійних установ державного рівня важливо для забезпечення стабільності

Слабкість боснійської держави, відсутність прибутку, незалежного від автономних адміністративних одиниць – результат неправильного планування діяльності.

Експлуатований належним чином цей вакуум фактично міг забезпечити можливість створення нових державних установ на порожньому місці, що не припускало асиміляції персоналу, залежного від домінуючих владних еліт. Лише деякі державні установи, що дійсно функціонують (наприклад, Конституційний Суд), були набагато більш професійними, ніж керуючі установи на рівні юридичної особи (організації) або нижче. Протягом тривалого часу був розпочатий ряд погоджених зусиль, спрямованих на розвиток державних установ у Боснії, у тому числі й спеціалізованих потоків доходу, що дозволяють триматися цим установам на плаву. Державна прикордонна служба й Суд БіГ, включаючи його спеціальні палати, є ще одним підтвердженням цієї тенденції.

Приклади поза Боснією

У низці інших ситуацій проблеми суспільної безпеки не були вирішені через недостатність передового мислення й недостатнього міжнародного політичного бажання. У багатьох випадках наслідки були гірші, ніж у Боснії.

Косово

Керівними структурами Косова не було виявлено достатнього бажання, щоб сили НАТО в Косові (KFOR) гарантували суспільну безпеку. Це дозволило Армії звільнення Косова (АЗК-KLA) ефективно заповнити вакуум. Відсутність відповідальності осіб АЗК за післявоєнне насильство стосовно меншостей також вплинуло на суспільство в цілому й допомогло зміцнити організовану злочинність.

KFOR на початку місії були націлені на запобігання ситуації, коли деякі косовсько-албанські біженці і вимушені переселенці мародерствували в залишених сербських селах. Більш серйозною проблемою стала хвиля вбивств сербів і циган у Косово після прибуття сил KFOR, які на початкових етапах своєї місії практично нічого не зробили для того, щоб провести кваліфіковане розслідування ситуації й захистити населення. Митровиця стала розділеним містом на початку місії, і йому було дозволено таким залишитися.

Поділ праці трохи відрізнявся від боснійського: при ООН існувала міжнародна цивільна поліцейська місія, яка протягом довгого часу після початку місії KFOR не діяла й лишалася під тиском. KFOR також не вирішували проблему внутрішньої безпеки. Деякі з найгучніших нападів, такі як убивство й насильство в монастирі Девич у червні 2001 року, безсумнівно, були пов'язані з АЗК, але ніяких обвинувачень не було. У результаті розвивався клімат безкарності, перебороти який виявилось досить складно, тим більше, що він негативно позначався на розвитку демократичної політики й верховенства права.

Косово також страждає від свого невизначеного статусу. Деякі чесні спостерігачі думають, що стан справ там безнадійно заплутаний. Будучи не в змозі звернутися до питання про статус, або навіть прийняти його всерйоз, міжнародне співтовариство порушило обіцянку всіма силами сприяти розвитку політичної культури, що вимагає відповідальності й поваги верховенства права. Кращий спосіб інституціалізувати ці цінності міг би полягати в чіткій заяві про те, що сербські сили не повернуться, і що незалежність буде вибором (але не гарантією). Надія, що цієї більш складної, ніж відзначена в Боснії, проблеми можна уникнути, безперечно зменшила варіанти її вирішення й згубно позначилася на суспільній безпеці всіх жителів Косова, оскільки продовжував проявлятися значний тиск на еліту, що не бачила вигоди в реформі або політичному компромісі. У процесі створення «фактів на місцевості» була перекручена логіка, що обумовила недостатність стимулів (і перешкоди) для формування зацікавленості в демократії. Скорочення місцевого сербського населення Косова набуло риси необоротності після подій 17 березня 2004 року. Все це

– результат недостатності серйозного планування й бажання протистояти загрозам суспільної безпеки в Косові.

Внутрішні структури суспільної безпеки досить різноманітні. Косовська поліцейська служба (КПС - KPS) була набрана й навчалася з нуля. Її етнічний склад був досить різноманітним і мав пристойну професійну репутацію. Корпус захисту Косова (КЗК - KPC) був створений довіреною організацією АЗК, бачив себе як «армія-у-очікуванні». Крім того, його учасники були утягнуті в розпалення заколотів у Македонії й сусідній долині Сербії Прешево. Також вони підозрювалися в нападах на етнічні меншини. Зрідка їхні дії мали які-небудь наслідки для учасників, і ніколи – для організації. Серйозний довгостроковий план відносно Косова поставив би косовських албанців перед фактом, що існуючий КЗК стояв на шляху досягнення мети незалежності Косова.

Після обвинувачень Міжнародного карного трибуналу в колишній Югославії (ICTY) на адресу прем'єр-міністра Косова, колишнього командуючого АЗК Рамуша Харадиная, і заяв сербського Президента Бориса Тадича щодо того, що Сербія не залишить Косово без підтримки, майбутнє регіону залишається сумнівним.

Афганістан

Основи становлення Афганістану і його демократичного розвитку досить хиткі, що обумовлюється низкою чинників: уявленням дій американських й інших коаліційних сил як «легкої прогулянки», ігноруванням питань суспільної безпеки й створенням правових основ для діяльності тимчасового уряду, що сприймає бойові дії як гостру необхідність.

Адміністрація Буша проголосила принцип «легкої прогулянки» в Афганістані, що відбило зусилля Міністерства оборони з перетворення збройних сил і переорієнтації уваги й дій особового складу на навислу війну з Іраком. Цей факт підтвердив недостатність міжнародних військ, що гарантують суспільну безпеку. На початку місії не було зроблено ніякої суттєвої спроби в сприянні суспільної безпеки поза кордонами баз Коаліції й Кабула. Наступні Групи відбудови провінцій (ГВП - PRTs), розосереджені по всій країні, – бази підрозділів рівня від взводу до роти разом з міжнародними цивільними офіційними особами й афганськими урядовими чиновниками – явно цуралися такої мети (хоча була надія, що подібна мета все-таки буде поставлена). Були надії, що Міжнародні сили сприяння безпеці будуть розширені за межі Кабула в напрямку до головних міст, що припускало патрулювання кількох головних доріг, що з'єднують їх, але реальні можливості для досягнення цих цілей так і не з'явилися. Більш того, із незрозумілих причин було підтримано створений силами Коаліції й МССБ підрозділ, що не ставив очевидних завдань щодо потенційного підвищення бойової ефективності. У результаті афганці за межами столиці повинні покластися на воєначальників у питаннях суспільної безпеки, за винятком нечастих випадків, коли

афганська поліція й афганська Національна армія (АНА) виявилися досить розвиненими, щоб виконати ці завдання.

Тривалий вакуум суспільної безпеки в більшій частині країни, сильний вплив воєначальників й їхня безкарність за минулі злочини, вибух виробництва опійних маків – результати підходу до ситуації за принципом «легкої прогулянки». У той час як президентські вибори наприкінці 2004 року були в значній мірі мирними, парламентські вибори були відкладені, а прогрес у виконанні міжнародних зобов'язань здавався незначним.

Ліберія

Ліберія – випадок, де навіть «легка прогулянка» професійних західних сил, могла позитивно вплинути на розвиток. Початковій Місії ООН у Ліберії, можливо, передувало повне розгортання експедиційні сил ВМС США, що розташувалися неподалік від берегів цієї країни влітку 2003 року. Така сила, можливо, залякала всі місцеві воюючі сторони й убезпечила головні міста країни до передачі місії ООН у Ліберії (МООНЛ-UNMIL) пізніше в 2003 році. Ліберійське населення, включаючи багато воюючих сторін, було готове привітати таку підтримку. Британська висадка у Фритауні, Сьєрра-Леоне, в 2000 році, відвернувши наступ на місто бунтарів Революційного об'єднаного фронту (РОФ-RUF), справила відмінне враження у всьому регіоні й урятувала Місію ООН у Сьєрра-Леоне (МООНСЛ-UNAMSIL) від приниження й провалу. Відмова Вашингтона надати більше ресурсів такому відносно недорогому починанню з відбудови країни знецінила поїздку Президента Буша в Африку за кілька тижнів до цього й була сприйнята як внутрішнє політичне маневрування. Ситуація в Ліберії на сьогоднішній день трохи вирівнялася, йде на виправлення, стало зрозумілим, що зусилля з відновлення країни мали б гідний результат, якби вони були початі на більш твердій основі суспільної безпеки.

Ірак

В Іраку очевидна криза планування й підготовки до післявоєнної суспільної безпеки вплинула на побудову тривалого, стійкого демократичного постбаасистського порядку, а також коштувала багатьох життів як представників Коаліції, так і жителів Іраку. Більшою мірою, ніж у Боснії, Косові або навіть Афганістані, повноваження й розташування сил Коаліції в Іраку, їхнє небажання стверджувати суспільну безпеку для іракського населення несприятливо позначилися на досягненні поставленої мети – будівництві життєздатного демократичного післявоєнного порядку.

Як і в Афганістані, в Іраку на перше місце була поставлена боротьба з райдужними припущеннями щодо забезпечення післявоєнного порядку. Показовим був виступ перед Сенатом

заступника Міністра оборони Пола Вулфовіца – одного з прихильників ідеї війни в Іраку, який заявив, що необхідні для зайняття Іраку витрати визначають ситуацію як «маршрут, зворотний наміченому». Помилка в плануванні полягала, насамперед, у тому припущенні, що іракська поліція буде просто чекати наказів від своїх нових власників. Коаліція, керована США, була не в змозі використати організацію й живу силу переможеної іракської армії, навіть для того, щоб зібрати армію, роззброїти її й найняти військовослужбовців на інших умовах, спільних з потребами громадського порядку й реконструкції. Офіційні причини цієї помилки такі: армія вже розформована, у ній були представлені так чи інакше прихильники Бааса, у серйозному дослідженні ця ситуація не має потреби. На той час, коли були зроблені спроби звернутися до безробітних членів розформованої армії, більшість із них були скривджені, а деякі, без сумніву, влилися в ряди масових повстань.

Стан Коаліції продемонстрував ліберальне ставлення до суспільної безпеки під час хвилі мародерства, що почалася відразу після поразки режиму Саддама Хуссейна. Численні суспільні активи були зруйновані й вимагали значних коштів для відновлення й реконструкції. У результаті такої бездіяльності Коаліція заявила, що злочинна діяльність не є її турботою. На додаток до триваючого мародерства систематично відбувалися набіги на склади зброї, а захоплена зброя й спорядження були з того часу спрямовані на сили Коаліції.

Занадто рано говорити про те, чи вийде Ірак зі своєї поточної кризи на шлях становлення процвітаючої мирної демократії. Однак, якщо це буде досягнуто, то тільки в результаті подолання помилок, допущених силами Коаліції.

Висновок

Випадок Боснії демонструє наслідки невдалого планування, в основу якого було покладено створення політичної військової стратегії. Протягом багатьох років подібний стан речей позбавляв міжнародне співтовариство й боснійців, що бажають побудувати функціонуючу демократичну державу, початку відліку, що дозволяв здійснювати координацію й співробітництво, а також аналізувати ступінь просування в цьому напрямку. Невдача в вирішенні цього завдання сталася в результаті прийняття бажаного за дійсне – омани щодо того, що успіх міг бути досягнутий недорогою ціною. Оскільки місія затягувалася, ставало зрозуміло, що цинізм – або, принаймні, недостатнє бажання еліт – відіграв важливу роль у затримці розвитку Боснії. Була створена недостатня кількість внутрішніх політичних виборчих округів, які вимагали прискореного демократичного просування Боснії з того моменту, як тільки війна була стерта з першої смуги газет Дейтонською угодою. Відхід від кризи замість забезпечення демократичного просування став політичним імперативом з боку колишніх урядів. Через це рівень суспільної безпеки в країні залишався незначним і повністю залежним від зовнішніх впливів. Подібне рішення навряд чи

можна вважати життєздатним. Перевага, дарована після вступу країни в силу в грудні 1995 року, не була підтримана фундаментальними вдосконаленнями суспільної безпеки, при цьому не планувалося створення життєздатних внутрішніх правоохоронних органів. Поки ситуація була спокійною, існувала невелика (або не було взагалі) свобода пересування, а дії обвинувачених військових злочинців залишалися безкарними. На основі міжнародної угоди країна була де-факто розділена.

Незначний прогрес був досягнутий до прийняття Боннських повноважень, до нього належить ранній й успішний поділ сил та арешт із застосуванням сили обвинувачуваних у здійсненні військових злочинів в 1997 році. Інші дії, такі як звільнення обструкціоністських посадових осіб, стали більш розповсюдженими при Верховному представнику Петричі. Конституційний Суд Боснії й Герцеговини був першим органом державного рівня, що відіграв серйозну позитивну роль у рішенні про гарантування конституційності народів у 2000 році. Проте, це рішення залишалось нездійсненим надзвичайно довго, незважаючи на нагадування Верховного представника Петрича.

До початку поточного десятиліття міжнародне співтовариство стало більш серйозно займатися просуванням боснійської ситуації, включаючи суспільну безпеку. Фундаментальним перетворенням стало призначення Верховного представника, що має тверде бачення і стратегічний підхід, що бажає використати свої повноваження для посилення змін у Боснії, як шляхом підтримки реформ серед усього населення, так і примусовим тиском на боснійських урядовців усіх рівнів. Невід'ємною частиною такого підходу є потреба у твердій підтримці співтовариством донорів. Стратегія команди Ешдауна привела на сьогоднішній день до значних результатів, ще залишилися стратегічні резерви, незважаючи на деякі удари й невдалий конфлікт із боснійцями, які нібито переслідували ті ж цілі. Це просування не було б можливо без надання сприяння з боку боснійців, що бажають співпрацювати в галузі створення нових установ і норм.

Боснійський досвід став корисною моделлю, що дозволяє розглянути розвиток місцевих механізмів суспільної безпеки, бо цей процес залишався довго пригнотленим з різних політичних причин і помітно просунувся тільки на останньому етапі виконання постдейтонської угоди. Цей факт ще раз підкреслює необхідність центрованості політичних чинників і стимулів у створенні суспільної безпеки в постконфліктному сценарії.

Сторони, що втручаються, повинні усвідомлювати, що їм слід на початку місії захопити контроль і взяти на себе відповідальність за здійснення повного спектра суспільної безпеки. Незважаючи на залякувальну роль цього факту, що виключає можливі невоєнні механізми наведення порядку на стадії втручання¹⁴, існує вакуум, який можуть заповнити тільки збройні сили. Затягування в часі прирікає вирішення цього питання на провал, оскільки з проблемами,

¹⁴ Така цивільна постконфліктна сила була розглянута Робертом Періто, співробітником Інституту миру, США, в його останній книзі «Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Postconflict Stability Force». - <http://www.usip.org/pubs/catalog/loneranger.html>.

зігнорованими зараз, доведеться зіткнутися пізніше, тільки при гіршому співвідношенні сил. Це мало місце в Боснії й повторилося в наступних місяцях.

Фундаментальний висновок, який повинен бути зроблений на основі боснійського досвіду, полягає в тому, що покладання місією надії на те, що чинники поєднуються в сприятливих успіхові умовах, є потенційно пагубним і божевільним. Суспільна безпека, необхідна для просування на будь-якому фронті, може бути найкраще «одомашнена», коли міжнародні суб'єкти візьмуть ефективну відповідальність за неї спочатку, а потім, ґрунтуючись на досягнутому, створять життєздатні й стійкі органи місцевого самоврядування, яким може бути благополучно передана відповідальність. Це визначення поняття *самоврядування* є абсолютно протилежним запропонованому в Боснії, коли діяльність військових злочинно-політичних мереж не зустрічала опору. Факт, що здається парадоксальним на перший погляд, насправді має глибинний сенс: виконання міжнародних зобов'язань, заснованих на відповідній стратегії й бажанні дозволяє швидше «одомашнити» відповідальність за суспільну безпеку.

ПОЛІЦЕЙСЬКА РЕФОРМА В БОСНІЇ Й ГЕРЦЕГОВИНІ

Домінік Візлер

Вступ

Дейтонська мирна угода (ДМУ-ДРА), підписана в Парижі 14 грудня 1995 року, поклала кінець етнічному конфлікту, що виник майже за чотири роки до того, коли Президент Алія Ізетбегович проголосив незалежність Боснії й Герцеговини 29 лютого 1992 року¹. Підтримка мирної угоди розділила країну на дві сильні частини, названі автономними адміністративними одиницями – Республіка Сербська (РС) і Федерація Боснії й Герцеговини (далі – Федерація) – з винятково слабкими установами на національному державному рівні. Республіка Сербська прийняла центральну конституційну модель, у той час як децентралізована Конституція Федерації була заснована на швейцарському прикладі й установила десять кантонів з великим переліком суспільних стратегій. Створення Конституції Федерації було більш ранньою угодою, підписаною у Вашингтоні 1 березня 1994 року, що поклало кінець війні між хорватами й боснійцями. Дейтонська угода містила 11 додатків, установлюючи великий набір механізмів – від боснійської Конституції до спостереження й координації виконання Угоди, повернення біженців, виборів і реформи багатьох секторів, включаючи поліцію.

Головні суб'єкти поліцейської реформи

Головними суб'єктами процесу поліцейської реформи, установлені Дейтоном, була місцева влада, Спеціальні міжнародні поліцейські сили ООН, війська під керівництвом НАТО й управлінням Верховного представника. За ці роки в процесі поліцейської реформи їхні відповідні ролі, положення й погляди, навіть ідентичність змінилися. Ми б хотіли стисло представити ці положення.

Під час і відразу після війни поліцейські були організовані в паралельні структури уздовж етнічних ліній БіГ. Ці лінії стали також територіальними після внутрішнього витиснення й хвилі біженців чисельністю більше 1,2 мільйонів осіб. Хорвати управляли східною частиною, яку назвали Хорватською республікою Херцег-Босна. У сербській поліції був штаб у Палі, у той час як боснійська поліція базувалася в Сараєво й управляла районами Центральної Боснії (Palmer 2004a: 176). Поліцейські перебували під впливом розвідувальних служб і діяли як інструмент на службі політичного режиму через відповідних міністрів внутрішніх справ. ДМУ, спираючись на нову Конституцію, створив повністю нову поліцейську систему. Найважливіше рішення Дейтона

¹ Я хотів би висловити вдячність підполковнику карабінерів Луїджі Бруно, керівнику Відділу розвитку і координації Програми EUPM, який прокоментував перший проект цієї статті, а також учасникам семінару Робочої групи по реформуванню сектора безпеки, зустріч якої була організована Женевським Центром демократичного контролю над збройними силами в Будапешті, 1-3 грудня 2004 року.

полягало в тому, щоб повністю децентралізувати владу, що видає накази, особливо поліцейську, на території Боснії. Ніякі поліцейські компетенції не були обговорені на національному рівні. Органи правопорядку були делеговані автономними адміністративними одиницями, а у Федерації, головним чином, – кантонами. При подальшому міжнародному арбітражі був створений автономний дистрикт Брчко із власною поліцією.

Усе це призвело до створення 13 автономних правоохоронних органів: однієї централізованої поліції РС у складі Міністерства внутрішніх справ зі штабом у Бая-Луці, столиці РС; федеральної поліції у Федерації з обмеженими повноваженнями у вирішенні складних й організованих злочинів, міжкантональних злочинів, боротьби з тероризмом і захисту важливих осіб; 10 кантональних поліцейських агентств із більшістю поліцейських повноважень; окружної поліції в дистрикті Брчко з 100 000 жителів, що має повноваження, подібні тим, які властиві поліцейським автономним адміністративним одиницям. Пізніше, під час місії, як частина поліцейської реформи, на державному рівні були створені нові правоохоронні органи: державна Прикордонна служба (прикордонники) в 2000 році, поліція суду, офіс Інтерполу й недавно – судова поліція (SIPA або Державне агентство розслідування й захисту).

Усі ці нові національні агентства, за винятком поліцейських організацій суду, були об'єднані в 2004 році в Міністерство суспільної безпеки на державному рівні.

Місія ООН у Боснії й Герцеговині (МООНБГ-UNMIBH) почала виконання додатка 11 ДМУ щодо створення Спеціальних сил міжнародної поліції (ССМП-IPTF) і здійснення завдань цивільної поліції ООН (ГП ООН –CIVPOL), перерахованих у Додатку 11 ДМУ. Ці завдання, власне кажучи, включають відстеження, перевірку, навчання, а також консультування місцевих агентств, що здійснюють нагляд за правопорядком, у той час як ССМП повинна була працювати відповідно до «всесвітньо визнаних стандартів і з дотриманням всесвітньо визнаних прав людини й фундаментальних свобод» (Додаток 11). У ДМУ було заявлено, що ССМП буде очолюватися спеціальним уповноваженим, підзвітним Верховному представникові², а також Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй (який створив посаду Спеціального представника Генерального секретаря в Боснії й Герцеговині). ССМП, що були створені резолюцією ООН, нараховували 1721 особу у своєму складі, і, згодом, за допомогою кількох рішень ООН, що поставили ССМП додаткові завдання, були перетворені у велику місію CIVPOL чисельністю в 2057 осіб. Місія ССМП тривала до 31 грудня 2002 року, після чого була замінена Поліцейською місією Європейського союзу з початковим трирічним мандатом.

Дейтонська угода поставила завдання Силам з виконання мирної угоди (IFOR) здійснювати військові аспекти Угоди, відзначені в додатку А. Сили IFOR чисельністю в 60000 осіб

² Article 2, par. 4 of Annex 11. Проте впродовж довгого періоду ССМП здавалося, що Спеціальний уповноважений був «підзвітним» SRSG і «тісно співробітничав» з Верховним представником (див. примітки генерала Вінсента Кердерау в даному виданні).

мали однорічний мандат і були замінені в грудні 1996 року військами під керівництвом НАТО, Силами стабілізації (SFOR), що підтримують 32000 осіб військ у БіГ. Наприкінці 2004 року сили SFOR були замінені 7-тисячними силами миротворчого контингенту EUFOR.

Останнім вирішальним суб'єктом для поліцейської реформи був Верховний представник (ВП), що очолює Раду з виконання мирної угоди (РВМУ)³, і уповноважений спостерігати за виконанням і координуванням цивільних аспектів ДМУ. Роль Верховного представника, як побачимо далі, була значно зміцнена в грудні 1997 року, коли РВМУ попросила виконувати його «підсумкові повноваження» у питаннях здійснення Дейтонської угоди⁴.

1 січня 2003 року Верховному представникові була надана додаткова функція спеціального представника Європейського союзу в Боснії й Герцеговині, що дає йому навіть більше повноважень щодо Поліцейської місії ЄС (ПМЄС-EUPM) і фінансування ЄС поліцейської реформи.

Програма й рівні втручання

Для обговорення розвитку місії ГП ООН у Боснії для кожного певного етапу я готую головну програму й рівні втручання. В аналітичних цілях розрізняю три рівні втручання: мікро, мезо-(проміжний) і макрорівні. *Мікротручання* стосуються людей. Навчальний проект має справу з індивідуальною спроможністю і тому є проектом мікрорівня. *Мезорівень* –рівень організації. Проект реорганізації, що стосується внутрішньої структури поліції, наприклад, вважається проектом мезорівня. Проекти *макрорівня* мають справу з організаціями на державному рівні й з міжорганізаційними проектами. Проект реструктуризації доти, поки він перерозподіляє повноваження між різними рівнями уряду, – проект макрорівня.

Ця різниця буде корисною для структурування етапів місії ГП ООН у Боснії. Я продемонструю, що після першого етапу, під час якого сили CIVPOL класично контролювали ситуацію протягом першого року виконання Дейтонської угоди, реформи в поліції були розпочаті з програм мікрорівня. На другому етапі місія усе більше цікавилася мезорівнем правоохоронних органів, у той час як на останньому етапі, що почався 1 січня 2003 року з передачі місії ПМЄС, програма почалася на макрорівні. Однак немає нічого природного або добре запланованого в цьому розвитку від мікро до макрорівня. Замість цього був представлений розвиток комбінації чинників, специфічних для ситуації БіГ. Три чинники, здавалося, мали першорядну важливість, щоб «пояснити» розвиток місії CIVPOL: політичні союзи, що замінюються місцеві, або місцева конфігурація влади, інтерпретація Дейтонських повноважень основними міжнародними

³ До складу РВМУ входять 55 країн і міжнародних організацій, що «спонсорують і спрямовують процес виконання мирної угоди», а також ВП, призначений керівною радою РВМУ.

⁴ Див. висновки конференції РВМУ в Бонні. - http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182.

суб'єктами, і те, що я назву «циклом місії».

Місцева конфігурація влади мала значення, бо Міжнародні поліцейські сили (МПС) отримали тільки слабкі повноваження й, відповідно до додатка 11 Дейтонської угоди, здійснення верховенства права спиралося повністю на місцеві суб'єкти. Ми побачимо, наприклад, що боротьба за владу в межах націоналістичної партії в РС протягом 1997-98 р. і результати додаткових виборів у листопаді 1997 року в РС і загальних виборів 1998 року стали зручним моментом для МООНБГ, щоб погодити з місцевою владою проект перетворення поліції Республіки Сербської в грудні 1998 року.

Інтерпретація своїх повноважень головними міжнародними суб'єктами реформи сектора безпеки – військами НАТО (IFOR/SFOR), ООН-МПС/ПМЄС і Бюро Верховного представника (БВП) – мала значення також щодо визначення типу втручання, здійсненого ними. Під час місії намітилися значні зміни в інтерпретації всіма суб'єктами їхньої власної ролі, і зміни в положенні одного суб'єкта, мабуть, вплинули на інших, утягнутих у реформу сектора безпеки. Одним із прикладів є, звичайно, підтримка, надана Радою з виконання мирної угоди Верховному представникові в інтерпретації його власних повноважень: координуюча роль розширилася до прийняття «остаточного рішення» у грудні 1997 року. Ці новації дозволили БВП звільнити із суспільних установ урядовців, що порушили закон й умови виконання ДМУ, а також запропонувати «закони, які він визнає доцільними, якщо законодавчі органи Боснії й Герцеговини не в змозі так вчинити»⁵. Це дало ВП змогу прийняти багато авторитетних рішень і отримати шанс для проведення більш агресивної програми МПС при внутрішній перебудові поліції.

Інтерпретація суб'єктом своїх власних повноважень частково визначена тим, що я назвав би «стилем агентства» або «культурою агентства». Під лідерством Організації Об'єднаних Націй МПС лишилися «завзято стежачими за дотриманням закону», прийнявши Дейтонську мирну угоду за основу своєї діяльності й зосередившись на місцевому самоврядуванні, коли прийшов час вести переговори про програми реформ. Менш зрозуміла ситуація, якщо говорити про стиль агентства, у випадку ПМЄС. Ми побачимо, що «дейтонізм» і проблеми самоврядування стають менш важливими на останньому етапі, після того, як ПМЄС отримають повноваження у наведених порядку, а джерело влади БВП виявиться менш представленим у юридичній угоді Дейтона, ніж у політиці великих держав Європейського союзу, які воно почало представляти офіційно 1 січня 2003 року.

Нарешті, однаково важливим чинником є те, що можна було назвати «циклом місії». Програма змінюється залежно від положення в межах циклу місії. Незважаючи на те, що МПС, як ми побачимо далі, почали акредитувати ці чотирнадцять правоохоронних органів у Боснії, багато спостерігачів думали, що цей процес розпочався раніше терміну й призначений увінчати місію МПС заключним успіхом (Palmer, 2004a). Я хотів би показати, що недавні зміни в програмі

⁵ Див. опис БВП і їх повноважень на сайті <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#pic>.

поліцейської реформи на макрорівні, що домінує на етапі EUPM місії, зобов'язані пошукувати вихідної стратегії всіма суб'єктами й загального розуміння того, що виконання умов Дейтона наближається до фіналу. Поняття фінансової життєздатності або стійкості наприкінці циклу місії стає майже маніакальним, і це значно впливає на поточні реформи, що відбуваються в секторі суспільної безпеки БіГ.

Перший етап: прогалина в безпеці громадського порядку⁶

Безпосередньо в період постдейтонської угоди деякі дії (вибори, передача влади в п'ятьох сербських пригородах Федерації Сараєво, переселення мусульман у стратегічно значимі пункти в зоні поділу між автономними адміністративними одиницями, повернення біженців) були заплановані з урахуванням можливого загострення обстановки. Були також враховані незаплановані ситуації, такі як дорожні контрольно-пропускні пункти, переважно в межах автономної адміністративної одиниці, а також на територіях, контрольованих хорватами, що порушують Дейтонську угоду, які збиралися кинути виклик цивільній поліції – МПС.

Додатковим чинником ризику став відносно повільний темп розгортання МПС. Наприклад, тільки 392 спостерігачі були дислоковані в перший тиждень березня 1996 року, коли починалася передача сербських пригородів (проблема була ідентифікована як «відставання в розгортанні»). Потенційно події, що загострюються, разом з відставанням у розгортанні й фактом, що ГП ООН був роззброєний і не мав можливості правового примусу, створили екстраординарний виклик місії ГП ООН. Дійсно, повноваження, отримані МПС відповідно до додатка 11 ДМУ, тільки сприяли місії спостереження/інспекції, навчання й консультативних функцій, тоді як верховенство права було підтримано в рамках діяльності поліції сторін.

Пробіл у становленні безпеки громадського порядку виник з факту, що війська НАТО та IFOR також одержали слабкі повноваження. «Американські війська хотіли отримати чистий мандат, що міг бути виконаний протягом року й міг дозволити їм уникати або «розтікання місії», або причетності до будь-якої функції наведення порядку. Перший висновок був зроблений після розгрому 1993 року в Сомалі, а другий – у результаті осмислення успішного втручання в Гаїті в 1994 році» (International Crisis Group, 2002, с. 5).

Як правильно помітили М. Джиджик і А. Баєр, протягом перших місяців місії МПС стало зрозуміло, що IFOR будуть дійсно інтерпретувати свій мандат як слабкий і заперечувати свою готовність діяти за принципом служби «911» для надзвичайних ситуацій МПС (1998, с. 24).

Навіть якщо існували б формальні механізми інформаційного обміну між силами IFOR, БВП і МПС із Об'єднаною цивільною комісією й Об'єднаним консультативним комітетом,

⁶ Цей розділ, головним чином, підготовлений на матеріалах Dziedzic, Bair, 1998.

Верховний представник, що має, відповідно до додатка 10, повноваження координувати всі цивільні аспекти Дейтона, не мав «ніякої влади над IFOR, при цьому він не міг втрутитися в проведення бойових операцій або порядок субординації IFOR.» (Додаток 10).

Прогалина у громадському порядку була частково усунута за сприянням SFOR та у результаті перегляду допомоги МПС. Після кількох місяців місії IFOR стали більш прихильні до МПС, і такі важливі події, як вибори 1996 року були спільно заплановані ОБСЄ, МПС та IFOR. Вибори були вирішальним тестом для МПС і місії взагалі.

Завдання міжнародного співтовариства було полегшене тим, що націоналісти підтримували виборчий процес, намагаючись узаконити свої дії очікуваною виборчою перемогою.

Пізніше, як було згадано, механізми підтримки були переглянуті й здійснювалися наступною місією НАТО IFOR Силами стабілізації (SFOR), щоб гарантувати волю пересування й демонтаж поліцейських контрольно-пропускних пунктів. Дорожні контрольно-пропускні пункти й контрольні точки були взагалі заборонені МПС, однак часто розташовувалися уздовж лінії міжавтономних адміністративних одиниць. SFOR забезпечили допомогу МПС, зберігаючи можливість відсторонити їх від діяльності, у випадку якщо переконання не діяло. SFOR також провели регулярні огляди спеціальної поліції в РС, що конфіскує незаконну зброю й обладнання. Пізніше в межах своїх повноважень SFOR також проводили операції з пошуку злочинців, які розшукувалися Міжнародним військовим трибуналом.

Два нововведення, введені під час місії, були істотними для усунення прогалин в галузі безпеки громадського порядку. М. Джиджик і А. Баєр підкреслюють значимість фахівців із цивільних питань на ранньому етапі, що співпрацюють із МПС і Силами стабілізації, в галузі планування дій у непередбачених обставинах, забезпечення зв'язку між цими двома агентствами й тиловою підтримкою МПС, надзвичайно необхідною на етапі їхнього розгортання.

Значимою подією стало створення 2 серпня 1998 року Багатонаціонального підрозділу безпеки (БПБ - MSU) у межах SFOR, що було задумано для виконання великих завдань з відновлення громадського порядку. БПБ – нововведення Боснійської миротворчої місії. Ці підрозділи складаються винятково з поліції зі статусом збройних сил (жандармерії, карабінерів, цивільної гвардії тощо), є невід'ємною частиною SFOR. БПБ були спочатку розгорнуті в ході підготовки до других виборів у федеральні органи в жовтні 1998 року. Передбачалося, що ці підрозділи заповнять прогалини у встановленні громадського порядку в період першого етапу місії. Д. Лютербахер згадує, що підрозділи БПБ використовувалися відносно рідко, але їхнє значення було важливим, бо вони були прийняті Косовською місією і, з передачею SFOR Європейському союзу до кінця 2004 року, БПБ стало невід'ємною частиною нової сили під назвою Інтегрований поліцейський підрозділ. У цей час він нараховує 600 осіб особового складу –

представників Італії, Угорщини, Румунії, і Словенії⁷.

Другий етап: етап демократизації, створення впевненості й власної цілісності

Оскільки однорічний мандат сил IFOR з реалізації миру закінчився 20 грудня 1996 року, наступна організація НАТО, Сили стабілізації (SFOR), приступила до виконання Дейтонської угоди, наголошуючи на мирній консолідації. Мандат SFOR замикався на рішенні ООН 1088 від 12 грудня 1996 року. Чисельність військ була скорочена майже наполовину й склала 32000 осіб. У той же час це ж рішення ООН 1088 зміцнило мандат ССМП, поставивши завдання провести розслідування в галузі порушення прав людини або надання допомоги в їх здійсненні місцевим правоохоронним органам. Це рішення ООН, як і всі наступні, націлені на збільшення чисельності особового складу ССМП від початкових 1721 осіб до приблизно 2057, фактично продемонстрували значимі зміни в діях місії ССМП, які до цього моменту обмежувалися, в основному, контролем.

Другий етап починався в різний час в обох автономних адміністративних одиницях. У Федерації він був полегшений підписанням угоди в Бонн Петерсберзі між МООНБГ і Федерацією 25 квітня 1996 року. Рамкова угода від грудня 1988 року із РС дозволила розпочати програму в РС через два роки.

Під час війни розмежувальні лінії між поліцією й збройними силами були розмиті. Поліція постійно сприяла захисту міст під час конфлікту, але при цьому була також утягнута в етнічні чистки. Її чисельність зросла до 45000 осіб загалом, що відповідало приблизно 1 поліцейському на 75 мешканців. Поліція була повністю моноетнічною. Стратегічною метою угоди, підписаної в Бонн Петерсберзі, було перетворення поліції Федерації в силу, якій довіряє громадськість. Ці перетворення ґрунтувалися переважно на демократичних методах, аж до рівня діяльності поліцейського патруля. Угода визначила умови для істотного скорочення сил (від 32750 осіб до 11500), квоту для меншостей на підставі перепису 1991 року, введення єдиної уніформи для всієї поліції у Федерації, прийняття правил поведінки й ініціювання процесу перевірки.

Основною проблемою протягом усього цього етапу був процес контрольної перевірки поліції. МООНБГ створила процес сертифікації, розрахований на три етапи: першим етапом була реєстрація всього персоналу із правоохоронними повноваженнями; другим – відбір персоналу, що повинен був відповідати багатьом умовам, щоб бути попередньо допущеним до виконання службових зобов'язань; попередньо допущеному персоналу було видано посвідчення особи МООНБГ, які необхідно було носити при виконанні службових доручень; на заключному етапі останнього допуску особовий склад повинен був відповідати багатьом стандартам, щоб отримати кваліфікацію для служби в демократичній поліції.

⁷ <http://www.nato.int/sfor/factsheet/msu/t040809a.htm>.

Цей процес поліпшення якості допущених службовців і відсторонення невідповідного вимогам персоналу супроводжувався численними навчальними курсами, організованими МПС та іншими агентствами, що займаються двосторонніми програмами. Незважаючи на те, що МПС увів посаду координатора донорської допомоги, двосторонні програми, включаючи програми Ради Європи, були в основному не скоординовані. Крім того, створена база даних реєстрації допущеного персоналу не використовувалася для реєстрації курсів, пройдених кожним поліцейським. Навіть у 2003 році ще ніякої такої бази даних не існувало. Проведене Поліцейською академією Сараєва дослідження з нагоди короткого курсу щодо нового кримінального кодексу, яке протягом 2004 року відвідували всі допущені особи Федерації, дав наступні результати: приблизно 50 % всіх вищезгаданих осіб у Федерації витратили загалом менше місяця на навчання, у той час як тільки 10 % отримали основну поліцейську освіту⁸.

Третій етап: демократизація поліцейських організацій

На цьому етапі, розпочатому в 1999 році й триваючому до кінця місії МПС 31 грудня 2002 року, акцент демократичної реформи перемістився з індивідуального рівня на організаційний і цього разу стосувався Республіки Сербської. Дві події пояснювали підстави МПС для початку реформи в Республіці Сербській та зсув акцентів з основних програм.

У РС внутрішня політична боротьба в межах націоналістичної партії боснійських сербів (сербська демократична партія – SDS) з 1997 до 1998 року дала змогу ООНБГ перебороти триваючий роками опір співробітництву із МПС і розірвати угоду з посередниками 9 грудня 1998 року⁹. Прихід на пост Президента РС Більяна Плавжича став відправним пунктом для розвитку конфлікту навколо Радована Караджича, показовим етапом діяльності якого стало звільнення ним міністра внутрішніх справ Драгана Кияча у червні 1997 року. Б. Плавжича підтримало міжнародне співтовариство. Мілорад Додик, сприйнятий міжнародним співтовариством як посередник, став прем'єр-міністром у січні 1998 року. Це привело міжнародне співтовариство й фінансові установи до необхідності фінансування РС, що й було виконано відповідно до рамкової угоди із РС від грудня 1998 року.

Другою подією, що має першорядну важливість для цього нового етапу, була зміна конфігурації влади на рівні Верховного представника. Функція Верховного представника у виконанні ДМУ була значно посилена конференцією з виконання мирної угоди, проведеною в Бонні 9 й 10 грудня 1997 року. На цій конференції Рада з виконання мирної угоди привітала намір Верховного представника використати надзвичайну владу для виконання Угоди в галузі встановлення цивільних прав, мирного врегулювання конфліктних ситуацій, вирішення будь-яких виникаючих труднощів, прийняття необхідних обов'язкових рішень. Ця нова влада мала значні

⁸ Це неофіційні цифри дослідження.

⁹ Ці висновки частково засновані на доповіді МКГ ("The Wages of Sins" 2001, с. 9).

можливості в тиску на місцеві власті, прийнятті ефективних реформ, і встановленні підстав для початку важливої перебудови поліції відповідно до демократичних принципів.

У січні 1999 року МПС видали стратегічний документ, який роз'яснює, що варто розуміти під демократичним наведенням порядку. Документ визначив три напрямки: 1) проведення посткомуністичного, поствоєнного реструктурування; 2) організація більш суворого навчання, вибору, сертифікації й процедур десертифікації; 3) проведення демократизації шляхом установи деполітизованої, безсторонньої, відповідальної й багатонаціональної поліції, що підтримує принципи охорони співтовариства (МКГ, 2002, с. 7). Цей етап був позначений посиленою увагою до сфери навчання, здійсненням процесу сертифікації¹⁰; особливий акцент був зроблений на реорганізації поліції, її адаптації до принципів демократичного наведення порядку. Центр значення програм перемістився з індивідуального рівня на організаційний. Головні зусилля в галузі реформування в основному були спрямовані на внутрішню реорганізацію. Однією із значимих подій цього періоду стало створення національної державної прикордонної поліції, ініційоване Верховним представником.

Зміна центру зосередження Спеціальних сил міжнародної поліції (ССМП) ООН полягала у введенні посади старших спостерігачів у Міністерствах внутрішніх справ у територіально-державній освіті, кантоні й на рівні Головного підлеглого командування ОЗС НАТО в 1999 році (Palmer 2004b, с. 4). Ці дії були посилені в 2001 році новим проектом «керування керуючими». Центральною частиною програми демократизації на організаційному рівні був так званий «проект поліцейського комісара». Ідея полягала у введенні посади начальника поліції або поліцейського комісара в межах системи поліції, що був би відповідальний за всі робочі аспекти поліції, у той час як роль міністра внутрішніх справ була б обмежена розробкою процесу. Для реалізації ідеї деполітизації був установлений механізм вибору комісарів на чотирирічний період, що робило другорядним вплив міністра внутрішніх справ. Проект введення посади поліцейського комісара, мабуть, призначався для націоналістів, яким традиційно «належало» Міністерство внутрішніх справ. Цей проект вплинув на деякі аспекти діяльності поліції. Крім того, у кантоні Мостара проект послужив для об'єднання поліції, що усе ще працює в підпорядкуванні окремих етнічних командувальників, у єдину командну інстанцію¹¹.

Наступним важливим проектом стала повна реорганізація ССМП та її закріплення в нормативній документації. Проект втілювався, головним чином, Агентством США в сфері міжнародно-правового співробітництва (ІСІТАР). Всі правоохоронні органи були реструктуровані відповідно до єдиної схеми, була видана нормативна документація для кожного з таких органів,

¹⁰ До кінця 1997 року для боснійської поліції у Федерації закінчився тимчасовий процес сертифікації; на початку 1998 року він почався для Хорватської сторони (МКГ, 2002, с. 6), а в 1999 році – в Республіці Сербській.

¹¹ Інший проект в цьому аспекті включав фізичне розділення розвідувальних служб і поліції, які часто працювали в одному і тому ж напрямі.

що пропонує й визначає Положення про обов'язки всіх призначень, штатний склад у різних галузях, а також звання, що відповідають кожній посаді.

Третій істотний проект почався під час завершення місії. Його метою було інформування громадськості про істотні успіхи, досягнуті у процесі демократизації сил, заснування ССМП, програми акредитації 14 правоохоронних органів. Рекомендації з удосконалення й завершення акредитації були видані протягом року в 12 патрульованих областях. Група контрольної перевірки, що складалася з фахівців у галузі фінансової й організаційної діяльності, розпочала свою роботу в дистрикті Брчко. 13 інших поліцейських структур були згодом індивідуально й послідовно перевірені.

Наприкінці процесу демократизації, розпочатого ССМП, було досягнуто відчутних успіхів. Рівень вуличних злочинів і крадіжок у БіГ знизився, особливо в порівнянні з регіональними рівнями; підвищився рівень особистої безпеки, незважаючи на випадки етнічних повстань, які стали винятком. Закон про власність – фундаментальний документ, що обґрунтовує можливість повернення біженців, – був сформульований і розглянутий у 2003 році. У ньому відзначено, що вся відповідальність за безпечне повернення біженців покладається на місцеві органи влади. Число біженців, що повертаються, зросло в 2000 році, і цей процес продовжував розвиватися в наступні роки. Відповідно до інформації, отриманої з Управління верховного комісара ООН у справах біженців, близько 1 мільйона зовні й внутрішньо переміщених людей повернулися на своє місце проживання в 2004 році. Демократизація поліції сприяла цьому процесу.

Четвертий етап: побудова держави й зміцненням цього процесу під впливом ЄС

Незважаючи на всі відзначені ПМЄС досягнення поліцейської місії, залишилося багато слабких сторін у поліцейських організаціях і структурах, контроль над якими був посилений. Зустріч СВМС 23-24 травня 2000 року в Брюсселі була першою, яка закликала до структурних реформ із чіткою програмою побудови держави¹². Ця «національна» програма, так само як пошук вихідної стратегії, спонукали ПМЄС винести на перший план питання стабільності та реформування побудови держави. Крім того, цей четвертий етап, розпочатий 1 січня 2003 року з передачі місії Міжнародної цивільної поліції (ЦП) ООН Європейському Союзу й ПМЄС приніс радикально нову логіку. Дейтонська угода більше не була головним джерелом влади БВІ, цю функцію стали виконувати Брюссель та ЄС. Верховний представник почав виконувати одночасно функції Верховного представника СВМС, а також і спеціального представника ЄС у Боснії й Герцеговині. Цією зміною ЄС відкрив двері в нову еру реалполітики в Боснії й позначив відхід від «дейтонізму», що переважав протягом перших трьох етапів.

¹² Див.: ESI paper “Turning Point. The Brussels PIC Declaration and a state-building agenda for Bosnia and Herzegovina”, 7 June, 2000 .

Сильна економічна відсталість всіх процесів підтримки поліцейських сил – головна лакуна, що стала очевидною після відходу ССМП. У той час, як програми розвитку потенціалу співробітництва багато років були зосереджені на зміцненні діючих поліцейських функцій (транспортна поліція, охорона співтовариства, кримінальне розслідування, громадський порядок, стримування юрби тощо), майже нічого не було зроблено для відновлення й розвитку підтримуючих функцій поліції. Дійсно, порівняно небагато було розпочато в таких галузях, як планування політики, фінансування й людські ресурси (плани кар'єрного росту, відбір тощо). Поліцейські навчальні заклади були повністю реконструйовані, а курси пристосовані до міжнародного практичного досвіду. Однак ССМП не проводили необхідної політики в галузі підготовки менеджерів.

Ця проблема була відзначена на етапі підготовки місії ПМЄС, із чого виходить, що ПМЄС вирішили підтримати успішну програму со-локатора, але впровадити її цього разу на рівні як патрулів, так і посад старшого офіцерського складу. Таким чином, со-локатори в цей час переміщаються на управлінський рівень поліцейського штабу. Відповідно були змінені профілі для службовців ЦП ООН, необхідні для місії ПМЄС. Інвестування цих процесів підтримки, імовірно, підвищить продуктивність і буде стимулювати формування стійкої поліції в БіГ.

Ці слабкі позиції в організації важливі, бо повинні бути зафіксовані. Вони не вказують на істотний недолік поліцейської реформи в Боснії. Існують ще два недоліки, на яких я далі зупинюся, – більш структуровані за своєю природою. Під «структурованістю» я розумію акцентуацію фундаментальних меж стратегії реорганізації, винятково зосереджених на демократичних принципах організації роботи поліції та її професіоналізмі. Цей термін також підкреслює обмеженість конфедераційної моделі, установленої відповідно до Дейтонської угоди. Ці недоліки стали очевидними у зв'язку із двома проблемами, що стали надзвичайно важливими на четвертому етапі:

- поточна реорганізація суду державного рівня (і Палати з питань організованої злочинності), що визначає перспективи місцевих судових розглядів військових злочинів, які стануть позитивними тільки за умови повного співробітництва сил місцевої поліції;
- поліція країни ще далека від матеріальної життєздатності, у цей час вона споживає дуже високий відсоток суспільного бюджету, і частина проблеми полягає у відсутності закріплених механізмів координації, які гарантують, наприклад, здатність до взаємодії між правозастосовними органами, комунікацією й обміном інформацією.

Обмеження програми поліцейського комісара або, більш широко, демократичної моделі охорони, полягає в самій політиці конфедераційної конституції. «Територіалізація» охорони, установлена Дейтонською угодою, становить фундаментальну перешкоду, з огляду на місцеві політичні реалії, для досягнення успіху повністю професійної моделі поліції. В 2002 році націоналісти отримали істотну виборчу перемогу й стали правлячою партією, що представляє

відповідну етнічну групу. Незважаючи на постійну пильність ССМП ООН і ПМЄС і триваючий тиск на різних міністрів внутрішніх справ, для «підтримки» незалежних комісарів, стає очевидним, що поліцейські комісари (спеціальні уповноважені) не завжди можуть опиратися політичному впливу¹³. МКГ відзначає, що «очевидна некомпетентність поліції часто є стратегією маскування впливу тісно пов'язаних окремих особистостей і націоналістичних програм»¹⁴. Що впливає на процес становлення незалежності поліції, так це недавнє створення державного Суду зі спеціальними групами з питань організованої злочинності, економічних злочинів і корупції (призначенням БВП «міжнародного судді», що повинен внести правоздатність, а також «незалежність») і формування планів, що визначають здатність місцевих поліцейських органів припиняти військові злочини¹⁵. Щоб уникнути жаху «порожніх лав» у таких судах й очевидної недостатності ентузіазму місцевої поліції в арешті військових злочинців, БВП було посилено Державне агентство розслідування й захисту (SIPA).

Ініціаторам проекту SIPA незабаром стало зрозуміло, що цьому національному Агентству було необхідно підвищити рівень розслідування злочинів в галузі компетентності державних судів. SIPA було пізніше перейменоване в Державне слідче агентство захисту, і цільова чисельність його персоналу становила близько 1 500 офіцерів. Метою цього проекту було чітко детериторіалізувати можливості розслідування, щоб обійти контроль націоналістів з Міністерств внутрішніх справ і поліції на рівні територіально-державної освіти або на кантональному рівні. Цей факт міг би стати початком, як я покажу далі, усвідомлення того, що поліцейська діяльність не може бути територіалізована або, принаймні, повністю територіалізована. Цей факт також свідчить про фундаментальні зміни стратегії БВП і місії ГП. Додатковим приводом, імовірно, менш значимим, ніж детериторіалізація боротьби з організованою злочинністю, є віра в те, що націоналізм й організована злочинність підготовують один одного і тільки установа «заснована на ненаціоналістській базі», може перервати ланцюг цієї взаємодії.

Крім цього, досить фрагментована структура поліцейської охорони в БіГ і поточна організація процесу боротьби зі злочинністю в межах судового органа негативно впливають на боротьбу із тяжкою й організованою злочинністю. У БіГ у цей час боротьба зі злочинністю здійснюється 15 різними агентствами; завдання й повноваження розподілені на 5 різних адміністративних або урядових рівнях; у цей час немає єдиної поліцейської бази даних, крім того, особовий склад недостатньо підготовлений, а його зарплати досить низькі. Існує низка значимих проектів, здатних технічно поліпшити ситуацію. Національні бази даних установлені для паспортів, дозволів для проживання й прав водія (БВП й Агентство США у сфері міжнародно-

¹³ Крім того, реформа по реорганізації поліції і Міністерства внутрішніх справ на чолі із СМПС ООН була не в змозі підпорядкувати служби підтримки влади поліцейського комісара. Натомість вони залишалися під прямою владою Міністрів внутрішніх справ.

¹⁴ МКГ, Патрулювання поліції в Боснії, с. 2.

¹⁵ Див.: Програма з розвитку установ кримінального правосуддя державного рівня // План реалізації (Implementation Plan) БВП, 2004. Палата по військових злочинах приступила до слухання справ вже в січні 2005 року і складалася з місцевих і міжнародних суддів (Див.: “War Crime Chamber Project”, OHR publication, November 2004).

правового співробітництва спонсорували так званий проект CIPS-інформації, зв'язку й безпеки). Національні поліцейські бази даних дають можливості для пошуку транспортних засобів і людей, у цей час ці бази розробляються у вигляді мережі електронних комунікацій. Останній проект фінансувався Агентством США в сфері міжнародно-правового співробітництва (ICITAP) і програмою ЄС, спрямованою на сприяння, реконструкцію, розвиток і стабілізацію (EU CARDS). Проте, всі зазначені проекти, націлені на «об'єднання знизу», не є гарантією того, що процес боротьби зі злочинністю торкнеться життєво важливих інтересів у відповідних територіальних одиницях Боснії й Герцеговини.

Інша незалежна проблема, що у цей час впливає на програму ПМЄС (EUPM), – недостатня фінансова стабільність поліції. Проблема фінансової життєздатності БіГ перемістилася на перше місце в програмах донорських і фінансових установ, оскільки сьогодні вони намічають вихідну стратегію після майже десятиліття допомоги. Фінансова життєздатність сил поліції – предмет головного занепокоєння ПМЄС, що має 3-річний мандат, і одна із чотирьох стратегічних галузей втручання в стратегічний план. Це – також головна мета БВП, що заявило про необхідність гарантії того, що Боснія й Герцеговина – мирна, життєздатна держава на шляху до об'єднаної Європи¹⁶. ЄС чинить додатковий тиск на формування життєздатної держави БіГ, необхідність якого була особливо відзначена на сесії ЄС у Фейре в червні 2000 року. Фактично всі фінансові установи й міжнародні організації визначили фінансову життєздатність як першочергову мету для Боснії в наступні роки.

Дійсно, держава БіГ не життєздатна. Державний бюджет нараховував до 47 % ВВП в 2002 році, що є високим показником у регіональному порівнянні. Сили поліції також визначають високий рівень витрат, споживаючи 9,2 % суспільного бюджету. Знов-таки, у міжнародному порівнянні ця частка надзвичайно велика – у три рази більша, ніж у Словенії й приблизно в п'ять разів – ніж у середньому по Європі.

Відзначимо кілька додаткових особливостей цієї фінансової проблеми, що вказують на потребу радикального реструктурування всіх поліцейських сил у БіГ, націленого на їх більш високу продуктивність і зменшення витрат.

Одна з них – невиправдана різниця щільності поліцейських сил у різних кантонах Федерації. У сільських кантонах рівень такої щільності вище, ніж у міських. Це неприпустимо як з погляду рівнів злочинності, так і з погляду слабкої фінансової спроможності сільських кантонів. У кількох сільських кантонах¹⁷ поліцейські споживають цілих 20% кантонального бюджету, у той час як в інших вони споживають менше 10 %. Щільність поліцейського персоналу на сільських територіях набагато вища в порівнянні із щільністю на регіональному рівні й рівні Європейського

¹⁶ План виконання місії БВП, 2003 - 2004.

¹⁷ Див.: доповідь Livno, Gorazde, Orasje, с. 87.

Альянсу. У цей час 1 уповноважений офіцер приходить приблизно на 220 жителів й 1 офіцер - на 150, якщо кількість допоміжного персоналу враховується при підрахунку.

Друга важлива проблема полягає в тому, що в цей час майже весь бюджет поліції заповнює потребу в зарплатах (80 %) і експлуатаційних витратах. Інвестиції в технологічне оснащення поліції в завищеному поточному бюджеті не передбачені. Без складної програми реструктурування й скорочення числа поліцейських, міжнародне співтовариство повинно буде продовжити фінансувати фактично всі інвестиції в поліцію протягом багатьох років. Нарешті автономія кантонів і державно-територіальних утворень у питаннях придбання створює ситуації, не припустимі в цьому фінансовому контексті, а також у ситуації боротьби зі злочинністю. Кантони отримують комунікаційну належність або розробляють програмне забезпечення, наприклад, не сумісне або не взаємодіюче з подібними засобами їхніх сусідів, що обумовлює неспроможність у виконанні робітниками поліцейських функцій.

Перспектива «порожніх лав» у високих судах і визнання територіальних підходів до поліцейських функцій у Дейтонській угоді означали, що в цьому політичному націоналістичному оточенні усе ще залишається багато проблем при виконанні поліцейських функцій. Межі, випробувані демократичною й професійною моделлю виконання поліцейських функцій і пошуком вихідної стратегії, спонукали Верховного представника повністю й істотно переглянути структуру поліцейських функцій у країні. 2 липня 2004 року місія заснувала Комісію з реорганізації поліції – (PRC), щоб запропонувати «єдину структуру поліцейських функцій для Боснії й Герцеговини під повним політичним контролем міністерства або міністерств у складі Ради Міністрів». У своїй роботі PRC керується 12-тма принципами. Найбільш суттєвими серед цих принципів є чотири: ефективність, стабільність, полікультурність і відповідальність. Попередні результати PRC були обнародовані 15 грудня 2004 року. Нова запропонована модель є єдиною моделлю структури з певними двома рівнями поліцейських функцій: основні служби (Державне агентство розслідування й захисту, Державна прикордонна служба, основні служби підтримки) перегруповані на центральному рівні, у той час як групи муніципалітетів будуть обслуговуватися місцевими поліцейськими, контрольованими національним керівництвом місцевої поліції¹⁸.

Слід зазначити, що ніякі федеральні держави в Європі не надали повноважень у боротьбі з організованою злочинністю своїм територіальним одиницям і більшість з них, за винятком Швейцарії, підтримують оперативні можливості громадського порядку на національному рівні. Пропозиція PRC більше стосується національної поліції, що має розбіжності з нинішньою конфедераційною установленою моделлю країни. Доля пропозиції ще не відома, з огляду на те, що Верховний представник більше не може бути впевнений у своїх повноваженнях, наданих Дейтонською угодою й Радою Безпеки, щоб проголосити новий закон. Національна модель

¹⁸ Комісія по реструктуруванню поліції Боснії і Герцеговини: Записка, пояснення, 15 грудня 2004 року.

поліції, імовірно, викличе сильний опір у Республіці Сербській й хорватському кантоні. Як особливий представник Європейського Альянсу, Верховний представник має сильну перевагу, якщо прийняття нової моделі оголошене як умова досягнення європейського майбутнього в ході переговорів з ЄС.

Висновок

Виниклий у ході місії ЦП у Боснії й Герцеговині головний парадокс полягав в очевидному протиріччі між місцевим самоврядуванням і побудовою держави. Стратегія демократизації ССМП ООН припускала оцінку Дейтонської угоди як граничного рівня. Ініціативи ССМП ООН були обмежені межами, установленими ДМУ. Засновані на відомчому стилі, ССМП ООН під керівництвом ООН також часто обговорювали свої програми реформування. Прикладом такого переговорного стилю є той факт, що ССМП ООН почали реформу в Республіці Сербській в 1998 році тільки після того, як прихильники помірних поглядів отримали вплив в уряді РС і погодилися провести переговори з міжнародним співтовариством. Проте, цей стиль ведення переговорів був відкинутий, оскільки роль Верховного представника стала більш домінуючою в цьому процесі, а основна увага була приділена побудові держави. Навіть у цьому випадку Дейтонська угода продовжувала розглядатися як максимальна межа, і договірні поліцейські реформи продовжують користуватися розумною місцевою підтримкою.

З 1 січня 2003 року реформуванню поліції в Боснії й Герцеговині була дана нова динаміка. Розчарування темпами просування поліцейської реформи, безперервна політизація поліції, недостатність поліцейського співробітництва при арешті військових злочинців й успіху в приборканні організованої злочинності, недостатня фінансова стабільність, – усі ці чинники визначили підхід БВП до реформування поліції. Реструктурування замість реорганізації стало основними рамками БВП. Побудова держави й модернізація – провідні принципи запропонованої реформи, складені Комісією з реструктурування поліції, що була вповноважена БВП для розробки нової моделі поліцейської системи в Боснії й Герцеговині. Ця реформа навряд чи буде запропонована БВП, оскільки вона більше не вписується в рамки Дейтонської угоди, і авторитетне рішення щодо цього може не бути юридично обґрунтованим. Реформа повинна пройти обговорення в суспільних колах, а закон – прийматися національним парламентом. Подібний розвиток подій найімовірніше буде відхилено сербами й хорватами, які втратять свою традиційну владу над поліцейськими структурами, доля цієї пропозиції в національному парламенті сумнівна. Поліцейська реформа буде, однак, майже напевно включена в перелік умов ЄС для просування на попередніх переговорах щодо приєднання. Поліцейська реформа, імовірно, стане вирішальним тестом майбутнього Боснії й Герцеговини й спроможності місцевих лідерів мати справу із програмою побудови держави в постдейтонський період.

БІБЛІОГРАФІЯ Й КОМЕНТАРІ

1. Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina, Functional Review of the BH Police Forces, Final Report, July 2004-11-26.
2. International Crisis Group, Policing the Police in Bosnia: A further Reform Agenda, 10 May 2002.
3. International Crisis Group, The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska, ICG Balkans Report No. 118, 8 October 2001.
4. Lutterbeck, Derek, Between police and military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries, Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Association, Vol. 39, No. 1, pp. 45-68.
5. Dziedzic, Michael J. and Blair, Andrew, Bosnia and the International Police Task Force in Robert Okley, Michael Dziedzic and E. Goldberg (eds.), Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security, Washington.
6. Palmer, Kendall L. Police Reforms in Bosnia-Herzegovina: External Pressure and Internal Resistance in Marina Caparini and Otwin Marenin (eds.), Transforming Police in Central and Eastern Europe. Process and Progress, LIT, Munster 2004a.
7. Palmer, Kendall L. Transfer of mandate and institutional reforms: Policing and educational reforms in Bosnia and Herzegovina, GSC Quarterly, No. 11, 2004b.

ЗМІЦНЕННЯ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ У ПОСТКОНФЛІКТНИХ ДЕРЖАВАХ:

ПОЛЬСЬКІ ВИСНОВКИ ІЗ СИТУАЦІЇ В ІРАКУ

Рафаїл Домісієвич¹

Вступ

Ріст числа слабких держав, або держав, що зазнають невдач, по всьому світові підвищує ризик більш частого виникнення конфліктів. Спільно або через зусилля окремих держав міжнародне співтовариство буде змушено висловитися в захист принципів, на яких ґрунтується Хартія ООН. Отже, втручання стають усе більш розповсюдженими. Чи повернеться постконфліктна держава до насильства чи ні – буде залежати, у першу чергу, від того, наскільки ефективно зміцнений сектор безпеки.

Завдання, пов'язані з відновленням тривалої безпеки, часто включені в концепції побудови нації або постконфліктної реконструкції. Джеймс Доббінс, що був спеціальним представником США в Сомалі, Гаїті, Боснії, Косово й Афганістані, зараз в організації RAND (Дослідження й розвиток), визначив процес побудови держави як «використання збройної сили після конфлікту для зміцнення стійкого переходу до демократії». Таке визначення має на увазі ключову роль, виконувану збройними силами, у забезпеченні повернення країни «до норми». Інший термін – постконфліктне відновлення (реконструкція) – може краще відбити природу зобов'язань минулої влади й міжнародних організацій. Роберт Опп, помічник секретаря з політичного й стратегічного планування в Державному Департаменті США думає, що необхідні «зусилля Сполучених Штатів й інших діячів, щоб допомогти місцевим лідерам побудувати діючу державу в чотирьох ключових галузях: управлінні, соціальному й економічному добробуті, правосудді й примиренні». В основному ці зусилля спрямовані на повернення повноважень місцевим структурам з метою повернення ними контролю над сектором безпеки.

Держави в постконфліктних ситуаціях страждають від недоліку або недостачі ефективного уніфікованого персоналу, необхідного для підтримки безпеки. Там, де місцеві сили безпеки все-таки представлені, виникає необхідність їхнього поновлення, перетворення або реформування. Особливо це стосується ситуацій, коли втручання прирікає зміну режиму. Сектор безпеки включає всі організації, уповноважені використовувати або призначати застосування сили для захисту безпеки держави і її громадян. Як визначено представником керівної влади в цій галузі, Ніколем Боллом, сектор безпеки охоплює наступні елементи:

- сили безпеки (збройні сили, поліція, воєнізовані й розвідувальні служби);

¹ Автор є експертом у області політики безпеки в Міністерстві закордонних справ Польщі, Департаменті стратегії і планування зовнішньої політики. Дані надані на основі особистого досвіду.

- відповідні міністерства й відомства в межах виконавчої влади, в обов'язки яких входить управління й контроль над силами безпеки (такими як міністерства: оборони, фінансів, внутрішніх й іноземних справ, ради національної безпеки, а також бюджетного й ревізійного відомства);

- неофіційні сили безпеки;
- судова й виправна система;
- комітети парламентського контролю;
- приватні фірми безпеки;
- громадянське суспільство².

Реформа сектора безпеки (PCB - SSR) є систематичним, багатогранним процесом, відповідно до якого завдання й організація різних компонентів сектора безпеки пристосовуються до принципів управління сектором безпеки (SSG). Ці принципи обумовлюють, що: (1) відповідальність за політику безпеки повинна залишатися в руках демократично обраної цивільної влади; (2) сили, що гарантують безпеку, повинні управлятися цією владою, а підрозділ інституціональних повноважень повинен бути встановлений відповідно до конституції; (3) політика безпеки повинна бути прозорою; (4) арена національної безпеки повинна бути інклюзивною й формуватися не тільки державними чиновниками, але й цивільними громадськими діячами, такими як неурядові організації³.

Хоча деякі норми, принципи й стандарти в управлінні сектором безпеки (SSG) були погоджені й зашифровані (див. Кодекс поведінки ОБСЄ), не існує універсальної або ідеальної парадигми, що може бути застосована у всіх постконфліктних ситуаціях. Головні передавачі норм і цінностей у цій галузі – установи з багатобічними функціями. Такими є на глобальному рівні ООН і, регіонально – НАТО, ОБСЄ або ЄС.

Останні роки були відзначені низкою втручань – включаючи дії, проведені в БіГ, Гаїті, Косово, Сьєрра-Леоне, Східному Тиморі, Афганістані, Іраку й Конго. Хоча мандат місії в кожному випадку відрізнявся, всі вони були спрямовані на виправлення ситуації, що загрожує безпеці не тільки населення в межах розірваної війною країни, але також і регіональної безпеки. Оскільки тривале відновлення безпеки має тенденцію вимірюватися, принаймні, десятиліттями, а не роками, надання категоричної відповіді на питання, чи мало успіх міжнародне співтовариство в РС, повинне бути залишене майбутньому. Це особливе дослідження буде обмежене переважно

² Nicole Ball “Transforming Security Sectors: The World Bank and IMF Approaches” in Journal of Conflict, Security and Development, vol. 1, no. 1, pp. 45-66.

³ Rafał Domisiewicz “The Challenges of Reconstructing the Security Sector in Iraq”, paper presented at the 16th meeting of the PfP Consortium Euro-Atlantic Security Study Group in Cracow, 22 September 2003.

викликами реформи сектора безпеки в Іраку, що буде розглянуто на основі досвіду польських Сил стабілізації. Оскільки стабілізація й реконструкція Іраку є тривалим процесом, спроба сформулювати висновки щодо компонентів і засобів управління всебічною реформою сектора безпеки була б занадто честолюбною. Замість цього це дослідження буде прагнути екстраполювати деякі іракські уроки для майбутніх реформ сектора безпеки в постконфліктних державах.

2. Польський внесок у стабілізацію й реконструкцію Іраку

2.1 Початковий етап

На основі резолюцій Ради Безпеки ООН 1441 (від 8 листопада 2002 року), 678 (від 29 листопада 1990 року) і 687 (від 3 квітня 1991 року) Польща як член «коаліції добровольців» під керівництвом США брала участь в операції «Свобода Іраку», спрямованій на повалення режиму Саддама Хусейна⁴. Після завершення основних бойових операцій у квітні 2003 року Польща погодилася на прохання США допомогти стабілізувати й відновити Ірак. Тодішній польський міністр внутрішніх справ, Кшиштоф Яник висловив зацікавленість у цій місії, указуючи, що польські експерти *«могли б підтримати іракські поліцейські сили матеріально, організаційно, організувати й навчати їх, допомагати їм у використанні сучасного обладнання й навчити їх діяти в демократичному суспільстві»*⁵. Прибувши в Ірак, щоб прийняти командування Багатонаціональною дивізією Центр-Південь (БНД) 3 вересня 2003 року, польські представники швидко зрозуміли, що мають справу з нетиповим постконфліктним сценарієм. Перший командуючий Багатонаціональної дивізії, генерал Анджей Тишкевич відзначив: *«Ми входили, щоб усталити мир, однак, прибувши в Ірак, ми зрозуміли, що там усе ще відбувалися наступальні дії, до яких ми були не готові й від участі в яких ми були відсторонені своїм мандатом»*. Тому, за висловом Вальтера Слокомба, коаліція зіткнулася з викликом *«реформи сектора безпеки під вогнем»*⁶.

Союзники справедливо розділили більшу частину відповідальності за невдалу спробу запобігання краху громадського порядку, що супроводжував перехід від бойових дій до постконфліктної реконструкції. Тодішній міністр закордонних справ Польщі Влодзимеж Чимосевич відверто відзначив: *«Рівень терористичної діяльності вище, ніж ми очікували. Це частково викликано помилками, допущеними коаліцією незабаром після закінчення воєнної операції в Іраку»*. Там не тільки було відсутнє інтегроване планування плавного переходу від

⁴ Близько 200 польських солдат брали участь в бойових діях, включаючи GROM (Оперативну групу мобільного реагування) і FORMOZA (підрозділ бойових плавців), Сили спеціального призначення, підрозділ хімічного захисту, а також військовий корабель ORP Kontradmiral X. Czernicki.

⁵ "Rumsfeld prosi Polsko", AOL.PL, 16.04.2003.

⁶ Walter B. Slocombe, "Iraq's Special Challenge: Security Sector Reform 'Under Fire' in A. Bryden and H. Hndggi, Reform and Reconstruction of the Security Sector, Lit Verlag, Mynster, 2004.

бойових дій до стабілізації, але союзникам також не вдалося розробити комплексний підхід до реконструкції.

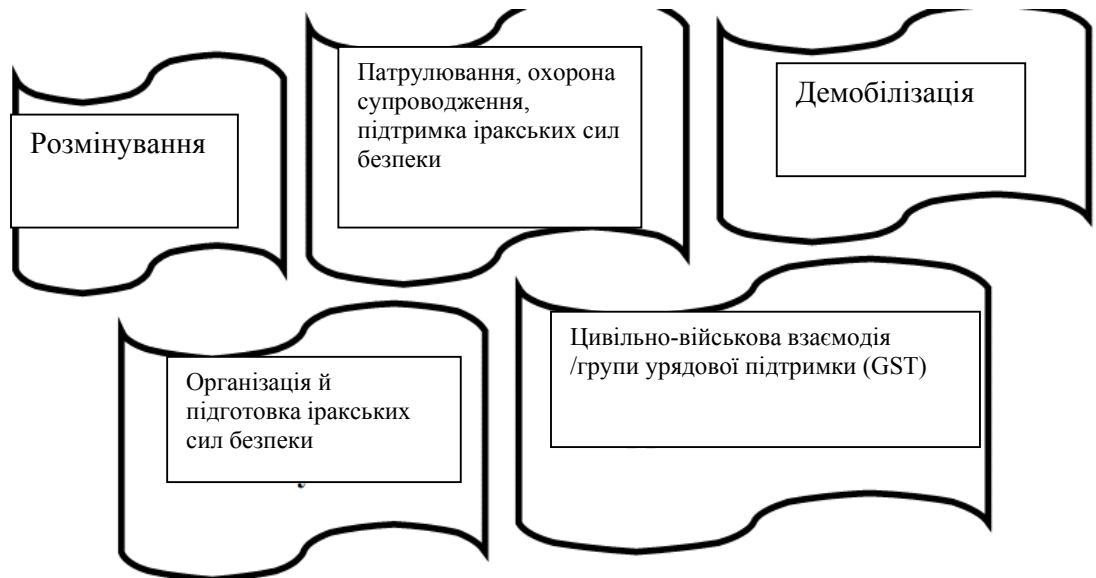
Проте, Польща не злякалася непередбачених викликів і була налаштована допомогти стабілізувати й відновити Ірак, оскільки бачила там можливість потенційного втілення моделі демократичної реформи, що могла б залучити інші нації у регіоні. Польща вступила в місію стабілізації, переслідуючи такі цілі (див. мал.1):

i) допомогти відновити сталу й безпечну іракську державність, модернізувати й демократизувати іракську державу й суспільство;

ii) прокласти шлях до збалансування польської присутності в майбутньому шляхом скорочення військової компоненти і, відповідно, зміцнення польської політичної, економічної й культурної діяльності;

iii) закріпити образ Польщі як надійного союзника, здатного взяти на себе активну й ефективну роль на територіях за межами Європи.

Малюнок 1: Основні обов'язки Багатонаціональної дивізії Центр-Південь (БНД)



Джерело: генерал Lech Konopka, "Irak w Ocenie Sztabu Generalnego WP: Prognoza Rozwoju Sytuacji", а так само особиста інформація автора.

Польське Міністерство закордонних справ підтримало політично координуючу роль у спостереженні над польськими зусиллями в Іраку. Коло повноважень поляків був роз'яснений у Концепції участі у відновленні й реконструкції Іраку, прийнятої Радою Міністрів 1 липня 2003

року. Оперативні аспекти місії були погоджені Польщею й США в Меморандумі про взаєморозуміння, обговореному між Центральним командуванням ЗС США (CENTCOM) і МО Польщі. Оскільки політична трансформація в Іраку реалізувалася, Польща упевнилася, що в неї була згода з новою іракською владою в галузі перетворень. Питання про участь Польщі в підготовці й навчанні, а також забезпеченні обладнанням іракських збройних сил були врегульовані двосторонньою угодою про співробітництво, підписаною у жовтні 2004 року МО Польщі й Міністерством оборони Іраку в особі Генерального секретаря Міністерства д-ра Бруска Шауейз.

У Концепції головною метою польської діяльності в Іраку визначена консолідація іракської державності й установлення демократичного правління. Щоб досягти цієї мети, повинні були гарантовані безпека, громадський порядок й охорона іракського територіального суверенітету. Як тільки ці цілі будуть досягнуті, влада може бути передана жителям Іраку. Привілейованим результатом цієї передачі стане консолідація демократичного управління, заснованого на верховенстві права, демократичних установ, а також розвиток політики співробітництва Іраку зі своїми сусідами. Такий *політичний фінал* полегшив би прискорену модернізацію іракської держави, суспільства й економіки, що стало б крапкою відліку для подальшого просування.

2.2. Роль Багатонаціональної дивізії Центр-Південь у реформі сектора безпеки

Польща здійснювала командування Багатонаціональною дивізією – Центр-Південь (БНД), розташованою у центральній південно-західній частині Іраку. До виведення іспанських військ у 2004 році, що звільнило місце, яке вони займали до встановлення контролю США, польська зона відповідальності охопила площу в 80 000 км², населену 5,2 мільйонами іракців, 80 % з яких – мусульмани-шиїти, що проживають в 5 провінціях (Кербела, Бабіл, Ен-Наджаф, Ель-Кадісія й Васіт). Спочатку дивізія складалася з 25 національних підрозділів. Найбільшими з них були польський, іспанський й український підрозділи. Виведення іспанських військ разом з військами майже із усіх центрально-американських держав, потім військ Таїланду й Філіппін, скоротило розмір БНД із приблизно 8 300 до 6 000 осіб з 15 держав⁷. БНД було поставлене завдання провести операції із стабілізації в центрально-південній зоні з метою створення умов, що сприяють передачі військової й цивільної влади жителям Іраку. Головні завдання дивізії включали:

- підтримку безпеки й громадського порядку в зоні відповідальності БНД;
- надання допомоги в здійсненні основних поставок і відновленні інфраструктури (наприклад, електрика, вода, очисне устаткування й медична допомога);

⁷ Декілька держав-членів МНД оголосили про свій намір вивести війська з Іраку в 2005 р. Це були: Україна, Болгарія, Литва, Республіка Чехія і Сальвадор.

- збір та охорону військового устаткування, що належало колишньої іракської армії;
- допомога у створенні й навчанні нових сил безпеки Іраку;
- допомога у відновленні нових місцевих органів влади.

Щоб допомогти командуючому БНД у виконанні такого широкого мандата, польські міністерства послали старших радників, відповідальних за певні політичні питання (представник Міністерства закордонних справ), економічні питання, культурні й соціальні проблеми.

Ядром Багатонаціональної дивізії став польський військовий контингент – ПВК (Polski Kontyngent Wojskowy), відповідальний за 2 провінції. Його розмір встановлювався залежно від оцінки досягнутих успіхів при передачі безпеки іракцям. У той час як підтримка порядку й стабілізації (місія стабілізації) було основним завданням місії першого контингенту ПВК (осінь 2003 року – весна 2004), склад 4-ої ротації сконцентрувався на допомозі й навчанні сил безпеки Іраку (місія стабілізації й навчання). У період наступних іракських виборів у січні 2005 року, ПВК склав уже 800 солдат, 1700 військовослужбовців залишилися в додатковому резерві на польській території. Кілька держав-членів БНД оголосили про свій намір вивести війська з Іраку в 2005 році. Це були Україна, Болгарія, Литва, Чеська Республіка й Сальвадор.

Контингент, імовірно, буде зменшений за рахунок сотень інших військ, з огляду на закінчення терміну мандата ООН (Резолюція Ради Безпеки ООН 1546), або виведений після закінчення 6-ої ротації в 2006 році. Міністр оборони Польщі Януш Шмайдинський розглядав можливість таких змін у квітні 2005 року. Однак польський уряд залишив ухвалення рішення новому уряду⁸.

2.2.1. Навчання сил безпеки Іраку

Польща як провідна країна (LN), разом з іншими країнами, що входять до складу Багатонаціональної дивізії, навчала тисячі військовослужбовців іракської Національної гвардії, поліції й прикордонників⁹. Із цією метою дивізія управляє регіональною академією іракських Сил безпеки в Ель-Куті. В 2003-2004 р., БНД допомогла організувати, навчити й обладнати три батальйони іракського Корпуса цивільної оборони – ICDC (раніше - Національної гвардії Іраку) кількістю 2700 чоловік; два батальйони Прикордонної поліції (BP) – 535 офіцерів; Службу захисту об'єктів (FPS) – 12000 охоронців, розосереджених на 1200 пунктах в Іраку; а також Нової поліції

⁸ Виведення польських військ з Іраку не покладе край залученню Польщі в РСБ в постконфліктних державах. Варшава дала зобов'язання НАТО, що в серпні 2007 року вона розверне штаб-квартиру Багатонаціонального корпусу на північному сході Афганістану, щоб прийняти піврічне командування 9-ою ротацією МССБ (ISAF). До теперішнього часу діяльність Польщі в Афганістані обмежувалася, в значній мірі, співпрацею з силами США при здійсненні операції «Стійка свобода» (90 солдат на базі Баграм біля Кабула).

⁹ “Mniej polskich żołnierzy w Iraku”, BBC Polish Service, 14 Dec., 2004.

Іраку (NIP) - 15000 офіцерів в 79 відділеннях поліції. У цілому, під керівництвом БНД були навчені 16000-30000 солдат й офіцерів нових іракських структур безпеки¹⁰.

Призначені офіцери штабу БНД у цей час навчають офіцерів, а також медсестер, зв'язківців і тилових експертів, водіїв і механіків, що входять до складу 8-ї дивізії наземних сил сухопутних військ нової іракської армії. Вони формують такі навички як патрулювання, обслуговування конвоїв, проведення пошукових і рятувальних операцій, а також здійснення швидкого реагування. Допомога, надана іракським збройним силам, також заснована на понятті партнерства. Підрозділ на рівні батальйону іракської армії з'єднаний з підрозділами БНД, які відслідковують їхнє просування. Обговорюються подальші можливості Польщі в здійсненні навчання в рамках двосторонньої структури. Міністерство оборони Іраку, наприклад, зацікавилось навчанням пілотів реактивних винищувачів і вертольотів у польських академіях повітряних сил, а також військових інженерів у Військово-технічному університеті Варшави (WAT)¹¹.

Багатонаціональна дивізія також звернула увагу на організацію нової іракської поліції й підготовку судових і виправних служб, посприяла в ремонті й оснащенні відділень поліції, а також побудові нових. Нові поліцейські підрозділи були забезпечені транспортними засобами, засобами зв'язку й іншим стандартним необхідним обладнанням¹². Сили БНД навчили поліцейських антитерористичним методам, а також навичкам швидкого реагування. Перша ротація ПВК здійснила навчання 150 осіб особового складу виправних служб, надала допомогу у відновленні в'язниць і місць арешту. Було організовано шість навчальних програм з прав людини й складання бюджету для суддів, прокурорів і слідчих.

Треба визнати, що якість навчання більшості іракського персоналу служби безпеки, залишає бажати кращого, що пояснюється пріоритетним напрямком у швидкому навчанні новачків з метою якнайшвидшої заміни ними іноземних військ. Здійснення поліцейської діяльності іракцями повинне було допомогти завоювати довіру іракських жителів і, завдяки підвищеній безпеці, гарантувати їхню лояльність до нової іракської влади. Генерал-лейтенант Вальдемар Шкрипзак, командуючий 4-ою ротацією ПВК відзначив, що відбір іракських офіцерів на військові командні посади здається не зовсім гарною ідеєю¹³. Проблемою залишається відбір ненадійного персоналу, незважаючи на зусилля розвідслужб БНД, які здійснювали перевірку даних (за допомогою іракської поліції й використання баз даних коаліції). Дії навчених поліцейських часто виявлялися неефективними. Під час повстання Муктади Аль-Садра деякі

¹⁰ Andrzej Tyszkiewicz, "Przebieg Misji, Realizacja Zadań, Współdziałanie z Sojusznikami", Trudna Stabilizacja: Doświadczenia i Wnioski z Sojuszniczego Współdziałania Pierwszej Zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Działaniach Pokojowych w Iraku, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2004, p. 61. Примітки: точні кількісні дані про результати навчання недоступні.

¹¹ Див.: Roman Baczyński, "Prognozy Przemysłowej Współpracy z Polską. Irak 2004: Ku Normalności", Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2004, c.90.

¹² Mieczysław Bieniek, "Stabilizacja II - Osiągnięcia i Porażki", Irak, 2004, p. 36.

¹³ "Kompania słycha é w Iraku", Polska Zbrojna (20 марта 2005 г.), p. 30.

поліцейські приєдналися до його рядів, у той час як інші залишили обіймані посади¹⁴. Інші були обвинувачені в порушеннях прав людини. У ситуації, коли колишні посадові особи Саддама Хуссейна, включаючи його партизанів, а також чиновники страшного «Мухабарата» (секретної поліції), приєдналися до терористичної й злочинної підпільної організації, нові служби безпеки комплектувалися хоробрими молодими іракцями. Офіцери й новобранці ставали мішенню для повстанців і терористів, що прагнуть зруйнувати формування сектора безпеки. Не існує можливості негайного розв'язання цієї проблеми. Рівень безпеки підвищиться тільки після повної стабілізації політичної ситуації.

БНД внесла істотний вклад у розмінування, а також знешкодження боєприпасів, що не розірвалися (EOD). Польські інженери допомогли знешкодити тисячі артилерійських снарядів, що не вибухнули, (UXO) і фугасів, демонтували склади зброї й знищили старі запаси боєприпасів. Вони встановили центральний збройовий склад в Ен-Наджафі, де озброєння могло б безпечно зберігатися. В 2003-2004 р. інженерні підрозділи БНД розмінували територію площею в 30000 км², (включаючи розчищення маршрутів через мінні поля, закладені на іраксько-іранському кордоні), утилізували приблизно 640 тисяч частин UXO й убезпечили приблизно 1400 тонн боєприпасів. Польські солдати забезпечили захист приблизно 18 ділянок, площа деяких доходила до 30000 км², що вимагало витрат значних людських ресурсів. Залишені без догляду матеріали із цих складів рано чи пізно потрапили б до рук терористів або прихильників партії Баас, які скористалися б ними для створення імпровізованих вибухових пристроїв (IED). Деякі схованки зброї були пограбовані до прибуття сил коаліції. БНД скоординувала програму скупки зброї, щоб заохотити іракців здавати свою зброю й боєприпаси, і провела пошукові операції з конфіскації зброї в приватних осіб. Насиченість країни зброєю («культура зброї») залишиться серйозною проблемою для майбутньої влади.

Особовий склад БНД самостійно або разом з іракськими силами безпеки провели тисячі цілодобових патрулів і перевірок КПП. Завдяки об'єднаним патрулям, більше число військовослужбовців чергували на вулицях, таким чином, зміцнюючи впевненість місцевих жителів. Офіцери дивізії контролювали арешти підозрюваних, а підрозділи військової жандармерії охороняли тимчасові виправні установи. БНД істотно допомагала іракським силам безпеки у випадках, що вимагали посиленої безпеки, особливо під час релігійних свят та інших важливих подій (наприклад, під час останніх виборів або при введенні нової валюти), і здійснювала перевірку незаконних мігрантів. Війська дивізії допомогли депортувати тисячі людей, яких було викрито у незаконному перетинанні кордону з Ірану, Сирії або Саудівської Аравії.

¹⁴ Raul A. Kosta, "Operacja Pokojowa w Iraku w Kontekście Wojny z Terroryzmem", Trudna Stabilizacja, p. 196.

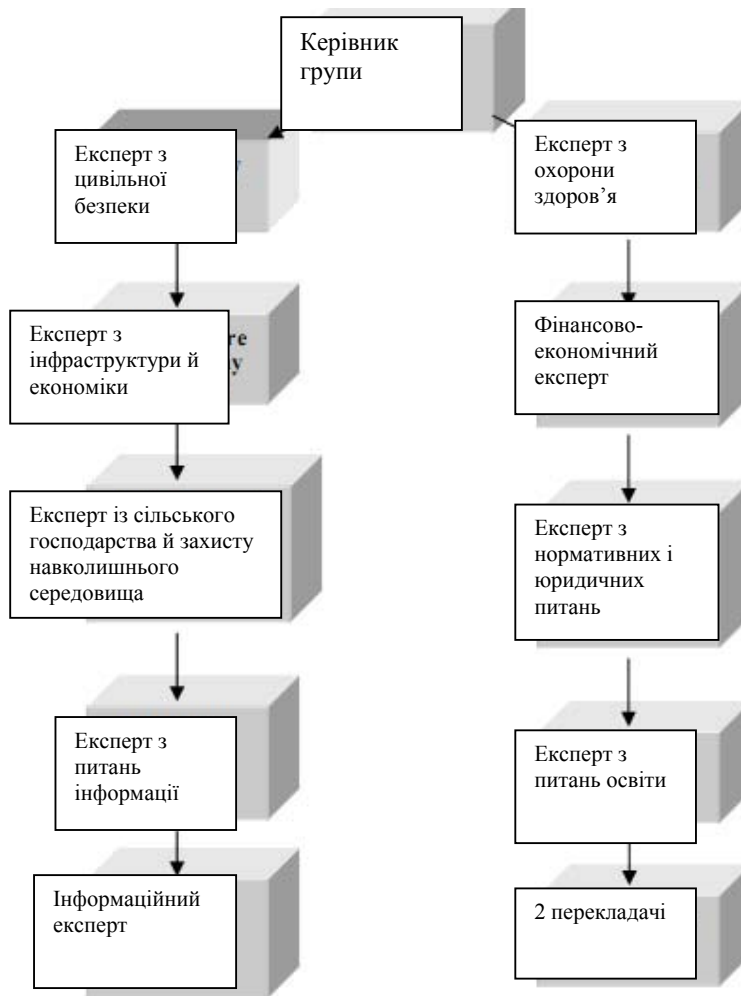
«Пористість» кордону ускладнює процес РСБ в Іраку. Багато частин іракського кордону із Сирією, Саудівською Аравією, а також Іраном суперечливі¹⁵. У той час як саудівсько-іракський кордон в центральній-південній зоні (130 км) розташований в пустелі й не має транспортних шляхів, що вимагають звичайного контролю, кордон з Іраном (140 км) – переважно відкритий простір. У дійсності, шиїтські екстремісти, терористи, включаючи терористів-смертників, могли потрапити в Ірак цим шляхом. Щоб розібратися із цією ситуацією, сили БНД допомогли підготувати іракську прикордонну гвардію (охорону), відновити її інфраструктуру й допомогли їм установити контрольно-пропускні пункти на дорогах, що ведуть від ірано-іракського кордону, як складової операції «Кордон».

2.2.2 Відновлення інституціональної інфраструктури й заохочення місцевого самоврядування

БНД була залучена до відновлення інституціональної інфраструктури сектора безпеки. Це було завданням підрозділів Цивільно-військового співробітництва (СІМІС) і в їхніх межах – груп урядової підтримки (GST), які мали штаб-квартиру в кожній із провінцій, що знаходяться під контролем дивізії (див. мал.2). Ці підрозділи також керували центрами координації гуманітарної допомоги (НАСС) і цивільно-військовими оперативними центрами (СМОС), завданням яких було координування постачань гуманітарної допомоги. Гуманітарна робота була важлива для зміцнення зобов'язань з місцевими акціонерами (боротьба, щоб «підкорити серця й розум»). Прикладом може стати допомога дивізії у відновленні шкіл, будівництві доріг й іншої цивільної інфраструктури, а також очищення питної води.

Малюнок 2. Організаційно-штатна структура групи урядової підтримки (GST)

¹⁵ Raul A. Kosta, “Operacja Pokojowa w Iraku w Kontekście Wojny z Terroryzmem”, Trudna Stabilizacja, p. 193.



Джерело: Штаб Багатонаціональної дивізії

Як свідчить колишній польський офіцер зв'язку, прикріплений до штабу Сил коаліції, серйозні виклики, що стоять перед CIMIC, застали польських військових знезацька. Тому їм постійно доводилося пристосовувати структуру й діяльність CIMIC¹⁶. Завдяки такому процесу адаптації і накопиченому досвіду групи CIMIC змогли розширити й краще виконувати завдання, необхідні для зміцнення управління сектором безпеки. CIMIC і персонал груп GST регулярно зустрічалися з посадовими особами муніципальних і провінційних рад, а також з релігійними лідерами. Утримання відкритих каналів комунікації й акцент на прозорість сприяв підтримці БНД іракськими елітами з доброї волі. У довгостроковій перспективі зміцнення зв'язків між донорами РСБ і місцевими акціонерами сприяло зміцненню повноважень останніх. У суспільстві, розділеному на етнічні й релігійні групи, племена й клани, яким є Ірак, гарні відносини з політичними лідерами також сприяли б суспільній підтримці діяльності БНД, включаючи реформу сектора безпеки. Наприклад, після того, як перший командуючий ПВК відвідав великого аятолли Мударезима, представницька особа влади мусульман-шиїтів, клерикал зробив публічну заяву, у

¹⁶ Dariusz Saletra, "Wykonywanie Zadań Współpracy Cywilno-Wojskowej a ich Wpływ na Strukturę oraz Działalność Dywizji Centralno-Południowej w Iraku", Trudna Stabilizacja, p. 186.

якій схвально відгукнувся про діяльності польських військ. Шіїтський лідер говорив також про унікальну можливість, що випала Іраку, для становлення демократії¹⁷. Озброєні таким «мандатом» від місцевого лідера, польські сили могли продовжувати свою щоденну діяльність, будучи впевненими в підтримці місцевого населення.

БНД сприяло відновленню структур місцевого керування. Вона мала експертів у штаті суспільної адміністрації, митниці, охорони здоров'я, освіти, судової системи, енергетики, економіки, банківської справи й фінансів, сільського господарства й іригації, розселення й інфраструктури, захисту навколишнього середовища, а також збереження пам'яток античності й археології. Групи допомагали персоналу, виділеному в підтримку дослідницьким інститутом RTI, американською неурядовою організацією, що консулює з питань суспільної адміністрації й навчання державних службовців. Ріст місцевого самоврядування було підтримано також увагою й ресурсами, наданими США для відновлення центральних урядових закладів, що дало Іраку інші переваги. Скасування режиму централізованого правління довжиною в десятиліття на користь більшої провінційної автономності віталися не всіма; були майже нездійсненними в ряді областей. Частково розчарування в децентралізації може пояснюватися патерналістською природою іракського суспільства, яке почувало себе добре при концепції унітарної держави. Інші причини мають відношення до відхилень від демократичної політики. Деякі провінційні влади, наприклад, скаржилися, що Багдадом не виділялася оплата за надані послуги. Інші місцеві лідери просто вимагали влади, не маючи істотної підтримки серед місцевої громадськості. Звичайно, децентралізація, націлена на створення більш регіональної й місцевої автономності може бути єдиним рішенням, доступним для іракського суспільства, відзначеного сектантськими розколами. Як показав досвід поза Багдадом, для такої реконструкції політичної системи спочатку повинні бути налагоджені ефективні місцеві структури. На жаль, багато місцевих іракських структур суспільної влади не витримали б натиску змін без допомоги, наданої БНД.

Більша частина роботи, що проводилися СІМІС і Групою урядової підтримки, може розглядатися як допомога в ознайомленні жителів Іраку із принципами демократичної відповідальності. Деякі центри СІМІС, наприклад, стали відомі як «центри скарг», оскільки туди могли приходити звичайні іракці, розповісти про свої проблеми, щоб бути почутими й одержати безпосередню допомогу від своїх співрозмовників. Увага й допомога, які вони отримали від штату БНД, допомогли пом'якшити (приручити, упокорити, приборкати) завищені очікування людей щодо спроможності нової влади врегулювати проблеми й поліпшити ситуацію в країні. СІМІС і Група урядової підтримки викликали деяке незадоволення іракської влади, оскільки змушували їх вирішувати проблеми народу й робили спроби продемонструвати Іраку переваги нової політичної культури. Урок, отриманий місцевими політичними діячами в галузі взаємодії із громадянами,

¹⁷ Дані приведені на основі особистих спогадів генерала Марека Оджрзановські: Marek Ojrzanowski, "Współpraca Dowództwa Brygady z Władzami i Miejscową Ludnością", Trudna Stabilizacja, p. 94.

корисний для формування майбутньої системи відповідальності й цивільного контролю над сектором безпеки.

Більшість жителів Іраку оцінили зроблену групами урядової підтримки роботу. Фактично деякі місцеві жителі знайшли корисним контроль іноземцями місцевих посадових осіб, деяких з яких обвинувачували в некомпетентності, кумівстві або корупції. Деякі проблеми, з якими зверталися до CIMIC/GST, вимагали правової допомоги. На щастя, постійно знаходився фахівець із юридичних питань у кожному із провінційних штабів CIMIC. Знову-таки, не перебільшуючи результати роботи особового складу БНД, можна було розцінити юридичну допомогу як корисну для встановлення верховенства права в Іраку.

Прозорість суспільної бюрократії, відкритий доступ до інформації – фундаментальні принципи в керуванні сектором безпеки. Група й CIMIC розвернули контакти з іракськими ЗМІ, даючи журналістам новини й інформацію про роботу коаліції. Навіть при тому, що така діяльність була продиктована оперативною обстановкою – проведенням психологічних операцій (PSYOPS) і збором розвідданих (HUMINT) – вона полегшила комунікаційний контроль сектора безпеки. Іракські журналісти почали співробітництво зі штатом БНД. Вони отримали від БНД основне радіоустаткування, принтери й інші, необхідні для своєї діяльності, пристрої. Дивізія також поширювала інформацію безпосередньо серед громадськості. Наприклад, перша ротація ПБК створила безкоштовне Інтернет-кафе у своєму окрузі. Представники БНД були присутні на засіданнях муніципальних і провінційних рад. Через старе висловлювання, що «інформація – це влада», суспільна соціально орієнтована програма безпосередньо або за допомогою іракських ЗМІ сприяла створенню цивільного суспільства. РСБ може бути успішною, якщо є цивільне суспільство, що може відслідковувати події в секторі безпеки й висловити свою думку з питань безпеки.

Польща також прагнула звернути увагу на одне найскладніших питань у РСБ – набір і комплектування нового сектора безпеки. Польські цивільні й військові командуєчі в Іраку, ґрунтуючись на досвіді Польщі з подолання спадщини комуністичного минулого, критично відреагували на твердий, масовий підхід США до політики де-баасифікації. Рішення американців розформувати колишню іракську армію було також сприйнято Польщею критично. Розчерком пера США створили масу розгніваних безробітних молодих людей – ідеальний «корм» для повстанців або терористів. Польські аналітики також дотримувалися більш цілісної, довгострокової думки про шийтський радикалізм, віддаючи перевагу при цьому військовим політичним способам. Заступник міністра закордонних справ Польщі, Богуслав Залевський широко відзначив, що коаліція робила помилки в значній мірі за рахунок шийтського радикалізму і звернення до насилля¹⁸. Польські аналітики покладають надію на подолання сектантського протистояння, що стане можливим після приєднання радикальних клерикалів до основного

¹⁸ Bogusław Zaleski, "Meandry Irackiej Współczesności", Irak, 2004, p. 43.

політичного потоку. Політика навмисного виключення згубила б будь-яку надію на досягнення згоди етнічними групами Іраку в питанні політичного майбутнього їхньої країни, її політичної системи або політики безпеки.

2.3. Польський внесок у реформування структури політики безпеки

Консолідація реформи сектора безпеки виявиться складною для Іраку, що знаходиться в регіоні, де існують тільки дві абсолютних демократичних держави (Туреччина й Ізраїль), що побачив багато війн за останні десятиліття, і де «дилема безпеки» не була санкціонована за рахунок сформульованої позиції інституціалізованого співробітництва. Для того, щоб Ірак став демократичною державою, він повинен створити демократичну політику безпеки, підтримуючи принципи недоторканності кордонів і добросусідського співробітництва. Польща намагалася передати частину свого власного досвіду в галузі реорганізації концепції безпеки й оборонної політики услід за системною зміною. Наприклад, Варшава приймала трьох іракських студентів, які вчаться в Дипломатичній академії Міністерства закордонних справ Польщі. Вони відвідують курси міжнародних відносин, співробітництва в сфері безпеки, теоретичних основ і механізмів проведення зовнішньополітичного курсу в демократичній системі й інші, що стосуються зовнішньої політики. Вони проходять навчання разом з польськими студентами – майбутніми експертами в галузі дипломатії. Такий досвід і користь від установалення ділових контактів досить цінні для молодих іракців, особливо тих, хто прагне дипломатичної кар'єри. Вони можуть повчитися на досвіді країни, що не тільки створила міцну демократію, але й брала участь у співтовариствах безпеки поряд із сильними державами – у Північноатлантичному Союзі, що вживає заходи з «перенаціоналізації» безпеки, а також в унікальному демократичному співтоваристві – Європейському союзі, де політика безпеки стає предметом наднаціонального співробітництва. Цей приклад, хоча його й не використовують зараз для наслідування на Близькому Сході, може забезпечити дотримання принципів мирного співіснування в цьому регіоні. Іракці вчаться в Дипломатичній академії МЗС фундаментальних принципів управління сектором безпеки, які полягають в тому, що політика безпеки формується й управляється цивільними особами. Це ще одне нововведення для іракських громадян. Вони росли й бачили сильних чоловіків у формі, керуючих безпекою й оборонною політикою. Результат цього відомий – війни Іраку із сусідами, Іраном і Кувейтом, а також організований терор проти меншин, включаючи курдів.

Польща посилала в Ірак політичних експертів для роботи в структурах тимчасової коаліційної адміністрації (CPA) – до її розпуску в червні 2004 року. Після закінчення контрактів деякі експерти залишилися радниками в іракських урядових закладах. Польща планує зберегти старших радників у Міністерстві закордонних справ, Міністерстві оборони (мінімум 6 офіцерів МО послані в офіс старшого радника МО Іраку), Міністерстві внутрішніх справ, а також

Міністерстві фінансів. Ще Польща має плани з відрядження радників у міністерства, що мають справу з економічними питаннями, включаючи комунікації й будівництво.

2.4. Навчальна місія НАТО

В ідеальному постконфліктному сценарії міжнародні організації, найбільш придатні для діяльності на певних ділянках реформи сектори безпеки, могли б об'єднати свої переваги й експериментальні програми реформи. Це не відбулося в Іраку. Втручання оскаржувалося країнами, що заперечують яке-небудь рішення на використання сили. Хоча Польща підтримала думку, що юридичні й нормативні підстави для втручання були, однак було видно, що реконструкція Іраку не буде процвітати, якщо інші країни, що не братимуть участь у втручанні поряд з міжнародними організаціями, будуть ухилятися від відповідальності за стабілізацію й відновлення країни. Причина цього, головним чином, полягає в тому, що Рада Безпеки ООН поклала таку відповідальність на держави-члени ООН на підставі резолюцій 1483¹⁹ й 1511²⁰. Крім відповідних агентств ООН Варшава розглядала НАТО як корисну сполучну ланку для виконання завдань, пов'язаних з реформою сектора безпеки. Однак переконати всіх учасників НАТО посприяти зміцненню безпеки в Іраку виявилось важко. Основні труднощі полягали в заспокоєнні тих союзників, які боялися, що вхід НАТО в Ірак «узаконять заднім числом» втручання, проти якого виступали деякі з них, або гірше – втягне Альянс у бойові дії. Зелене світло для введення в Ірак військ НАТО²⁰ запалив саміт Північноатлантичної ради в Стамбулі 28 червня 2004 року. Терміни й деталі допомоги НАТО в навчанні іракських сил безпеки були узгоджені Північноатлантичною Радою 30 липня 2004 року. Після подальших складних і тривалих переговорів щодо форми допомоги НАТО, порядку субординації й фінансування, Альянс погодився почати процес навчання, у результаті чого Місія навчання в Іраку (NTIM) була перетворена відповідно до резолюції Північноатлантичної ради від 9 грудня 2004 року в Навчальну місію НАТО в Іраку (NTM-I). Завданням цієї місії стала підтримка іракської влади у відновленні установ національної безпеки й навчанні особового складу сил безпеки.

Одним з головних проектів, які Альянс визначив для РСБ, було заснування Центра навчання й освіти Доктрини НАТО в Іраку (TEDC). Відповідно до цього проекту буде отриманий мандат на координування іракської безпеки, навчання особового складу, а також допомогу іракцям у підготовці військових доктрин. Передбачається, що близько 300 викладачів НАТО

¹⁹ Рада безпеки ООН 1483 «звертається до держав-членів і зацікавлених організацій з метою допомогти народу Іраку в його зусиллях по перетворенню установ і відновленню країни, а також сприяти умовам стабільності і безпеки в Іраку...» (1).

²⁰ Рада безпеки ООН 1511 «... визначає, що забезпечення безпеки і стабільності є істотним для успішного завершення політичного процесу, як вказано вище в параграфі 7, і для можливості Організації Об'єднаних Націй ефективно посприяти цьому процесу і виконанню рішення 1483 (2003), і дозволяє багатонаціональним силам під сумісним командуванням вживати всі необхідні заходи для сприяння встановленню безпеки і стабільності в Іраку...» (13).

щорічно навчатимуть більше 1000 іракських офіцерів, включаючи штатних офіцерів у Міністерствах оборони й внутрішніх справ. Передбачається, що члени Генерального штабу також будуть навчатися в Центрі TEDC, відкриття якого відбудеться у вересні цього року. На додаток до NTM-I, учасники Альянсу проводять навчання іракських офіцерів на об'єктах НАТО в Німеччині й Норвегії, а також у навчальних закладах, розташованих на території держав-членів або третіх держав (Йорданії, Катарі й Об'єднаних Арабських Еміратах). Ця діяльність, як передбачається, буде фінансуватися через спеціальний фонд у сумі близько 3.5 мільйонів євро.

Передбачається, що Альянс допоможе в забезпеченні іракських сил безпеки обладнанням. За це буде відповідати Координаційна група навчання й забезпечення, створена в штаб-квартирі НАТО. У їхньому розпорядженні буде спеціальний фонд у розмірі від 50 до 100 мільйонів євро.

Багатонаціональна дивізія оголосила готовність забезпечити захист майна НАТО, якщо й коли вони будуть працювати в зоні відповідальності БНД. Польща бере участь в NTM-I безпосередньо²¹. У підтримку TEDC польський військовий контингент розгорнув транспортний взвод, підрозділ захисту сил, а також медичний підрозділ (усього 32 солдати). Польща також послала передову групу з 6 викладачів для надання допомоги роботі TEDC. З лютого до травня 2005 року, польський генерал Броніслав Квятковський обіймав посаду заступника керівника TEDC.

Як і інші учасники Альянсу, Польща також здійснювала навчання іракських начальників охорони поза структурою НАТО/NTM-I. У лютому 2004 року Міністерство внутрішніх справ Польщі послало (неозброєний) контингент у складі 10 поліцейських, щоб навчати іракських поліцейських у Міжнародному навчальному центрі на базі Міжнародної поліцейської академії в Аммані (Йорданія). Поліцейські, відряджені в Йорданію, брали участь у минулому в миротворчих місіях. Вони читали лекції, а також проводили практичні заняття з оборонної тактики, методів втручання, навичок водіння, вогневої підготовки, а також здійсненні контролю у випадку виникнення безладь.

2.5. Місія правової підготовки ЄС EUJUST LEX

Роздратування іракською кризою перешкоджало постконфліктному співробітництву з НАТО й ускладнило наближення ЄС до Іраку. Що викликало тривогу Польщі, так це те, що протягом довгого часу ЄС уникав будь-яких зобов'язань стосовно Іраку. Потреба з'єднати трансатлантичний поділ і запобігти регіональному надлишку насильства змусили ЄС діяти. У жовтні 2004 року Європейська Комісія послала ознайомлювальну місію в Багдад. Комісія визнала, що потреба в допомозі в галузі реформування сектора безпеки, досить актуальна для Іраку особливо у відновленні ефективної судової системи, підтримуваної сильною правоохоронною

²¹ Слід зазначити, що в червні 2003 року, члени НАТО погодилися допомогти Польщі в деяких аспектах матеріально-технічного забезпечення, формування сил і розвідувальної діяльності при створенні Багатонаціональної дивізії - CS.

діяльністю. Діючи відповідно до таких рекомендацій, Європейська Рада в листопаді 2004 року звернувся до тодішнього іракського прем'єр-міністра Аллави із пропозицією допомоги ЄС, головним чином, фінансової і пов'язаної з розвитком. Були також порушені питання термінів підтримки ООН дій в Іраку й навчання іракського особового складу. Після складних переговорів, головним чином, де проводити запропоноване навчання – в Іраку, якому Польща віддавала перевагу, або в державах ЄС – вибір, підтриманий Францією, – 21 лютого 2005 року Рада ЄС погодилася на розгортання Об'єднаної правової місії ЄС з верховенства закону для Іраку (EUJUST LEX).

Політичний комітет з питань безпеки (PSC) вирішив розглядати принципи правової програми як частину Європейської місії з безпеки й оборони (ESDP), присвяченої перетворенню пенітенціарної системи в Іраку. Це передбачало щорічну організацію 13 курсів для приблизно 500 представників вищого й середнього рівнів управлінського штату, що становлять судовий і пенітенціарний сектори безпеки, а також сім курсів з кримінального права, запропонованих 250 особам, головним чином, старшим кримінальним слідчим. Іракським урядовцям будуть викладати методи управління судовою й виправною системою, а також принципи роботи системи внутрішніх справ взагалі. Завдяки допомозі ЄС Ірак зміг досягти кількісного складу персоналу в 10000 осіб у системі іракських виправних служб в 2005 році. З погляду безпеки, а також у зв'язку з недостатністю відповідної інфраструктури в Іраку ЄС вирішив провести навчання на об'єктах, розташованих у державах-членах ЄС. Європейці вибрали так званий поступовий підхід, суть якого полягала в наступному: як тільки ситуація безпеки в Іраку покращиться, можна буде організувати виконання деяких із цих програм безпосередньо в театрі дій. Загальні витрати на утримання відділу зв'язку в Багдаді й координаційному відділі в Брюсселі, а також транспортні витрати досягнуть 10 мільйонів євро, виплачених з бюджету ОБПБ - CFSP. Відставний британський поліцейський, Стівен Уайт, був призначений 8 березня 2005 року Головою об'єднаної правової місії ЄС.

Польща вирішила організувати й фінансувати курс з кримінального права, що буде викладатися в Поліцейському навчальному центрі біля Варшави (Легіоново). Курс призначений для старшого поліцейського складу, а також для зацікавлених суддів. Міністерство внутрішніх справ взяло на себе провідну функцію в організації курсу.

3. Здобутий мир - висновки з іракської ситуації

Діяльність, здійснювана Польщею на території Іраку, і перебуває під відповідальністю БНД (див. мал. 3), повинна бути скоординована з реформою національного сектора безпеки, що проходила під заступництвом Багатонаціонального командування з безпеки в перехідний період в Іраку (MNSTC).

Мал. 3. Внесок Польщі в реформу сектора безпеки в Іраку

Завдання	Діяльність	Відповідальні установи
Заснування Міністерства оборони Іраку	Надання 6 офіцерів Військово-дорадчої групи СРА Відділу Старшого радника МО Іраку	МО
Відновлення й навчання поліцейського складу	Навчання викладачами польського миротворчого контингенту (ПВК), а також Міністерства закордонних справ й адміністрації (МЗСА) у Йорданії й Польщі (як заплановане)	МО, МІДа (МІАА)
Навчання корпусу цивільної оборони	Навчання ПВК	МО
Навчання прикордонної охорони	Навчання ПВК, разом з МЗСА (також планується навчати особовий склад у Польщі)	МО, МЗСА
Навчання служби збереження стародавностей	Навчання ПВК	МО, Міністерство культури
Перетворення Збройних сил Іраку	- DDR, навчання молодшого офіцерського складу - Навчання ПВК	МО
Підтримка реформування системи освіти	- Відновлення шкіл і професійних навчальних закладів, гарантування безпеки закладам освіти, а також розширення навчального плану в іракських школах. - Участь підрозділів цивільно-військового співробітництва (СІМІС) і груп урядової підтримки (GST) у координації дій іракського Корпуса цивільної оборони й служби охорони об'єктів	МО, Міністерство освіти
Відновлення фінансової системи	- Участь підрозділів ПВК у координації дій служби охорони об'єктів. - Допомога представника Міністерства фінансів Польщі Міністерству фінансів Іраку. - Плани з навчання фінансового й банківського персоналу в Польщі	МО, Міністерство фінансів і Національний банк Польщі
Відновлення судової системи	- Здійснення ремонту й забезпечення обладнання судам, в'язницям і центрам затримки. - Участь СІМІС і GST	МО
Підтримка закону й порядку	- Розширення інфраструктури, посилення поліцейських ділянок. - Участь підрозділів ПВК, а також експертів СІМІС і GST	МО, МІДа (МІАА)
Захист неурядових організацій і прикриття інших міжнародних організацій	Участь бойових підрозділів і підрозділів матеріально-технічного забезпечення ПВК	МО
Підтримка коаліції цивільними експертами	Надання цивільних фахівців, у тому числі політичних радників, структурам СРА	МЗС, МО

Забезпечення влади		
Радницька роль польських фахівців, відряджених в іракські урядові заклади	Надання польських фахівців іракським міністерствам	МЗС, МО, Міністерство економіки, Міністерства фінансів, інфраструктури сільського господарства, захисту навколишнього середовища й культури
Навчання дипломатичних кадрів Іраку	Навчання 3 молодших дипломатів у Дипломатичній академії МЗС Польщі	МЗС
Навчання пожежної служби	Плани розробляються	МЗС (МЗСА)

Джерело: МЗС Польщі

Однак це не означає, що досвід американців, британців і поляків, які діяли в різних частинах Іраку, був однаковий. Наприклад, для американських сил, що діють у регіонах, значно порушених повстаннями суннітів і насильством шіїтів, діяльність полягала в придушенні бунтів. У польських сил були інші правила застосування сили (Ro), оскільки їхній мандат обмежувався завданнями стабілізації. Тому висновки із зміцнення РСБ (див. мал. 4), зроблені Польщею на підставі іракського досвіду, можуть як збігатися, так і різнитися в деяких аспектах з висновками інших учасників коаліції.

Мал. 4. Зміцнюючи реформу сектора безпеки: висновки із ситуації в Іраку

	Дії, необхідні для зміцнення РСБ	Пояснення
1.	ПІДТРИМКА МІЖНАРОДНОГО СПІВТОВАРИСТВА	Заручившись підтвердженням створених умов, коаліція повинна проводити воєнні операції, отримавши повноваження від законодавчої міжнародної влади (наприклад, СБ ООН або Північноатлантичної Ради). Постконфліктні перетворення також повинні бути санкціоновані міжнародною владою й здійснюватися під їхнім контролем (наприклад, агентства ООН, НАТО, ЄС, Світовий банк)
2.	ІНТЕГРОВАНЕ, ГАРМОНІЙНЕ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ Й УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ	Операції з примусової установи миру або будь-який інший тип втручання вимагають попереднього комплексного планування. Стратегія повинна охопити всі етапи військової діяльності й постконфліктної реконструкції. У плануванні повинні брати участь відповідні відомства урядових й/або міжнародних організацій. Це обумовить розподіл найкращих ресурсів у придатні місця.
3.	ЗАПОВНЕННЯ ВАКУУМУ ПОСТКОНФЛІКТНОЇ БЕЗПЕКИ. РОЗБРОЄННЯ І ЗНЕШКОДЖЕННЯ БОЄПРИПАСІВ, ЩО НЕ РОЗІРВАЛИСЯ	Інтервенційні сили, попередньо навчені примусовому встановленню миру й відповідні створені заздалегідь умови у цивільному суспільстві, повинні взяти під контроль безпеку із закінчення бойових дій. Міни й боєприпаси, що не розірвалися, повинні бути обезпечені.
4.	ПОЧАТОК ПРОЦЕСУ ЗАСНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ	Відразу ж повинно бути відновлене верховенство права. Це вимагає швидкого відновлення управлінських структур, у тому числі внутрішньої політичної влади, контрольованої персоналом коаліції. Посадові особи режиму, що дискредитував себе, повинні бути перевірені на благонадійність перед їхнім

		перепризначенням. Певна інституціональна послідовність буде цінною особливістю. Такою об'єднуючою силою повинна виступити армія після очищення її від офіцерських кадрів, обвинувачених у порушенні прав людини.
5.	СТВОРЕННЯ НОВИХ ОБОРОННИХ СТРУКТУР І СЛУЖБ БЕЗПЕКИ	Сили стабілізації, будучи основною стримувальною перешкодою викликам, що виникають перед новою владою, не можуть залишатися невизначений час у країні, не ризикуючи викликати гнів місцевого населення. Потрібно відразу ж приступитися до навчання особового складу безпеки й оборони, щоб зможти звільнити іноземні війська й наблизити графік їх виведення.
6.	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ Й СПРИЯННЯ СУСІДСЬКОМУ СПІВРОБІТНИЦТВУ	Якщо кордони мають діри – вони повинні бути «залатані», щоб уникнути проникнення іноземних диверсантів, терористів, розвідагентів, а також інших саботажних осіб. Щоб обмежити шкоду від деструктивного, корисливого втручання сусідів, перехідні держави повинні вступити з ними в діалог і співробітництво. Донори РСБ повинні зробити свої наміри прозорими, а також просити будь-якої допомоги для відновлення безпеки (наприклад, контролювати радикалів, що протистоять втручанням, у сусідніх країнах і підсилити контроль над незаконним поширенням зброї й коштами для фінансування повстань і терористичних груп).
7.	ГРОМАДСЬКА ОСВІТА Й ІНФОРМАЦІЙНА КАМΠΑНІЯ	Систематичне перетворення повинне підтримуватися місцевим населенням. Щоб воно було плідним, коаліція втручання повинна зосередитися на проблемах комунікації й довіри недавно створеному цивільному суспільству, а також обговорювати кожен крок з місцевими організаторами. Мета – не нав'язувати західні рішення постконфліктній державі. Зміни повинні вноситися поетапно, не зіштовхуватися з місцевими порядками, але в той же час поступово й тривало впливати на перетворення місцевої політичної культури.
8.	ПЕРЕДАЧА ВЛАСНОСТІ МІСЦЕВИМ ОРГАНІЗАТОРАМ	Зміцнення сектора безпеки буде завершено, як тільки стануть можливі процеси незалежного прийняття рішень і управління сектором безпеки.

Джерело: R.D.

3.1. Прогресивне стратегічне планування

Вихідною точкою реформи сектора безпеки є планування постконфліктної реконструкції як частина інтервенційної стратегії. До нього повинні бути залучені як цивільна, так і військова сторони. Навіть при тому, що умови в постконфліктній державі можуть внести зміни в проекти РСБ, неможливо відновити реформу в концептуальному вакуумі. Отже, існує потреба в інтегрованому стратегічному плануванні (передконфліктна, інтервенційна й постконфліктна фази втручання); інформаційному управлінні (прозорість інформації, зв'язків з громадськістю); а також

управлінні ресурсами (створення можливостей як пріоритет; можливості, надані дипломатичними, військовими й державними структурами, що розвиваються).

3.2. Природа оточення постконфліктної безпеки

Якщо маємо надто змінну сферу постконфліктної безпеки – довше й сутужніше буде зміцнення РСБ. Закінчення етапу бойових дій втручання коаліції у квітні 2003 року не створило роздільних умов для початку реформи сектора безпеки. Перешкоди реформі склали тероризм, повстання й цивільні безладдя. Список ворогів нового продемократичного порядку досить великий і включає серед інших такі пункти:

- вірнопіддані Саддама Хусейна, а також сунітські нео-націоналісти, більшість яких прибуває із цитаделі колишнього диктатора в сунітському трикутнику навколо Багдада й місця народження Хуссейна – Тикрита ;
- терористи Аль-Каїди, особливо воїни джихада, що отримують вказівки від йорданського терориста Абу Мусаб аль-Заркаї;
- шіїтські активісти (наприклад, члени народного ополчення армії Махді), що переслідують мету встановлення теократичного режиму;
- злочинні банди, включаючи контрабандистів зброї й викрадачів.

Ці перешкоди становленню сектора безпеки мають одну спільну ознаку: вони побудовані на залякуванні й насильстві, щоб дестабілізувати ситуацію в країні й повернути гнів звичайних іракців, обурених нестабільністю, проти нової іракської влади, таким чином, підриваючи підтримку політики коаліції. Звичайна злочинність стає, де-факто, стратегічним «множником сили» в Іраку²².

3.3. Заповнення вакууму безпеки

Необхідно, щоб інтервенційні сили заповнили вакуум сектора безпеки, установивши базові правові норми й порядок відразу після закінчення воєнних дій. Беззаконня не може бути виправдано ні за яких умов. Толерантність США, виявлена стосовно грабіжників на початку постконфліктного переходу, що виправдувалося як довгоочікуване звільнення від старого режиму, замість того, щоб настроїти населення на співробітництво з новими політичними переможцями, фактично відчувувала його. Особиста безпека – найбільш важлива цінність для людини,

²² Christopher Aaron, “Kidnappings endanger reconstruction in Iraq”, Jane’s Intelligence Review, March 2005, p. 9.

незалежно від того, де він/вона живе – на процвітаючому Заході або в країні, що виходить зі стану війни.

3.4 Роззброєння, демобілізація і реінтеграція

Важливо, щоб РСБ була належним чином упорядкована. Роззброювання й демобілізація воюючих сторін і відновлення служб безпеки є пріоритетним завданням. Іракський досвід, хоча й не порівняний з іншими ситуаціями примусового встановлення миру, довів, що звичайна демобілізація може завдати більше шкоди, ніж користі. Колишній американський адміністратор в Іраку, Пол Бремер розпустив іракську армію чисельністю 400000 осіб, щоб знищити центральну основу іракського режиму. Однак армія також була й об'єднувальною силою в суспільстві, розколотою сектантськими фракціями. Її ліквідація позбавляла коаліцію потенційно корисного інструмента для відновлення порядку й безпеки. Інші наслідки вже були описані: збідніння сотень тисяч іракців, що сприяє їхній політичній відчуженості й, у дійсності, змушує колишніх військовослужбовців приєднатися до злочинних підпільних угруповань. Ефективна реінтеграція, імовірно, була б дуже ускладнена за цих обставинах.

Інша дискусійна проблема має відношення до забезпечення центральної монополії на використання сили. Одним з можливих підходів для досягнення цього є роззброєння воєнізованих груп. В Іраку найдужчими воєнізованими силами були курдська пешмерга й шіїтські релігійні народні ополчення. Спроба просто роззброювати ці групи спричинила б серйозну політичну зворотну реакцію й сильний опір. Кращою альтернативою могла б бути спроба кооптувати ці групи й об'єднати їх у рамках нового сектора безпеки. Аналіз умов у постконфліктній державі повинен визначити найбільш придатні рішення. Оскільки було б занадто просто припустити що, як правило, всі воєнізовані сили становлять загрозу РСБ.

3.5. Можливості країни повоєнного періоду

Багатоетнічна, мультирелігійна природа іракського суспільства ускладнює РСБ. Навіть при тому, що Саддам Хуссейн вирішив втілити в життя ідею національної єдності, переслідуючи тих, хто опирався (наприклад, курдів), його відставка показала наскільки нестабільною була іракська держава і які результати загального підпорядкування диктаторові. Як тільки режим акцентував особливості самоідентифікації й прихильностей іракців, вони повернулися до найбільш сталих, основних форм свого існування – сім'ї, клану або племені. Релігія як одна з можливих форм урегулювання проблем, набуваючи фундаменталістських рис, тепер проникає в політичну культуру жителів Іраку.

До позитивних моментів варто віднести досить високий відсоток освіченого населення Іраку (рівень грамотності – 58 %), що може полегшити запровадження управління сектором безпеки. Незважаючи на значні соціально-економічні проблеми, достаток нафти й газу – чинник, що повинен сприяти зміцненню РСБ.

3.6. Регіональна підтримка

Реформа сектора безпеки в постконфліктній державі потребує підтримки сусідніх країн. За винятком Туреччини, Ірак оточений недемократичними державами. У кожній є причини не довіряти спробам установити демократію в Іраку. Для Ірану це дорівнювало б посиленню США й – більш ширше – посиленню ізраїльського впливу у власних кордонах. Для Сирії періоду військової диктатури повалення режиму Баас було розцінено як втрата ідеологічного союзника. У той час як Кувейт може зацікавитися трансформацією Іраку, досвід минулих взаємин буде гальмувати процес нормалізації двосторонніх відносин. Туреччина здається стурбованою курдським питанням. Що ще гірше, за оцінками ЗМІ, що цитують джерела розвідки США, деякі із сусідніх держав Іраку або закривають очі, або активно підтримують процес переміщення людей, зброї й інших засобів для підтримки іракських безладь.

Знаючи про складності регіональної ситуації в 2003 році, міністр закордонних справ Польщі того часу, Влодзимеж Чимошевич, відвідав регіональні столиці для зустрічей з лідерами Ірану, Кувейту й інших країн, щоб пояснити причини прибуття польських сил в Ірак. Цей крок трохи згладив процес прийняття обов'язків польською стороною в шийтській частині країни – найбільш підданий іранському впливу, хоча ніяка дипломатична майстерність не могла забезпечити довгострокової підтримки всього Близького Сходу.

Однак постконфліктна держава не може вітати регіональну підтримку. Іракці втомилися від будь-яких пропозицій сусідів щодо надання допомоги, боячись, що це буде еквівалентно втручання. Саме тому пропозиція, один раз зроблена Саудівською Аравією, з введення мусульманських сил для стабілізації в Іраку, була відхилена новою іракською владою. Та ж доля спіткала подібну пропозицію з Туреччини. Напроти, пропозиції з навчання іракського персоналу служби безпеки на іноземній території, наприклад, у Йорданії, прийняті.

3.7. Законність і прозорість місії

Якщо регіональні умови не доброзичливі до РСБ, підтримка міжнародного співтовариства стає ще більш важливою. Польща тривалий час інтенсивно домагалася залучення ООН до реконструкції Іраку. Зусилля увінчалися Місією ООН з надання допомоги Іраку (МООНСІ), як було визначено мандатом Ради Безпеки ООН у резолюції 1483 від 22 травня 2003 року. У

Резолюції 1483 ООН також визнала внесок Сполучених Штатів і Великобританії, яких уважали окупаційними силами²³, у відновлення безпеки й стабільності в Іраку, і переконувала неокоаліційні країни допомогти в цій спробі. СБ ООН підтримав мандат стабілізаційних військ у Резолюції 1511 від 16 жовтня 2003 року. Таким чином, розпочата Польщею місія мала міжнародні законні підстави й мандат – допомогти стабілізувати Ірак, зокрема, шляхом надання сприяння сектору безпеки, що формується.

3.8. Цивільно-військове співробітництво

Підрозділи СІМІС відіграють важливу роль у РСБ у період після закінчення бойових дій до моменту розгортання неозброєних сил²⁴. З погляду міністра оборони Польщі, Єжи Шмайдинського, одним з найважливіших висновків, зроблених польськими збройними силами в Іраку, є висновок про можливість збройних сил взяти на себе виконання невоєнних завдань²⁵. До таким, головним чином, належить гарантування «безпеки й підтримки установам й організаціям, а також місцевій владі, надання медичної й гуманітарної допомоги, інженерного забезпечення; реконструкція об'єктів й інфраструктури, зруйнованої під час війни»²⁶. Як відзначив генерал Джозеф Фліс Академії національної оборони (Варшава), підрозділи СІМІС повинні бути укомплектовані фахівцями в галузі місцевої культури й релігії, архітекторами, будівельними інженерами, реставраторами старовини, докторами, радниками в сфері самоврядування, а також експертами зі складання бізнес-планів. Доступність експертизи й швидкість прийняття обов'язків у секторі безпеки робить СІМІС найпершим інструментом порятунку після закінчення військового етапу втручання.

3.9. Співробітництво з неурядовими організаціями

Співробітництво збройних сил з неурядовими організаціями – важливий аспект РСБ. Польські чиновники відверто визнали, що відносини армія –неурядова організація в Іраку не завжди були стабільними. Ніяка зі сторін не може бути повністю обвинувачена в цій ситуації, оскільки було багато причин, що лежать в основі розбіжностей. Імовірно, найсуттєвішою з них стало зіткнення культур. Збройні сили діють на основі суворої ієрархії, побудованої на складному

²³ Відповідно до Гаагських конвенцій 1907 року, Женевських конвенцій 1949 року і двома додатковими протоколами 1977 року окупаційні сили повинні серед іншого нести відповідальність за відновлення і забезпечення громадського порядку і безпеки.

²⁴ Польські командувачі зробили цікаве зауваження про те, що суть цивільно-військової співпраці не була в достатній мірі зрозуміла країнами за межами НАТО. Українські батальйони, розгорнені в Іраку, наприклад, не мали підрозділів СІМІС. Та ж ситуація спостерігається і в латиноамериканських державах. Польські експерти повинні були заповнити потреби СІМІС в областях відповідальності військ цих країн.

²⁵ Jerzy Szmajdziński, “Wprowadzenie”, Irak, 2004, p. 11.

²⁶ Див. роботу генерала Джозефа Фліза, начальника Академії національної оборони: Józef Flis, “Wystąpienie Komendanta AON Otwierające Konferencję”, Trudna Stabilizacja, p. 8.

принципі прийняття рішень, у той час як неурядові організації виявляють більшу гнучкість у цій галузі. Крім того, лідерами місії неурядової організації можуть бути молоді люди, що також може стати причиною напруженості при комунікації з військовими колегами, що часто перебувають у званні генерала²⁷. До цих проблем потрібно повернутися надалі. Отже, в Іраку не було значної взаємодії неурядових організацій і військових, чому перешкодою були факти насильства.

3.10. Передача досвіду

Що було унікального в допомозі Польщі Іраку при відновленні сектора безпеки, так це те, що, будучи країною-донором, вона сама пройшла процес реформування сектора безпеки, що супроводжує перехід від комунізму до демократії. Цей перехід відрізнявся, звичайно, розмірами і відбувався в умовах набагато сприятливіших внутрішній і зовнішній обставинам, у порівнянні з умовами, у яких опинився Ірак. Проте, завдяки цьому досвіду, польські війська змогли прийняти іракський виклик, як підкреслювали багато польських коментаторів, зі співчуттям до народу Іраку.

Польські військові й цивільні співробітники порушили проблему обміну досвідом на зустрічах з іракськими чиновниками, що полегшило комунікацію, створило довіру, і продемонструвало іракцям, що держава-донор у своїй діяльності звертається не до теорії, а до тих даних, які допомогли їй перейти на шлях демократії.

3.11. Як уникнути зіткнення культур

Перехідна держава повинна спробувати пристосувати свої перцепційні дані й методи з урахуванням місцевої культури. Однією з труднощів, з якими США зіткнулися в Іраку, на думку експертів Центру зовнішньої політики, стало сприйняття місії як «насильницького вторгнення західної держави й західних цінностей в ісламську країну, з її власною гордою культурою й релігійною історією»²⁸. Виникло побоювання, що клімат взаємовідчуження може зашкодити постконфліктному відновленню.

Польща бажала уникнути помилок, що впливають із зіткнення культур. Перед розгортанням польських військ в Іраку, 12 червня 2003 року, Міністерство закордонних справ Польщі запросило вчених з Близького Сходу й арабського світу й експертів в галузі ісламських досліджень для участі в консультативній зустрічі. Учасники погодилися, що повага до традицій,

²⁷ Saletra, "Wykonywanie Zadań...", Trudna Stabilizacja, p. 186-191.

²⁸ Correlli Barnett, "Post-Conquest Civil Affairs: Comparing War's End in Iraq and in Germany", Foreign Policy Centre, February, 2005.

культури й релігії іракців – вирішальний чинник, що буде визначати успіх або поразку місії²⁹. Польща також оголосила про набір експертів з арабської культури³⁰.

3.12. Відповідальність за порушення прав людини. Набір і комплектування особового складу

Відповідальність за минулі порушення прав людини – невід’ємний елемент перехідного періоду. Цьому може сприяти або модель правосуддя й створення комітету примирення, як у Південній Африці, або формальні судові слухання перед національним або міжнародним трибуналами. Був заснований Іракський спеціальний трибунал зі злочинів проти людства. Процес залучення до відповідальності, хоча це може надавати короткострокову розкладницьку дію на громадське життя, заслуговує підтримки міжнародного співтовариства, оскільки він символізує безповоротний відрив від минулого й створює більш сприятливу атмосферу для демократичної політики.

Реконструкція урядових закладів у постконфліктній державі пов’язана з проблемами політики персоналу. І Ірак не став винятком. Обмежувальний процес перевірки, заснований на «де-баасифікації» політики може суперечити намірам підтримати процес самоврядування в Іраку («іракізація»). Надія на те, що члени іракського політичного емігрантського співтовариства звернуться до проблеми дефіциту людських ресурсів, не альтернатива. У той час як іракці, що жили на заході, принесли із собою основну частину досвіду, західного ноу-хау й прогресивного менталітету, вони також ризикують бути неприйнятими місцевим населенням через близькість спілкування з інтервенційними силами. Не існує легкого шляху подолання цієї дилеми.

Іншою проблемою, що ускладнює РСБ, може бути попередня обробка однієї етнічної групи або клану в питанні набору особового складу сил безпеки. Саддам Хусейн просував підтримуваних ним сунітських арабів, які становили в Іраку меншість, на старші офіцерські звання. Якби шіїтські араби зараз встановлювали політику зворотної дискримінації, це могло б заподіяти неприємностей новому іракському сектору безпеки. Великий потік у політику персоналу може аналогічно підірвати РСБ. Як відзначив генерал Квятковські, заступник керівника навчальної місії НАТО в Іраку (TEDC), багато офіцерів, що пройшли навчання, сумніваються щодо збереження своїх посад в структурах безпеки, якщо вибори торкнуться кадрового чищення.

3.13. Введення постконфліктної держави в структуру регіональної безпеки

²⁹ Doświadczenia i wnioski z przygotowania i udziału pierwszej zmiany dywizji międzynarodowej w misji stabilizacyjnej w Iraku”, Przegląd Wojsk Lądowych, Warszawa, 2004, p. 8.

³⁰ Gen. dr Józef Flis,, “AON wobec Irackich Doświadczeń”, Irak, p. 118.

Майбутній демократичний Ірак може пережити лихоліття, переконуючи сусідів, що він не просто плацдарм американського впливу в регіоні. Регіональні влади «статус-кво», що бояться ланцюгової реакції «демократичної інфекції» могли б спробувати обмежити волю демократичного маневру Іраку. Міжнародне співтовариство й ООН не можуть ігнорувати цю проблему, вони повинні підтримати ініціативи, розроблені для заповнення створених порожнеч на Близькому Сході, особливо «включення» сусідів Іраку в ефективне співробітництво в сфері безпеки. ОБСЄ могла б послужити моделлю для такої структури співробітництва. Практично розуміння цієї мети надзвичайно ускладнено в короткий або навіть середньостроковий період. Щоб досягти деяких успіхів в інституціалізації регіональної безпеки, необхідно розв'язати серйозні проблеми ізраїльсько-арабського конфлікту, а також ядерних амбіцій Ірану.

Довгострокове зобов'язання щодо підтримки безпеки на Близькому Сході вимагає багатобічної взаємодії. Завдяки Стамбульській ініціативі співробітництва (СІС-ІСІ), розробленій з метою «сприяти довгостроковій глобальній і регіональній безпеці й стабільності», діалог з країнами Ради співробітництва країн Перської затоки (GCC), а також посилений Середземноморський діалог (MD) можуть мати конструктивний розвиток. Залежно від просування демократичної консолідації Ірак міг стати одним з найважливіших стратегічних партнерів Заходу на Близькому Сході. Тим часом, НАТО, переважно в тандемі з ЄС, що підписали угоди про співробітництво з учасниками GCC, а також інші близькосхідні держави й держави під патронажем ООН, повинні допомогти створити регіональні умови сприятливого перетворення Іраку. Колективна безпека на Близькому Сході може бути підтримана, з одного боку, використанням спільного авторитету НАТО і ЄС із метою гарантування регіональної безпеки, що дозволить Іраку здійснити плавний перехід до нової системи взаємин, і з іншого боку – євроатлантичним досвідом (ОБСЄ).

3.14. Про деякі упушені донорами можливості

Виступаючи перед Парламентським Комітетом з питань національної й суспільної безпеки на зустрічі, присвяченій 50-ій річниці польської участі в миротворчій діяльності (22 жовтня 2003 року), тодішній заступник міністра закордонних справ Славомір Даброва відзначив, що *«сучасні миротворчі місії мають дуже складний діапазон поставлених завдань. Вони вимагають не тільки здатностей, необхідних для як можна більш швидкого завершення конфлікту й підтримки стабільності, але й для участі в цивільній сфері діяльності, до якої належить відновлення державних установ й економічної інфраструктури, відновлення місцевого самоврядування, а також сприяння гарному керуванню на всіх рівнях»*³¹. Розуміння складності завдань не привело ні до якого серйозного поліпшення ситуації в РСБ. Переважна «специфікація» у плануванні

³¹ Запис 958 102-ої Сесії Комітету національної оборони і суспільної безпеки (від 22 жовтня 2003 року).

постконфліктної реконструкції перешкоджає безперервності постконфліктного відновлення. Збройним силам, незважаючи на незначну отриману підготовку, було доручено здійснювати правоохоронні функції³². Можна відзначити недолік можливостей у реалізації поліцейських функцій і нерішучість у цивільно-військовій взаємодії. У результаті, за оцінками фахівців, 40% постконфліктних країн знову вплутуються у війну.

Основні учасники процесу примусової установи миру почали звертатися до питань упущених можливостей. Великобританія, наприклад, створює міжвідомчий підрозділ постконфліктного відновлення. Він буде складатися з приблизно 40 співробітників основного штату й 400 необхідних у випадку розгортання осіб зі складу Міністерства закордонних справ і справ Співдружності, Міністерства оборони й Департаменту міжнародного розвитку. Змішування цивільної й військової культур повинне сприяти узгодженості у визначенні завдань і можливостей планування. Безсумнівно, під впливом власного досвіду в Іраку, у липні 2004 року Держдепартамент США заснував Офіс Координатора з реконструкції й стабілізації при Державному Департаменті (S/CRS). Канада, традиційний учасник миротворчості, посилила співробітництво між Міністерствами національної оборони, іноземних справ і міжнародної торгівлі й Канадським агентством міжнародного розвитку (CIDA) з метою підсилити взаємодію трьох складових (3D): оборони, розвитку й дипломатії.

Оскільки Польща – новачок у питаннях постконфліктної реконструкції, інституціональна реформа подібного розміру нею ще проведена не була. Проте, серйозна діяльність країни в рамках ЄС і НАТО підсилила значне концептуальне співробітництво з деякими інституціональними нововведеннями. Так, Міністерством закордонних справ був створений Відділ допомоги розвитку. Установа відділу, зосередженого винятково на допомозі, пов'язаній з розвитком, повинна підсилити політичну координацію, підняти її рівень, а також зміцнити зв'язки з головними діючими суб'єктами постконфліктної реконструкції, міністерствами оборони, фінансів і внутрішніх справ. Експерти МІДа обмірковували можливі способи інтеграції реформування сектора безпеки й процесу демократичного розвитку, що частково було викликано підвищеним інтересом до цієї проблеми в межах ОЕСР³³.

Розглядаючи ООН як найбільш досвідчену організацію в галузі постконфліктної реконструкції, Польща підтримала зміцнення можливостей ООН у цій галузі. Зосередження на реформі ООН виправдане. У *Доповіді Групи високого рівня щодо загроз, викликів і змін*, виданій 29 листопада 2004 року, було відзначено, що «у системі ООН не визначені функції з надання

³² Як приклад, на початку місії в Іраку, коли польська військова поліція здійснила контроль над виправними установами, де іракські підозрювані притягувалися до важкої господарської роботи, яку Порядок дій НАТО (STANAG 2085 - ОБ'ЄДНАНА ВІЙСЬКОВА ПОЛІЦІЯ НАТО і ВІЙСЬКОВА ПОЛІЦЕЙСЬКА ДОКТРИНА І ПОРЯДОК ДІЙ) не міг замінити на спеціалізовану підготовку. Waldemar Gut, Doświadczenia i Wnioski z Udziału Żołnierzy Żandarmerii Wojskowej w Pierwszej Zmianie PKW w Składzie Sił Stabilizacyjnych w Republice Iraku”, Trudna Stabilizacja, p. 168-171.

³³ Див., наприклад: Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice. OECD. DAC Guidelines and Reference Series, 2004.

допомоги країнам, що переходять від війни до миру» (XV.261). Оскільки в рекомендаціях Доповіді було відзначено, що «Об'єднані Нації повинні заснувати могутній механізм розвитку потенціалу для встановлення верховенства права» (VII.177), Польща підтримала пропозицію про устанovu Комісії з відновлення миру, що виразилося в прийнятті тимчасового зобов'язання «допомогти у плануванні переходів між конфліктом і постконфліктним відновленням миру; особливо в розміщенні й підтримці зусиль міжнародного співтовариства в постконфліктному відновленні миру протягом будь-якого необхідного періоду» (XV.263-264). Міністерство закордонних справ Польщі вітало факт того, що Генеральний секретар ООН Кофі Анан підтримав цю пропозицію у своїй доповіді від 21 березня 2005 року *«Більше волі: на шляху до розвитку, безпеки й прав людини для всіх»*.

Польща також підтримала зростаючі можливості ЄС в «постконфліктній реабілітації»³⁴ державного розвитку потенціалу конфлікту. Стратегія європейської безпеки встановила одну зі стратегічних цілей держав-учасників «підняття на ноги держав, які зазнали невдачі». ЄС виконував це зобов'язання під час триваючих операцій на Балканах, в Афганістані й Республіці Конго. Оскільки, як відзначено в Стратегії європейської безпеки, «цивільна криза управління допомагає відновити цивільний уряд», держави-члени ЄС створювали групи для надання допомоги постконфліктним державам. Вони вже створили можливості швидкого реагування в таких чотирьох пріоритетних галузях: поліції, верховенстві права, цивільному управлінні й цивільному захисті. Оскільки ефективна поліцейська діяльність є істотною на поствоєнному етапі втручання, на якому кордони між військовими й правоохоронними діями розмиті, Франція, Нідерланди, Італія, Іспанія й Португалія почали формувати Європейський корпус жандармерії (EGF).

Сили EGF повинні будуть складатися з 800-900 офіцерів, здатних розгорнути свій корпус протягом 30 днів, з додатковими 2300 особами посиленого резерву в черговому режимі боєздатності. Польща висловила зацікавлення у приєднанні до сил EGF. Із цією метою вона мала намір створити до 2006 року чотири військові спецпідрозділи жандармерії, у складі 2000 професійних офіцерів. Два таких підрозділи вже створені. Один спецпідрозділ буде призначений для EGF, а інший – приєднається до Багатонаціональної бригади жандармів НАТО. Хоча спецпідрозділи спочатку навчалися, насамперед, для проведення антитерористичних операцій і підтримки бойових дій, також візьмуть участь у місії стабілізації й місії навчання поліцейських, які ЄС визначив як частину європейської політики безпеки й оборони (ESDP). Сили європейської жандармерії повинні допомогти заповнити прогалину, що, як показало завершення операції «Свобода Іраку», виникає у випадку припинення бойових дій до прибуття Сил стабілізації.

³⁴ ЄС визначає це як *«цілісну, динамічну і проміжну стратегію інституційної реформи і зміцнення, реконструкцію і удосконалення інфраструктури і послуг, що підтримують ініціативи і дії відповідного населення в політичній, економічній і соціальній сферах, націлену на відновлення стійкого розвитку»*.

Оскільки НАТО є головною платформою для польського оборонного співробітництва, Варшава природно зацікавилася розвитком усього спектра військових і невоєнних можливостей Альянсу. Центр ваги для операцій НАТО був позначений «поза територією». Незважаючи на те, що Альянс взяв зобов'язання в Іраку й Афганістані, він був розцінений як непристосований для рішення завдань постреконструкції³⁵. Два недавно опублікованих дослідження звернулися до проблеми збільшення можливостей НАТО в цій галузі. У своїй січневій Доповіді 2003 року «Грати, щоб перемагати» («Play to Win»), Комісія постконфліктної реконструкції³⁶, створена Центром стратегічних і міжнародних досліджень (CSIS), рекомендувала створити в рамках НАТО багатонаціональний інтегрований компонент підтримки безпеки (ISSC). ISSC структурував би, навчав і споруджував окремі підрозділи в рамках Сил реагування НАТО, щоб звільнити їх від завдань з постконфліктної реконструкції. Автори доповіді також припускають, що компонент ISSC повинен слугувати доповненням до європейських зусиль у створенні Європейських сил швидкого реагування³⁷.

Ганс Бинендик і Річард Куглер з Університету національної оборони у вересневному дослідженні 2004 року «Потрібні Сили стабілізації й реконструкції НАТО» рекомендували створити Сили стабілізації й реконструкції НАТО (SRF), які б доповнили силову структуру НАТО, оскільки Сили реагування НАТО могли б швидко розгортатися для виконання місії змушеного вторгнення, основні бойові дії проводилися б силами високої боєздатності, до яких належать Сили швидкого реагування Альянсу. У свою чергу, SRF відповідали б за постконфліктний етап операцій. SRF мали б змогу здійснювати функції військової поліції, проводити психологічні операції, цивільні справи, судову експертизу, моніторинг виборів, здійснювати суспільне управління й цивільне будівництво. Яким би не було рішення, прийняте державами-членами Альянсу, збільшення можливостей НАТО в постконфліктній реконструкції, особливо в реформуванні сектора безпеки, дозволило б краще прийняти виклики нової стратегічної обстановки³⁸.

³⁵ Див., наприклад: Vladimir Socor, "Raising NATO's 'Relevance' Question in Afghanistan", *The Wall Street Journal Europe*, Oct. 15-17, 2004.

³⁶ До Комісії увійшли такі відомі експерти, як Вальтер Слокомб, Джон Хамр, Річард Холбрук.

³⁷ Див.: "Play to Win: Final Report of the bi-partisan Commission on Post-Conflict Reconstruction", CSIS and the Association of the U.S. Army, Washington DC, Jan. 2003. At <http://www.csis.org/isp/pcr/playtowin>.

³⁸ Hans Binnendijk and Richard Kugler, "Needed - A NATO Stabilization and Reconstruction Force", *Defense Horizons*, No. 45, Center for Technology and National Security Policy National Defense University, Sept. 2004.

КЕРУВАННЯ СУСПІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ І МИРОТВОРЧІ ОПЕРАЦІЇ

КОСОВО Й УНМІК: НІКОЛІНІЯ

Едвард Різ¹

Вступ

Я порівнюю наш досвід роботи з УНМІК з перебуванням у літаку із закритими вікнами і пілотом, якого ми не знаємо, і не маємо поняття, куди ми летимо, не говорячи вже про тривалість нашого перельоту.

Старший офіцер Поліцейської служби Косово (KPS), березень 2004 року²

З погляду «місцевого самоврядування», міжнародне втручання в Косово ґрунтувалося на фантазії. Без певної стратегії або мети воно подібно до казки Пітера Пена про Ніколінію.

Ця робота має на меті привернути увагу до зазначеної проблеми, розглядаючи питання створення відповідної місцевої політичної влади за структурами управління суспільною безпекою й процесами в Косово з 1999 до 2005 рр. під егідою міжнародного втручання на чолі з ООН і НАТО. Пропонована стаття є ні вичерпним дослідженням, ні заключним словом у цьому питанні³. Завдання нашого дослідження такі:

- проілюструвати політичне підґрунтя описуваних подій;
- позначити прогрес, досягнутий у створенні відповідної місцевої політичної влади;
- чітко сформулювати природу інструментів і процесів, використовуваних у таких зусиллях;
- ідентифікувати недоліки й зроблені висновки й запропонувати новий підхід в «правильному їхньому розумінні»;
- позначити перспективи подальшого дослідження.

Міжнародне співтовариство набуло безсумнівного досвіду в галузі надання допомоги у випадках надзвичайних обставин, післявоєнної стабільності й швидкої примусової установи миру,

¹ Едвард Різ – експерт з питань безпеки в офісі прем'єр-міністра Косово. Він обіймав декілька посад, пов'язаних з сектором безпеки: у Тимчасовій адміністрації ООН в Східному Тиморі (UNTAET), Національному демократичному інституті (NDI) і Програмі розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН). Едвард Різ був консультантом Королівського лондонського коледжу, Міжнародної кризової групи (МКГ), Женевського Центру по демократичному контролю над збройними силами (DCAF-ДКВС), Держдепартаменту США і підрозділу практичного досвіду Департаменту миротворчих операцій ООН.

² UNDP, “The Rise of the Citizen, Challenges and Choices”, UNDP Human Development Report - Kosovo 2004, September 2004, p. 72.

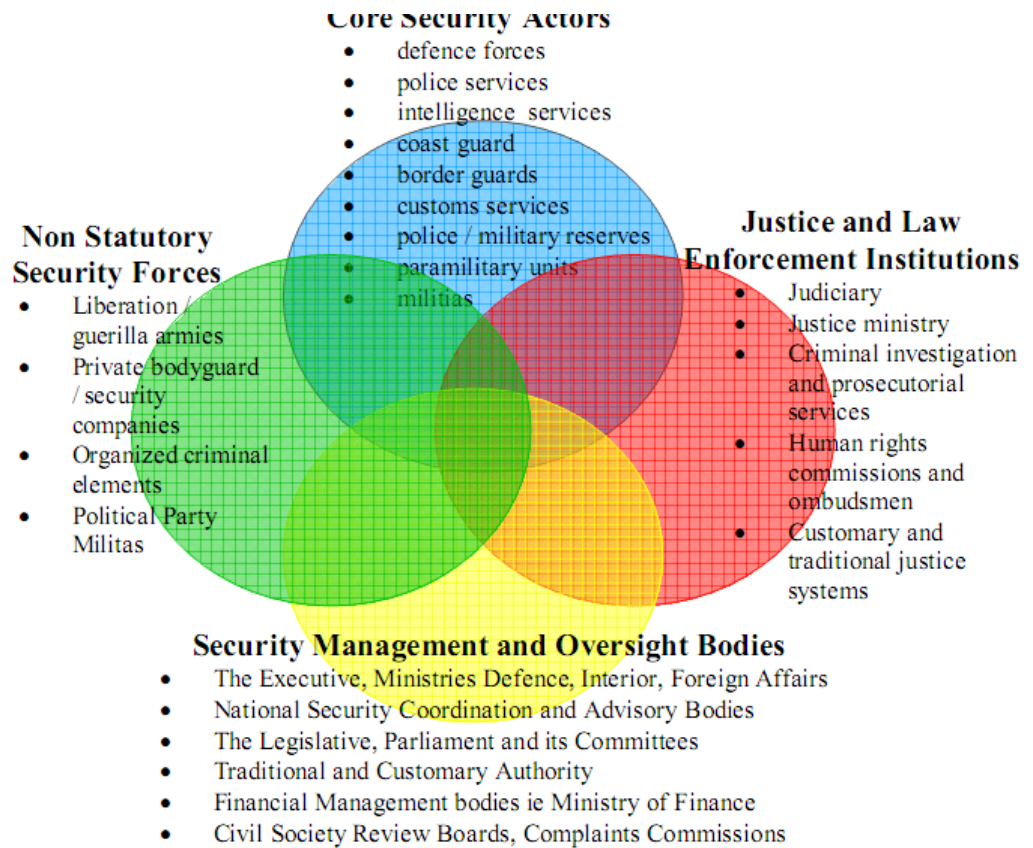
³ Із-за тимчасових обмежень був пропущений докладний огляд вивчення реформи/розвитку правосуддя. Проте, очевидно, багато із загальних принципів, застосованих до реформи сектора безпеки в суспільних установах, застосовні в рівній мірі і до судової влади, і до її допоміжних елементів.

проведенні демократичних виборів і виконанні ролі незалежного арбітра й спостерігача над дотриманням мирних угод. Все-таки в умовах усе більш ускладнених миротворчих операцій не були вироблені стандарти послідовного досягнення успіху, особливо в сферах впровадження в місцевий сектор безпеки. Ми спробуємо проілюструвати, де саме в цьому криється основна причина посередніх результатів, дотепер досягнутих УНМІК у Косово. Незважаючи на низку недоліків, з'являється усе більше позитивних тенденцій у розвитку сектора безпеки, чому сприяють миротворчі операції по всьому світові. Деякі з них із запізненням проводяться в Косово. Чи достатня кількість цих операцій буде проведена, наскільки вони своєчасні – спірне питання.

Ідентифікація понять

Сектор управління суспільною безпекою – ключовий компонент реформи сектора безпеки. Поняття сектора безпеки відносно нове й вирує суперечливими визначеннями. На основі запропонованого ДМР (DFID) тлумачення визначимо сектор безпеки як сектор, що включає низку установ – як державних, так і недержавних (див. нижче)⁴. Він охоплює безліч неозброєних і неуніфікованих суб'єктів (на відміну від традиційного розуміння збройних та одягнених у форму діячів безпеки) у широкому розумінні того, що є безпекою, кого або чого вона стосується, і хто її гарантує. Накладання й взаємозалежність представлених суб'єктів сектора безпеки очевидні й не мають потреби в подальших визначеннях.

⁴ Department for International Development, “Understanding and Supporting Security Sector Reform”, London, 2002, p. 7.



Основні суб'єкти безпеки: оборонні сили, поліцейські служби, розвідувальні служби, берегова охорона, прикордонна охорона, митна служба, поліцейський / військовий резерв, воєнізовані підрозділи, народне ополчення.

Установи правосуддя й правоохоронних органів: судова влада, Міністерство юстиції, служба карного розслідування й виконавча служба, Комісії із прав людини й омбудсмени, загальноприйнята й традиційна системи правосуддя.

Управління безпекою й органи контролю: голова виконавчої влади, Міністерства оборони, внутрішніх справ, іноземної справи, органи координації національної безпеки й консультативних органів, законодавча влада, парламент і його комітети, традиційна й звичайна влада, органи фінансового управління, тобто Міністерство фінансів, наглядацькі ради цивільного суспільства, комісії з розгляду скарг.

Незаконні сили безпеки: армії звільнення / партизанські армії; приватні охоронці / компанії безпеки; елементи організованої злочинності; народні ополчення політичної партії.

Суть проблеми

Зростає міжнародна стурбованість розвитком життєздатного місцевого самоврядування й апаратом контролю суспільною безпекою. Ми думаємо, що термін «місцеве самоврядування» достатньо невизначене, і що фактично мається на увазі, так це сильна, ефективна й законна місцева політична влада над апаратом суспільної безпеки. Це проблема є в меншій мірі оперативною, ніж політична проблема й проблема управління. Якщо миротворчі місії продемонстрували певною мірою успішні досягнення в допомозі експлуатуючим сторонам або наданні поліцейських послуг, то до цього часу вони зробили мало для заснування місцевих цивільних структур, призначених для спостереження й управління апаратом суспільної безпеки. Саме ця позиція є ключовою для взаємодії миротворчого співтовариства й такого, що розвивається, і відносини ці бувають часто досить заплутаними.

Об'єднання інтересів і пріоритети миротворчості й співтовариств, що розвиваються, були достатньо продемонстровані в ході обговорення реформи сектора безпеки. Проте, до цього часу ще не вироблені ніякі алгоритми дій або доктрини в цій галузі. Суб'єкти, уповноважені проводити миротворчі операції й займатися питаннями міжнародного розвитку, часто мають розбіжності в тому, якими шляхами найкраще досягти тривалої реформи. У результаті, неадекватні, невідповідні й іноді некомпетентні дії найчастіше стають правилом, а не винятком. У випадку Косово, в обов'язки УНМІК протягом 5-річного мандата входить вирішення цієї проблеми.

Складні взаємозалежні процеси реформування сектора безпеки, чи проходять вони в оборонному/поліцейському/судовому або виконавчому/законодавчому секторі контролю, вимагають окремого визначення поняття *операція*, зробленого на основі розуміння законності операцій. Як у будь-якій конституційній демократії, ці проблеми занадто важливі, щоб їх вирішували технічні фахівці в оборонних відомствах, поліцейські служби або одні тільки судові влади. Вони вимагають інтеграції планування й операцій під керівництвом і при співробітництві компетентних цивільних осіб. Саме тут знаходяться найбільші ризики й можливості, саме тут потрібно більш термінова реформа. УНМІК і Косово – яскравий приклад цієї динаміки.

Політична обстановка

Під час війн у Хорватії й БіГ в 1990-і роки були засвідчені випадки позбавлення цивільних прав у Косово. Там спостерігалось зростаюче розчарування існуючими способами правління між домінуючим режимом у Белграді й народними масами косовсько-албанській більшості в Косові⁵. Велика кількість косовських албанців виїхали з країни, щоб уникнути військової служби й багато кого за це переслідували. Був установлений тінювий уряд. Ці події збільшувалися репресивним режимом Слободана Мілошевича. До цього часу косовсько-албанське лідерство переслідувало пацифістську політику в надії на поступки як Белграда, так і міжнародного співтовариства. Однак

⁵ Ця тема є спірною, але до 1999 року серби склали близько 20 % населення, а в 2005 році - менше 10%.

і після Дейтонської мирної угоди в 1995 році й закінчення війни в Боснії надії Косова не реалізувалися. Косово усе ще залишалося під каблуком Мілошевича, а косовські албанці були майже повністю виключені з місцевих органів влади, поліції, судів, університету й інших суспільних установ.

Така ситуація сприяла ранньому дорослішанню молодих і радикалізованих косовських албанців, що створили Армію звільнення Косова (АЗК-KLA) у середині 1990-их. Соціально-економічний крах Албанії в 1997 році давав безпосередній доступ АЗК до більших поставок дешевої зброї в безпосередній близькості до багатьох з тилкових областей постачання. Поки початкові дії АЗК були обмежені чисельно й амбіційно, вони зустрічали протидію сербської поліції й військових, що допомогло реалізації політичних цілей АЗК у створенні умов для широкого зіткнення між албанським населенням і белградським режимом. У березні 1998 року сербська поліція й збройні сили фактично винищили родини Джашари в секторі Дрениця у відповідь на розпочатий АЗК напад на місцеву сербську поліцію. Після чого масштаби конфлікту зросли: з одного боку, кількісний склад сербської поліції й військових у Косові був збільшений, з іншого боку, почалося масове вербування новобранців АЗК.

Незважаючи на зусилля Організації Об'єднаних Націй, НАТО, ОБСЄ і ЄС, режим Мілошевича продемонстрував повне ігнорування прав косовських албанців і розширив масштаби конфлікту до масового переслідування албанської більшості. Процес досяг апогею в період систематичної й примусової депортації сотень тисяч косовських албанців з Косова – однієї з найгучніших операцій етнічних чисток за всю історію сучасних Балкан. Із провалом дипломатичних зусиль 4 березня 1999 року НАТО був зроблений повітряний напад на поліцейські, військові й стратегічні об'єкти по всьому Косово й, відповідно, Сербії. До червня 1999 року Мілошевич визнав поразку і наземні сили НАТО були офіційно введені в Косово 9 червня 1999 року.

Більша частина Косова була пограбована й зруйнована. Тисячі косовських албанців були вбиті, а багато хто були (і залишаються) безвісти зниклими. Негайною відповіддю на повернення біженців у Косово став початок каральної кампанії вбивств, підпалів і незначних етнічних чисток. Більшість косовських сербів, які залишилися, були, у свою чергу, вигнані з Косова.

Резолюцією Ради Безпеки ООН (UNSCR) 1244 УНМІК була створена для управління Косово як частиною Сербії, і як протекторат Організації Об'єднаних Націй. Темпи розгортання УНМІК по всьому Косово були досить повільним, тому там виник небезпечний політичний вакуум, у якому порушилася загальна безпека. АЗК були визначені зони контролю з високополітизованими формами правопорядку. У результаті, більше ста тисяч сербів й інших неалбанців утекли з Косова.

Створення сьогоденішнього перехідного уряду в Косово ґрунтується на рамковій Конституції 2001 року, у якій були створені тимчасові установи самоврядування косоварів (PISG),

щоб передати більшість урядових функцій місцевим політичним групам, що з'явилися в результаті виборів у жовтні 2001 року. Найвідомішим фактором у цьому політичному компромісі між косовськими албанцями й УНМІК став поділ урядових функцій на «резервні повноваження» на відміну від «переданих повноважень». У широкому змісті передані повноваження включають освіту, охорону здоров'я, деякі види комунального обслуговування, просторове планування, торгівлю й промисловість, фінанси й економіку, навколишнє середовище, транспорт/телекомунікації. Після виборів в 2005 році енергетика й шахти були передані установам PISG. Значимим є той факт, що установи, у яких юридична влада на застосування сили примусу й/або зі сферою компетенції для затримування, перешкодження й заборони незаконного використання примусової сили залишалася «резервними повноваженнями» у межах єдиної сфери компетенції УНМІК та її опорою номер один (поліція та правосуддя), а також натовського KFOR. Поліція УНМІК (УНМІК-Р) і ОБСЄ відповідають за навчання, «утримання в робочому стані» і управління поліцейською службою Косова (ПСК-КПС). На них також покладена відповідальність за всі виконавчі обов'язки, пов'язані з поліцейською діяльністю ПСК, що діє як молодший партнер. У першій опорі УНМІК Міністерство юстиції (DoJ-Мін'юст) відповідає за спостереження над судовою владою Косова й обслуговуванням в'язниць. Функції контролю й управління Корпусом захисту Косова (ПСК) є розділеною відповідальністю Спеціального Представника УНМІК Генерального Секретаря (SRSG), Координатора ПСК і Командуючого силами KFOR (COMKFOR). В основному, установи PISG майже повністю відділені від апарата суспільної безпеки Косова й, фактично, дотепер не несуть майже ніякої відповідальності за управління суспільною безпекою в Косово. Крім того, ПСК розміщується на неоднозначній політичній території між НАТО й ООН, і в значній мірі фінансується на основі двосторонніх угод і фінансів – значно переважаючи всі сфери компетенції установ PISG.

Основним обов'язком УНМІК є управління правопорядком на території Косова, а також охорона кордону. KFOR виконують змішану функцію забезпечення зовнішньої оборони й внутрішньої безпеки, що служить засобом залякування для будь-яких ірредентистських настроїв у Сербії, гарантує безпеку частини кордону (хоча ця функція передається поліції), статичний і мобільний захист косовсько-сербських співтовариств, а також виступає як потенційна підтримка УНМІК-Р і ПСК при виникненні необхідності надання військової допомоги цивільній владі (МАСР) у випадку масштабних надзвичайних ситуацій (природних або антропогенних).

Єдиним найважливішим позитивним або негативним детермінантом внутрішньої безпеки в Косово є Резолюція СБ ООН 1244. По суті, це – механізм перемир'я, розроблений на період змішаного управління ООН і місцевої влади до досягнення політичного врегулювання між Белградом і Приштиною. Однак переважна більшість косовських албанців більш-менш позитивно ставилися до УНМІК і втручання НАТО, розцінюючи їхні дії як допомогу в боротьбі за незалежність від Белграда. Тим часом, Белград і меншість косовських сербів постійно стверджували, що будь-яке можливе врегулювання жадає, щоб Косово було виведено на орбіту

Белграда. Саме ця політична напруженість лежить в основі більшості поточних проблем суспільної безпеки Косова.

Виклики суспільній безпеці

10 березня 2004 року, певна стабільність у розвитку Косова, яка тривала чотири з половиною року, була похитнута⁶. Недавній спалах насильства, що призвів до 19 смертельних випадків, 800 травм, численних актів агресії проти особового складу і масового знищення власності – ось картина реального стану речей у Косово: перехід, що⁷ застопорився .

Етнічні повстання в березні 2004 року були спочатку зосереджені на спірному й етнічно розділеному місті Митровиця, але протягом кількох годин УНМІК-Р, ПСК й KFOR (чисельність яких перевищувала 30000 особового складу) втратили контроль над ситуацією, і суспільна безпека в Косово повністю зруйнувалася.

Яким чином утоплення трьох дітей косовських албанців, що швидше за все було випадковим, на очах косовських сербів, могло мати такі катастрофічні наслідки для настільки тривалої й всебічно продуманої мирної операції? Відповідь проста, УНМІК є в деякому відношенні ENRON мирних операцій. Її масштаби охоплюють широке коло зацікавлених сторін і керівників, що знають правду, але залучені у шахрайські ігри; вони нездатні й не бажають реально оцінити ситуацію, поки не спалахує черговий конфлікт.

Про це ж свідчать і повстання в березні 2004 року. Побудована в основному на штучних і тимчасових основах «збережених повноважень», зображувана як успішна організація, що здійснює неослабний ефективний контроль, УНМІК є, фактично, будиночком з карт. Крах такого будиночка не є неодмінним результатом, але якщо розвиток структур управління й процесів місцевої й відповідної суспільної безпеки зазнають невдачі в Косово, цей крах відбудеться.

У той час як багато сербських й інших спостерігачів, спрощують події березня 2004 року, розцінюючи їх як погром косовських сербів, багато фактів здійснення цієї операції свідчать про те, що ситуація була більш ніж складною. У ситуації економічного застою, сотні тисяч безробітних молодих людей, здавалося, дивилися на УНМІК з надією побачити майбутнє. Політичні еліти косоварів зневірилися в УНМІК, як тільки стало зрозуміло, що рамкова Конституція 2001 була ще менше планом, ніж моделлю дії. Дії УНМІК були розцінені як безцільні, що ведуть до безнадійного майбутнього Косова, і зустрінуті співтовариством відчужено. Це підлило олії у вогонь. У той час, як були розпочаті деякі зусилля для істотного

⁶ ICG, “Collapse in Kosovo”, International Crisis Group, Europe Report No. 155, Pristina/Belgrade/Brussels, 22 April 2004, p. i.

⁷ Документ ООН, “Justice and Security Sector Advisory Mission Report – Kosovo”, ПРООН (BCPR), березень 2004 р. Цьому пункту серйозно бракує завершального положення, що визначає статус держави, що робить предмет суперечки дещо розпливчатим - перехід до чого?

надання виборчих прав косовським албанцям, збільшилася недовіра до можливих намірів міжнародного співтовариства стосовно остаточного статусу Косова⁸. Через рік після повстань стало зрозуміло, що вони були опортуністичною й скоординованою відповіддю на те, що розглядалося як політична безвихідь між косовськими албанцями й міжнародним співтовариством. Розчарування десятків тисяч бунтівників акцентували політичне підґрунтя подій.

В огляді процесу реформування сектора безпеки, зробленого після березневих повстань було відзначено наступне: *«Косово найкраще ілюструє пастки, пов'язані з миротворчими операціями, які видозмінюються в навчання з побудови держави: невдача міжнародного співтовариства полягає в невмінні вчасно або в достатній мірі переключитися з бойових дій на перехідне планування. Відомі панівним наказом гарантування миру, миротворчі місії змушені відкласти розгляд механізмів спільного управління й створення довгострокових установ. Тоді як такий стратегічний вибір доречний безпосередньо після сильного конфлікту, перехідне планування вимагає прийняття нової структури зобов'язань. ... центром зосередження повинне стати залучення місцевого населення в створення установ з метою просування демократизації, належного управління й стійкого розвитку»*⁹.

Експерти відзначають, що УНМІК подібно UNTAET у Східному Тиморі, що здійснив миротворчу операцію під керівництвом Департаменту операцій з підтримки миру – ДРКО і прийняв всю сферу забезпечених коаліцією повноважень на постконфліктній території. На наш погляд, на цьому подібність закінчується. Регіональні проблеми, що пов'язувалися з колишньою Югославією, організовані злочинні елементи в зручних союзах з екстремістами, загальна недостатність верховенства права на Західних Балканах, – усе це створює значно менш сприятливе середовище для Департаменту ДРКО, у порівнянні із ситуацією в Східному Тиморі. Більш того, нездатність міжнародного співтовариства визначити на дорожній карті статус майбутнього Косова – будь то незалежність, реінтеграція в Сербію або щось середнє – значно ускладнює завдання УНМІК у Косово.

Один фахівець в галузі реформування сектора безпеки помітив, що основним вихідним етапом у реформі сектора безпеки є конституційна цілеспрямованість держави¹⁰. Основною й, очевидно, нелегкою дилемою, що стоїть перед УНМІК, є створення установ, тісно пов'язаних із суверенітетом, але, фактично, без надання такого. Ядро сектора безпеки включає установи, що діють як інструменти примусової влади в суверенній державі. Через недостатність державної мети, УНМІК обмежена в обсязі місцевої участі, яку вона може вимагати, або політичної влади, яку вона може забезпечити в процесі реформування сектора безпеки Косова.

⁸ Див. UNDP Kosovo's Early Warning Reports, 2002 - 2004. - www.ks.undp.org.

⁹ UN Document, "Justice and Security Sector Advisory Mission Report - Kosovo", UNDP, 2004.

¹⁰ Автор ґрунтувався на матеріалах презентації, наданої йому Р. Деєм, заступником Верховного представника, БВП, БіГ, листопад 2004 р.

Як відзначалося вище, керуючими і накладаючими обмеження документами політичного рівняння для Косово, і, у зв'язку із цим, розвитку місцевого керування суспільною безпекою, є Резолюція СБ ООН №1244, рамкова Конституція 2001 і План введення косовських стандартів. Сектор безпеки в Косово, після понад п'яти років перебування під міжнародним управлінням, залишається єдиним «заповідником» міжнародних суб'єктів. Це обмежує як переваги, так і обов'язки народу Косова у створенні свого сектора безпеки.

Витрати на апарат суспільної безпеки Косова склали близько 16 % загального бюджету фінансового року 2004 - 2005; однак громадяни Косово мають майже 0 % політичної влади в галузі розміщення цих фондів у політику або операції. Це, по суті, абсолютно несумісна домовленість, що відокремлює громадян Косова (наприклад, сербів та албанців) від їхнього апарата суспільної безпеки шляхом, що суперечить верховенству права й конституційної демократії. Це, у дійсності, «оподаткування без подання».

Миротворча операція в Косово нагадує ускладнену Вавілонську вежу порівняно з іншими миротворчими операціями. УНМІК та її партнери становлять складну комбінацію зацікавлених законодавчих органів, Штабу ООН у Нью-Йорку, Штабу НАТО в Бельгії, Штабу ОБСЄ в Австрії і ЄС у Бельгії, що вплинуло на розвиток сектора безпеки Косова. Плутанина, що панувала між УНМІК – ПСК й KFOR під час повстань у березні 2004 року, акцентувала «білі плями» у взаєминах цих організацій.

Серед головних оперативних викликів керуванню суспільною безпекою в Косово є такі: присутність великої кількості незаконної стрілецької зброї, організовані злочинні групи, що об'єдналися з протиалбанськими націоналістами в Македонії й Південній Сербії й географічно розосереджене співтовариство косовських сербів. Автор цього дослідження вважає, що практично повна відсутність місцевого цивільного контролю над апаратом суспільної безпеки становить найбільшу структурну загрозу суспільній безпеці в Косово зараз і у майбутньому.

Гарантування суспільної безпеки

Політика суспільної безпеки й координація

Рівень політики суспільної безпеки або координації управління в Косово мізерно малий або відсутній взагалі, особливо в питаннях, що стосуються координації між УНМІК і місцевими структурами. Це в значній мірі обумовлено політичним рішенням, що структурно розділяє «передані» й «збережені» повноваження, але існує і низка інших недоліків.

Неузгодженість дії ООН, НАТО, ОБСЄ і ЄС робить фактично неможливим координування місії. Як це, в остаточному підсумку, позначиться на установи PISG – незрозуміло. Проте,

необхідний ретельний аналіз загроз і реакцій на кризові ситуації, у тому числі й повстань березня 2004 року, що дозволяє виробити механізми координації.

Приблизно через п'ять років після прибуття, услід за повстаннями в березні 2004 було прийнято своєчасне рішення про створення консультативної групи високого рівня з питань політики та безпеки, що включає представників УНМІК, сил KFOR, установи PISG й інші зацікавлені сторони. Створеній у квітні 2004 року Консультативній групі Косово з питань безпеки (KSAG) бракувало оперативної мети, широти бачення й політичного бажання. Вона передчасно припинила своє існування після двох засідань, як тільки партії косовських сербів бойкотували процес. Більш прийнятною для KSAG була ініціатива, що повинна б бути висунута кількома роками раніше не як механізм реагування, а як механізм запобігання конфлікту й керування ним. Більш раннє створення KSAG, можливо, послужило б політичним компасом і для УНМІК, і для установ PISG, відповідним чином вимірюючим політичний настрій і визначальну політику перетворення й розвитку архітектури суспільної безпеки. Мається на увазі, що офіс суспільної безпеки в планово-адміністративному управлінні прагне відродити більш повну версію KSAG у вигляді структурованішої «ради суспільної безпеки», призначеної управляти переходом від УНМІК до установ PISG в 2005 й 2006 р., а також забезпечувати політичні консультації й координацію керівництва й реформування апарата суспільної безпеки.

Одним з підрозділів офісу УНМІК Спеціального представника Генерального секретаря ООН є консультативний підрозділ з питань безпеки (AUS). Подібна структура – результат реалізації творчої ідеї, націленої на координацію діяльності НАТО й УНМІК у секторі безпеки, але цей підрозділ неукomплектований, переважно складається з технічного персоналу й набагато більше зосереджений на оперативному кризовому керуванні, ніж на запобіганні кризових ситуацій через координацію. Він традиційно уникає істотних робочих відносин з установами PISG, оскільки не має аналога або політично обмежений від такого роду контактів.

Проте, починаючи з повстань у березні 2004 року, відбулося багато позитивних подій. По-перше, у результаті проголошення 30 червня 2004 року Адміністративної директиви 2004/16, офіс спеціального представника Генсека ООН затвердив призначення косовара на посаду директора офісу суспільної безпеки (OPS) у складі офісу прем'єр-міністра (ОПМ)¹¹. Офіс суспільної безпеки – крок уперед до розвитку механізму не тільки координуючого передачу «збережених повноважень», але також і розвиваючого місцеву здатність до забезпечення консультативних і координаційних послуг прем'єр-міністрові й Кабінету міністрів для управління суспільною безпекою. Це крок, який треба було зробити ще в 2001 або 2002 роках.

Повсюдна зневага політикою призвела до неспроможності керівництва структур міжнародної суспільної безпеки і місцевих (при наявності таких).

¹¹ Энвер Оручай, колишній командувач АОК з регіону Дреніца, був командиром бригади АОК під час конфлікту, старшим поліцейським офіцером в Косово в 1980-х і наближеною особою попереднього прем'єр-міністра РДК Байрама Рексепі, з яким він служив в АОК.

Крім того, на початку 2005 року й з ініціативи Консультативного підрозділу з питань безпеки й офісу спеціального представника Генерального секретаря ООН (O/SRSG) уряд Великобританії виділив для Косова Консультативну групу з питань розвитку сектора безпеки (SSDAT), щоб допомогти розділити реформу сектора безпеки й стратегію розвитку для УНМІК. У її компетенції буде дослідження (через консультації як з УНМІК, так і з косовцями) широкої політики суспільної безпеки, законодавства, виконавчого/законодавчого контролю, а також розвиток процесу, за допомогою якого політична влада, і, таким чином, управління «збереженими повноваженнями», будуть передані установам PISG і косовцям загалом. Як відзначив співробітник УНМІК, «ця ініціатива спізнилася на три роки»¹². У квітні 2005 року групі SSDAT отримали завдання провести 12-місячний огляд сектора внутрішньої безпеки. Цей процес повинен бути підтриманий офісом суспільної безпеки й офісом прем'єр-міністра, що виконує роль секретаріату.

Далі основним елементом політичного процесу в Косово є План здійснення косовських стандартів (KSIP). KSIP установлює широкий і різноманітний спектр «стандартів», яких Косово й установи PISG повинні досягти до середини 2005 року, щоб стати партнером, якому довіряють і прислухаються. Будь-яке поверхневе ознайомлення зі Стандартами покаже, що вони меншою мірою є технічним керівництвом, ніж політичним інструментом, яким міжнародне співтовариство може оперувати під час обговорення остаточного статусу. KSIP було б складно досягти цілісності в Канаді й Швеції, не говорячи вже про Косово. Одним з першочергових стандартів, яких KSIP повинен був досягти до середини 2005 року, була розробка й обнародування Закону про поліцію для ПСК, що дотепер не мав юридичної визначеності й існував як додаток до УНМІК-Р. Перше керівництво УНМІК клопотало про участь офісу суспільної безпеки в процесі складання Закону про поліцію й, далі, про включення в діяльність розширеної робочої групи питання розробки Закону про поліцію. Однак, в остаточній версії Закону про поліцію, буде включено всього кілька позицій або рекомендацій косовців, і це не буде обговорюватися й передаватися Косовській асамблеї, але буде проголошено постановою спеціального представника Генсека ООН. Поспішність виходу УНМІК з Косова визначила створення структур і протікання процесів «на папері», наприклад, передбачуваний Закон про поліцію не буде ні представницьким, ні життєздатним. Цей факт стане визначальним для могутньої виконавчої присутності, що припускає здійснення поліцейських функцій і можливу заміну офісу спеціального представника Міністерством внутрішніх справ.

Станом на квітень 2005 року попередньою ініціативою було створення Міністерств внутрішніх справ та юстиції. Залишалося незрозумілим, наскільки незалежною буде координація політики між УНМІК й установами PISG, не говорячи вже про відносини між виконавчою й законодавчою владою PISG з цієї ключової політичної проблеми. Наприклад, високополітизоване рішення щодо того створювати або не створювати Міністерство

¹² Дані бесіди автора і старшого посадовця офісу спеціального представника Генерального секретаря ООН (O/SRSG) в березні 2005 року.

суспільного порядку (з автономними поліцейськими обов'язками) або Міністерство внутрішніх справ (об'єднуюче поліцейські функції з місцевою адміністрацією) буде прийняте УНМІК самостійно. Для підтримки законності цього процесу, використання його як сталого й стабілізуючого чинника, політична влада для ухвалення рішення повинна залишатися з PISG.

Виконавчий контроль і керування цивільною обороною / Корпус захисту Косово (КЗК)

УНМІК все-таки повинна передбачити створення Міністерства КЗК. КЗК існує в управлінському, контролюючому, бюджетному й політичному вакуумі, що надзвичайно небезпечно. У той час як його роль цивільної служби з надзвичайних ситуацій частково здійснюється в межах компетенції Міністерства комунального обслуговування, Департаменту з надзвичайних ситуацій як «збережена влада», його підпорядкування піднімається аж до спеціального представника Генерального секретаря ООН і Командуючого силами KFOR. Отже, знаходиться поза контролем цивільного населення Косово. НАТО й УНМІК створили псевдо-воєнно-цивільну службу з надзвичайних ситуацій і ще повинні надати їй апарати управління й контролю, необхідні для утримання цієї служби під цивільним контролем – майже через шість років після прибуття в Косово. Офіс координатора КЗК, з перевагою іноземних військових спостерігачів, є єдиним незалежним механізмом контролю над КЗК.

Симптоматичним є той факт, що УНМІК і НАТО не вдалося розташувати КЗК у більш широкій матриці розвитку Косово, що стає недоступною для косовців і розвиненого співтовариства. У результаті, серйозний розвиток і реформування КЗК стають практично неможливими. Політичні й фінансові ресурси не передбачені, бо такі контрагенти виключені з процесу прийняття рішень відносно майбутнього КЗК. Перші донорські конференції з питань КЗК, проведені в грудні 2003 року, стали повним провалом, оскільки УНМІК й офіс координатора КЗК (ОКРСС) врахували думки донорів, що надали перелік обладнання й навчальних вимог, а місця для цивільної участі в розробці стратегічного плану відносно КЗК не знайшлося.

Досвід КЗК виявив кілька цікавих методів роботи. Наприклад, створення офісу Координатора КЗК припускало творчий підхід для забезпечення початкового керівництва й надання технічної допомоги в створенні й управлінні КЗК. По-друге, перша конференція донорів КЗК у грудні 2003 року стала значимим кроком для визначення КЗК як істотної теми обговорення в сфері суспільної безпеки.

Проте, у процесі створення КЗК були допущені помилки. Так, офіс координатора КЗК слабко сформований і забезпечений, тому не готовий здійснювати цивільний контроль і управління КЗК. У результаті, він є слабким інструментом для розвитку місцевого управління суспільною безпекою. Міжнародне співтовариство перетворило й організувало тисячі чоловік особового складу колишньої АОК у гармонічну, ефективну й мотивовану організацію, не надаючи

їй ніякого апарата цивільного управління й контролю. УНМІК не вдалося виробити яку-небудь чітку публічну політику або законодавство, що управляє КЗК, стратегічний план розвитку для КЗК. Нарешті, чотирирічне очікування конференції донорів КЗК також було серйозною помилкою.

Недоліки в організації КЗК свідчать про недостатнє взаєморозуміння між УНМІК та косовським албанським співтовариством, тоді як цілі КЗК сформульовані вже в самому його іменуванні, англійський акронім якого (УСК) позначає «Визвольна армія Косово», а албанська версія (ТМК), трансліюється як «Корпус захисту Косово». Міжнародному співтовариству вдалося зберегти модель КЗК як цивільної служби з надзвичайних ситуацій, в обов'язки якої входило надання допомоги цивільній владі у випадках стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій у цивільному суспільстві. КЗК підкоряється безпосередньо УНМІК і НАТО, не має цивільного управління або контролю з боку цивільної влади Косово. Проте, косовські албанці майже повністю переконані, що незалежно від деяких сумнівних дій АОК у КЗК, останній складе майбутню оборонну силу незалежного Косово. Відбудеться це чи ні – зовсім інше питання, але складно зруйнувати той або інший міф у випадку, коли співтовариство так далеко від контролю й управління КЗК. На церемонії в березні 2005 року з нагоди сімейної трагедії Джашари, КЗК продемонстрував військовий настрій.

У той час як міжнародні експерти розглядають КЗК як цивільну службу з надзвичайних ситуацій, косовські албанці визначають її як армію в стані очікування, а серби у Косово й у Сербії вважають його злочинною організацією з характеристиками, властивим терористичним угрупованням. Розбіжності в цих думках надзвичайно великі й будуть усунуті, як тільки КЗК буде посідати належне місце в процесі реформування сектора безпеки Косово¹³.

Виконавчий контроль і керування суспільною безпекою

Через майже шість років після того, як НАТО вигнало сербські сили безпеки з Косово, керівництвом УНМІК планувалося створення Міністерства внутрішніх справ або юстиції. При наявності очевидних вимог, ці структури розглядалися деякими як занадто наближені до «суверенітету», і, таким чином, занадто чутливі для їхньої заснування. Перша опора УНМІК (поліція й правосуддя) діяла як орган виконавчого контролю й управління для поліцейських служб і судової влади іноземної і місцевої, що складається із зменшки міжнародного штату, з невеликим досвідом і знанням Косово або повною їх відсутністю. Перша опора УНМІК виявилася недостатньо розробленою і структурованою. Уповноважена здійснювати стратегічне керівництво,

¹³ Перед підготовкою огляду KSIP в червні - липні 2005 року уряд Сербії створив антиалбанський вебсайт провокаційного характеру в квітні 2005 року. Відповіді косовських албанців були знехтувані і здавалося, що наслідки для сектора безпеки при такій розбіжності точок зору не враховувалися. Див.: <http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija>.

політичне й широке оперативне управління, а також управління й контроль майже 10000 поліцейськими (поліція УНМІК і KPS), сотнями службовців системи правосуддя й об'єднаним бюджетом у розмірі більш ніж 70 мільйонів євро, перша опора УНМІК підтвердила свою невідповідність поставленим завданням. Отже, створення установи, що є основною частиною місцевої політичної влади, що займається управлінням суспільної безпеки в Косово, було здійснене непрофесіоналами – міжнародними поліцейськими, виконавцями і суддями¹⁴.

З 2003 року перша опора УНМІК ужила деякі заходи на шляху розробки планів зі створення Міністерств внутрішніх справ та юстиції. В 2003 році Департамент міжнародного розвитку Великобританії (DFID) був залучений до розробки стратегії Міністерства юстиції. Субпідрядником приватного сектора DFID наприкінці 2003 року була створена група експертів сектора правосуддя (JSEG), яка після проведення серії консультацій під керівництвом УНМІК, визначила суть місцевого результативного самоврядування. Незважаючи на те, що косовці оцінювали проведення консультацій, вони зрозуміли, що такі дії є не більш ніж вуалюванням, оскільки політичною владою не були вжиті ніякі заходи, що гарантують здійснення Міністерством юстиції наданих рекомендацій. Документ підсумкової стратегії (близько 100 сторінок), був представлений першій опорі УНМІК у квітні 2004 року й був негайно відхилений як занадто великий для скорочення. JSEG відновила роботу, а діяльність Міністерства юстиції залишається ефемерною. Слід зазначити, що вже в 2005 році косовські судді й адвокати були практично повністю відсторонені від ведення справ про серйозні злочини; ця сфера усе ще залишалася у веденні іноземців.

Діяльність УНМІК в галузі створення Міністерства внутрішніх справ й KPS також перебуває на ранній стадії розвитку. Відкрите позбавлення цивільних прав, розглянуте як потенційно головна причина березневих повстань, прискорило передачу влади УНМІК як «збережених повноважень». Ніде більше УНМІК не була так амбіційна, як у поліцейському секторі. До вересня 2005 року стало зрозуміло, що УНМІК-Р передасть ПСК відповідальність за всі відділення поліції й регіональні командування. Крім того, УНМІК-Р також має намір передати ПСК всі виконавчі поліцейські посади в Головному штабі в Приштині, за винятком чотирьох найстарших керівних посад (комісар, заступник комісара з оперативних питань, заступник комісара з питань правопорушень і заступник комісара з адміністративних питань). Важливо розуміти, що значний стимул такого швидкого скорочення виходить із Нью-Йорка, де держав-членів (особливо США), більше не цікавить фінансове забезпечення мирної операції без якогось-небудь плану. Таким чином, всі ці дії спровокували розробку плану місії шляхом урізання бюджетів. CIVPOL як найдорожчий, відчув обмеження в засобах першим, уже в 2003 році.

Наприкінці 2004 року, усвідомлюючи, що прискорена оперативна передача поліцейських обов'язків вимагає певного аналізу з боку цивільного контролю, перша опора УНМІК залучила

¹⁴ Тільки в 2003 році в штат УНМІК був призначений єдиний офіцер, відповідальний за координацію діяльності донорів в створенні установ поліцейського сектора і сектора юстиції.

Європейське агентство з реконструкції (EAR – ЄАР) до розробки стратегії для створення Міністерства внутрішніх справ. ЄАР скористалося послугами приватного субпідрядника зі Словенії, що склав проект стратегії, аналогічний словенської моделі, де практично не брався в уваги контекст Косово. Перешкоди на шляху розвитку показового й об'єднаного процесу й результату вимагають широкого залучення політичних інтересів косовців. Наприклад, рішення створювати чи ні Міністерство громадського порядку (не говорячи вже про поліцейські органи й Міністерство внутрішніх справ, що включає поліцію, місцеве самоврядування, і, можливо, служби з надзвичайних ситуацій і внутрішню розвідку) є рішеннями, що можуть прийняти тільки вищі політичні влади. Однак у зв'язку з політичною чутливістю навколо цих питань, УНМІК усе ще змушена бути присутньою в Асамблеї Косово, керівництві політичної партії, офісі прем'єр-міністра, не говорячи вже про ширше співтовариство.

УНМІК створила основні суспільні установи сектора безпеки без життєво важливого виконавчого цивільного контролю й керування. І при цьому не було складено ніякого чіткого плану для таких установ. Дотепер УНМІК і НАТО створили установи без надійної участі місцевої влади, таким чином, беручи під сумнів їхню стабільність в складних після проведення мирних операцій умовах. Для поліцейських служб і судової системи Косово немає ніякої спільної чітко сформульованої політики суспільної безпеки або законодавства. З огляду на те, що остаточний статус Косово, імовірно, повинен був бути визначений до вересня 2005 року, зусилля, які додавалися в цьому напрямку з боку УНМІК, здаються занадто незначними і є скоріше експлуатацією зовнішніх ознак, ніж реальністю.

Поліцейська служба Косово (ПСК – KPS)

Відповідно до резолюції СБ ООН 1244, однієї з основних функцій УНМІК є створення ПСК. ПСК – наймасштабніший і дорогий проект й ініціатива реформи Департаменту операцій з підтримки миру (ДРКО). Виклики, що стояли перед УНМІК на початку 1999 року й 2000 року, не могли бути перебільшені. ПСК була створена з нічого. Через гостру необхідність надзвичайного періоду, що включає стандарти, що змінюються, і масштаби розгортання поліції, УНМІК довелося здійснювати вербування місцевого персоналу швидше, ніж того хотілося. Прикладом того стане прийняття в ряди ПСК деяких колишніх службовців АЗК. Це унеможливило здійснення належної перевірки благонадійності прийнятих у ПСК колишніх службовців АЗК й інших. Недостатня перевірка обумовила появу в ПСК невеликого «класу» небажаних службовців (як з погляду косовців, так і УНМІК), що дало негативні результати як зараз, так і позначиться в майбутньому. Дослідження громадського ставлення до ПСК, проведене в 2003 році, показало, що значна частина

косовсько-сербського співтовариства розглядає ПСК як орган албанських націоналістичних організацій¹⁵.

Переважно за допомогою третьої опори ОБСЄ (створення установ) була створена ПСК. Її новобранці пройшли початкову підготовку й були швидко випущені на вулиці сотнями, демонструючи появу основної поліцейської установи.

Проте, поліція УНМІК відповідала за підготовку поліцейських і створення ПСК як установи державної служби. До подій березня 2004 року ПСК була не готова, оскільки опинилася без комплексної системи комунікацій під час кризи суспільної безпеки. У результаті, відповідь ПСК на безладдя була безплановою і непродуманою. З 1999 до 2004 рік перша опора УНМІК і поліція УНМІК допускали безплановий і непродуманий підхід до створення ПСК як установи. Те, що головна організація суспільної безпеки Косово виявилася нездатною заявити про себе, є абсолютним свідченням непродуманості стратегії реформування сектора безпеки.

Як зазначено вище, перша опора УНМІК була невдало створена й погано фінансована, що перешкодило забезпеченню виконавчого керівництва необхідним для управління й керівництва процесом створення установи, життєво важливою для закладання надійної основи ПСК на майбутнє. Не тільки недостатня можливість зовнішнього контролю й управління, але й активізовані цим фактом внутрішні механізми для здійснення такого роду діяльності, залишили офіцерам міжнародної поліції – бажаним того чи ні, здатним здійснити це чи ні – створення систем, необхідних для створення ПСК.

З 1999 до 2003 рік поліція УНМІК відповідала за забезпечення своїх власних ключових функцій суспільного керування, починаючи з наступних (але не обмежуючись ними):

- i) стратегічне планування;
- ii) фінанси;
- iii) бюджет;
- iv) закупівлі;
- v) людські ресурси;
- vi) ІТ і комунікації;
- vii) управління даними/статистикою;
- viii) функції логістики.

¹⁵ Rees E. Light Blue: Public Perceptions of Public Security and Police Performance in Kosovo, UNDP, Kosovo, 2004.

Крім того, поліція УНМІК забезпечила ці функції для ПСК, але також відповідала за розвиток потенціалу безпосередньо усередині ПСК як державної служби без сторонньої допомоги. Офіцери поліції належним чином залучаються для здійснення поліцейських функцій і не зовсім підходять для виконання вищезгаданих завдань; про що свідчила недостатність системи комунікацій в 2004 році.

Для успішного реформування сектора безпеки ці функції певною мірою важливі, як і забезпечення обладнанням, підготовка поліцейського складу й навіть вивчення прав людини. І все-таки настільки важливі функції традиційно ігнорувалися цивільною поліцією при проведенні мирних операцій¹⁶. Прозорість планування й бюджету – ключові політичні функції, маніпуляція якими може призвести до дій, що підривають службу поліції. Ці функції занадто важливі, щоб бути залишеними у віданні поліцейського технічного персоналу. З 1999 до 2003 роки результати поліції УНМІК у розвитку такого потенціалу усередині ПСК були жалюгідними.

У 2002 році штаб-квартирою ООН було оголошено про скорочення бюджету УНМІК. Зіткнувшись із перспективою скорочення числа традиційних поліцейських функцій охорони, УНМІК прийняла рішення розпочати процес передачі службі ПСК у вищезгаданому суспільному керуванні. Перша опора УНМІК прийняла інноваційне рішення залучити служби партнерів з реалізації проекту в Програму інституційного розвитку потенціалу (ІСВР) для поліцейської служби Косово. За допомогою першої опори УНМІК і поліції УНМІК, ПРООН була розроблена програма технічної допомоги¹⁷.

Поліція УНМІК була націлена за допомогою й при координації ПРООН переорієнтувати ці функції. Сфера компетенції ПРООН стосовно УНМІК і ПСК поширювалася на створення цивільного адміністративного округу в KPS, здатного здійснювати необхідне стратегічне планування, фінансування, бюджет, закупівлі, управляти людськими ресурсами, ІТ і комунікаціями, даними/статистикою й виконувати функції матеріально-технічного забезпечення¹⁸.

Зроблений поверхневий огляд УНМІК-Р порушує важливе питання. Скільки коштувало департаменту ДРКО асигнувати тисячі дорогих посад цивільної поліції в УНМІК за минулі 6 років? Відповідь може виявитися категорично негативною – особливо в тому, що стосується інституціонального будівництва.

УНМІК було визнано, що основою створення успішних процесів і структур управління суспільною безпекою є інституціональне будівництво, у якому влада переходить до місцевих структур розумним і поетапним способом. Створення адміністративного округу ПСК – наочний приклад того. У ході створення Міністерства внутрішніх справ здебільшого були використані

¹⁶ O'Neill, W., "Police Reform and Human Rights", New York, July, 2004.

¹⁷ <http://www.ks.undp.org/Projects/KPSICB/kpsicb.asp>

¹⁸ Як наголошувалося вище, ця програма діяла як модель Інституційної програми розвитку потенціалу PNTL в Східному Тиморі.

методи, розроблені в адміністративному окрузі ПСК. Є надія, що Департамент операцій з підтримки миру не буде намагатися використати цивільну поліцію в тих сферах інституціонального будівництва, у яких вона не зможе реалізувати себе в майбутньому.

Законодавчий контроль і управління

Відповідно до рамкової Конституції, Асамблея Косово не має ніякого значення в секторі безпеки й у розробці й контролі апаратом управління суспільною безпекою Косово. Незважаючи на те, що загальний бюджет Косово фінансового року 2004-2005 асигнує 16 % бюджету в суспільну безпеку, Асамблея Косово не має доступу до інформації про розподіл цих засобів.

Як відзначалося раніше, невід'ємна ознака дестабілізації полягає в «оподатковуванні без попередження». Тому УНМІК позбавила косовців привілею керувати їхнім сектором безпеки, у той же час дозволяючи їм формально відмовитися від обов'язків такого керівництва. Особливо обнародування Закону про поліції – пріоритетного стандарту, що повинен був бути досягнутий до червня 2005 року – було схвалене постановою спеціального представника Генерального секретаря ООН, таким чином, обійшовши Асамблею Косово. Прийняття цього стандарту УНМІК, а не косовцями, продемонструвало лицемірство процесу.

У той час як низка діячів на чолі з ОБСЄ, ЄАР, НДІ й ПРООН брали участь у парламентському розвитку Косово, ніхто не проводив програм в галузях «збережених повноважень». Міжнародне співтовариство в основному настроює Косово на домінування виконавчої системи.

Неурядові організації

Цивільне суспільство в Косово характеризується фактично повною відсутністю зацікавленості або здатності належним чином зайнятися сектором безпеки. У першу чергу, цивільне суспільство Косово не зацікавлене в цьому процесі, бо його не «зацікавила» УНМІК.

Отже, чотири роки в перехідному уряді фактично не було **ніякого** косовського цивільного (урядового або неурядового) управління й контролю за сектором безпеки. Можливо, цей факт і не відіграв вирішальної ролі протягом минулих чотирьох років, але він потенційно небезпечний і дестабілізуючий для зміцнення позицій статус-кво. Нездатність чиновників в установах PISG, не говорячи вже про косовських громадян, впливати на політику в секторі безпеки зруйнувала законність УНМІК і нових установ, які намагалися створити, – наприклад Міністерства юстиції й ПСК. За закритими дверима, деякі косовці називають УНМІК «АРМІК» або «ворог» і порівнюють місію з іноземною окупацією. Якщо Косово припускає спробу успішного переходу до

демократичного правління, стосунки косовців повинні змінитися. Косовці повинні виховати почуття громадянського обов'язку, що припускає участь у політичних обговореннях і контролі над урядовими закладами. Повинні перевершувати ненасильницьке лобювання й захист. Але щоб це сталося, цивільне суспільство повинно бути навчене відігравати конструктивну роль у формуванні політики та здійсненні функцій контролю. Першим кроком на шляху до цієї мети є створення каналів, за яких голос громадян може бути почутий.

У той час як на сцені цивільного суспільства нічого не відбувається, все-таки можна відзначити деякі позитивні зміни. У значній мірі з ініціативи ДМР, ОБСЄ й ПРООН в 2003 році ідея незалежної взаємодії зі співтовариствами крім простих мантр про «охорону співтовариства» була піднята до рівня місцевої координаційної групи Косово з проблем поліції (Kosovo Community Based Policing – Steering Group). На початку 2004 року заступник комісара поліції (з оперативних питань) УНМІК-Р визнав важливість активної й превентивної участі й взяв відповідальність за просування Програми безпеки співтовариства в КСВР-SG. Згодом, наприкінці 2004 року, першою опорою УНМІК були засновані Рада безпеки місцевого співтовариства й Рада запобігання правопорушень (LCS&CPC), створені для зміцнення управління суспільною безпекою на найнижчому урядовому рівні в Косово. Більш того, поки ради LCS&CPC залишаються недовершеними за своєю природою, вони викликають більше зацікавлення й участь з боку місцевих співтовариств й організаторів суспільної безпеки як постійна тема обговорення в галузі запобігання/управління конфлікту(ом).

У 2003 ПРООН (при партнерській підтримці УНМІК й KFOR) була розроблена амбіційна програма збору зброї – «зброя в обмін на розвиток». Проте, було здано тільки 100-200 одиниць зброї, незважаючи на наявність більше 100000 одиниць незаконної зброї в Косово. Основний серед численних причин провалу став тривалий страх косовських албанців перед Сербією й косовських сербів перед албанцями, викликаний відсутністю політичного врегулювання статусу Косово. Також через «збережені повноваження» ПРООН вимушене використовувати УНМІК й KFOR як первинних учасників ініціативи, у якій центром ваги був косовський власник зброї. Навпаки, величезну кількість часу й енергії було витрачено на організаторів міжнародної безпеки.

Отже, УНМІК цікавиться проблемами реформування сектора безпеки, але нею повинні бути розроблені плани щодо передачі обов'язків у сфері цивільного контролю й управління сектором безпеки цивільному апарату. Безсистемна й масова передача влади могла призвести до небезпечного й дестабілізаційного вакууму, що породив би безконтрольні й нездорові рівні конкуренції в межах косовського співтовариства й залишив апарат суспільної безпеки широко відкритим для корупції й політизованих інтересів.

Альтернативи на майбутнє

Заступник Генерального секретаря з миротворчих питань ООН якось відзначив: «В 17 операціях по всьому світу миротворці працюють над створенням компромісу стабільності між хаосом війни й верховенством права»¹⁹. Однак на шляху переходу від війни до континууму верховенства права УНМІК й інші іноземні втручання повинні зосередити свої зусилля на розвитку цивільного контролю й керуванні сектором безпеки, що повинне сприяти закріпленню верховенства права.

Істотна напруженість перешкоджає забезпеченню успішного місцевого управління суспільною безпекою в миротворчих операціях. Будучи діяльністю, заснованою на інституціональному будівництві і такою, що має відношення до розвитку, керування вимагає планування, безперервності, тимчасових графіків, ресурсів і значної політичної хоробрості для досягнення результатів. Традиційно, миротворчі операції не мають більшої частини перерахованих характеристик. Миротворчі операції – реакція на кризову ситуацію. Довгострокові мирні операції діють протягом 5-річного (і більше) діапазону, але залишаються залежними від шести- або дванадцятимісячного розширення мандата. Дотепер їм було складно з'єднати розрив між кризою й розвитком, навіть на основі спільних зусиль і прерогативи культурного будівництва.

У результаті фахівці із кризових ситуацій у миротворчих операціях приймають рішення на стадії раннього планування й на практичній стадії, що обумовлює слабку політичну, юридичну й структурну основу для розвитку ініціатив у секторі безпеки в цілому й керуванні суспільною безпекою зокрема. Як було відзначено в згаданому вище дослідженні, реформа сектора безпеки часто розглядається як частина вихідної, а не вхідної, стратегії миротворчих операцій. Керівництво миротворчих операцій має тенденцію розглядати перехід від реакції до кризи й, в остаточному підсумку, побудови держави на базі розвитку як кінцевий пункт, а не вихідну позицію. Щоб реформування сектора безпеки пройшло належним чином, воно повинно бути частиною матриці планування з найпершого дня. Рішення, прийняті на стадіях планування й на самому початку операцій з підтримки миру, мають тривалий вплив і забезпечують імовірність успіху.

«Так само, як відсутність конфлікту не є миром, нав'язаний порядок не є гарантуванням [суспільної] безпеки»²⁰. Контингенту операцій з підтримки миру часто не вдається усвідомити це. Стратегічна конфігурація, вузькість кругозору й засоби ДРКО, здебільшого, орієнтовані на кризові ситуації, уже на початковому етапі серйозно перешкоджають реформуванню сектора безпеки. Якщо ДРКО і його партнери мають намір належним чином взяти участь і провести реформування сектора безпеки, вони повинні в корені переглянути стереотипи мислення, планування, проведення операцій й оцінювання.

¹⁹ Guéhenno J-M. “Giving Peace a Chance”, The Economist – The World in 2005, December, 2004, p. 83.

²⁰ Feil S. “Building Better Foundations: Security in Post Conflict Reconstruction”, The Washington Quarterly, 2002, p. 99.

ДПКО і партнери повинні прийняти глобальний виклик по відновленню миру й безпеки через створення установ на тривалий період розвитку сектора безпеки, через ряд взаємозалежних і складних урядових і неурядових установ і процесів. Мова йде не тільки про збройні й уніфіковані служби. Чинні організатори безпеки, виконавча влада, законодавство, судова влада, виправні установи, неурядові організації або середньостатистичний громадянин – усі ці структури разом становлять сектор безпеки. Реформування сектора безпеки усе більше стосується процесів, стратегій, інституцій, законодавства й політичного бажання, коли справа стосується навчання поліцейського складу, забезпечення обладнанням, проведення семінарів з прав людини й освіти «військових для військових». Більше того, визнайте ДПКО і його партнери таку еволюцію в мисленні, їм доведеться зважати на набуття ролі більш попереджувального суб'єкта в здійсненні реформи сектора безпеки.

Більш агресивне проведення реформи сектора безпеки зажадає більш політизованих дій в операціях з підтримки миру, визначення чого є високополітизованим актом, але перебуває в межах об'єктивної оцінки. Цей концепт активного й принципового втручання підкреслюється в доповіді 2001 року *The Responsibility to Protect*²¹, а також у недавній доповіді Групи Високого рівня щодо загроз, викликів і змін – *A more secure world: Our shared responsibility*²².

Військові активи ДПКО – безумовно необхідна основа будь-якого втручання, у той час як поліція, судовий і виправний персонал є допоміжними елементами. Існує твердження, що «у постконфліктному суспільстві перехід до демократії треба здійснювати за соціальним триетапним континуумом – порядок, правопорядок й, нарешті, правопорядок із правосуддям»²³. Проте, щоб належним чином направити зусилля на реформування сектора безпеки, для проведення операцій з підтримки миру будуть потрібні цивільні особи з комплексом знань і навичок, що традиційно обіймають посади в контролюючих органах, органах інституціонального будівництва й контекстуалізації сектора безпеки. Мова йде не тільки про правопорядок, але й про верховенство права, і, що особливо важливо, про те, яку роль відіграє сектор безпеки в розхитуванні позицій верховенства права або в їхньому зміцненні.

Щоб реформування сектора безпеки пройшло успішно, необхідно, щоб ДПКО й інші зрозуміли, що мова не йде винятково про припинення військових дій і встановлення порядку. Мова йде про гарантування тривалої безпеки для співтовариств. Це спричиняє ступінь політичного зобов'язання перед місцевими структурами, ризикованого й захоплювального одночасно. Успішна реформа сектора безпеки є основою для залучення до влади місцевих співтовариств, будь то виконавча влада, законодавчий орган, судова влада, цивільне суспільство й

²¹ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, December 2001.

²² Документ ООН, *A more secure world: Our shared responsibility* (Більш безпечний світ: наш загальний обов'язок), Група високого рівня по загрозах, викликах і змінах, 1 грудня 2004 р.

²³ Day G. and Freeman C., "Policekeeping is the key: Rebuilding the Internal Security Architecture of Post War Iraq", *the International Attitudes(relations)*, 79 (2), 2003, p. 341.

особливо екс-воюючі сторони. У цьому процесі ДРКО й інші повинні набути досвіду у мистецтві активності й стриманості при досягненні своїх цілей.

Цей процес складний і вимагає інтегрованої й комплексної програми дій усього широкого спектра установ із самого початку проведення операції з підтримки миру. Неправильні рішення перших днів такої операції призведуть до пагубного й дорогого ефекту в наступний час. Через широкий діапазон інтересів і складність завдань реформування сектора безпеки обов'язково є справою місцевих зацікавлених сторін. У ситуації, коли департамент операцій з підтримки миру відіграє провідну роль у запобіганні кризи/конфлікту й керуванні, він обов'язково буде першим серед рівних. Однак, щоб успішно виконувати свої завдання з реформування сектора безпеки, йому необхідні істотні перетворення. Також йому варто поліпшити планування й координацію своєї діяльності в сфері реформування сектора безпеки до початку й під час проведення операцій з підтримки миру з такими партнерами, як агентства з питань розвитку, регіональні організації й у більш широкому масштабі – співдружність ООН.

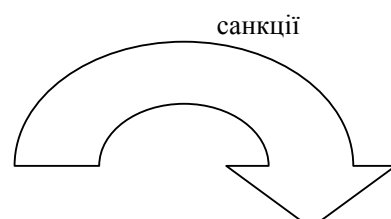
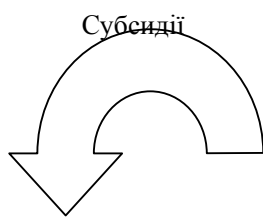
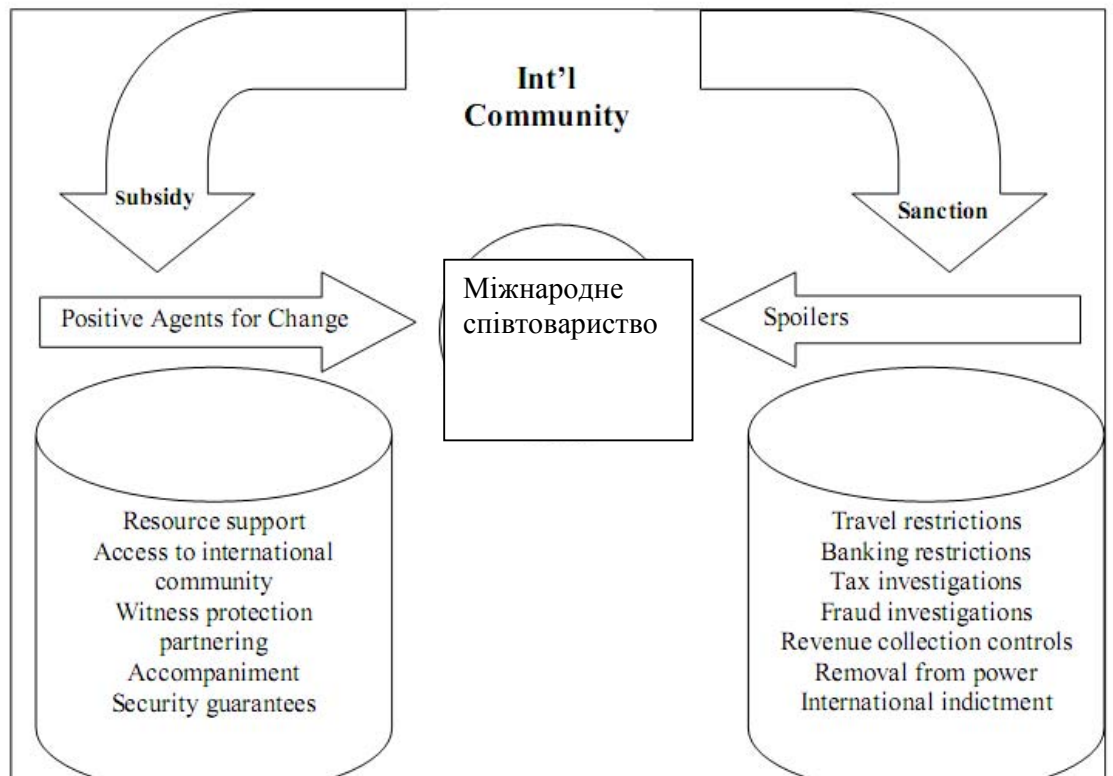
Золоте правило в будь-якій діяльності розвитку таке: приймаюча країна/організація/людина повинні відчувати законність управління процесом, самоврядування, політичний контроль і спроможність приймаючої сторони брати участь у виробленні політичних рішень щодо діяльності, пов'язаної з розвитком. Ніде це не виявляється більшою мірою, ніж в галузі сектора безпеки й інструментах примусової влади держави. Тому, якщо департамент операцій з підтримки миру збирається почати операцію з підтримки миру в рамках процесу реформування сектора безпеки, йому потрібно прийняти той факт, що поділ політичного контролю повинен відбутися на початкових етапах процесу й бути реальним, щоб мати довгостроковий ефект. Крім того, мало одного бажання департаменту ДРКО розділити контроль над процесом реформування сектора безпеки, у нього повинні бути практичні ресурси й політичне бажання перешкоджати й/або санкціонувати спойлерів як усередині, так і поза процесом.

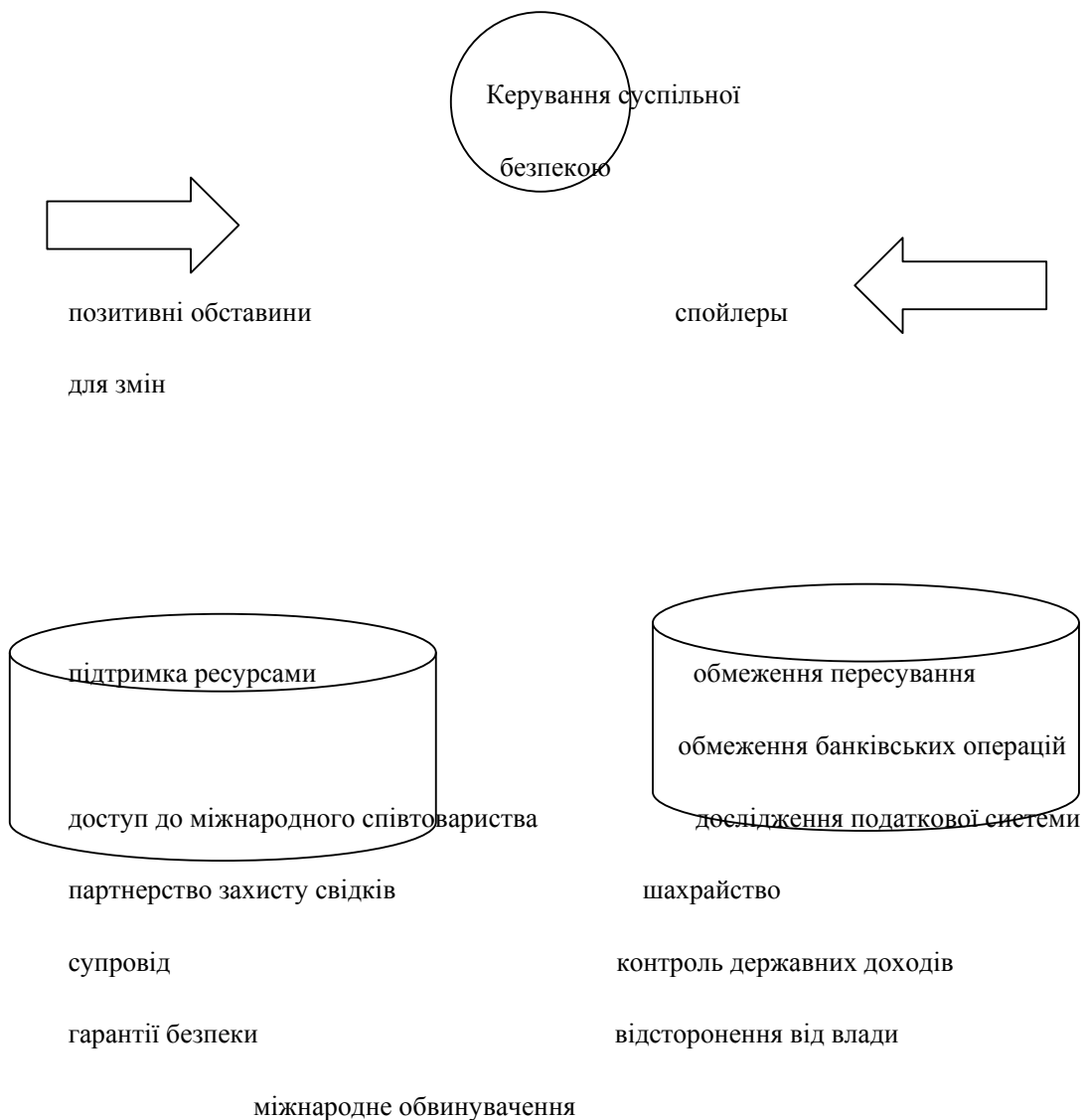
Як тільки приймаються ці положення, необхідно починати планування операцію з підтримки миру. У цей час, департамент операцій з підтримки миру в значній мірі задіяний у процесі реформування сектора безпеки, як сказано у визначенні 1995 року, на відміну від визначення 2005 року. Стратегічне планування процесу реформування сектора безпеки в операціях з підтримки миру вимагає більшої інтеграції між зростаючим числом акціонерів і партнерів. За межами більш широкої співдружності ООН, ДРКО повинен урахувати створення постійних можливостей для комплексного планування, що охоплює співдружність ООН, держави-члена, «зацікавленої» держави, агентства з питань розвитку, міжнародних фінансових установ, неурядових організацій, корпорацій тощо.

Місьцеве самоврядування (створення відповідної місцевої політичної влади для управління суспільною безпекою)

Якщо місцеве самоврядування – це інший спосіб заявити про місцеву політичну владу або контроль, тоді іноземні втручання вимагають мандата й розроблених операцій для передачі політичної влади місцевим структурам на ранніх етапах, але зберігають вищі виконавчі й законодавчі привілеї, а також ряд відповідних ситуації інструментів.

Досвід обмеженої зони охоплення й сильної виконавчої влади офісу верховного представника в Боснії й Герцеговині може надихати. Незважаючи на невелику кількість серйозних перешкод, це іноземне втручання не тільки забезпечує політичний простір для створення «місцевого самоврядування», але й зберігає повноваження, необхідні для відсторонення від роботи посадових осіб, запідозрених у розхитуванні позицій верховенства права, і, таким чином, нормального управління суспільною безпекою. Таким чном, ОВП пропонує спойлерам «мотузку, щоб повіситися» і створює позитивне середовище для змін, достатній простір для проведення дійсно життєздатних і представницьких процесів і структур управління суспільною безпекою. З огляду на війну в Боснії й Герцеговині й специфічні обставини МООНБГ сил прикриття ООН й ОВП стосовно настільки експансивних втручань як місія UNTAET, УНМІК, Соломонові Острови й Ірак, слід зазначити недолік концепції операцій для планування більш складного набору механізмів передачі управління суспільною безпекою від іноземних структур місцевим органам самоврядування. Поточні механізми передачі перебувають у швидкій передачі, у якій іноземні й місцеві партнери мають все або нічого. Це – неадекватне рівняння.





Крім того, якщо міжнародні втручання повинні тривати після бойових дій і встановлення правопорядку, і в такий спосіб сприяти просуванню й розвитку відповідної місцевої політичної влади в сфері управління суспільною безпекою, потрібно комплексне поняття операцій для проведення реформування сектора безпеки, що охоплює, але не обмежується наступним:

- 1) установлення виконавчого цивільного контролю й управління замислом операції: національна/суспільна координація безпеки, галузеві міністерства;
- 2) установлення законодавчого контролю й керування замислом операції;
- 3) створення замислу операцій у сфері розвитку оборонних сил;
- 4) створення замислу операцій у сфері розвитку поліцейської служби;
- 5) створення замислу операцій у сфері судової служби;
- 6) створення замислу операцій у сфері розвитку виправних служб;

7) створення замислу операцій у сфері розвитку розвідслужб;

8) створення замислу операцій РДР;

9) створення замислу операцій санкцій і субсидій

Акроніми й скорочення

AUS – Advisory Unit on Security (УНМІК, O/SRSG) – Консультативний підрозділ з питань безпеки (УНМІК, офіс спеціального представника Генерального секретаря ООН)

COMKFOR – Commander KFOR - командуючий силами КФОР

DDR – Disarmament, Demobilisation and Reintegration – Роззброювання, демобілізація й реінтеграція (РДР)

DFID – Department for International Development – Департамент міжнародного розвитку (ДМР)

DPKO – Department of Peacekeeping Operations – Департамент ООН з проведення операцій з підтримки миру

DSRSG – Deputy Special Representative of the Secretary General – заступник спеціального представника Генерального секретаря

EAR – European Agency for Reconstruction – Європейське агентство з реконструкції

IOM – International Organisation for Migration – Міжнародна міграційна організація

JSEG – Justice Sector Advisory Group – Консультативна група сектора правосуддя

K-Albanian – Kosovar Albanian – косовські албанці

KCBP-SG – Kosovo Community Based Policing Steering Group - Місцева координаційна група Косово з питань поліції

KFOR – Kosovo Force – Сили Косово, КФОР

KLA – Kosovo Liberation Army – Визвольна армія Косово, ВАК

KPC – Kosovo Protection Corps – Корпус захисту Косово

ПСК – Kosovo Police Service – Поліцейська служба Косово

KSAG – Kosovo Security Advisory Group – Консультативна група Косово з питань безпеки

K-Serb – Kosovar Serb – косовські серби

LSC&CPC – Local Community Safety and Crime Prevention Council – Рада місцевої суспільної безпеки й запобігання злочинів

LDK – (Democratic League of Kosovo) – Демократична ліга Косово

МАСР – Military Aid to the Civil Power – Військова допомога цивільній владі

NATO – North Atlantic Treaty Organisation – Організація Євроатлантичного договору, НАТО

PDK – (Democratic Party of Kosovo) – Демократична партія Косово

PISG – Provisional Institutions of Self-Government (Kosovo) – тимчасові установи самоврядування (Косово)

OPM – Office of the Prime Minister – офіс прем'єр-міністра

OPS – Office of Public Safety – офіс суспільної безпеки

SRSR – Special Representative of the Secretary General – спеціальний представник Генерального секретаря

SSDAT – Security Sector Development Advisory Team – Консультативна група розвитку сектора безпеки

UNDP – United Nations Development Programme – Програма розвитку ООН, ПРООН

UNIAMK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – Місія ООН у Косово, УНМІК

УНМІК-Р – УНМІК Police – Поліція УНМІК

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Brahimi, L., The Rule of Law at Home and Abroad, The Dag Hammarskjold Lecture, Uppsala University, 2002.

2. Dahrendorf, N., A Review of Peace Operations: A Case for Change (Kosovo, East Timor, Sierra Leone, Afghanistan), Contributor, Conflict, Security and Development Group, King's College London, February 2003.

3. Day, G. and Freeman, C., “Policekeeping is the key: Rebuilding the Internal Security Architecture of Post War Iraq”, International Affairs, 79 (2), 2003.

4. Department for International Development, Understanding and Supporting Security Sector Reform, London, 2002.
5. Durch, W., "Picking up the Pieces: UN's Evolving Role in Post-Conflict Roles", The Washington Quarterly, Autumn 2003.
6. Feil, S., "Building Better Foundations: Security in Post Conflict Reconstruction", The Washington Quarterly, Autumn 2002.
7. Gareth Evans et al, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, The International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
8. Hansen, A., "From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations", The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper No. 343, 2002.
9. ICG, "Collapse in Kosovo", International Crisis Group, Europe Report No. 155, Pristina/Belgrade/Brussels, 22 April, 2004.
10. Kosovo Standards Implementation Plan (KSIP), 2004.
11. O'Neill, W., Police Reform and Human Rights, A Hurist Document, New York, July, 2004.
12. O'Neill, W., "Statement to 'Arria Meeting' on 'Justice and the Rule of Law: the Role of the United Nations'" The Security Council, 30 September, 2004.
13. Orr, R., "Governing when Chaos Rules: Enhancing Governance and Cooperation", Washington Quarterly, Autumn, 2002.
14. Hood, L., "The UN must let talent rise", International Herald Tribune, 13 August, 2004.
15. OECD, The DAC Guidelines, Helping Prevent Violent Conflict, 2001.
16. OECD, Security System Reform and Governance, Policy and Good Practise, 2004.
17. Peake, G., Policing the Police: Police reform experience in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia, Saferworld, 2003.
18. Perito, R. and Dziedzic, M., Building Capacity for US Stability Operations: The Rule of Law Component, United States Institute of Peace, Special Report 118, April, 2004.
19. Perito, R., Where Is The Lone Ranger When We Need Him, 2004.
20. Rees, E., Light Blue: Public Perceptions of Public Security and Police Performance in Kosovo, UNDP Kosovo, June, 2004.

21. Rees, E., UNDER PRESSURE: FALINTIL - Forças de Defesa de Timor Leste, Three Decades of Defence Force Development in Timor Leste 1975 - 2004, Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2004.
22. UN Document, Security Council Resolution 1509, S/RES/1509 (2003), 19 September, 2003.
23. UN Document, Comprehensive review of the whole question of Peacekeeping Operations in all their aspects, Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, 28 March, 2003, A/57/767.
24. UN Document, Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia, 10 September 2004, S/2004/725.
25. UN Document, Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia, 17 December, 2004, S/2004/972.
26. UN Document, Justice and Security Sector Advisory Mission Report -Kosovo, UNDP (BCPR), March, 2004.
27. UN Document, A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 1 December, 2004.
28. UN Document, Strengthening the Rule of Law; Report of the Secretary General, A/59/402, 1 October, 2004.
29. UN Document, The Rule of Law and Transitional Justice in conflict and post conflict societies, Report of the Secretary General, S/2006/616, 23 August, 2004.
30. UNDP, The Rise of the Citizen, Challenges and Choices, UNDP Human Development Report - Kosovo 2004, September, 2004.
31. International Post-Conflict Policing Operations: Enhancing Co-ordination and Effectiveness, Conference Proceedings, Wilton Park, 26 - 30 January, 2004. International Policing Unit, Foreign and Commonwealth Office; Centre for International Co-operation and Security, University of Bradford; and Wilton Park.

ЧАСТИНА ІІІ.

ЗАСНУВАННЯ СТРУКТУР МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

РОЗГОРТАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ерік Схейс, Гордон Пік¹

Вступ

Коли два висловлювання є однаково правильними й суперечними, це викликає деякі концептуальні питання й найчастіше обумовлює виникнення майже непереборних практичних перешкод. Такий парадокс небезпечний для процесу реформування сектора безпеки (РСБ) у питанні трактування поняття «місцеве самоврядування», беручи до уваги два наступні твердження, що порівняльно правдиві: (1) ініціативи РСБ повинні бути «самокеровані», щоб реформа вдалася, і (2) попередні дії представників місцевого самоврядування визначають потребу в РСБ як першочергову². Юридична чинність першого твердження незаперечна, оскільки зусилля реформи повинні бути такими, щоб представники місцевого самоврядування не тільки пасивно приймали їх, але й активно підтримували. У той же час реформа необхідна, бо конфлікт спалахує й/або рівень злочинності й насильства досягають неприпустимих рівнів через нездатність місцевих структур забезпечити надійне й безпечне середовище, у якому шануються цивільні права. З огляду на цей «гордіїв вузол», здається розсудливим почати переглядати й переосмислювати поняття «місцеве самоврядування» РСБ, щоб це поняття могло зіграти значиму роль у формуванні політики й планування й у такий спосіб розв'язати парадокс³. Більше часу й уваги повинно бути

¹ Ерік Схейс - консультант з питань реформування сектора безпеки. Гордон Пік - співробітник Міжнародної академії миру. Їх сумісне видання - *Arresting Insecurity: Security Sector Reform Policy and Practice*, Lynne Reiner.

² Обґрунтування необхідності в центрованому «місцевому самоврядуванні» для успішного планування РСБ, см.: OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, Paris, 2004, p. 5, 12.

³ Слід чесно відмітити, що спроба реанімувати ідею «місцевого самоврядування» може виявитися дуже проблематичною, оскільки саме поняття «місцеве самоврядування» критикувалося як концептуально незв'язне (Див., наприклад, James Boughton і Alex Mourmouras, *Is Policy Ownership an Operational Concept?* Briefs of International Currency Fund WP/02/72, 2002). У документі стверджується, що поняття «місцеве самоврядування» неоднозначне і невизначене з ряду причин, серед яких: (1) його не можна дослідити; (2) ознаки його існування непрямі і, в кращому разі, недостатні; (3) поняття динамічне і, отже, є метою, що безперервно змінюється; (4) у будь-якої політики є безліч незіставних потенційних власників, не всі з яких можуть або погодяться на будь-який єдиний результат; і (5) уряди різномірні, навіть якщо припустити, що є один відповідний рівень уряду. Кожний з цих узятих окремо висновків припускає, що можливість встановити «місцеве самоврядування» вельми проблематична. Зібравши всі ці думки воедино, здається, що ідея «місцевого самоврядування» не може бути концептуально відроджена.

присвячено розумінню, яке «самоврядування» підтримується, кого представляють його «виконавці», кому і як вони підзвітні.

Документ стверджує, щоб розплутати протиріччя поняття «місьцеве самоврядування» РСБ, необхідно, по-перше, ідентифікувати споживача РСБ. Програма РСБ може мати багато потенційних «споживачів», але необхідно прийти до угоди, хто з них може бути останнім. Не знаючи точно «для кого» програма або план РСБ створюється й здійснюється, питання про місьцеве самоврядування представляється недоречним⁴. Як тільки питання «РСБ для кого?», як мінімум, знайде адресата, стає можливим визначення відповідного «виконавця(ів)», на якому етапі програми РСБ ці «виконавці» можуть починати діяти і кому вони підзвітні.

По-друге, політиці РСБ, можливо, доведеться скоріше не ігнорувати, а визнати той факт, що здійснюючі місьцеве самоврядування установи безпеки налаштовані відносно реформи скептично й пручаються їй. Фактично, часто може виявитися, що виконавці місцевого самоврядування не тільки пручаються реформі, але є також й антидемократичними за своєю ідеологією й на практиці. Тому політиці РСБ доведеться визнати, що вищезгадані виконавці можуть виявитися марними зацікавленими сторонами, і повинні сприйматися як група суб'єктів, серед яких багато хто розцінює реформу як прямий виклик їхній владі, що забезпечує засоби для існування й можливість діяльності. Крім того, аналітикам політики РСБ слід визнати, що опір реформі може також бути інституціональним, що відбувається з організаційних культур, структур і звичайного розпорядку, установленого в установах. Далі, поряд з «офіційними» установами, що піддаються реформуванню, часто співіснують структури з конкуруючими «неофіційними секторами/установами безпеки», що володіють більшою популярністю й самоврядуванням. Виникнувши через очевидні невдачі або несправедливість із боку офіційного сектора безпеки, ці неофіційні суб'єкти можуть чинити опір спробам реформування.

Третя частина документа припускає, що для одержання кращої оцінки потреб виконавців місцевого самоврядування, може послужити визнання того, що необхідний для них темп реформування може не збігатися із запропонованим міжнародними організаціями. Хоча може бути доцільно проігнорувати таких виконавців і згодом нав'язати реформу, незначні й нестійкі результати більшості міжнародних програм РСБ можуть частково включати подібні розбіжності потреб й очікувань.

У четвертій частині документа ретельно досліджується складне питання – як бути, якщо побажання й бажання виконавців місцевого самоврядування не відповідають тому, що може або повинне прийняти міжнародне співтовариство. Мали місце випадки, коли запити виконавців були необґрунтованими, і міжнародне співтовариство не повинне було їх приймати, або коли вони просили кошти для здійснення програми РСБ, при цьому володіючи всім необхідним. Також

⁴ Існує пряма залежність між знанням того, хто є споживачем програми РСБ і розробкою відповідної методики, що визначає успіх програми.

можуть виникнути ситуації, коли вищезгадані виконавці активно перешкоджають активізації процесу реформування, оскільки він загрожує їхнім власним інтересам, роблячи невирішеним питання про можливість й обов'язки міжнародного співтовариства.

П'ята й заключна частина становить кілька проміжних проектів РСБ для ілюстрації методів, за допомогою яких місцеве самоврядування було й може бути введено в дію. Шляхом терплячого й докладного аналізу організаційної культури й ритму змін, ґрунтуючись на розумінні того, що прийняття місцевого самоврядування може позначати відхилення від попереднього планування, автори на основі запропонованих прикладів показують, що проекти РСБ, погоджені з реальністю, можуть привести до позитивних результатів. Були наведені обґрунтування зовсім різних типів процесу реформування при наявності одного загального елемента: всі запропоновані проекти реформування значно обмежені, розміряні й помітно менш честолюбні, у порівнянні зі задуманими. В одному випадку проект був навіть відхилений через розважливу помірність!

Споживачі й виконавці: РСБ для кого?

У РСБ є багато різних можливих споживачів – окремі або разом узяті агентства безпеки, міністерства виконавчої влади, регіональні організації, міжнародні донори, громадськість, що знаходяться в складних умовах, персонал, задіяний у секторі безпеки, уразливі національні меншини, біженці й внутрішні змушені переселенці, окремі громадяни тощо. Від чого істотно залежить РСБ, так це від того, ким є її основний споживач(чі). У кожного споживача РСБ будуть різні потреби й інтереси, що припускає створення різних програм РСБ, які реалізують різні політичні погляди, різні стратегії й підходи. Кожен з перерахованих суб'єктів може бути правомірним споживачем, проте, інтереси міжнародного донора, насамперед, що беруть участь, наприклад, у вирішенні проблем тероризму або незаконного обігу наркотиків, можуть не збігатися ні з інтересами демократично обраного уряду країни, що розвивається, ні з інтересами відповідної багатонаціональної регіональної групи. Хто врахує побажання батьків, що живуть у виснажених злочинами околицях і прагнучих до надійності й безпеки для себе й своїх дітей? Потреби реформування керівного апарата агентства безпеки, становище якого досить міцне, може не відповідати ні потребам колишнього визвольного руху на національній основі, що прагнуло до територіальної автономії, ні потребам правлячої сторони. Таким прикладом може бути ситуація, коли те або інше агентство безпеки прагне утримати або закріпити контроль після неохочої згоди на мирну угоду з політичними конкурентами.

Кого або що представляють із себе споживачі, у свою чергу, визначає виконавця(ів) місцевого самоврядування, з огляду на, що тільки первинний бенефіціарій⁵ (або бенефіціарії), по-перше, може ідентифікувати й знати свої потреби й інтереси, і, по-друге, може вирішити чи була

⁵ Отримувач коштів, певних послуг і т.п.

реформа успішною, чи залежала вона від тих потреб й інтересів, які були задоволені. Мова не йде про встановлення безпосередніх відносин між споживачем і виконавцем, хоча такі відносини можуть виникати дуже часто. Відносини між споживачем і виконавцем значно ускладнюються, коли вторинні й проміжні споживачі РСБ включаються в рівняння, що неминуче. Стан погіршується, коли увага звертається на установи-посередники (і їхню організаційну динаміку), що визначають, які потреби й інтереси бенефіціарія повинні бути задоволені.

Складність визначення остаточного споживача програми РСБ не спростовує потребу ідентифікувати цього споживача. Викликає жаль той факт, що більшість обговорень РСБ замовчують «для кого» розробляються програми РСБ⁶. Фактично у літературі важко знайти переконливий аналіз «для кого» призначена РСБ, і, відповідно, відсутні розумні методи ідентифікації виконавців місцевого самоврядування.

Ще більш проблематичним виявляється істотна реальна розбіжність між міжнародними постачальниками РСБ і її одержувачами в питанні про те, хто може бути споживачем РСБ. КДГР/Комітет допомоги в галузі розвитку нещодавно завершив дослідження сприйняття РСБ країнами, що не є членами КДГР, і отримані результати виявилися досить повчальними⁷. Дослідження показало, що в більшості країн-одержувачів РСБ сприймається як «керований іноземними суб'єктами, часто політичний процес»⁸. У більшості цих випадків реформа виявляється більш пов'язаною з «поширенням західних норм і методів для управління установами безпеки»⁹ всупереч пріоритетам місцевого населення, які бажають конкретних удосконалень безпеки у «фізичному значенні»¹⁰. Такі відомості не тільки беруть під сумнів прихильність міжнародного співтовариства поняттю «місцеве самоврядування», але також припускають, що, з погляду народу-одержувача, остаточним споживачем РСБ є громадяни, які живуть і працюють у районах і співтовариствах і налаштовані на конкретне реальне підвищення їхньої фізичної безпеки. Якщо жителі району повинні бути споживачами РСБ, вони також повинні бути визнані одними з основних виконавців місцевого самоврядування процесу реформування сектора безпеки.

Місцеве самоврядування: неіснуюча реальність політичної риторики

⁶ Про те, що довгождані зміни, нарешті, назріли, свідчить публікація ДМР (*Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*, 2005г.), в якій заявлено, що «хороше управління секторами безпеки і правосуддя - основні «послуги», які відповідальні держави повинні надавати своїм громадянам» (стор. 11). Не дивлячись на цю заяву, ДМР коливається між визначенням РСБ як програми правління і тієї, що направлена на поліпшення фізичного добробуту населення. Коли був запропонований список цілей РСБ, «безпека як основне право бідних», наприклад, опинилася тільки на третьому місці з восьми.

⁷ OECD/DAC, *A Survey of Security System Reform and Donor Policy: Views from Non-OECD Countries*, Paris, 2004.

⁸ Там же, с. 3.

⁹ Там же, с. 11.

¹⁰ Там же, с. 12. Дослідження також стверджує, що поточний порядок дій РСБ і розроблених нею програм, не дивлячись на зворотні теоретичні твердження, «не відображає місцеві потреби, пріоритети і обставини», с. 4.

Незважаючи на труднощі визначення «для кого» розробляється й здійснюється РСБ, залишається правдивим твердження, що для успіху реформи ініціативи РСБ повинні належати місцевому самоврядуванню, і безсумнівною є основна значимість місцевого самоврядування для програми РСБ. Відкритим для обговорення залишається, те, як програми реформування можуть вводити в дію поняття самоврядування значимим й ефективним шляхом. На жаль, поняття «місьцеве самоврядування» у тому вигляді, як воно концептуалізовано на сьогоднішній день, є швидше інструментом ораторського мистецтва, ніж фактичним керівництвом для впровадження¹¹. Критики також відзначають, що «самоврядування часто стверджується як у політичних, так і в економічних процесах перехідного періоду, хоча його значення часто незрозуміле й може спричинювати скоріше психологічний, ніж політичний ефект»¹².

Як у цей час пояснюється в політичній документації РСБ, рамкових і керівних документах, існує, принаймні, шість концептуальних і практичних причин того, чому місьцеве самоврядування не відповідає дійсності. По-перше, з огляду на їхнє роз'яснення поняття «місьцеве самоврядування», як заклик до «спільного процесу», у якому потреби «всіх акціонерів» «адресовані», прихильники політики РСБ припускають, що виконавці місцевого самоврядування будуть імпліцитно приймати процес РСБ¹³. Проте, у багатьох випадках, виконавці місцевого самоврядування, найімовірніше, будуть пручатися реформі, ніж вітати її, оскільки саме вони здійснюють керівництво установами, які піддаються зміні¹⁴. Хоча переваги змін можуть здаватися безперечними стороннім, керівники або співробітники цієї установи можуть не сприймати їх такими. Місцеві виконавці в галузі збройних сил, поліції й інших установ можуть і найчастіше розцінюють зміни як прямий виклик їхній владі, засобам до існування й діяльності¹⁵.

По-друге, порядок дій РСБ припускає одностайні наміри, добродійність і самовідданість з боку виконавців місцевого самоврядування в надії, що консенсус політичних поглядів відносно майбутнього сектора безпеки може бути досягнутий у виснажених конфліктом, постконфліктних, уражених конфліктом й/або злочинами й насильством країнах¹⁶. Той факт, що такий консенсус ніколи не досягався в будь-якій західній або демократичній країні, не зменшує оптимізму, з яким його прихильники проголошують своє утопічне бачення. Так само може виявитися ідеалістичним і непрактичним звернення до потреб «всіх акціонерів», не беручи до уваги, що вони можуть прийти

¹¹ Див.: Wilfried Schärf, *African Security via Police, Justice, and Intelligence Reform*, In *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa*, у Chris Ferguson / Jeffrey Isima. Ed.), The Worldnet of the Help to Reform of Sector of Safety, 2004.

¹² Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Authority and State-Building*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹³ Див.: визначення OECD/DAC в *Security System Reform* (с. 13), «загальна умова, за допомогою якої можуть бути чітко сформульовані і адресовані потреби і думки всіх акціонерів».

¹⁴ Thomas Carothers, *Promoting Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge, Democracy and Rule of Law Project*, № 34, 2003, с. 9. Конкретные примеры сопротивления исполнителей местного самоуправления изменениям, см. в: *Central Asia: The Politics of Police Reform*, 2002.

¹⁵ Керівництво федеральної поліції в Аргентині або різні військові державні поліцейські служби в Бразилії чинили опір і продовжують чинити опір поліцейській реформі.

¹⁶ OECD/DAC, *Security System Reform* (с. 12): «Принципи, що стоять за програмами РСБ повинні бути прозорі і узгоджені зі всіма акціонерами».

до «згоди» відносно сьогодення або майбутнього значення РСБ, причому це можуть виявитися акціонери, що поділяють антидемократичні принципи¹⁷.

Глибоко політична природа РСБ, її роль у зміні й перерозподілі існуючої динамічної рівноваги сил, визначенні переможців і переможених, також просто опускається в політичних документах. Реформа «завжди буде оцінюватися внутрішніми суб'єктами (цивільними групами, політичними лідерами, що управляють [установами сектора], внутрішніми й міжнародними реформатори) за тим, наскільки вона перерозподілить контроль і владу відповідно до критеріїв правосуддя й ефективності»¹⁸. Це положення, дійсно, може бути правильним, якщо «контроль» над установами сектора безпеки сприймається як гра з нульовою сумою між конкуруючими інтересами й/або як питання персоніфікованої політики. Сприйнята вигода для однієї групи, сторони або особистості неминуче вважалася б втратою для будь-якої іншої¹⁹. У таких випадках можливість спроектувати «згоду» більш ніж ілюзорна.

По-третє, політика РСБ припускає, що офіційні виконавці місцевого самоврядування діють як хазяї середовища безпеки. Головним зобов'язанням є переконання населення в щирості, довговічності і ймовірній ефективності процесу РСБ. Цей процес ще більш складний, якщо сектор безпеки довго асоціювався з окупацією й репресіями, а неінституціональні й неформальні механізми безпеки пускають сильні й ефективні корені як противник офіційному сектору безпеки. Неофіційні системи безпеки є особливо міцними у випадках, де інфраструктура офіційного сектора – неіснуюча, надзвичайно слабка й слабо інституціалізована. У кожному разі, існують умови, у яких проходить РСБ, з їхніми довгими історіями й глибокими традиціями для вирішення суперечок без звернення до офіційних органів²⁰. Ініціативи в галузі реформування, націлені на зміну рівноваги сил між офіційними й неофіційними секторами шляхом посилення поліції, збройних сил й/або системи суду, можуть зустріти активний опір. Може спостерігатися набагато більше бажання змінити тих, хто забезпечує безпеку, і зовсім небагато реального ентузіазму

¹⁷ Ця ідеалістична напруга у порядку дій РСБ може відбутися із-за розуміння РСБ як, перш за все, ряду політичних рекомендацій, а не як політичного заходу; основні питання – кому належить влада і як нею розпоряджаються – були розглянуті: Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, DCAF Occasional Paper 2005, p. 14.

¹⁸ Marina Caparini, Otwin Marenin, “Process and Progress in the Reform of Policing Systems” / Marina Caparini, Otwin Marenin (Eds.), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress*, DCAF, Geneva, 2004, с. 329.

¹⁹ У цьому контексті цікаво звернути увагу, що однією з імпліцитних цілей плану РДР є позбавлення придбаної влади певної групи виконавців «місцевого самоврядування».

²⁰ В Африці «80-90% всіх суперечок в селах проходять через загальноприйняті судові процеси» (Wilfried Schdrgf, *African Securit*, p. 62), і це свідчить про те, що істотні елементи африканського цивільного суспільства, ймовірно, коливалися б в плані підтримки судової реформи, незалежно від того, наскільки глибоко процес «управлятиметься» національними урядами, оскільки у будь-якому випадку така реформа порушить їх владу. Брініар Ліа визначає подібні труднощі, що з'явилися перед палестинськими силами безпеки, як результат ізраїльсько-палестинських проблем після процесу в Осло в 1990-х. Оскільки структури місцевого самоврядування приймали поступову відповідальність за безпеку територій, переданих Палестинській автономії, вони зіткнулися з укоріненими і підтримуваними співтовариством неофіційними механізмами безпеки. Часто їм доводилося працювати з такими механізмами і пробувати кооптувати їх, щоб включити їх в законні рамки (Brynjar Lia, *Building a Police Without a State*, Branch of the humanities, Oslo, 2003, p. 121-142).

змінити існуюче співвідношення влади. Такий опір може зруйнувати зусилля реформи, незалежно від процесу самоврядування за допомогою офіційних «національних» владних структур.

По-четверте, поточний порядок дій РСБ ігнорує необхідність підтвердження необхідності змін відповідним досвідом і підтримкою змін у межах існуючих організацій й установ безпеки²¹. Навіть необхідність в офіційному прийнятті реформ й, таким чином, реалізації їх як «місцево самокерованих» керівництвом установ сектора безпеки й цивільних політичних суб'єктів, що аналізують значимі зміни крізь призму внутрішньо диференційованої й неоднорідної організації, – складне зусилля, що віднімає багато часу, що вимагає розуміння внутрішньоорганізаційної динаміки, а саме – «зразка ціннісних зобов'язань, незадоволеності інтересів, залежності від влади й можливості діяти», що існує²² в будь-якій установі.

Усі ці інтереси й залежність від влади в межах установи мають на увазі існування низки виконавців місцевого самоврядування, більшість з яких може бути схована в самій організації, а інші – можуть конкурувати один з одним. Ідеалістичним і наївним виявиться припущення, що кожного «виконавця» у межах установи сектора безпеки можна легко ідентифікувати, не говорячи вже про припущення щодо однорідності інтересів у межах організації.

По-п'яте, програма РСБ недостатньою мірою додає ваги неофіційному вдосконалюванню установ сектора безпеки. У багатьох випадках порядок дій РСБ, здається, націлений на фундаментальну культурну зміну цінностей і принципів, на підставі яких формуються й реанімуються установи сектора безпеки. Ці зміни на практиці досить важко здійсненні, для їхньої реалізації можуть знадобитися роки²³. У цьому значенні реформа – не виняткове питання законів, правил, інструкцій й офіційно встановлених заходів, а повне перетворення мислення й моделей поведінки; прийняття різних пояснень і принципів судження; і, нарешті, установлення нових цінностей і звичок. Розходження між секторами безпеки – чи є вони «демократичними й авторитарними... – буде знайдено не в їхніх організаційних структурах – бюрократичних за формою й функцією ..., а в їхніх неофіційних культурах, їхніх зобов'язаннях і формах прийняття рішень, поведінці, які відбивають демократичні норми»²⁴. Отже, не слід недооцінювати існування й обґрунтування організаційної неофіційної культури (культур). Більше того, у найкращому разі

²¹ Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Authority and State-Building*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

²² Установи сектора безпеки у всьому світі мають тенденцію до консерватизму, співпраці з виснаженими організаціями, що не довіряють ініціативам реформи і змінам, що чинять опір, що істотно ускладнює ситуацію в секторі безпеки. Див.: Michael Brzoska, "The Concept of Security Sector Reform" / Wulf (Eds.), 2000, p. 11. См.: R Greenwood, C.R. Hinings, "Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism", *The Academy of Management Review*, Ed. 21 №4, 1996, p. 1042. Характеристика трьох методів зміни управління представлена в роботі: Anthony Mento, R. Jones, W. Dirndorfer, "A Change Management Process: Grounded in both Theory and Practice", *Journal of Change Management*, Ed. №1, 2002, p. 45-59.

²³ Otwin Marenin, "United States Police Assistance to Emerging Democracies", *Protection and Society*, № 8, 1996, p. 154.

²⁴ Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems*, p. 64.

твердження про наявність прямого взаємозв'язку між неофіційною культурою організації й будь-якою групою виконавців місцевого самоврядування виглядає досить проблематично.

По-шосте, навіть якщо виконавці місцевого самоврядування можуть бути легко визначені, програма РСБ припускає наявність у них організаторських здібностей і можливості підтримати реформу. Труднощі цього припущення в тому, що процес реформування часто відбувається в обстановці з недостатньо інституціоналізованим сектором безпеки, якщо такий взагалі існує. Практично в кожному разі РСБ, установи сектора недостатньо фінансуються й погано оснащені, не відповідають жодному з незліченної кількості кинутих викликів, не говорячи вже про спроможність провести системний процес реформи самостійно й/або управляти ним. Треба прагнути до створення такого сектора безпеки, що функціонує відповідно до певних адміністративних правил й інструкцій, заснованих на чітко викладених законах, що він у достатній кількості укомплектований підготовленим персоналом, здатним вдихнути життя в інституціональну основу²⁵. Проте, на сучасному етапі бракує не тільки кваліфікованого персоналу, здатного здійснити рутинні операції, але також і людського капіталу, необхідного для спрямування зусиль реформи з метою розробити стратегічне бачення в межах окреслених бюджетних обмежень. Питання – як програма РСБ повинна бути «місцево самокерованою», якщо передбачені виконавці не мають необхідних навичок, – до кого повинні все-таки звернутися прихильники політики РСБ.

Реалізація впровадження, а не місцевого самоврядування: повідомлення з регіонів

Заява, що розуміння політикою РСБ місцевого самоврядування здається невідповідним складностям реальних ситуацій РСБ, також визначено моделями, за допомогою яких впроваджується РСБ. Хоча проголошується, що при впровадженні варто дотримуватися принципу місцевого самоврядування, як указує недавнє дослідження КДГР /Комітету допомоги в галузі розвитку, практики РСБ часто звертають небагато уваги на політичні розпорядження²⁶. Такий підхід і його результати, однак, здаються ненадійними, зарозумілими й слабо закріпленими в дійсності, як і політичні розпорядження, які справедливо критикуються й ігноруються виконавцями.

²⁵Andrew Cottey, Tim Edmunds, Anthony Forster, *“The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in post-communist Europe”*// Democratic Control over Armed Forces in Postcommunist Europe, The Organization Palgrave, London, 2002, p. 4-6.

²⁶ Див.: OECD/DAC, *A Survey of Security System Reform*: «Дуже небагато країн мають комплексні програми РСБ, які відповідають політичному визначенню ОЭСР/Комітету допомоги у області розвитку. Реформами рідко управляє всеосяжна стратегічна структура, побудована на основі всестороннього і об'єднуючого поняття суспільної безпеки або практично пов'язана з ширшим урядовим плануванням і бюджетними процесами з метою сприяти посиленню управління» (стор. 6). Враховуючи факт неспівпадання плану з політичними заявами, питання про відповідність реальності політичних розпоряджень РСБ здається відкритим і спірним.

Визнаючи, що керівні принципи політики можуть не відповідати дійсності, і навіть суперечити їй, регіональні виконавці залишаються вірні своїм ідеям, а міжнародні суб'єкти сектора безпеки занадто часто обходять й ігнорують представників місцевого самоврядування, намагаючись нав'язати країнам-одержувачам структуру сектора безпеки. На жаль, цей тип реформування часто шкодить структурі офіційного сектора безпеки держави-одержувача, що ґрунтується на розумінні правління й державної служби країни-виконавця, а не на фактах історії, культури, традицій, діяльності й фінансів країни, чий сектор реформується²⁷. У спробі створити або переформулювати прерогативи офіційних систем безпеки, подібних до систем своїх країн, виконавці занадто часто зневажають й/або ігнорують існуючі офіційні й неофіційні структури й методи, за допомогою яких гарантуються порядок і безпека. Часто виконавці навіть знищують існуючі структури, не замінюючи їх функціональними еквівалентами, таким чином, погіршуючи стан сектора безпеки й систему правопорядку²⁸. Кожна невдала спроба виконавців в галузі примирення, розуміння й вступу в дію своїх структур і систем безпеки представниками місцевого самоврядування, заснована на розумінні міжнародним співтовариством цього процесу, призводить до нестійкого – практично й матеріально – сектору безпеки.

Зрозуміло, що міжнародні моделі впровадження часто побудовані на різних хитросплетіннях, що мають за мету втягнути представників місцевого самоврядування. Зрештою, може і не було б ніякої потреби в міжнародному втручанні, якби представники місцевого самоврядування діяли ефективно, активно в суспільному плані й керувалися принципом права. Посиллює скептицизм із боку міжнародного співтовариства і той факт, що значна частина таких представників місцевого самоврядування може дотримуватися принципів, що здаються антидемократичними. Невдачі представників місцевого самоврядування прискорюють міжнародне втручання. Від виконавців сектора безпеки потрібна істотна винахідливість, адекватна оцінка політичної ситуації й знання принципів розвитку, що дозволить їм у деяких питаннях розраховувати на підтримку тих же представників місцевого самоврядування, які стали причиною початкової проблеми. З огляду на те, що виконавці сектора безпеки є, переважно, кваліфікованими фахівцями в сфері своєї діяльності, малоімовірно, що вони мають необхідні здібності, пов'язані зі сферою політики й розвитку. До того ж, надзвичайно важко ідентифікувати представників місцевого самоврядування, навіть якщо виконавці мають необхідні мовні, культурні, управлінські й організаційні навички, – чого практично завжди бракує персоналу, що здійснює більшість проєктів РСБ. Нарешті, оскільки виконавці опиняються в умовах нестабільних ситуацій без

²⁷ В Белізї, наприклад, міжнародним співтовариством був рекомендований і застосований багаторічний стратегічний план для поліцейської служби, де поняття статистично обґрунтованої випадкової вибірки позначало «відкрити телефонну книгу і вибрати на сторінці прізвища». Австралійські зусилля по реструктуруванню поліцейських служб Соломонових островів з'явилися ще одним показовим прикладом.

²⁸ Наприклад, так було в Боснії і Герцеговині протягом перших років втручання, коли міжнародне співтовариство, широ бажаючи відновити поліцейські служби країни, проігнорувало поліцейські учбові заклади, що залишилися в Боснії, таким чином, відстрочивши можливість реальної реформи на багато років. Набагато серйозніша ситуація склалася в Іраку, коли Сполучені Штати розформували іракську армію, прискорюючи істотне погіршення в секторі безпеки.

відповідного політичного управління, не дивно, що вони у своїй діяльності звертаються до добре знайомих методів, систем і традицій їхніх рідних країн.

Є інші значимі причини, чому виконавці часто викидають за борт поняття «місцеве самоврядування». Його прийняття може позначати повільність, коливання й епізодичний характер впровадження РСБ. До того ж, прийняття цього концепту може піддавати ризику просування РСБ або перешкоджати іншим втіленим ініціативам з підтримки миру, якщо враховувати можливу взаємодію між безпекою/громадським порядком, з одного боку, і стійким розвитком і демократизацією – з іншої. Нарешті, вживання суворих заходів місцевого самоврядування могло б також мати на увазі, що країнам-донорам доведеться серйозно переглянути їхній порядок дій, тимчасові графіки й механізми фінансування, оскільки перші ознаки життєздатності реформи виявилися б через сім або більше років, замість двох або трьох (загальноприйняті крайні терміни для досягнення результативності допомоги міжнародних донорів). З всіх цих причин від виконавців РСБ вимагають видавати «результати», які були б недосяжними в суворих умовах місцевого самоврядування.

Саме тому, при впровадженні програми РСБ постійно обмежують або обходять представників місцевого самоврядування. Деякі мандати з підтримки миру, очевидно, створили законні підстави для ігнорування представників місцевого самоврядування. Дійсно, недавні спроби з надання допомоги міжнародному співтовариству в підтримці миру й становленні механізмів планування РСБ були обумовлені обмеженими мандатами, які, у свою чергу, обмежували можливості доповнення наявних «зусиль» для реалізації РСБ. Слабкі результати більшості РСБ перших поколінь часто пояснювалися присутністю в установах «місцевих і національних суб'єктів», що заганяють у кут більш широкі процеси РСБ, які оголошувалися й проводилися від їхнього імені. Також часто заявлялося, що «місцеві актори» не виявляють необхідної глибини й сили «політичного бажання»²⁹. У результаті встоялася думка, що для здійснення твердих реформ міжнародні й регіональні організації повинні мати політичну спроможність просувати зміни, змушувати й/або впроваджувати реформи, незалежно від побажань представників місцевого самоврядування. Апогеєм досягнень міжнародної влади стало створення перехідних урядів у Косово й Східному Тиморі, які були уповноважені створювати місцеві установи сектора безпеки й структури без істотної допомоги яких-небудь місцевих суб'єктів, так само як і без їхньої участі.

Хоча такі операції з підтримки миру здаються малоімовірними в найближчому майбутньому, існують інші випадки, коли міжнародні організації мали широкі повноваження для створення або зміни сектора безпеки³⁰. Яскравим прикладом є офіс Верховного представника в

²⁹ Здається, має місце факт зміщення понять «політичне бажання» і «місцеве самоврядування», хоча це питання не зачіпається в даному дослідженні.

³⁰ Саме існування операцій по підтримці миру часто заохочує їх прагнення привласнювати собі виняткове право влади, навіть коли мандат не надає їм таких привілеїв.

Боснії й Герцеговині. Там представники міжнародного співтовариства мають змогу приймати рішення, наприклад, такі, як зняття з посади міністрів внутрішніх справ або зниження у званні поліцейських службовців, редагування судочинства кримінального кодексу, впровадження нових правоохоронних органів (наприклад, прикордонної поліції) і створення нових рівнів виконавчого контролю кантональних поліцейських органів – незалежно від бажань представників місцевого самоврядування. Такі ж приклади дають ситуації здійснення місій в галузі реформування поліцейських структур під керівництвом Австралії на Соломонових Островах й у Папуа Новій Гвінеї. Результати діяльності цих місій стали відчутні після того, як офіцерам міжнародної поліції були передані виконавча влада й відповідні засоби для здійснення перетворень і реструктурування державних служб правопорядку.

Менш очевидний, але істотний приклад становить співтовариство міжнародних консультантів, що проводять оцінювання, планування й надалі – впровадження програми РСБ від імені міжнародних і регіональних організацій, не говорячи вже про країн-донорів. У висновках цих експертів часто не враховуються потреби й побажання представників місцевого самоврядування. Консультанти можуть навіть використати з вигодою політичний капітал своїх скарбників і натискати на націю-одержувача у прийнятті програми реформування, незважаючи на активну або пасивну протидію з боку представників місцевого самоврядування³¹. Таким чином, цілком типова ситуація, коли робочі групи РСБ, призначені регулювати процес реформування, складаються з представників міжнародних донорів й організацій, але не мають навіть єдиного представника місцевого самоврядування. Часто такі робочі групи організуються для міжнародної координації.

Тому здається, що історія РСБ підтверджує поширену серед регіональних виконавців думку про те, що для просування вперед і закладання основ процесу РСБ необхідно й/або зручно обходити представників місцевого самоврядування. Проте, виникає питання: чи створює цей метод впровадження стійкі установи, не говорячи вже про їхню ефективність і повагу прав. Відповіддю на це питання, найчастіше, – «ні»³².

³¹ Один з недавніх прикладів, коли заступник Міністра внутрішніх справ однієї з країн Центральної Америки скаржився, що міністерський відділ планування доповідає не в Міністерство, а політичним радникам головного міжнародного донора.

³² Хоча є відомі виключення, звіт РСБ про стійкість не є позитивним. Цей факт підтверджує ряд прикладів. Так, наприклад, після декількох років відтворення поліцейських служб в Боснії, Косово і Східному Тиморі, одним з перших результатів стала потреба скоротити кількість поліцейських офіцерів, тому що суспільні бюджети не могли витримати численного поліцейського складу. У багатьох випадках устаткування, надане цим країнам двосторонніми донорами не використовується і є непридатним через брак фондів і/або засобів для його обслуговування. У Косово, наприклад, довелося рятувати за допомогою евакуації собак, наданих для кінологічної служби, тому що уряд виніс на обговорення питання про їх «ліквідацію», тому що не було засобів для розміщення і живлення собак. Недавно повідомили, що в Демократичній республіці Конго електронне відеоустаткування останнього покоління встановлюється в поліцейських учбових центрах. У Гондурасі ряд повчальних програм, ініційованих іспанським урядом, не привів ні до яких результатів, тому що поліція не мала устаткування, необхідного для навчання. Ці дані одержані в результаті Інтерв'ю з членами персоналу Департаменту ДРКО і ПРООН (березень 2003, квітень 2004).

Існує безліч причин, чому країни-одержувачі часто непридатні витримати ініціативи РСБ. До першочергових причин варто віднести фінансові чинники, що обумовлюють нежиттєздатність зусиль РСБ, тісно супроводжувані дефіцитом організаторських здібностей і технічних спроможностей прийняти запропоновану й впроваджену реформу. Важко припустити, скільки країн-реципієнтів зможуть утримати в дієздатному стані різні елементи своїх перетворених служб – судові лабораторії, кримінальну картографію на основі системи GPS, офіси омбудсменів, безкоштовну або недорогу правову допомогу тощо – після того, як один раз буде перекритий кран міжнародного фінансування. Однаково важко зрозуміти, як країна може успішно витримати певні інституціональні реформи – встановлення процесів кар'єрного росту, кримінальні статистичні бази даних або системи заохочення й оцінки, наприклад, коли не набуває основних управлінських навичок, необхідних для використання системи й не пропонується ніяка міжнародна підтримка для розвитку або зміцнення таких можливостей³³.

У цьому зв'язку виникає ще одне питання – чи не створює впровадження міжнародних рішень РСБ й обхід представників місцевого самоврядування «потьомкінські установи», сектори безпеки, які можуть здаватися міцними й ефективними, але, фактично, виявляться зовнішньою стороною³⁴ мінливої природи. Це занепокоєння відбивається в сумному повторі, що часто повторювався у твердженні регіонального персоналу – «як тільки ми підемо, усе почнеться спочатку». У Сьєрра-Леоні занепокоєння висловлювалося щодо того, чи зруйнується сектор безпеки, який часто оголошували одним із найуспішніших прикладів РСБ – після припинення міжнародної допомоги³⁵. Це ж стосується й втручань на Соломонових Островах³⁶. У результаті, міжнародне співтовариство залишається довше й довше, часто його перебуванню не видно кінця. Через десять років після Дейтонської мирної угоди, будівля боснійського сектора безпеки продовжує підтримуватися й впроваджуватися ОВП та ЄС³⁷. Вісім років міжнародної поліцейської допомоги у Гватемалі не привели, фактично, до відчутних результатів, а в Східному Тиморі офіційні структури сектора безпеки систематично руйнуються діями нового незалежного уряду, частково тому, що вони майже повністю відсторонені від участі в рішеннях щодо розвитку й формування поліції й служб безпеки³⁸. Це ж стосується Косово – шість років після Резолюції ООН

³³ Така нестабільність обумовлює проблемне питання. В першу чергу: чи були і чи є реальними очікування міжнародного співтовариства щодо своїх можливих досягнень? Найочевиднішим предметом гордості міжнародного співтовариства в операціях по підтримці миру є припущення, що системне «верховенство права» може бути відновлене з попелу війни менш, чим через 3-5 років.

³⁴ Нездатність поліції подавити повстання після встановлення незалежності в Східному Тиморі, свідчить про створення подібної поліцейської служби, без відповідного змісту.

³⁵ Див.: Міжнародна Кризова Група, *Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States*, The Report of Crisis Group of Africa № 87, December, 8, 2004; *Sierra Leone: The State of Security and Governance*, The Report of Africa № 67, September, 2, 2003.

³⁶ Sinclair Dinnen, "Lending a fist? Australia's new interventionism in the Southwest Pacific", the State Society and Board in the Project of Melanesia, Canberra, 2004.

³⁷ David Chandler, "Imposing the 'Rule of Law': The Lessons of Bosnia-Herzegovina for Peacebuilding in Iraq", *International Peacekeeping*, Ed. 11, №2, 2004, p 312-333.

³⁸ Edward Rees, *Under Pressure- Falintil: Forças De Defesa De Timor Leste Three Decades of Defence Force Development in Timor-Leste 1974-2004*, DCAF, 2004.

1244, де з'являються перші натяки на створення Міністерства внутрішніх справ, і, у результаті, – відсутність реалізації цього задуму, незважаючи на факт, що виконавча поліцейська влада перебуває в процесі передачі³⁹.

Коли місцеве самоврядування стає проблематичним

У той же час, існує зовсім інша сторона питання. Хоча нав'язування міжнародних засобів РСБ без належної уваги до думок представників «місцевого самоврядування» неспроможне і його результати нежиттєздатні, виникає також абсолютно протилежна проблема, коли спроможності, плани, наміри й цілі виконавців місцевого самоврядування виявляються неприйнятними для міжнародних донорів⁴⁰. Не слід вважати, що, якщо виконавець місцевого самоврядування виявляє бажання й/або вимагає особливої форми допомоги, то така підтримка є придатною для здійснення в певній ситуації. Одним з перших запитів багатьох виконавців місцевого самоврядування є забезпечення новим обладнанням – від транспортних засобів для поліції до комп'ютерних систем для судів, від одноразового тренінгу до закордонних подорожей за принципом «подивитись-і-набратись досвіду», здійснення чого може мати невелику практичну цінність і навряд чи дасть істотні матеріальні результати. Історія програм навчання карного судочинства переповнена запитами про допомогу, які не заслуговувало б брати до уваги⁴¹, якщо такі запити не стосуються систематичних організаційних процесів реформи, а необхідні бюджети обслуговування існують, у більшості випадків такі вимоги краще не задовольняти.

Два недавніх запити від влади Ліберії й Судану підтверджують той факт, що не всі плани виконавців місцевого самоврядування розумні й повинні прийматися міжнародним співтовариством, хоча, на жаль, у цих двох випадках запити були задоволені. Угоди Аккри, що принесли Ліберії якусь подобу стабільності, дозволили створення армії чисельністю в 4000 осіб. Хоча, можливо, немає істотної потреби в Ліберійських збройних силах, з огляду на те, що в країні саме цей сектор обтяжений особливо страшною історичною спадщиною. Фактично, відновлення армії може бути більше націлене на пошук посад для членів різних політичних фракцій Ліберії й до завдання – більш ніж де-небудь – політичного тиску. Незважаючи на опір Місії ООН у Ліберії (МООНЛ-UNMIL), яка наполягала, що є багато інших важливих пріоритетів і потреб, і вважала

³⁹ Див. статтю Едуарда Різа в цьому виданні.

⁴⁰ Міжнародна кризова група підняла питання щодо певних видів фінансової діяльності в Західній Африці, см.: МКГ, *Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States*.

⁴¹ Наприклад, в Гватемалі, з сотень - якщо не тисяч - співробітників поліції, «навчених» для проведення кримінальних розслідувань, менше 15 залишаються на посадах, де результати їх навчання можуть бути застосовані на практиці. З більше 145 інструкторів, «навчених» правоохоронній діяльності засобами общини, в даний час жоден не працює за фахом в Поліцейській академії Гватемали.

діяльність багатьох африканських армій «бездіяльністю із грою в карти й продумуванням удалих ходів», Ліберійська армія формується ціною 35 млн доларів за три роки⁴².

Дії, що вживають у Ліберії, цілком можуть повторитися в Судані, тільки ще більшою ціною. У цей час організовується заклик до фінансування в підтримку створення об'єднаної суданської армії, що міститиме й об'єднає низку переважно північних груп військ із групами південних повстанців. Знов-таки, рішення виконавців місцевого самоврядування, які домовлялися про терміни мирних угод, може мати відношення до їхнього бажання утримати політичний вплив і важелі управління за допомогою контролю «людей зі зброєю», що зміцнює віру в національні збройні сили як суспільне благо для Судану⁴³.

У Східному Тиморі запит виконавців місцевого самоврядування про допомогу РСБ був відхилений. У 2003 році, після безладь у в'язниці, у результаті яких утекло багато ув'язнених, Міністерство юстиції попросило ПРООН надати допомогу в будівництві нової в'язниці в кількох милях від столиці Дилі. Для оцінки запиту, група фахівців ПРООН відвідала Східний Тимор, і, за результатами, одностайно було ухвалене рішення про відмову в міжнародній допомозі новому будівництву. Причин для відхилення запиту було багато, серед них: бюджетні витрати для побудови й утримування нової в'язниці, непомірно високі витрати у транспортуванні військовополонених у суд, відсутність можливості родин ув'язнених приїжджати в запропонований для розташування нової в'язниці район і погіршення соціального забезпечення військовополонених (не говорячи вже про правове представництво) через віддаленість нової в'язниці від Дилі. Замість цього команда кримінальних експертів порекомендувала відремонтувати існуючу в'язницю в Дилі, тим більше, що вона не використовувалася повністю, підсилити гарантування безпеки в'язниці й поліпшити соціальне забезпечення ув'язнених, – усе це потребує значно менших витрат, ніж будівництво нової в'язниці. Ці рекомендації були політично неприємні для Міністерства юстиції⁴⁴.

Набагато складніше бачиться проблема, коли виконавці місцевого самоврядування виявляються не в змозі додержуватися курсу програми РСБ. Крім вище обговорюваних питань про організаторську компетентність, виникають ситуації, коли система карного судочинства виявляється настільки дисфункційною і корумпованою, що рівень безкарності перевищує 95%

⁴² Заява, зроблена Жаком Паулем Клейном, спеціальним представником Генерального секретаря, МООНЛ, 5 листопада 2003 р.

⁴³ Вищезазначене обговорення піднімає інше питання, що не зачіпається в цій роботі, але необхідне для будь-якого перегляду колишньої політики РСБ: чи є збройні сили незаперечним компонентом всіх секторів безпеки? В даний час озброєні сили займають центральну позицію в секторі безпеки. Проте, в світі, в якому зменшується кількість міждержавних воєн, а роль національних армій (наприклад, в Африці) виявляється загальновідомо шкідливою для національного світу і розвитку, народ може мати більше серйозних підстав для відмови від постійної армії, ніж країна для існування озброєних сил. Враховуючи обмежені фінансові кошти, логічно витікає питання про те, чи може добре навчена і керована національна поліцейська служба - з відповідними прикордонними і митними підрозділами - послужити життєздатною заміною в питаннях встановлення суверенітету і державності?

⁴⁴ Доповідь Місії ПРООН за 2001-2002 рр.

виявлених злочинів. Щоб відреагувати на такі ситуації, існує багато можливих сценаріїв реформи, одним із яких є призначення міжнародних виконавців у систему відповідних посад. Цим іноземним виконавцям можна дозволити провести висококласні розслідування деяких справ, – таких як обвинувачення у посадовому злочині, хабарництві й порушеннях основних прав людини. Така узурпація місцевого самоврядування може просунутися в реформі «запуску від зовнішнього джерела» й, таким чином, виявитися діючою досить тривалий час з попередженням, що іноземні виконавці будуть обіймати посади обмежений час й, виконуючи відповідні посадові обов'язки, будуть консультувати своїх національних колег.

Ще більше занепокоєння викликає ситуація, коли до початку програми РСБ між національними політичними лідерами й партіями, частиною підприємництва і злочинними організаціями існували могутні антидемократичні союзи. Такого роду товариства трапляються часто й діаметрально протилежні спробам відтворення й/або зміцнення установ карного судочинства. Вони таємно впливають на всі процеси, що зміцнює колишні цивільні протистояння. У таких випадках установа, що дотримуються твердого режиму верховенства права, загрожує зруйнувати здатність цих товариств управляти або здійснювати контроль⁴⁵. Наслідки таких тристоронніх союзів ще більш проблематичні для РСБ, якщо вони мають істотну суспільну підтримку, яка була зроблена в ході формальних виборчих процесів, що вільно формуються цивільними громадськими організаціями. Важко визначити, як у таких умовах почати програму РСБ і які стратегії обрати, коли представники такого тристороннього альянсу обіймають основні посади. Проте, методи протистояння такій проблемі повинні безпосередньо обговорюватися на політичному форумі.

Приклади проміжної й помірної реформи РСБ

Як виявилось ні обхід, ні ігнорування місцевого самоврядування, ні надання свободи дій його виконавцям виявилися ненадійним способом для проведення стійкої й ефективної РСБ. Може варто домовитися про компроміс, що дає привілей місцевому знанню, традиціям і можливостям, і тільки якщо буде потреба, що зм'якшується міжнародним посередництвом. Процес проміжної реформи є більш реалістичним; від нього буде очікуватися менше досягнень, але в той же час він приведе до більш відчутних результатів, які у значній мірі відображають організацію(ї), що піддається реформуванню, і політичне/культурне середовище, у якому реформа проводиться.

⁴⁵ Див.:Graham Day, Christopher Freeman, *Operationalising the Responsibility to Protect: Proposals for Leadership through a Policekeeping Approach*, p. 3. Слід також відзначити, що такий нежиттєздатний союз характерний не тільки для постконфліктних ситуацій. Про особливості обговорення такого союзу в Південній Африці, див.: Peter Gastrow (Ed.), *Penetrating State and Business: Organized Crime in Southern Africa Volumes One and Two*, Institute for Security Studies, 2003.

У літературі мало прикладів щодо успішних програм РСБ, частково тому що для аналітика аутопсія невдачі більш приваблива, ніж діагностування успіху. Особливо якщо цей аналітик має невеликий «практичний» досвід і ще менше розуміє особливості місцевої обстановки. Розуміння заплутаності й динаміки самоврядування, як правило, також акцентується на фоні прикладів грубих помилок. Щоб зрозуміти складність процесу РСБ, варто вибрати з безлічі потрібне, адже найчастіше поняття «самоврядування» плутають із невловимим поняттям «необхідного політичного бажання». До того ж, поки масштабна програма може характеризуватися відсутністю місцевого самоврядування, елементи практичного досвіду часто можуть бути виявлені в концепції «окремих проєктів» у рамках більш масштабних програм. Нарешті, прихильники успішного впровадження намагаються не записувати свою думку, «що вони зробили і як», таким чином, дозволяючи загубитися реальним випадкам місцевого самоврядування, якщо вони не були висловлені усно. Отже, ця робота пропонує три такі неоголошені або затінені «проєкти в рамках програм» РСБ (два діючих й один запропонований), щоб на прикладах продемонструвати, як може бути використане місцеве самоврядування для одержання відчутних позитивних результатів⁴⁶.

Випадок успішного розгортання місцевого самоврядування відбувся в Боснії й Герцеговині у зв'язку зі створенням багатоетнічної поліцейської служби Брчко з 1998 року до середини 1999. Була створена галузева комісія, на якій всі три етнічні групи – серби, хорвати й боснійці – були представлені одним або кількома старшими поліцейськими посадовими особами. Жодна етнічна група не могла провалити дві інші. Також були присутні міжнародні представники, що мають право вето на рішення комісії, але вони не могли приймати рішення незалежно від згоди представників, принаймні, однієї етнічної групи. Починаючи з галузевих проблем, комісія довго розвивалася, щоб стати механізмом, за допомогою якого конкуруючі етнічні сторони могли створити довіру, перетворюючи поліцейську службу в дійсно багатоетнічне агентство, дізнаючись, як здійснювати організаторський контроль за всіма стратегічними й експлуатаційними проблемами поліцейської діяльності.

Успіх цієї моделі місцевого самоврядування був підтверджений, коли повинні були бути відсторонені два сербських старших поліцейських посадовці через порушення кодексу поведінки поліцейського. Перший сербський начальник поліції обвинувачувався в причетності до крадіжки автомобілів, коли в нього в ході операції з уведення агента були знайдені мічені гроші. Коли було ухвалене рішення тимчасово відсторонити його й відіслати справу на розслідування, начальник поліцейської служби Брчко, теж серб, проголосував «за» і брав участь у виборі нового начальника поліції із сербської сторони. Однак у той же час було виявлено, що в ніч операції з впровадження агента, начальник поліцейської служби намагався сховати причетність свого етнічного колеги.

⁴⁶ Звичайно, є ще багато позитивних прикладів. Але приведені тут були відібрані із-за їх географічної різноманітності. У всіх випадках механізми місцевого самоврядування і їх взаємовідношення з міжнародним втручанням несхожі, і, нарешті, зроблена або запропонована реформа мала абсолютно різні рівні інтенсивності.

Протягом наступних кількох тижнів було отримано більше доказів його посадового злочину, і він також був тимчасово відсторонений, цього разу за згодою нового сербського начальника поліції. Ці два відсторонення були прийняті місцевими населенням, незважаючи на те, що в зоні відповідальності цих начальників поліції серби становили 80% місцевого населення⁴⁷.

Ні разу за цей час або згодом у Брчко не спостерігалось випадків цивільних безладь. Жодного разу не виявлялось найменшого тиску на поліцію при проведенні рутинних поліцейських операцій або в ході тривалого стратегічного розвитку поліції. Навіть навпаки, відсторонення двох сербських посадових осіб дозволило поліцейській службі виконувати свої дії більш ефективно, швидко досягався консенсус між всіма зацікавленими сторонами в тому, хто буде новим сербським начальником поліцейської служби Брчко. Слід зазначити, що міжнародні представники в комісії, будучи активними її учасниками, ніколи не захоплювали контроль над процесом, виступаючи, насамперед, у ролі посередників. Оцінюючи цей період, можна вважати, що він був основним у створенні в Боснії перших і дотепер дійсно незалежних поліцейських служб.

На відміну від Брчко, питання про самоврядування в Белізі мало абсолютно інший статус. У 2004 році в рамках ПРООН був проведений огляд поліцейської діяльності, у ході якого було опитано багато людей й організацій, задіяних у секторі безпеки: старші посадові особи поліції, проміжні поліцейські керівники, патрульні офіцери, виконавці, представники цивільних громадських організацій і релігійних лідерів. Дослідження показало, що, незважаючи на три міжнародних поліцейських програми допомоги різних ступенів інтенсивності, проведені за останні сім років, діяльність поліції Белізу була абсолютно неефективною⁴⁸. Одним з перших результатів під час опитування ПРООН було, відповідно до думки виконавців, те, що неефективність діяльності поліції була частково результатом нездатності великої кількості поліцейських скласти грамотний поліцейський рапорт, що обумовлювало відсутність якої-небудь цінності такого рапорту. Представники цивільних громадських організацій погодилися з безглуздістю рапортів про злочини, беручи до уваги, що багато поліцейських не можуть записати послідовний виклад фактів свідком. Слухаючи, про що свідчили представники місцевого самоврядування, ПРООН була запропонована програма підвищення грамотності як основний блок ініціативи поліцейської реформи.

Одночасно виникла низка організаційних проблем у поліцейських структурах: співвідношення між рангами, крайнє напруження в поліцейській діяльності в Белізі, зниження темпів її розвитку в середньому більш, ніж на 9 % за останніх три роки. Протягом семи років був

⁴⁷ Потрібно відзначити, що в цей час кантональна поліція Федерації і поліція Республіки Сербської не були просто фактично розділені, кожна етнічна група мала свою власну поліцейську службу, але ці служби не могли домовитися одна з іншою, щоб провести які-небудь сумісні операції.

⁴⁸ Хоча важко встановити надійність кримінальної статистики в Белізі, але виявилось, що по факту 95 зґвалтувань, що відбулися в 2001 і 2002 рр., ніхто не був визнаний винним за інкримінований злочин. Тільки одне розслідування вбивства, за повідомленнями, закінчилося звинувачувальним вироком за ті два роки, а загальна кількість вироків за крадіжку і крадіжку склали тільки 5,1 % і 3,8 % відповідно.

змінений майже весь особовий склад поліцейської служби Белізу, таким чином, роблячи марними більшість програм навчання. Хоча проблема була відома й важкорозв'язна протягом тривалого часу, розслідування показало, що ніхто не досліджував її причин, не говорячи вже про спробу осмислити. Отже, ПРООН рекомендувала поряд з ініціюванням програм з підвищення грамотності негайно звернутися до проблеми зниження темпів реформування поліцейських служб. На жаль, поліцейське керівництво Белізу, що звикло до міжнародної допомоги – поставок обладнання, транспортних засобів і забезпечення судових можливостей – відхилило підхід ПРООН, незважаючи на те, що говорили представники нижніх рівнів самоврядування.

Одна із класичних проблем у РСБ полягає у відтворенні служб правоохоронних органів у суспільстві, де вкоренилася недовіра до поліції й уже існує неофіційна узаконена й «місцево самокерована» структура. Творці нової поліції для Бугенвіля вирішили працювати з «місцево самокерованими» структурами, а не намагатися витиснути їх у ході відтворення поліції. Результат – система фінансово стійкої поліцейської діяльності, що пов'язує неофіційне з офіційним і сприймається як ефективна й легітимна⁴⁹.

Під час конфлікту в Папуа-Новій Гвінеї, у центрі якого поставало питання про статус острова (1989-2000), незаконність, неефективність і проблема у визначенні напрямку розвитку офіційного сектора безпеки змусили бугенвільців зі зростаючою перевагою поставитися до неофіційних систем і звичайних форм правосуддя⁵⁰. На рівні села керівники визначають напрямки поліцейської діяльності; деякі із тяжких справ, що перебувають поза їхніми повноваженнями, виносяться на суд села – більш законну й швидку систему карного судочинства, хоч і неофіційну.

Мирна угода 2000 року забезпечило широкомасштабну автономію для острова, включаючи поліцейську діяльність. Замість того, щоб відкинути неофіційну систему, міжнародні донори – в основному Австралія й Нова Зеландія – визнали методи неофіційного правосуддя й створили навколо них офіційні елементи нової поліції. Головний елемент процесу повинен був замінити вже працюючу поліцію «допоміжною поліцією співтовариства», уповноважуючи її свободою дій, щоб проводити розслідування щоденних злочинів і передавати справи на розгляд за необхідності судам сіл⁵¹. Якщо справа виявиться досить серйозною, то вона повинна бути передана на дослідження в недавно створену поліцію Бугенвіля, що дислокується в містах острова.

Ця гібридна система має очевидну цінність. Вона «місцево самокерована» і формалізує вже існуючу форму законного й прийнятого неофіційного правосуддя. Подібний підхід є політично здоровим, оскільки швидко розширює географічну й інституційну досяжність нової поліції, крім

⁴⁹ Emmart Tsimes, Wayne Stringer, “*The Relationship Between Formal Policing and Traditional Justice in Post-Conflict Bougainville*”: Report /Conference of the International Academy of the World Securing the Rule of Law: Assessing International Strategies for Post-Conflict Criminal Justice, New York, March, 14-15,2005.

⁵⁰ Anthony Regan, “*Bougainville*” у Karen Ballentine и Jake Sherman (редакторы), *Beyond Greed and Grievance: the Political Economy of Armed Conflict*, Lynne Rienner, Boulder CO, 2002 г.

⁵¹ Кожному офіцеру допоміжної поліції співтовариства щомісячно платять за службу 60 кіна (приблизно 20 \$).

того, подібна система не вимагає грошей для інфраструктури й зарплат, що спричинило б за собою створення повністю офіційного сектора.

Висновок

Наше дослідження ми почали з розгляду парадокса РСБ: потреба забезпечити «місцеве самоврядування» реформи в поєднанні з розумінням необхідності втручання міжнародного співтовариства, найчастіше викликаного діями тих самих виконавців «місцевого самоврядування». Дилема полягає в тому, як супроводити процес, що включає «місцеве самоврядування», але не дозволити міжнародним суб'єктам або скомпрометованим виконавцям «місцевого самоврядування» диктувати вибір планування. На жаль, політичним керівництвом РСБ визначаються відповідальними за здійснення реформування сектора безпеки виконавці місцевого самоврядування, які розглядаються в ідеалістичному, аполітичному світлі, що не відповідає дійсності. Тому не дивно, що політичні приписи так грубо ігноруються виконавцями на місцях. Хоча практики можуть сховати свої програми в риториці «місцевого самоврядування», занадто часто впроваджувані ними програми РСБ, у дійсності, виявляються нав'язаними. Програми РСБ, що нав'язують рішення в обхід представників місцевого самоврядування, рідко сприяють створенню ефективного, стійкого й поважного права сектора безпеки (або навіть його елементів).

З огляду на очевидну невдачу поточної політики й практики РСБ у зверненні до питань місцевого самоврядування – «гордієвого вузла» політики безпеки, здається необхідним переосмислити сформований парадокс. З одного боку, політичним прихильникам, можливо, доведеться погодитися з меншим, але більш ефективним, обсягом реформування. З іншого боку, занижені амбіції можуть призвести до збільшення термінів реформування. Виконавцям також можливо доведеться зменшити свої очікування, зосередитися на вирішенні питань більш практичних і припустимих, а не оптимально бажаних, створюючи реальні тимчасові графіки й зм'якшуючи темп реформи.

Наведені в цій роботі приклади реформування РСБ, у яких ідея самоврядування привела до позитивних результатів, наводять на думку, що корисні джерела знання про переформулювання політики можуть і повинні впроваджуватися на мікрорівні. Цей мікрорівень належить місцевим фахівцям і представникам місцевого самоврядування. Відходячи від тенденції розглядати програми як якусь сукупність, можливо, буде потрібне більш глибоке дослідження відособлених проектів і прийнятих ними підходів. Представлені невеликі описи підказують, що проекти РСБ можуть дати результати, якщо терплячий і докладний аналіз установ-реципієнтів й обстановки поєднується з готовністю постійно переосмислювати й перекроювати плани. Представлені підходи можуть здатися більш скромними в поставлених цілях й обачними в амбіціях, але вони мають більше шансів зміцнити внутрішні зв'язки в установах сектора безпеки, використати суспільну

підтримку й, таким чином, досягти дійсного й життєздатного місцевого самоврядування для тих, кому була призначена РСБ.

ПРАВОСУДДЯ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ
У ПОСТКОНФЛІКТНИХ СУСПІЛЬСТВАХ:
ПІДХОДИ ДО ПРИМИРЕННЯ

Ерін Мобекк

1. Правосуддя перехідного періоду і стійкий мир

Проблема правосуддя перехідного періоду в постконфліктному суспільстві за останні роки стала ще більш важливою. У багатьох випадках, коли мало місце зовнішнє втручання, вдавалися до певних зусиль для встановлення різних форм правосуддя перехідного періоду. При проведенні операцій з підтримки миру й під час постконфліктного відновлення, міжнародне співтовариство починає допомагати й забезпечувати правосуддя перехідного періоду там, де вже існують деякі форми механізмів правосуддя, а також там, де такі механізми відсутні. Такі механізми правосуддя в перехідний період є основним компонентом стабільності й стійкого миру.

Механізми правосуддя перехідного періоду розглядають злочини, зчинені під час конфлікту, на стадії, коли суспільство перебуває у фазі переходу від конфліктуючого до демократичного й мирного. В урядів перехідного періоду й міжнародного співтовариства є безліч доступних варіантів допомоги в ситуації з такими злочинами – не тільки дихотомія *покарати-або-простити*, але й головна складова цих процесів – місцеве самоврядування.

Механізми правосуддя перехідного періоду можуть набувати різних форм. Найбільш помітними є Міжнародний кримінальний суд, міжнародні трибунали, спеціальні суди, комісії правди, місцеві суди й традиційні методи правосуддя. У цій роботі будуть розглянуті три останні форми: комісії правди, місцеві суди й традиційні методи правосуддя. Проблеми міжнародного кримінального суду, міжнародних трибуналів і спеціальних судів з минулих злочинів розглядатися не будуть, бо вони мають тенденцію віддалятися від місцевого самоврядування, а в цій роботі ми хотіли б більше зосередитися на так званих місцевих формах правосуддя перехідного періоду.

Метою роботи є дослідження форм правосуддя перехідного періоду, у яких місцеве самоврядування може бути встановлене легше. У ній будуть проаналізовані різні методи правосуддя перехідного періоду в постконфліктних суспільствах, іноді визначальні (грунтуючись на припущенні, що для примирення необхідна якась форма правосуддя перехідного періоду) для майбутньої стабільності і миру, і, крім того, що грунтуються на місцевому самоврядуванні всього процесу постконфліктного відновлення.

1.2 Примирення

Неможливо обговорювати правосуддя перехідного періоду, не звернувшись до деяких взаємозалежних ключових концептів, один з яких – примирення¹. Примирення – кінцева мета всіх постконфліктних суспільств і процесів постконфліктного відновлення, однак часто цьому поняттю даються досить розмиті визначення, якщо взагалі експерти роблять які-небудь спроби ідентифікації. Концепт «примирення» пов'язували з визнанням і каяттям з боку злочинців і прощенням з боку жертв², з нелетальним співіснуванням³, з демократичним ухваленням рішень й реінтеграцією⁴. Це поняття охоплює одночасно чотири поняття, які важко визначити, – *правда, милосердя, мир і справедливість*⁵.

У цій роботі буде пояснено різницю між поняттями «національне примирення» й «індивідуальне примирення». Національне примирення досягається, коли соціальні й політичні процеси функціонують і розвиваються, не повертаючись до попередніх зразків або структури конфлікту. Індивідуальне примирення – здатність кожної людини жити так, як до конфлікту, без страху або ненависті. Ця різниця надто важлива, оскільки можна досягти національного примирення, не досягаючи індивідуального. Національне примирення може проходити за рахунок примирення на індивідуальному рівні, хоча політичні процеси можуть відновлятися й прогресувати, люди можуть зіштовхуватися із ще більшими складностями, знову переживаючи колишні травми. Однак, примирення на індивідуальному рівні також незалежне від примирення на колективному рівні⁶. Крім того, деякі механізми правосуддя перехідного періоду можуть сприяти досягненню одного з типів примирення більше, ніж іншого.

Хоча в цей час спостерігається більша погодженість зв'язків між миром і правосуддям (Генеральний секретар ООН, наприклад, підкреслив важливість приєднання правосуддя до мирного процесу⁷). Примирення часто характеризується як несумісне із правосуддям. Протиставлення правосуддя й (vs) примирення, правосуддя й (vs) миру, правосуддя й (vs) правди підкреслює, що правосуддя – караюча дія, а узгодженість – те, що відновлює й включає факт поступки⁸. Розуміння правосуддя як того або іншого типу карного переслідування проти людей,

¹ Міркування про концепт «примирення» обширні і не можуть бути деталізовані в цій роботі. У ній буде тільки коротко описаний сам концепт і можливість його використання. Просимо звернути увагу, що дотепер продовжуються обговорення термінів «жертва» і «той, що залишився в живих». З метою спрощення ми скрізь використовуємо термін «жертва», проте, важливо підкреслити, що не всі є жертвами злочинів проти людства, а що тільки «ті, що залишилися в живих». Важливо, щоб ця відмінність визнавалася. Поняття «зцілення» також часто використовується при обговоренні проблеми правосуддя перехідного періоду. Проте в даній роботі воно відноситься до ситуації в Мозамбіку. Зцілення – дуже індивідуальна психологічно складна мета постконфліктного періоду, і її ми розглядати не будемо.

² Monteville in K.Avruch & B.Vejarano, “*Truth and Reconciliation Commissions: A Review Essay and Annotated Bibliography*”, The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, Ed. 4.2, Spring, 2002, p. 4.

³ David Crocker in J.D.Tepperman, “*Truth and Consequences*”, Foreign Affairs, March / April, 2002, p. 7.

⁴ Denis Thompson in J.D.Tepperman, “*Truth and Consequences*”, Foreign Affairs, March / April, 2002, p. 7.

⁵ John Lederach in A.Odendaal, “*For All Its Flaws. The TRC as a Peacebuilding Tool*”, CCR, Ed. 6, № 3/4, December, 1997, p. 1.

⁶ Див. також: Winslow in Avruch & Vejarano, “*Truth*”.

⁷ The Report of Wilton Park Conference, “*Transitional Justice and Rule of Law in Post-Conflict Societies: The Role of International Actors*”, January, 24-26, 2005, p. 2.

⁸ Див. наприклад: L. Huyse, “*Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past*”, Law and Social Inquiry, Ed. 20, №1, 1995; C. L. Sriram, “*Truth Commissions and the Quest for*

спрямованого на актуалізацію почуття індивідуальної провини й супроводжуваного покаранням, не буде приводити до примирення, стабільності або миру. Ми не підтримуємо подібного розуміння правосуддя. Проте, як буде розглянуто далі, певні механізми караючого правосуддя, так само як і відновлюваного, можуть у певних ситуаціях підтримати примирення. Ми думаємо, що комбінація цих додаткових механізмів правосуддя перехідного періоду разом з місцевим самоврядуванням, може привести до життєздатного довгострокового миру.

2. Комісії правди

За два минулих десятиліття поява комісій правди в постконфліктному суспільстві стає усе більш популярною. Вимога правди й висловлення правди після конфлікту набули особливої значимості й актуальності, тому міжнародне співтовариство прагне активізувати діяльність цієї комісії. З 1974 року були засновані принаймні 25 таких комісій по всьому світі, і часто заснування комісії було першим, чого вимагали новообрані політики в країнах демократії перехідного періоду. Сприйняття комісій правди в цей час ґрунтується на прикладі численних латиноамериканських комісій, що існували в 1980-і⁹. Проте, параметри комісій правди трохи змінилися, особливо в контексті постконфліктного суспільства, що пережило міжнародне втручання.

У результаті такого розширеного розуміння збільшилася кількість літератури, що пропонує докладний аналіз багатьох випадків¹⁰. Важливо те, що більшість цих джерел зосереджується тільки на кількох ключових випадках, особливо питаннях Комісії з відновлення правди й примирення ПАР (TRC) і різних латиноамериканських комісіях, а також на порадах, як спланувати діяльність комісії правди¹¹ й як нею керувати. Існує думка, що комісії правди – шлях до примирення й миру у всіх постконфліктних суспільствах, і що їх варто застосовувати перед іншими механізмами правосуддя перехідного періоду. Проте, як і у випадках дії всіх механізмів

Justice: Stability and Accountability after Internal Strife” in A. Adebajo & C. L. Sriram, *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, Taylor and Francis, 2001, p. 92-93.

⁹ Про подробиці в організації латиноамериканських комісій див., наприклад: USIP, *Truth Commissions Digital Collection* <http://www.usip.org/library/truth.html>; P. Hayner, *Unspeakable Truths. Facing the Challenges of Truth Commissions*, London, 2002.

¹⁰ На додаток до інших посилань цього розділу див. також: R. Rotberg, D. Thompson (Ed.). *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton University Press, 2000; D. Shea, *The South African Truth Commission: The Politics of Reconciliation*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2000; P. Hayner, *Fifteen Truth Commissions - 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly*, Ed. 16, 1994; N. Kritz, *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. 1-3, United States Institute of Peace Press, 1995; M. Popkin & N. Bhuta, “*Latin American Amnesties in Comparative Perspective: Can the Past Be Buried?*”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 13, 1999; P. Ball & A. R. Chapman, *The Truth of Truth Commissions: Comparative Lessons from Haiti, South Africa, and Guatemala*, The Urban Morgan Institute, John Hopkins University Press, 2001; J. L. Gibson, “*Truth, Justice, and Reconciliation: Judging the Fairness of Amnesty in South Africa.*”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46 Rel. 3, 2002; D. Gairdner, *Truth in Transition: the Role of Truth Commissions in Political Transition in Chile and El Salvador*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, 1999.

¹¹ Про особливості створення і планування комісій правди, подробицях установи таких комісій див., наприклад: <http://www.truthcommission.org>.

правосуддя перехідного періоду, мета комісії правди, її мандат і можливі досягнення залежать від конкретної ситуації.

2.1. Реалізація концептів «правда» й «примирення» у комісіях правди

Назва комісії вже актуалізує її завдання – пошук правди. Проте, правда – дуже складне поняття, яке потрібно розглядати з обережністю. Правду у формі нарративу складно розкрити, але вона частково створюється й перебуває під впливом численних процесів і суб'єктів. У найкращому разі вона суб'єктивна. Не всі комісії правди визнають складності концепту «правди», що ще більше загострюються після конфлікту. Комісія з відновлення правди й примирення ПАР (TRC) була єдиною, що визнала цю проблему і, отже, визначила чотири різних види правди, які можуть існувати: фактична, особиста, соціальна й зцілювальна¹². Хоча таке визначення підтвердило складність концепту «правда», воно не применшувало його значимості в процесі застосування Комісією TRC. На жаль, численні комісії навіть не визнали проблематичну природу концепту, але припустили, що може бути встановлена тільки одна правда, і встановлена так, щоб за нею могло піти примирення. Визначення правди як чогось фактичного, може бути методом обходу складностей правди. Однак, «поділ фактів не обов'язково призводить до поділу правди»¹³. Тому визнання й звертання до проблематичної природи правди життєво важливо для роботи комісії правди.

Концепт «примирення», як і «правда», є ключовим для комісій правди. У численних комісіях правди сама їхня суть уже закладена в назві. Можливо, більше ніде цей взаємозв'язок між назвою й концепцією установи так сильно не виявлявся, як у Південній Африці, де принципи прощення лежали в основі цілого процесу¹⁴. Тут різниця між національним й індивідуальним примиренням стає важливою. Комісії правди, будучи органами, де слухають індивідуальні докази, можуть довести індивідуальним жертвам, що індивідуальне примирення – це мета. Однак оскільки комісія правди відслідковує загальні факти порушення прав людини й досліджує соціальні й політичні чинники, що приводять до таких порушень, увага й результат більше стосуються національного примирення. У Східному Тиморі політична еліта, очолювана Шанана Гужмау, підкреслила важливість примирення й перешкождала судовим розглядам, але підтримувала роботу Комісії із прийому біженців, установлення істини й примирення¹⁵. В основі лежало припущення, що судові розгляди призведуть до нестійкості, а не правосуддя і що комісія правди – кращий механізм для примирення. Однак на індивідуальному рівні люди почували себе ображеними й

¹² Tepperman, "Truth", p. 6.

¹³ Avruch & Vejarano, "Truth", p. 3.

¹⁴ Ubuntu - поняття, зосереджене на зціленні, а не на помсти, відновленні правосуддя і турботі про соціальні відносини.

¹⁵ «Xanana Gusmao's Views on Justice», http://www.easttimor-reconciliation.org/Gusmao_Justice_E.htm, V.Hearman, "Leaders Reject International Tribunal", Green Left Weekly, 25, June, 2003.

хотіли проведення не тільки місцевих судових розглядів, але й міжнародного трибуналу¹⁶. Це ще раз свідчить про те, що національне примирення, може відбуватися за рахунок індивідуального примирення.

Комісії правди встановлюються для розслідування порушення прав людини, зчинених у певний період часу, звичайно під час конфлікту й громадянських заворушень. Досліджені порушення прав людини можуть змінюватися у діапазоні від нападу до масових убивств. Вони досліджують порушення, зазвичай зчинені збройними силами, урядом або іншими державними установами. Комісії правди – несудові органи й не мають влади судів і не здатні карати – вони дають рекомендації, здійснення або нездійснення яких повністю залежить від політичного бажання. Комісії правди дозволяють жертвам й їхнім родичам розкривати порушення прав людини; деякі комісії також дозволяють злочинцям робити свій звіт про події. Вони засновуються й наділяються владою місцевими органами влади або міжнародними організаціями, у деяких випадках – обома сторонами. Вони існують тільки протягом певного терміну, але можуть мати безліч різних процедур й організаційних заходів. Центр їхньої уваги зосереджено не стільки на людині, скільки на дослідженні моделі порушення прав людини, що діяла в певний період часу¹⁷.

Комісія правди не може визначити винність людини й не може покарати або санкціонувати покарання злочинців, що порушили права людини. Вона може дати рекомендації для широких реформ державних установ, заснованих на її результатах, і запропонувати компенсації для жертв, чого не може зробити суд. Комісія – транспортний засіб для повідомлення правди й для встановлення й озвучування історій жертв, які в протилежному випадку можуть залишитися невисловленими.

Мета комісій правди полягає в широкому визначенні й складанні історичних звітів про порушення прав людини, у наданні жертвам можливості бути почутими. Цей процес підтверджує офіційне визнання того, що дії, які порушують права людини, мали місце й не повинні бути забуті, що приводить до примирення постконфліктного суспільства або сприяє йому.

2.2. Значення й обмеження комісій правди

Головна сила комісії правди в тому, що вона дає голос безправним, людям, які протягом багатьох років переслідувалися зловмисниками, але не були визнані постраждалими. Надто важливим є визнання того, що ці факти мали місце і який їхній ефект у житті людей, що свідчать. Крім того, у комісій правди є потенціал повного місцевого самоврядування процесом правосуддя

¹⁶ Інтерв'ю, дане автору представниками східнотиморського громадянського суспільства, зима - весна, 2001.

¹⁷ Ряд визначень див. також: USIP, Truth Commissions Digital Collection, Background <http://www.usip.org/library/truth.html>; P. Hayner, "Commissioning the Truth: Further Research Questions", Third World Quarterly, Ed. 17 № 1, 1996, p. 20-21.

перехідного періоду¹⁸. Однак межі дій комісії правди повинні бути визнані не тільки її творцями, але й жертвами. Ключові обмеження й зміни лежать у різних мандатах цих комісій і політичного бажання середовища, у якому вони існують, а також правосуддя перехідного періоду в цілому.

У деяких випадках, комісії правди мають широкі мандати, як, наприклад, у Південній Африці й Сьєрра-Леоне. У Південній Африці мандат і ресурси Комісії з відновлення правди й примирення ПАР були великими й, на той час, це була найбільша заснована коли-небудь комісія правди. Коли доповідь була представлена на розгляд, надійшло 21297 заяв жертв, більше 8000 злочинців просили амністії, і доповідь складалася з п'яти томів, що охоплюють порушення більш ніж за 34 роки¹⁹. Комісії надавалася влада скасовувати судове переслідування злочинців замість зроблених ними свідчень комісії. Питання амністії – спірне питання, особливо тому, що злочинці можуть розповісти свої історії без каяття й залишитися безкарними. Це також порушує права жертв про відшкодування і є «непослідовним, з огляду на зобов'язання держав, відповідно до міжнародного права, покарати злочинців, що серйозно порушили права людини»²⁰. Результатом роботи комісії правди, яка включає інститут амністії, є те, що злочинець відразу звільняється після свідчення, тоді як жертви залишаються чекати сатисфакції, що може ніколи не відбутися²¹. Подібний підхід може затримати індивідуальне примирення або перешкоджати йому, що зміцнить почуття безкарності, оскільки ідея, що дії не будуть мати наслідків, актуалізується в подібному контексті. Комітет ООН з прав людини заявив, що «загальна амністія й помилування непослідовні, з погляду Міжнародного пакту про цивільні й політичні права (ICCPR-МПЦПП), оскільки створюють клімат безкарності й відмовляють жертвам у їхньому праві на зцілення»²². Це, у свою чергу, може підсилити почуття страху, нестабільності й ненадійності.

Амністії можуть слугувати більш масштабному процесу національного примирення; однак на індивідуальному рівні людям усе ще може здаватися, що з ними обійшли несправедливо. Це було відзначено при опитуванні в Південній Африці, проведеному після роботи комісії. Дві третини опитаних відчували, що Комісія з відновлення правди й примирення ПАР підлила масла у вогонь їхнього гніву й сприяла погіршенню міжрасових відносин. Тільки 17% експертів спрогнозували прощення як результат роботи Комісії²³. Все-таки важливо відзначити, що за час роботи комісії не було зроблено жодного вбивства на ґрунті помсти²⁴.

¹⁸ M. Freeman & P. Hayner, "Truth-Telling" in D. Bloomfield, T. Barnes, L. Huyse (Ed.), *Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook*, IDEA, Stockholm, 2003, p. 129.

¹⁹ Більш повна інформація з питань TRC см.: USIP, Truth Commissions Digital Collection <http://www.usip.org/library/truth.html>; Hayner, *Unspeakable Truths*, p. 40-45; <http://www.truthcommission.org>.

²⁰ Freeman & Hayner in Bloomfield, Barnes, Huyse (Ed.), *Reconciliation*, p. 137.

²¹ Див. також: T. Ash in M. Minow, *Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Violence*, Beacon Press, Boston, 1998, p. 61.

²² R. Mosier, "Impunity, Truth Commissions: Peddling Impunity?", Human Rights Features, Voice of the Asia Pacific Human Rights Network, Special Weekly Edition for the Duration of the 59th Session of the Commission on Human Rights, Ed. 6, № 5, 14-20, April, 2003, p. 2.

²³ Tepperman, "Truth", p. 4.

²⁴ Tepperman, "Truth", p. 9.

Якщо амністії не включені в мандат, результати роботи комісії потенційно можуть спровокувати карне переслідування після закінчення її мандата. Щодо цього виникає низка проблем: насамперед, відсутність політичного бажання або спроможності проводити такі судові розгляди, а також необхідність розробки належної правової процедури – комісія правди не повинна додержуватися суворих процедур свідчення, як це відбувається в суді, інакше зібрані факти можуть бути не визнані офіційними органами. Також були випадки, коли комісії, що не включали надання амністії, рідко приводили до судових розглядів. Наприклад, у Сальвадорі через п'ять днів після опублікування звіту комісії, злочинцям були видані повні амністії²⁵.

Головний недолік комісій правди полягає в тому, що їхні рекомендації, наприклад, щодо компенсацій, можуть бути зігноровані й часто ігноруються. Істотним є проведення жертвами зустрічей для переказу гласності випадків їхнього життя, але якщо рекомендації, висунуті комісією, зігноровані, тоді може настати розчарування, а не примирення. У Гаїті були зігноровані всі рекомендації Національної комісії правди й правосуддя. Там визнали достатнім сам факт проведення такої комісії. Це призвело до глибокого розчарування серед населення, що очікувало набагато більше від комісії й наступних пов'язаних з нею дій²⁶. Завжди буде спостерігатися невідповідність між очікуваннями й результатами в більшості процесів постконфліктного суспільства. Обмеження таких очікувань межами реально досяжної в процесі роботи комісії правди – єдиний спосіб обмежити розчарування.

Розчарування може бути посилено недостатністю уваги з боку ЗМІ. Щоб гарантувати певну частку успіху комісії правди, рівень залучення національних ЗМІ повинен бути досить високий. На діяльність Комісії з відновлення правди й примирення ПАР була звернена надзвичайна увага національних і міжнародних ЗМІ, процес свідчення часто демонстрували по телебаченню. Однак така увага – виняток. Частіше увага обмежена. У Гаїті були опубліковані тільки 75 копій підсумкового звіту комісії. Тільки набагато пізніше, були видані 1500 копій. Крім того, у ЗМІ ці звіти практично не з'являлися²⁷. Увага ЗМІ й уряду залежить від обставин, що оточують конфлікт, а також міжнародного тиску й інтересу, що є надзвичайно важливим компонентом гарантії успіху комісії правди.

Обмежена увага уряду й ЗМІ може бути навмисною стратегією в постконфліктному урегулюванні. Через неможливість комісій правди здійснювати процес покарання, вони менш політично чутливі, ніж суди й трибунали. Їхня обмежена влада не несе ніякої прямої загрози авторитарному режиму, тому комісії правди можуть звертатися за підтримкою до нових урядів. Для деяких урядів таке співробітництво свідчить не стільки про бажання правдиво запам'ятати історичні події, скільки про визнання цієї взаємодії як найменш руйнівної, що дає змогу

²⁵ Hauner, "Truth", p. 3.

²⁶ Інтерв'ю, дане автору представниками громадянського суспільства в Гаїті, 1998 р.

²⁷ Si M Pa Rele (*If I Don't Cry Out*), Передмова Міністра юстиції, березень 1997г. Крім того, до кінця 1998 року, ці матеріали були видані тільки на французькій мові - мові, недоступній переважній більшості населення.

проігнорувати її результати. Крім того, уряд не може бути обвинуваченим в бездіяльності, оскільки він виконав свій обов'язок²⁸. Подібний підхід може стати методом запобігання проблем правосуддя перехідного періоду.

У комісіях правди, як і у всіх механізмах правосуддя перехідного періоду, існує також проблема повторного переслідування й відродження травми жахаючих порушень прав людини поза залежністю від того, чи проводиться свідчення привселюдно або робляться конфіденційні заяви. Хоча основним припущенням комісії правди є принцип «розповів – зцілювся», ступінь травми буває часто глибоким і її повторне переживання може обумовити вповільнення процесу зцілення²⁹, особливо в обстановці, де мало (якщо взагалі є) яких-небудь доступних засобів для індивідуальної підтримки жертв насильства. Ця проблема будь-якого типу механізму правосуддя перехідного періоду. Однак у такому контексті цей факт набуває особливої значимості, оскільки комісії правди, у першу чергу, заявлені як відновлювальні за своєю природою. Але в той же час їхні дії можуть нанести повторну травму. Загоєння – можливо занадто велика мета для комісії правди або будь-яких інших механізмів правосуддя перехідного періоду. Все-таки розповідь жертви про пережите і визнання її комісією правди, безсумнівно, є частиною процесу, що веде до примирення.

Є також припущення, що, документуючи минулі порушення, можна запобігти порушенням у майбутньому. Спогад у цьому випадку є гарантом того, що про таке не забудуть, а їхній запис послужить для наочності. Ефект стримування такого процесу може бути взятий під сумнів. У структурі комісії правди не існує ніякого вродженого засобу залякування. Крім того, відповідальність – передумова для переходу до демократії, оскільки недостатність відповідальності, яку комісія правди пропонує сама по собі, може за певних умов руйнувати перехід до системи відповідальності в нормі права.

2.3. Вимоги, висунуті до комісії правди

Комісії правди – позитивний внесок у процес повного примирення постконфліктного суспільства. Знання й установлення правди є правом у таких суспільствах, однак виникає питання: чи є вони обов'язком. Створення комісії правди в постконфліктних суспільствах – це кращий вихід для всіх? Не всі держави так вважають – і Мозамбік, і Камбоджа відмовилися, з різних причин, від

²⁸ Див. також: Hayner, Truth Commissions: Exhuming the Past”, North American Congress on Latin America, Sep/Oct 1998, p. 2

²⁹ Особливе це стосувалося проблеми «жінки і насильство», см.: Josi Salem-Pickartz, “Psychosocial Interventions in Post-War Situations” in M. Vlachova & L. BIASON (Ed.), *Women in an Insecure World - Facts and Analysis on Violence against Women*, DCAF, 2005, p. 279-280.

заснування комісій правди, бо вони не хотіли знову пережити історичні факти, боячись навіть частково можливих наслідків такого процесу³⁰.

Повідомлення правди часто розглядається як перший крок у процесі досягнення правосуддя й примирення на індивідуальному рівні. Все-таки комісії правди без будь-якого іншого процесу правосуддя, як свідчать численні випадки, буде недостатньо для відновлення правосуддя в ситуації багатьох жертв³¹. Крім того, допомога комісії, створених для надання допомоги жертвам порушень, може бути піддана сумніву³². Наприклад, Комісія із прийому біженців, установлення істини й примирення в Східному Тиморі значно полегшила примирення між жителями Східного Тимору. Однак основними супротивниками в конфлікті були Індонезія й Східний Тимор. Навряд чи робота комісії вплине на примирення між цими двома основними сторонами до якого-небудь істотного ступеня. Проведення примирення між жителями Східного Тимору полегшується тим, що Індонезія розглядається як основний порушник прав людини і що в багатьох випадках повстанські армії навчалися там і мають менший ступінь відповідальності, ніж індонезійці³³.

Усі мають право знати минуле й реєструвати порушення прав людини, однак не повинно бути зобов'язанням або обов'язком створення комісії правди в постконфліктному суспільстві³⁴. Рішення про типи механізмів правосуддя перехідного періоду повинне прийматися у зв'язку з певною обстановкою. Комісія правди не обов'язково буде відповіддю на всі випадки. Комісії правди, безсумнівно, сприяють примиренню й відновленню стабільності, але вони не є єдиним механізмом. Працюючи поза іншими механізмами правосуддя, такі комісії самі по собі навряд чи приведуть до національного й індивідуального примирення. Примирення – надто більше завдання, щоб вирішуватися тільки за допомогою комісії правди. І не можна стверджувати, що комісії правди «могли бути кращою альтернативою судовому переслідуванню»³⁵. Необхідна комбінація різних механізмів, що могла б привести до примирення. Яка комбінація краща для кожного специфічного постконфліктного суспільства – залежить від кількох чинників. Трьома з цих чинників є такі: *по-перше*, контекст, історія й походження конфлікту, що включає мирні угоди, політичне бажання й здатність співробітничати; *по-друге*, міжнародне співтовариство, його підтримка правосуддя перехідного періоду і вплив на процеси в країні; *по-третє*, культура країни, її взаємодія з нормами права й загальними принципами поведінки зі злочинцями. Ці три чинники є істотними, коли обговорюються всі механізми правосуддя перехідного періоду. Не можна сказати, що комісія правди є або не є правильним інструментом для всіх обставин. Рішення звернутися до

³⁰ Подроблиці див.: Hayner, *Unspeakable*, Mozambique, p. 186-195 and Cambodia, p. 195-200.

³¹ Див. також: Hayner, "Truth", p. 3.

³² Див. також: R. Basic, "Truth Commissions: One option when Dealing with the Recent Past in Countries that Have Endured War or Dictatorships", Committee for Conflict Transformation Support, Newsletter 18, <http://www.c-r.org/ccts/ccts18/trucomm.htm>.

³³ Інтерв'ю з представниками громадянського суспільства в Східному Тиморі, 2001 р.

³⁴ Див. також: P. Hayner, "International Guidelines for the Creation and Operation of Truth Commissions: A Preliminary Proposal", *Law and Contemporary Problems*, Ed. 59, № 173, Autumn, 1996, p. 177-178.

³⁵ Minow, *Between Vengeance*, p. 57.

минулих злочинів у якому-небудь постконфліктному суспільстві буде істотно варіюватися в різних випадках. Повинен бути застосований цілісний підхід до примирення, що включає або не включає комісії правди.

3. Місцеві судові розгляди

Проведення місцевих судових розглядів у постконфліктних суспільствах є іншим механізмом правосуддя перехідного періоду для розгляду минулих злочинів і порушень прав людини. Ці типи судових розглядів можуть проводитися з безпосередньою допомогою міжнародного співтовариства або без нього. Вони можуть включати участь міжнародних суддів, наприклад у суддівських радах, коли двоє з трьох суддів є місцевими, а один – міжнародний, або вони можуть складатися повністю з місцевих суддів і прокурорів. Вони можуть застосувати тільки місцевий закон або форму закону перехідного періоду, що може включати міжнародний закон про права людини або закони й угоди ООН. У перехідний період, якщо місцеві судові розгляди обрані як транспортний засіб для правосуддя за минулі злочини, може використовуватися безліч комбінацій у суді, що діє відповідно до норм загального права. Є безліч позитивних і негативних результатів й ефектів застосування місцевих судових розглядів, щоб розібратися з минулим у перехідному періоді. Однак, ключовою проблемою, до якої потрібно звернутися навіть до розгляду потенціалу місцевих судових розглядів порушень прав людини, є стан судочинства й судової системи в постконфліктних суспільствах.

3.1 Судова система й судочинство в суспільствах перехідного періоду

У багатьох постконфліктних суспільствах, у яких конфлікт погіршив стан на роки, загальної реформи потребують не тільки збройні сили, поліція й інші урядові органи, але також і судова система. Судова система, могла припинити функціонувати під час конфлікту, або, можливо, вона не функціонувала навіть до конфлікту. Вона може бути повністю порушена, заохочуючи або підтримуючи порушення прав людини, що здійснюється урядовими представниками, або ж бути практично відсутньою. Авторитарний режим завжди відображається в його судовій системі і його судочинстві. Ступінь його корупції й/або нефункціонування є змінним залежно від держави й може перебувати в континуумі від неіснуючої/нефункціонуючої до повністю функціонуючої, але підтримуючої незначні випадки корупції. Україй малоймовірно, навіть майже неможливо, що будь-яке постконфліктне суспільство після припинення воєнних дій буде в змозі здійснювати справедливий й безсторонній судові розгляди. І це необов'язково тільки

результат корупції й порушень, але також і факт можливої відсутності суддів і прокурорів. Навіть інфраструктура – наприклад, залу суду, де проводяться судові розгляди, – може зникнути³⁶.

Даремно обговорювати позитивні й негативні ефекти в місцевому масштабі проведених судових розглядів при підтримці міжнародного співтовариства або без нього, якщо судова система повністю недійсна. Незалежно від того, обрані чи ні місцеві судові розгляди як засіб розгляду минулих злочинів, судова система повинна бути пріоритетом постконфліктної обстановки – питання реформи повинно відкривати порядок денний, бо норма права є основою безпеки й стабільності. Якщо судова реформа вжита як частина цілісного підходу до норми права в постконфліктній обстановці, тоді варто розглянути й питання про первинні перешкоди у використанні місцевих судових розглядів з метою нівелювати минулі злочини.

Судова реформа не може бути проведена в коротких тимчасових межах. Цей процес вимагає розширеного проміжку часу, а також великих ресурсів. Однак до проведення повної реформи судової системи можуть бути застосовані проміжні методи розв'язання проблем. Під час перехідного періоду міжнародне співтовариство відіграє важливу роль у підтримці не тільки розвитку судової системи, що гарантує стабільний перехід до демократії й справедливий судові розгляди в місцевих судах, але й необхідність вибору механізму для розгляду справ про факти порушення прав людини. Було кілька прикладів таких типів спеціальних рішень. У Східному Тиморі були створені спеціальні ради, що склалися з міжнародних і місцевих суддів³⁷. Це приклад гібридного методу вирішення, більш дешевого, ніж повністю міжнародний суд; він може становити більшу цінність, бо є виявом місцевого самоврядування. Більше того, цивільне суспільство буде бачити результати цього механізму. Подібний підхід спрямований на залучення місцевих урядів у процес контролю, сигналізуючи про зміну на користь відповідальності. Така гібридна модель може бути корисна для країн перехідного періоду, які прагнуть переслідувати злочинців у судовому порядку. Але такий підхід досить проблематичний. У Східному Тиморі бракувало ресурсів й особовий склад був недоукомплектований. Відчувався істотний тиск у проведенні судових розглядів без достатньої судової реформи. Експерти відзначали, що «окружний суд Дилі не може відповідати навіть мінімальним стандартам проведення справедливого судового розгляду»³⁸, що руйнує правосуддя й відповідальність замість того, щоб підтримати їх.

³⁶ Наприклад, в Східному Тиморі не було навіть самої основної інфраструктури, не говорячи вже про суддів і прокурорів.

³⁷ Для отримання більшої інформації за цими спеціальними порадами див. наприклад: Е. Мобекк, "Truth, Justice and Reconciliation in East Timor", у доповіді про Східний Тимор Женевського центру по демократичному контролю над збройними силами (DCAF), листопад 2003 р. - <http://www.dcaf.ch/publications/Working Papers. 128.pdf>.

³⁸ Charles Scheiner in "East Timor Still Awaits Justice One Year after UN Call for International Tribunal", East Timor Action Network, 31, January, 2001.

Місцеві судові розгляди були розкритиковані за проведення надзвичайного правосуддя й за їхнє потенційне порушення норм права³⁹. Це не повинно бути аргументом для категоричного невикористання місцевих судових розглядів. Просто для проведення таких розглядів потрібно, щоб на певному рівні була проведена реформа, для чого вкрай важлива міжнародна допомога. У суспільстві перехідного періоду може виявитися проблематичним рішення про те, які закони застосувати – адже закони, використані попереднім насильницьким режимом, можуть суперечити закону про права людини, а ретроактивна реформа карного права, що покриває такі порушення, технічно суперечить нормам права, оскільки порушники не можуть бути покарані, якщо вчинене ними не відбито в законі⁴⁰. Є два пункти, які повинні бути підкреслені в цій ситуації. По-перше, міжнародний закон про права людини, що стосується злочинів проти людства й геноциду, розглядається як єднальне зобов'язання всіх держав так, щоб незалежно від місцевого закону під час конфлікту або при авторитарному режимі злочинців можна було судити за вчинене ними. По-друге, користь від введення в дію закону перехідного періоду для постконфліктних співтовариств (особливо у випадку присутності міжнародної місії) полягає в можливості його використання доти, поки новий режим зможе приймати рішення й видавати закони за новим законодавством, що включає кримінальний кодекс і карний суд. Цей закон перехідного періоду і його використання повинні бути повністю прийняті органами місцевої влади, а не нав'язані силоміць міжнародним співтовариством. Таким чином, злочинців можна буде судити на підставі закону про права людини й будь-якої угоди про захист прав людини, підписаної країною⁴¹. Такий процес подібний до ініціативи «Правосуддя швидкого реагування» (JRR), що свідчить на користь короткострокової допомоги, поки не може бути надана довгострокова допомога⁴². Подібний підхід може обмежити можливість «правосуддя переможця», що часто розуміється як аргумент проти місцевих судових розглядів. Ризик правосуддя переможця більше, якщо на місці немає перетвореної судової й пенітенціарної системи або змішаного типу суду перехідного періоду.

Гарантія наявності мінімальних стандартів для справедливого судового розгляду можлива в урегулюванні постконфліктного періоду, але за умови його попереднього розподілу за пріоритетами. Повинні надаватися ресурси й відповідна підтримка. Тільки в такому контексті варто обговорювати питання про те, чи дійсно місцеві судові розгляди можуть бути механізмом примирення й стабільності або ж вони підсилюють нестабільність, помсту й гнів.

3.2. До питання про карне правосуддя

³⁹ L. Huyse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huyse (Ed.), *Reconciliation*, p. 105.

⁴⁰ Minow, *Between Vengeance*, p. 30. Про ретроактивність в судових розглядах. - Там же, с. 30-38.

⁴¹ Інститут миру Сполучених Штатів розробляє такий закон перехідного періоду, який повинен бути виданий до кінця 2005 р.

⁴² The project of the report "Transitional", #18, p. 9.

Переслідування в судовому порядку називається карним правосуддям і часто орієнтоване на Захід, намагаючись вишукати можливості виправити вчинене за допомогою введення карного елемента. Все-таки більшість постконфліктних громадянських суспільств у світі, що розвивається, вимагають судових розглядів, мотивуючи свою вимогу тим, що без подібних розглядів буде панувати⁴³ безкарність.

Проти проведення судових розглядів у постконфліктних суспільствах було висунуто безліч заперечень, наприклад, наявність такої політичної ситуації, що унеможливить проведення судових розглядів⁴⁴ і може дестабілізувати мирну угоду або ускладнити перехід до демократії. Багато нових режимів уникають використання карного правосуддя, оскільки не хочуть наражати на небезпеку своє положення, дратуючи діючий режим і його прихильників, які, у свою чергу, почуваючи себе переслідуваними, можуть підбурювати до насильства. Однак новому режиму й стабільності може загрожувати й бездіяльність. У постконфліктних суспільствах, особливо при переході до демократії, цивільне суспільство прагне до змін. Система відповідальності за акти катувань і насильства – істотне підкріплення демократії, що розвивається. Якщо відповідальність не передбачається – це може загрожувати стабільності й примиренню, що веде до розчарування в суспільстві. Крім того, це може послужити сигналом до можливої безкарності, а не норми права, і підтвердженням практичної відсутності змін. Відповідальність за порушення прав людини повинна бути встановлена із самого початку в суспільстві перехідного періоду. Це не обов'язково означає, що така відповідальність повинна встановлюватися через місцеві суди, що діють за нормами загального права, але перехід від авторитаризму до демократії – свідчення про становлення принципу відповідальності в співтоваристві; важливість і символіка таких змін не повинні бути недооцінені або зігноровані.

Карне правосуддя часто дорівнює помсті. Проте, помсти можна уникнути, якщо судові розгляди проводяться належним чином. Функція правосуддя як системи лінчування, помсти й насильства може бути й не актуалізована, якщо судова система чесно розбирається з обвинувачуваними в здійсненні злочинів. Інакше кажучи, вона «покладає здійснення помсти окремими особами на державні або офіційні органи»⁴⁵. В «лінчувального» правосуддя є більше шансів розвинути, якщо не будуть запущені які-небудь механізми правосуддя перехідного періоду (або запущені в недостатній мірі) щодо винесення справедливого рішення з минулих злочинів.

Може здаватися, що каральний механізм забезпечить більш високий стримуючий ефект, ніж некаральний. Однак рівень стримування в судових розглядах за фактами порушення прав людини під час конфлікту й війни дуже сумнівний. Як заявив суддя Джексон, *«особисте покарання, понесене тільки у випадку програшу війни, здається недостатнім засобом*

⁴³ Наприклад, в Південній Африці, Східному Тиморі, Гаїті, Руанді, Сьєрра-Леоне.

⁴⁴ Huysse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huysse (Ed.), *Reconciliation*, p. 97.

⁴⁵ Minow, *Between Vengeance*, p. 26.

заякування для запобігання війни, коли ініціатори й ті, що підтримують війну почувають, що шанси поразки незначні»⁴⁶. Ефект стримування місцевих судових розглядів може полягати не в запобіганні майбутніх конфліктів або війн, а в попередженні подальших актів насильства в постконфліктному суспільстві перехідного періоду; не членами збройних сил, а людьми й колишніми воюючими сторонами, які визнають, що існує перехід до іншого типу режиму, де відповідальність є правилом, а не винятком.

Ще однією слабкою стороною судових розглядів є нездатність місцевої судової системи розглядати відразу кілька справ, і, отже, вибір справ для заслуховування буде здаватися довільним і нечесним⁴⁷. Суди *гашаша* спробували обійти цю проблему, проводячи судові справи злочинців геноциду саме в такому ключі кримінального правосуддя⁴⁸. Після геноциду в 1994 році, більше 130000 осіб утримувалися у в'язницях, через вісім років 125000 усе ще перебували там. Були створені 10000 судів і притягнуті 250000 суддів для розгляду злочинів, зчинених під час геноциду⁴⁹. Угода між руандськими урядовими лідерами й міжнародним співтовариством була визнана недійсною з тієї причини, що міжнародні стандарти, що гарантують чесний судовий розгляд, не були враховані⁵⁰. Дійсно, подібний похід до судових розглядів, приводить не тільки до величезних практичних й етичних проблем, але також порушує питання про доцільність такого підходу і його можливих результатів.

Необов'язково до всіх винуватців конфлікту застосовувати той самий метод правосуддя. Руанда показує, що використання місцевих судових розглядів у такому ключі може підсилити проблеми, а не вирішити їх. Проте, переслідування в судовому порядку багатьох основних злочинців, які видали численні накази, що обумовили порушення прав людини (серед них – начальник поліції, голова народного ополчення, військові начальники), послужить показником повалення безкарності. Комбінація правових методів необхідна для досягнення примирення в будь-якому врегулюванні постконфлікту. Одного методу правосуддя перехідного періоду зрідка буде достатньо для досягнення примирення, стабільності й миру. Саме комбінація різних форм правосуддя буде мати більшу ймовірність досягнення мети примирення й на національних, і на індивідуальних рівнях. Так звана довільність переслідування в судовому порядку деяких, але не всіх злочинців, може послужити загальній меті. Наприклад, переслідування одних ключових

⁴⁶ Промова Роберта Джексона з нагоди відкриття Нюрнберзького процесу в 1945 році (Minow, *Between Vengeance*, p. 25).

⁴⁷ Див. наприклад: Minow, *Between Vengeance*, p.45; L. Huyse, "Justice"// Bloomfield, Barnes, Huyse (Eds.), *Reconciliation*, p. 105.

⁴⁸ Суди *гашаша*, згадані тут, є швидше прикладом місцевих судових розглядів, чим нетрадиційних методів, оскільки вони, фактично, є зміненням і того, й іншого. Особливо в тих випадках, коли люди знаходилися під арештом довгий час, і темп судових розглядів затягувався, що характерно і для традиційних методів. Про численні проблеми судів *гашаша* див.: R. Webley, *Gacaca Courts in Post-Genocide Rwanda*; UC Berkely War Crimes Studies Center, 2003; P. Uvin, *The Introduction of a Modernized Gacaca for Judging Suspects of Participation in the Genocide and the Massacres of 1994 in Rwanda*, a discussion paper prepared for the Belgian Secretary of State for Development Cooperation, 2000.

⁴⁹ Webley, *Gacaca*. Відмітимо, що кількісні дані щодо судів, суддів і звинувачених злочинців змінюються залежно від джерела.

⁵⁰ IRIN, "Gacaca Courts Get under Way", 21/06/2002.

особистостей здійснюється за допомогою комбінованих методів, інших – за допомогою традиційних і тільки деяких – у контексті комісії правди. Чому варто покласти кінець у міркуваннях про правосуддя в постконфліктних суспільствах, так це встановлення дихотомій: мир проти (vs) правосуддя, примирення проти (vs) правосуддя й судові розгляди проти (vs) комісії правди. Справа не у виборі того або іншого. Справа в поєднанні додаткових способів досягти тривалої стабільності, миру й примирення.

Додаткові критичні зауваження щодо місцевих судових розглядів підкреслюють їхню зосередженість на злочинці, а не на жертві, можливість поновлення переслідувань, розгляд конкретної вини, а не моделей широко розповсюдженого порушення⁵¹. На жаль, є невеликий сумнів у тому, що судові розгляди можуть призвести до повторного переслідування й відродження травми й, таким чином, ускладнити процес індивідуального зцілення. Повідомлення правди – завжди ризик. Ризик також присутній при дачі показань у комісіях правди. Чи становлять більший ризик місцеві судові розгляди, ніж комісії правди – це питання повинно бути далі досліджене у країнах, що мають і комісію правди, і місцеві судові розгляди для встановлення ступеня повторної травматизації в обох групах. Однак в обох випадках переваги полягають у тому, щоб, нарешті, спромогтися сказати правду органам влади, які можуть змінити саме стан жертви й, у випадку судового розгляду, покарати злочинця. Факт зосередження судового розгляду на злочинці не обов'язково негативний. Цього можуть хотіти жертви. Суди не в змозі мати справу із травмами, перенесеними жертвами, але вони є засобом зменшення страху. Якщо злочинці покарані, це може зменшити загальний страх у цивільному суспільстві, що завжди є присутнім, особливо коли злочинці вільно бродять вулицями і живуть поблизу від своїх жертв. Примирення може з'явитися в результаті змін у суспільстві, що свідчать про припинення безкарності, і фактом визнання порушень судом, що діє відповідно до норм загального права. Для місцевих судових розглядів у постконфліктних суспільствах є багато перешкод; однак їхній позитивний вплив не повинен ігноруватися.

3.3. Карне правосуддя: ослаблене недоліками або сприятливим примиренням?

Деякими експертами було відзначено, що «карне правосуддя, особливо в контексті постконфліктного суспільства, у найкращому разі, ослаблене певними недоліками, у найгіршому разі, – може наразити на небезпеку процеси примирення й демократизації»⁵². Усім механізмам правосуддя перехідного періоду властиві недоліки. Ці механізми вже за своєю природою не бездоганні, а в деяких ситуаціях вони можуть наразити на небезпеку процеси примирення й демократизації. Однак ці механізми в багатьох відносинах є взаємодоповнюючими: робота суду полягає в тому, щоб установити індивідуальну провину; комісії правди повинні встановити моделі

⁵¹ Huyse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huyse (Eds.), *Reconciliation*, p. 104-105.

⁵² Там же, с. 106.

порушення. Примирення не є головною метою судового розгляду в будь-якій ситуації. Однак воно не повинне ігнорувати той факт, що індивідуальне примирення може відбутися в результаті судових розглядів. Жертви часто відчують потребу у встановленні індивідуальної провини, що може посприяти індивідуальному примиренню більше, ніж установлення моделей порушень. Визнання порушень, їх архівація, усвідомлення того, що деякі дії були неправильними й не повинні бути зрештою зроблені, так само як індивідуалізація провини, – все це може послужити інструментами в складному процесі індивідуального примирення. Крім того, індивідуалізація провини використовує сприйняття того, що цілі етнічні групи або співтовариства відповідальні за порушення⁵³, а це, у свою чергу, сприяє примиренню на національному рівні. У випадку скасування загальної відповідальності, можливості просування сегрегації й дискредитації етнічних груп будуть обмежені.

Місцеві судові розгляди не повинні бути способом розгляду минулих порушень у всіх постконфліктних суспільствах. Проте, всупереч багатьом сьгоднішнім думкам, за умови виконання певних вимог, місцеві судові розгляди можуть бути одним зі способів згладити злочини, здійснені під час конфлікту. Результативність місцевих судових розглядів у питаннях установлення стабільності й миру залежить (як і результативність комісій правди) від трьох вищезгаданих чинників: контексту конфлікту, міжнародного співтовариства й культури суспільства. Для всіх постконфліктних суспільств немає кращого способу розглянути минулі злочини, ніж дослідження злочину «на замовлення» – для певної ситуації й країни з місцевим самоврядуванням як істотним компонентом. Однак ступінь символістики судового переслідування в суспільстві, де відповідальність була відсутня, не повинна бути зігнорована або мінімізована. Використання спеціальних методів, змішаних судів і комбінації механізмів правосуддя може здаватися неаргументованим для стабільних демократичних держав з давніми традиціями верховенства права. Проте, необхідно визнати різницю в устрої суспільств перехідного періоду. Правова діяльність повинна вестися в межах обмежень, які накладає ця структура.

4. Традиційні методи правосуддя

Традиційні методи правосуддя можуть приймати багато різних форм й істотно відрізнятися залежно від конкретного співтовариства. Взагалі ці методи відносять до відновлювального правосуддя, але вони можуть також виконувати й карні функції. Проте, на рівні співтовариства вони є механізмами вирішення суперечок, конфліктів і злочинів. Саме з їхньою допомогою село або рада племені, засідання співтовариства або рада старійшин розглядають злочини, скоєні стосовно співтовариства або людей. За допомогою цих методів вирішуються такі конфлікти, як шлюбні суперечки й проблеми насильства в родині. Рада, старійшин або група в такому випадку вибирають покарання для злочинця. Покарання може істотно змінюватися не тільки залежно від

⁵³ Там же, с. 98.

серйозності злочину або порушення, але також і від культури країни й співтовариства. Покаранням може бути суспільна образа злочинця, виплата штрафів, покарання працею, фізичне покарання або дії, що співтовариства або рада визнають кращим вироком для порушника. Такі методи часто зосереджені на факті, що злочинець – елемент співтовариства, і, хоча він (вона) може бути покараний за здійснені злочини, такі покарання не обов'язково є позбавленням волі. Злочинець може послужити співтовариству й заглибити чим-небудь свій злочин. Такий метод впливу принесе більшу користь співтовариству, ніж відділення злочинця від співтовариства.

Різні види традиційних механізмів правосуддя використовуються в країнах, що розвиваються, у всьому світі. Там, де конфлікт був тривалим, а також у країнах з авторитарним режимом або з несправедливою й корумпованою судовою системою, такі методи іноді використовуються більш широко через відсутність довіри до системи.

На відміну від комісій правди й методу спеціальних/змішаних місцевих судових розглядів, описаних раніше, традиційні методи використовуються постійно для розгляду існуючих злочинів і винесення вироків у зв'язку з певним конфліктом. Вони не є механізмом, створеним для розгляду минулих злочинів з порушення прав людини в постконфліктному врегулюванні. Через зосередження на примиренні й виконання одночасно відбудовних і каральних функцій, вони можуть бути цінним механізмом у постконфліктному правосудді перехідного періоду. Однак варто загострити увагу на кількох застереженнях, перш ніж охопити всі традиційні механізми розгляду минулих злочинів у всіх їхніх формах.

4.1. Розгляд минулих злочинів

Є кілька аргументів як на користь застосування, так і застереження від використання традиційних механізмів для розкриття минулих злочинів в урегулюванні постконфліктних ситуацій. За останні кілька років традиційні механізми розгляду минулих злочинів усе частіше активізувалися, особливо в контексті мирних операцій ООН⁵⁴. На міжнародному рівні ці механізми набули більшої значимості, проте не всі їхні можливості враховані. Під традиційними механізмами часто маються на увазі інструменти примирення й вирішення конфлікту, націлені на розгляд питань про порушення прав людини в постконфліктних суспільствах. Проте, виникає низка запитань.

Традиційні механізми часто відмовляють злочинцеві в праві на справедливий судовий розгляд. Так, африканська Комісія з прав людини й народів звернула увагу на те, що *«традиційні суди можуть відіграти роль у досягненні миру в співтоваристві й здійсненні влади над*

⁵⁴ Наприклад, Генеральний Секретар ООН згадував традиційні механізми у вступному слові на засіданні Ради Безпеки з питань норм права і правосуддя перехідного періоду в конфліктуючих і постконфліктних суспільствах, 6 жовтня 2004 р. Практично, наприклад, в Східному Тиморі, міжнародна цивільна поліція заохочувалася в підтримці цих дій.

більшістю населення африканських країн. Однак традиційні суди не звільнені від умов Африканської Хартії, що стосується справедливого судового розгляду»⁵⁵. Не тільки судовий розгляд, але також і призначені покарання можуть суперечити міжнародному закону про права людини й міжнародних стандартів. Зокрема, вони можуть не поважати права жінок. Наприклад, часто в багатьох країнах людина, обвинувачуваний традиційним правосуддям у зґвалтуванні жінки, буде змушений одружитися на жінці й заплатити її батькам. Це означає, що злочин, скоєний стосовно жінки, буде тривати все її життя. В інших країнах жінка буде обвинувачена й убита родичем чоловічої статі за те, що знеславила свою родину⁵⁶. У Східному Тиморі чоловік, що зґвалтував жінку, був пійманий і покараний сільською радою: його прикували ланцюгом до ліжка цієї жінки як покарання⁵⁷. Можливо, жертва в цьому випадку постраждала від покарання більше, ніж злочинець. Вона повинна була знову й знову переживати вчинене, поки термін покарання не минув. У Руанді один із суддів судових розглядів *gashasha* обвинувачувався в тому, що розрізав мачете стегно молодій жінці, бо вона відмовилася спати з ним. Суддя виправдав цей акт, зазначивши, що «усе в порядку», бо ця жінка потім «погодилася» жити із гвалтівником⁵⁸. У цьому випадку, викликає сумнів ступінь угоди, заснований на насильстві. Надзвичайно проблематичне використання деяких традиційних механізмів у розгляді великомасштабних порушень прав людини, оскільки самі ці механізми не ґрунтуються на повному дотриманні міжнародних стандартів прав людини.

Застосування карних механізмів, що суперечать міжнародним законам з прав людини, у питаннях порушень тих же законів з прав людини не повинні заохочуватися міжнародним співтовариством. Подібний підхід не повинен заперечувати використання традиційних механізмів. Проте, загальна підтримка всіх механізмів правосуддя, які називають «традиційними», не повинна виявлятися тільки через припущення, що ці механізми, засновані на місцевому самоврядуванні й культурі, будуть перевершувати будь-який інший механізм. Оцінки повинні даватися не тільки механізмам у кожному конкретному випадку й країні, але також і факту, коли й до яких злочинів вони можуть найкраще застосовуватися для врегулювання постконфліктної ситуації.

Традиційні механізми повинні оцінюватися не тільки за їхньою здатністю розглядати минулі злочини. Важливий також аспект негативного впливу на нові судові системи, які створюються у суспільствах перехідного періоду. У періоди конфлікту або правління авторитарного режиму традиційні механізми всі частіше актуалізуються при розгляді порушень, зчинених такими режимами. Отже, під час реформи судових систем, велика міжнародна підтримка традиційних систем може викликати кризу віри в нову судову систему. Зрозуміло, що громадянське суспільство більш стримано ставиться до використання цих типів механізмів,

⁵⁵ Huuse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huuse (Eds.), *Reconciliation*, p. 113.

⁵⁶ Вбивства як відстоювання честі особливо поширені в арабських країнах.

⁵⁷ Інтерв'ю, дане автору поліцейським у Східному Тиморі, 2001 р.

⁵⁸ IRIN, 21 июня 2002 г.

оскільки суди мали тенденцію працювати проти співтовариства в періоди конфлікту й авторитарного режиму. Посилена підтримка таких механізмів міжнародним співтовариством може дати небажаний побічний ефект руйнування самої системи, що встановлюється, верховенства права.

Для функціонування нової судової системи необхідний баланс. Повинна бути проведена роз'яснювальна робота щодо того, що спричиняє нова судова система, що вона може зробити для співтовариства, які її нові характеристики, у чому полягають справедливість і безстороння природа. Можливе повернення до системи, де традиційні механізми застосовуються більш регулярно. Це проблема не тільки реформованої судової системи, але також і сил суспільної безпеки, як міжнародних, так і місцевих. Якщо міжнародні й місцеві сили суспільної безпеки мають тенденцію використати традиційні механізми довільно, без керівних принципів щодо того, коли вони повинні застосовуватися, то це може підірвати роль сил суспільної безпеки. У Східному Тиморі місцевій поліції (PNTL) довелося зіткнутися з існуванням цих структур, не маючи власної політики, щоб установити, коли й де було б вірно підтримати такі механізми. У свою чергу, це призвело до ситуації, коли через відсутність відповідних поліцейських структур, деякі зі скарг на офіцерський склад PNTL були вирішені традиційними методами⁵⁹.

Ці критичні зауваження повинні бути ретельно оцінені перед використанням традиційних механізмів правосуддя в постконфліктних суспільствах як інструмент для розгляду великомасштабних злочинів. Численні проблеми можуть виникнути у випадку підтримки цих механізмів, тим більше, що важко спрогнозувати можливі наслідки в кожному випадку й той факт, як ці механізми можуть взаємодіяти з іншими типами механізмів правосуддя, які застосовуються в країні. Як тільки це стає відомим, у певних ситуаціях традиційні механізми правосуддя можуть позитивно впливати на процеси примирення й установлення стійкого миру.

4.2. Сприяючи примиренню

Традиційні механізми можуть, безсумнівно, за певних умов сприяти примиренню. У випадку Мозамбіку, що відхилив і судові розгляди, і комісію правди, традиційні методи зцілення в контексті постконфлікту використовувалися з більшим успіхом⁶⁰. Воюючі сторони повернулися до своїх співтовариств, пройшли традиційне зцілення, піддалися впливу механізмів правосуддя. Причини успіху Мозамбіку включали специфічний контекст конфлікту, зосередження на

⁵⁹ Міжнародна амністія, Поліція Східного Тимора, 2003 р., с. 36.

⁶⁰ Для більшої кількості інформації про використання традиційних методів в Мозамбіку див., наприклад: А. Honwana, "Sealing the Past Facing the Future: Trauma Healing in Rural Mozambique", Conciliation Resources http://www.c_r.org/accord/moz/accord3/honwana.shtml, J. Chissano, "Healing Wounds of Past Conflicts: Mozambique Opt's for a culture of Peace", UN Chronicle, 1998; С. Thompson, "Beyond Civil Society: Child Soldiers as Citizens in Mozambique", Review of African Political Economy, Eds. 26 № 80, June, 1999.

неповерненні до травм війни й бажанні суспільства зцілитися⁶¹. Важливо підкреслити, що потенціал успіху судових розглядів і комісій правди залежить від численних чинників, включаючи ситуацію конфлікту, культуру країни й роль міжнародного співтовариства.

Традиційні механізми розроблені, як правило, для розгляду незначних порушень і злочинів; якщо ж вони повинні бути застосовані в постконфліктному суспільстві, що має справу з минулими злочинами, то краще використати їх на рівні таких розглядів, як, наприклад, підпал будинку, напад, незначні суперечки й насильство стосовно власності й особистості. Для більш серйозних злочинів, включаючи злочини проти людства, примиренню більш ефективно можуть послужити інші механізми. У Східному Тиморі традиційні механізми застосовувалися для учасників народного ополчення, які підпалювали будинки й здійснювали незначні напади. Їх попросили відновити будинки й надати комунальні послуги, що допомогло налагодженню відносин зі співтовариством. Однак часто співтовариство не хотіло повернення людей, що порушили основні права людини. Тому обвинувачені в порушеннях прав людини були направлені в інші частини країни⁶². Проте, чимала роль ситуації, оскільки в Мозамбіку зцілювальні ритуали спрацьовували навіть у більш серйозних випадках. Наприклад, реінтеграція дітей, що взялися за зброю, була особливо успішною⁶³.

У традиційних методів є додаткові переваги. Вони – власність місцевого населення. Ці механізми не є нав'язаними ззовні, вони націлені на розгляд злочинів без стороннього втручання. Крім того, місцеве населення бачить безпосередній і прямий вплив процедури правосуддя. І комісії правди, і місцеві судові розгляди проходять або в столицях, або у великих містах й, тому, віддалені від більшої частини населення. Традиційні методи застосовуються безпосередньо на всій території, що має істотне значення.

4.3. Міжнародні операції й традиційні механізми

У міжнародних миротворчих операціях існувала тенденція зрівнювати поняття «традиційний» до понять «справедливий», «гарний» і «безсторонній», особливо в ситуаціях, де міжнародні сторони чутливо ставилися до зневажливого відношення до культури й звичаїв країни, де проходила місія. Обвинувачення в культурному імперіалізмі й нав'язуванні західних цінностей у таких місіях були поширені протягом багатьох років і, у деяких випадках, ці критичні зауваження були дійсні. Проте, необхідно подбати про те, щоб під час миротворчої операції, спрямованої на підтримку й захист культурних норм і цінностей країни місії, міжнародні стандарти прав людини не були забуті або стерті.

⁶¹ Дані, одержані в інтерв'ю з представником ООН, який працював в Мозамбіку, листопад, 2004.

⁶² Дані узяті з інтерв'ю з членами східнотиморського громадянського суспільства і міжнародної цивільної поліції в Східному Тиморі, 2001 р.

⁶³Thompson, "Beyond", p. 192.

Хоча традиційні механізми можуть бути неоціненні в розгляді минулих злочинів у постконфліктних суспільствах, де проходить міжнародна місія, повинні бути враховані, оцінені і впроваджені інші механізми. По-перше, необхідно встановити, що представляють із себе традиційні механізми, ще до початку їхньої беззастережної підтримки для того, щоб не були порушені права людини, сили суспільної безпеки й верховенство права. По-друге, механізми повинні бути застосовні послідовно по всій території місії. Вони можуть змінюватися залежно від співтовариства, але не повинні допускати покарання, що порушує міжнародні права людини. По-третє, потрібно вирішити, за які саме злочини можна буде застосовувати те або інше покарання. Це повинне бути вирішене через консультаційний процес із місцевими органами влади, що гарантує використання апарата місцевого самоврядування, а не нав'язано міжнародними партнерами. По-четверте, міжнародна система й система місцевого судочинства повинні бути взаємодоповнюючими. По-п'яте, підготовка в новому типі судової системи повинна здійснюватися так, щоб створювати довіру. Судова система може не спрацювати не через відсутність довіри, а скоріше через невдалий вибір часу й об'єкта розгляду.

Міжнародній місії завжди важко знайти правильний баланс між підтримкою й заохочувальними механізмами місцевого правосуддя й неприведенням у виконання їх власної специфічної версії правосуддя, яка б гарантувала дотримання міжнародних стандартів прав людини при розгляді минулих злочинів у правосудді перехідного періоду. Досягти цього балансу надто важливо для стабільності й безпеки постконфліктних суспільств.

5. Додаткові механізми правосуддя – основа досягнення стійкого миру

Далеко непростим є завдання звернення до питань порушення прав людини та злочинів проти людства в суспільстві перехідного періоду, що намагається оговтатися після тривалого конфлікту й насильства серед численних міжнародних суб'єктів, що підтримують різні процеси у фазі реконструкції постконфліктного суспільства. Є небагато чинників, які повинні бути зважені, оцінені й визначені перш, ніж почати процес правосуддя перехідного періоду. У першу чергу, повинне бути визнане те, що кожне перехідне суспільство унікальне, хоча воно містить численні ознаки, характерні іншим постконфліктним суспільствам, і шлях розгляду минулих злочинів повинен бути окремо розроблений для кожної країни. Не може бути «одного, що підходить для всіх» підходу до правосуддя перехідного періоду.

До чинників, що впливають на вибір і результат будь-якого процесу правосуддя перехідного періоду, належить ситуація конфлікту, що включає всі аспекти конфлікту від його початку до кінця. Це, у значній мірі, визначає, які типи перехідних механізмів можуть бути застосовані, а також сприяє більшому соціальному примиренню. Рівень міжнародної причетності й готовності сприяти також впливає на ці процеси й не може бути зігнорований. Нарешті, культура країни і її підхід до проблем порушень прав людини буде значно впливати на результат.

Надто важливо, щоб місцевому самоврядуванню не тільки сприяли, але забезпечували його через здійснення механізмів перехідного правосуддя – без місцевого самоврядування успіх процесів буде меншим. Взаємодія комісій правди, місцевих судових розглядів і традиційних механізмів забезпечує більші можливості для місцевого самоврядування.

Необхідно критично розмежувати відстань між національним й індивідуальним примиренням, оскільки різні види механізмів перехідного правосуддя можуть сприяти одному типу примирення більше, ніж іншому. Це підкреслює важливість запуску більш, ніж одного типу механізму для розгляду минулих правопорушень. Якщо примирення досягнуте на одному рівні, а на іншому – ні, можуть виникнути нестабільність і ненадійність.

Розповсюджена тенденція надавати перевагу одному типу механізму в розгляді минулих злочинів, схвалюючи дихотомічний підхід до правосуддя перехідного періоду, що підкреслює відбудовний, а не карний характер правосуддя, повинна бути переборена. Хоча було мало зроблено в цій галузі в міжнародних операціях, більшого значення треба надавати додатковій природі механізмів перехідного правосуддя, щоб вони могли задовольнити різні потреби процесу примирення в країні місії.

Ніякий механізм перехідного правосуддя не бездоганний, оскільки всі вони застосовуються в ситуації бурхливого врегулювання постконфлікту при розгляді грубих порушень прав людини. Проте, примирення не може досягатися за допомогою одноманітних механізмів перехідного періоду, воно вимагає більшого часу й зусиль, ніж будь-який обмежений за часом судовий розгляд, комісія правди або традиційний процес. Перехідні механізми – кроки до примирення, але не його повного досягнення. Проте, є певні чинники, які можуть поліпшити механізми перехідного правосуддя й можливості стабільності, безпеки й стійкого миру.

5.1. Рекомендації

Незалежно від типу(ів) механізмів, що застосовуються для перехідного правосуддя, повинні бути забезпечені три чинники в постконфліктному суспільстві, де працюють міжнародні місії:

- протягом всіх процесів повинно бути гарантоване місцеве самоврядування;
- оцінки потреб повинні бути зроблені до запровадження або рекомендацій запровадження одного або кількох типів механізмів перехідного правосуддя для розгляду минулих злочинів, щоб вибрати кращий варіант(и);

- міжнародне співтовариство повинне зробити доступними в країні місії кілька варіантів механізмів правосуддя і дати зрозуміти, що це не вибір між комісіями або судовими розглядами, а надання можливості вибору.

Комісії правди

Докладні рекомендації щодо комісій правди в постконфліктних суспільствах були наведені у низці робіт⁶⁴. Нижче будуть наведені рекомендації, що мають особливе значення в урегулюванні постконфліктної ситуації міжнародною місією:

- концепт «правда» необхідно розглядати як складне поняття; його використання в конкретному контексті повинне бути пояснене й визначене;

- необхідно розмежовувати індивідуальне й національне примирення, маючи на увазі, що комісії правди мають тенденцію зосереджуватися на національному примиренні;

- слід розглянути процеси в ЗМІ на національному й міжнародному рівнях. У мирних операціях міжнародне співтовариство може допомогти з поширенням інформації про дії комісій правди, розглянути результати їхньої роботи й запропоновані рекомендації;

- пропонується оцінити використання процесу амністування і його наслідки. Висновки з інших процесів амністії, міжнародне співтовариство повинне зробити доступними для місцевих осіб, що приймають рішення;

- успішність діяльності комісій правди визначається готовністю місцевих політичних структур здійснити рекомендації; може застосовуватися міжнародний тиск для гарантії співробітництва з боку місцевих органів влади в перехідному суспільстві під час миротворчих операцій з виконання зобов'язань комісії правди;

- необхідно підготувати громадянське суспільство до можливих висновків комісії правди, указати її цілі – це може обмежити очікування, запобігти розчаруванню; міжнародне співтовариство може відіграти роль у цьому інформаційному процесі.

Місцеві судові розгляди

- необхідно перетворити судову систему й судочинство із самого початку в постконфліктному суспільстві за підтримкою міжнародних структур;

- необхідне відновлення судової інфраструктури;

⁶⁴ Див. особливо всі роботи П. Хайнера, наприклад: "*Commissioning*", р. 25.

- потрібне прийняття міжнародних спеціальних або змішаних рішень щодо розглядів з відповідальними за минулі порушення прав людини й злочини проти людства;
- передбачається створення міжнародного перехідного закону, що ґрунтується на міжнародних стандартах прав людини, нормах, законах і договорах з прав людини, учасником яких є країна, для застосування у всіх перехідних постконфліктних суспільствах, поки місцеві влади не зможуть видати законодавство, куди будуть включені місцеві зміни й доповнення;
- необхідно визнати значимість судових розглядів для створення системи відповідальності в період переходу до нової демократії й режиму;
- місцеві судові розгляди за певних умов можуть сприяти стабільності й безпеці в країні.

Традиційні механізми

- необхідно оцінити, що із себе становлять ці механізми, перш ніж сприяти їхній реалізації;
- обов'язково врахувати той факт, що ці механізми часто не відповідають міжнародному закону про права людини, як у питаннях справедливого судового розгляду, так і відносно покарань;
- необхідно встановити, для якого рівня злочинів вони можуть застосовуватися в постконфліктному перехідному суспільстві;
- необхідно визнати великі розбіжності між цими механізмами й оцінити можливість їх застосування для розгляду безлічі порушень прав людини;
- обов'язково врахувати потенційний вплив цих механізмів на судовий режим і сили суспільної безпеки, підготувати сприйняття громадянським суспільством традиційних механізмів як додаткових і таких, що не підривають перетворену судову систему;
- необхідно застосовувати механізми послідовно по всій території місії: відмінності між співтовариствами будуть існувати, але вони не повинні розрізнятися в питаннях правових норм, використаних для розгляду минулих злочинів.

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЛЯ ПІДТРИМКИ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анніка С. Хансен

1. Вступ

В останні роки істотно зросло визнання того факту, що операції з врегулювання криз повинні спочатку звертатися до питань правопорядку, а встановлення норм права є критичною вимогою для довгострокової безпеки й стабільності. Порушення норм права й нездатність держави гарантувати безпеку своїм громадянам розцінюється як чітка ознака державної невдачі, що свідчить про проблеми її формального суверенітету як міжнародно визнаної держави¹. Тому зростає число суб'єктів у зростаючому числі випадків беруть на себе (наново) установити верховенство права як критичну вимогу для успішного зміцнення держави після конфлікту. Реформування сектора безпеки – найбільш всебічна дія, націлена на посилення, визначення й систематизацію всіх елементів, необхідних у системі функціонування верховенства закону. Саме ці елементи покликані визначити, як міжнародне втручання могло б впливати на процес реформування. Оскільки галузь реформування ще досить молода, а сфера її дій дуже широка, існує багато прогалин, які повинні бути усунуті більш тонкими підходами. Одна з таких прогалин стосується здійснення місцевого самоврядування через установу й розвиток потенціалу поліцейської організації.

Перш ніж розпочати аналіз, звернемося до термінологічного апарата, який використовується в цій роботі. Поняття «верховенство права» використовується для позначення прихильності визначеному переліку правил, керуючих суспільством і реалізуючих права людини. Верховенство права – широке поняття, що охоплює кілька елементів. Перший і найважливіший спричиняє суспільну безпеку, яка забезпечується поліцією. Верховенство права також припускає наявність функціонуючої, справедливої й передбачуваної судової й пенітенціарної системи. Разом з поліцією ці два виміри становлять тріаду відправлення правосуддя. Реформа однієї тільки поліції має невелику цінність, якщо не розпочаті певні зусилля для створення безсторонньої, ефективної й довірчої судової системи, де злочинці – колись піймані – можуть бути приведені до суду й правосуддя. Для верховенства права потреба мати справу із цими двома вимірами, як значуща, була визнана й згадується як значима частина реформування сектора безпеки. Автором цих матеріалів повністю визнається необхідність звернення до тріади, проте, цю роботу зосереджено на одному з її компонентів – поліції. Заключним елементом верховенства права – і ключовим чинником успіху зусиль, що вживають у ході реформування сектора безпеки – є те, що ми називаємо «культурою верховенства права» серед населення. Це поняття має на увазі, що верховенство права є загальноприйнятим керівним принципом організації відносин між державою

¹ Stephen D. Krasner (2004), "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004), p. 88.

й суспільством і взаємодії в межах суспільства. Крім того, культура верховенства права виявляється через певну функцію контролю в галузі суспільної безпеки й судової системи.

У межах суспільної безпеки варто розмежовувати два види діяльності – установа/розвиток потенціалу сектора безпеки й правоохоронна діяльність/установлення громадського порядку². Незалежно від того, чи покладено відповідальність за правоохоронну діяльність на місцеву або міжнародну поліцію, міжнародні зусилля повинні будуть додаватися або підтримувати можливості й інституціональне будівництво із самого початку. Тільки розклавши по місцях ці частини головоломки, можна буде вважати верховенство права життєздатним. На жаль, у жодного з міжнародних вкладників, здається, немає доступного розуміння того, як відродити установи суспільної безпеки, особливо в урегулюванні постконфліктної ситуації³. Дослідження в галузі вжитих зусиль з розвитку потенціалу, так само як більшість інших, увійшли в стадію розвитку й далі – у систему оцінювання оперативного поліцейського складу. Розуміння того, що для становлення поліцейської структури необхідні ефективне управління, функціональне й життєздатне адміністрування, постійно зростає. Ця робота розглядає різні інституціональні функції як для оперативного поліцейського складу, так і для адміністрації й управління поліцейською організацією. Те, що робить інституціональне будівництво ще більш складним, – це те, що вимоги громадського порядку можуть перебувати в прямому протиріччі з принципами, які лежать в основі місцевого самоврядування⁴. Ця робота не буде обговорювати питання, пов'язані із забезпеченням громадського порядку безпосередньо у фазі постконфлікту, а зосередиться на довгостроковому питанні інституціонального будівництва й розвитку потенціалу.

Місьцеве самоврядування визнається як край важливе для ефективної побудови миру, але мало досліджуване його практичне значення для міжнародних зусиль у постконфліктних ситуаціях. У контексті цієї роботи, місьцеве самоврядування розглядається і як процес, і як результат. Як результат розвитку місцевого потенціалу й інституціонального будівництва, у якому буде використаний цей потенціал, еквівалентне здійсненню місцевого самоврядування, оскільки служить забезпеченню й підтримці верховенства права. Проте, місьцеве самоврядування безглузде, якщо розвивати місцевий потенціал і займатися інституціональним будівництвом, які зовсім не відповідають рівню й системі розглянутого суспільства. Тому місьцеве самоврядування повинне також розглядатися як процес, що визначає результат. Тоді виникає питання: як і коли місьцеве

² В даній роботі ми розмежовуємо інституційне будівництво і розвиток потенціалу: перше зосереджується на організаційних структурах, а останнє - на навиках, необхідних особовому складу для того, щоб робота організації була ефективною. Соціологічний словник Коллінза визначає **встановлення** як «встановлений порядок, що включає зв'язані правом і стандартизовані моделі поведінки», а **інституціоналізацію** - як «процес/ результат процесу, де соціальна діяльність стає впорядкованою і звичайною, соціально-структурованою, набуваючи рис стійкості» (Collins Dictionary of Sociology (1991), p. 324f).

³ James D. Fearon и David D. Laitin (2004), “Neotrusteeship and the Problem of Weak States” *Международная безопасность*, издание 28, № 4 (весна 2004 г.), стр. 37.

⁴ Renata Dwan, Annika S. Hansen (2005), “Public Order, Rule of Law and Local Ownership – Precondition or Paradox?”.

включення забезпечується в процесі інституціонального будівництва і які існують можливості управління цими процесами.

У запропонованих матеріалах спочатку досліджуються детермінанти міжнародного й місцевого балансу, шляхом розгляду чинників, які визначають ступінь прийняття міжнародними суб'єктами влади, що ілюструє різні ступені міжнародного втручання – від підтримки до місій заміни. Далі в роботі коротко розглядатимуться різні стратегії здійснення принципів місцевого самоврядування й низка важливих дилем, що виникають у зв'язку з цим. У другій частині роботи ідентифіковані три головних галузі інституціонального будівництва й розвитку потенціалу, де повинні будуть брати участь місцеві суб'єкти. Ми пропонуємо вирішення питання, як і коли повинен відбутися перехід до місцевого лідерства. На початку потрібно відзначити, що ми не вважаємо за необхідне перехід від міжнародних структур до місцевої влади в кожному випадку. Навпроти, у ході розгляду стратегій стане зрозуміло, що необхідний більш диференційований підхід, а в багатьох випадках, повинно обов'язково бути присутнім місцеве лідерство. У той же час, мабуть, ситуація, що досліджується в цій роботі, тобто операції врегулювання криз у постконфліктному врегулюванні, припускає якусь міжнародну присутність й участь в інституційному будівництві й розвитку потенціалу.

2. Баланс міжнародних і місцевих чинників

2.1. Чинники, що визначають ступінь втручання

Головними чинниками для визначення ступеня втручання – від моніторингу до заміни – є статус-кво, ситуація конфлікту, місцевий політичний контекст і міжнародні політичні зобов'язання.

Відносно прямим чинником є наявність місцевих структур і сил, відбита в таких питаннях: чи існують підрозділи поліції? які їх функції? які в них відносини з населенням? як населення сприймає поліцію? які матеріальні умови, тобто яким обладнанням поліція забезпечена? як оплачується робота поліції? Для структур, що надають допомогу поліції, завжди значимі такі аспекти – чи можуть існуючі структури задовольнити потреби суспільної безпеки перш, ніж перейти до нових завдань⁵. Сили безпеки, включаючи поліцію, збройні сили, спецназ, прикордонну поліцію, розвідувальні служби й інших професіоналів у системі правосуддя й пенітенціарній системі, включаючи суддів й інший штат суду, прокурорів, виправний штат, адміністраторів, є гарантами суспільної безпеки й верховенства права. Вони – аналоги міжнародної присутності, коли справа доходить до спільної поліцейської діяльності, підготовки, інституціонального будівництва й розвитку потенціалу. Інші збройні групи важливі в тих сферах,

⁵ International Alert (2002a), “*Supporting and Enhancing Community-based Peacebuilding*”, Global Issues Policy Notes, № 1, 2002.

де можлива конкуренція з верховенством права, тобто де населення воліє домагатися правосуддя через неофіційні механізми. На додаток до ступеня міжнародної причетності умови суспільної безпеки також торкаються галузі інституціонального будівництва й необхідного для розвитку потенціалу, а також процесу залучення місцевих суб'єктів (як і коли).

Специфічні деталі галузі конфлікту й ситуації будуть також визначати особливості втручання міжнародних структур, які, звичайно, будуть вирішальними чинниками для зміцнення місцевих структур, як було описано вище. Рівень насильства в попередньому конфлікті, так само як причини й тривалість боротьби – природно важливі чинники. Існування конкуруючих збройних груп – включаючи їхню чисельність, озброєння і суспільну підтримку – вплине на ситуацію громадського порядку, але також стосуватиметься проекту й стратегії (повторної) створення місцевої поліції: чи потрібні будуть демобілізація й зусилля з реінтеграції, які стосуються набору і структури нової поліції? У такий же спосіб, важливим питанням є те, які юридичні або судові традиції існують й як вони зачіпають, наприклад, структуру системи судочинства. Крім того, інші чинники, такі як розмір і доступність території, ступінь урбанізації й економічної ситуації повинні бути прийняті до уваги. Безсумнівно, рішення ввести правопорядок у Демократичній республіці Конго (DRC–ДПК) порушує проблеми відмінні від тих, які виникають при обмірковуванні того ж у ситуації Косово.

У соціальному й політичному контексті суспільної безпеки термін «місцеве самоврядування» часто використовується в занадто загальному плані й без чіткого розуміння всіх суб'єктів, які можуть бути корисно залучені до мирного процесу й заснування як громадського порядку, так і верховенства права. Диференційоване уявлення необхідне, оскільки існуюча здатність й «зрілість» для прийняття відповідальності – як вони сприймаються міжнародним втручанням – є чинниками при визначенні ступеня втручання. Серед місцевих суб'єктів ми можемо розрізнити (1) населення в його різних організаційних формах, тобто громадяни, громадянське суспільство й ділові кола, і (2) влада, тобто політичне керівництво, державна служба й структури місцевих органів влади.

Взаємодія з населенням буде найважливішою для встановлення верховенства права. Конкретний громадянин – головна мета будь-якого зусилля, спрямованого на підтримку громадського порядку й відновлення дієвості суспільної безпеки, у якій виражається сприйняття громадянином рівня своєї безпеки і його/її готовності використати формальну судову систему, що є фондом для життєздатності системи. Ці положення поширюються на членів ділових кіл, які будуть приймати інвестиційні рішення, засновані на власній оцінці рівня безпеки. Цивільне суспільство, включаючи неурядові організації (з прав людини й інші групи прихильників), ЗМІ, релігійні групи, профспілки, відповідно, можуть грати багато різних ролей у відновленні розуміння, висловлюючи суспільну перевагу й підтримуючи гідний рівень відповідальності системи безпеки.

Політичний контекст, звичайно, важливий у процесі встановлення суспільної безпеки. На рівні державного або центрального уряду політичні лідери, включаючи правлячі й політичні партії, є первинними суб'єктами, що організують взаємодію з міжнародними структурами. Крім того, у крайніх випадках гуманітарного втручання або подібних операцій, згода усе ще залишається керівним принципом в організації міжнародних зусиль. Це одночасно питання і принципу, і практичності. Щиро маючи на меті встановлення місцевого самоврядування, міжнародне втручання може привести до зворотних результатів – повного ігнорування принципів суверенітету. Крім того, зіштовхнувшись з опором на найвищих політичних рівнях, мало ймовірно, щоб будь-які міжнародні зусилля з підтримки громадського порядку або створенню життєздатних заходів суспільної безпеки могли мати успіх.

Традиційна вимога погодженості дій стає якісно іншою, коли уряд слабкий або дисфункціональний. Тому, Джарат Чопра й Таня Хох запропонували відійти від розуміння згоди, як чогось винятково дарованого урядовою владою, і розглянути її як питання широкої місцевої підтримки. Вони стверджують необхідність обліку механізмів органів місцевої влади, таких як Рада старійшин, воєначальників, керівників або мерів⁶. Як механізм управління, вони відіграють найважливішу роль у розвитку й застосуванні політики суспільної безпеки на місцевому рівні. Проте, ознакою суспільства, де переважає верховенство права, є незалежність правил від політики і їхнє однакове використання стосовно всіх суб'єктів. Необхідно не тільки залучити механізми місцевих органів правління, але й запобігти ослабленню основних принципів. У визначенні ступеня влади, яку повинна здійснювати міжнародна присутність, необхідно враховувати наявність представницької/ефективної політичної влади і її здатність і бажання здійснювати контроль і управління підвідомчою територією.

У межах всіх цих груп суб'єктів можуть бути присутніми «спойлери», які прагнуть пустити під укіс процес стабілізації⁷. Діяльність «спойлера» може бути викликана різними проблемами або може мати місце на різних стадіях процесу. У такий же спосіб, простір реформування може бути текучим.

Заключним чинником – і, напевно, найбільш вирішальним, незалежно від об'єктивних потреб конфлікту – є міжнародне політичне зобов'язання, що припускає готовність почати повну заміну й забезпечити ресурси, необхідні для виконання мандата. У випадках, коли міжнародне втручання поступово переміщається в галузь держави, а міжнародні структури претендують на роль інституціонального будівельника, недостатність бюрократичної здатності управляти країною є важливим чинником⁸. Краснер відзначає, що крах державних функцій може відбуватися саме через міжнародне вторгнення, як відбулося в Афганістані й Іраку⁹. Крім інших очевидних

⁶ Jarat Chopra, Tanja Hohe (2004), “*Participatory Intervention*”, *Global Governance*, Vol. 10, Eds. 3, 2004, p. 290f.

⁷ Stephen J Stedman (1997), “*Spoiler Problems in Peace Processes*”, *International Security*, Vol. 22, No. 2, pp. 5-53.

⁸ Fearon, Laitin (2004), p. 23f.

⁹ Krasner (2004), p. 90.

чинників національного інтересу в прийнятті влади таких, як занепокоєння про зброю масового ураження або через міжнародну організовану злочинність, обговорюються принципові потреби в місцевому самоврядуванні, що відкидають нав'язувані пільги.

Обговорення зосереджують на повноцінності й бажаності міжнародної влади. Розвиток у напрямку нарощування міжнародної влади в перехідних суспільствах виник з визнанням того, що для зміцнення миру потрібно буде звернутися до основних політичних проблем, а не ознак конфлікту. Внаслідок того, що органи місцевої влади не були представницькими, а слабкими або дисфункціональними, міжнародне втручання припускало більший рівень відповідальності¹⁰. Симон Честерман, що докладно описав перехідні уряди, стверджує, що місцеві умови вимагають тимчасового перерегулювання. Він розглядає підхід до побудови держави як «поєднання ідеалізму й реалізму: ідеалістичний проект припускає, що люди можуть бути врятовані за допомогою освітніх програм, економічних стимулів і створення зрілих політичних установ; реалістичний проект, в остаточному підсумку, припускає військову окупацію»¹¹. Далі, цей експерт стверджує, що «неточно й контрпродуктивно думати, що діяльність перехідного уряду залежить від згоди або «самоврядування» місцевого населення»¹². Цієї ж думки дотримується й Мішель Джиджик, який стверджує, що місцева поліція, часто нездатна до відновлення громадського порядку, бере участь у насильстві або загрожує міжнародній інтервенційній силі й тому повинна бути тимчасово замінена силами міжнародної безпеки¹³.

Лакдар Брахімі, навпаки, обґрунтував підхід, відомий як «легка прогулянка», що робить акцент на розвитку потенціалу й використанні місцевого штату, а також на обмеженні міжнародної присутності¹⁴. Міжнародне втручання в Афганістані було близьке моделі «легкого сліду». Брахімі зауважує, що «тільки через визнання афганського лідерства буде досягнута довіра й певний рівень впливу»¹⁵. Цей підхід, звичайно, повністю залежить від політичної готовності місцевих суб'єктів й їхньої спроможності формулювати політичні переваги¹⁶. Продовжуючи ідеї Брахімі, Амітаї Етзіоні думає, що міжнародні втручання недооцінюють витрати й довгострокові інвестиції, залучені до побудову держави. Замість цього він пропонує більш скромний підхід, заснований на місцевій культурній і соціальній перевазі, що було б набагато більш вигідним у

¹⁰ Chopra, Hohe (2004), p. 290.

¹¹ Simon Chesterman (2003), „*You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*”, Project on Transitional Administrations Final Report, International Peace Academy, New-York, November, 2003, p.1.

¹² Chesterman (2003), p. 3.

¹³ Dziedzic, Michael J. (2002), „*Policing from above: executive policing and peace implementation in Kosovo*” in Renata Dwan (Eds.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research Report No. 16, SIPRI/Oxford University Press, p. 35.

¹⁴ Див., наприклад, дослідження Афганістану Річарда Понзіо, представлені в даному виданні.

¹⁵ Simon Chesterman (2002), „*Walking Softly in Afghanistan: the Future of UN State-Building*”, *Survival*, Vol. 44, № 3, 2002, p. 40; Michele Griffin (2003), „*The Helmet and the Hoe: Linkages Between United Nations Development Assistance and Conflict Management*”, *Global Governance*, Vol. 9, Eds. 2, 2003, p. 212f.

¹⁶ Chesterman (2003), p. 4.

просуванні спроможності розглянутого суспільства допомогти самому собі¹⁷. У своєму критичному аналізі ОВП у Боснії й Герцеговині, Гералд Кнауз і Фелікс Мартін йдуть ще далі, стверджуючи, що Верховний представник фактично підриває місцеву демократію, що подає надії, через¹⁸ нав'язування реформи. Інші дослідники, такі як Стефан Д. Краснер, спробували сформулювати суть компромісу, відбитого в понятті «розділений суверенітет», який припускає, що держава добровільно передає свою владу міжнародному опікунові на певних етапах розв'язання проблеми, коли буде не вистачати спроможності виконувати основні функції самостійно (див. 2.4)¹⁹.

2.2. Ступені втручання

Природа місцевого самоврядування й зусилля, докладені для його забезпечення, змінюються залежно від ступеня міжнародного втручання, передбаченого верховенством права. На малюнку внизу показано відносний розподіл відповідальності в різних видах діяльності втручання, яке можливо ідентифікувати як забезпечення правопорядку, реформування сектора безпеки й контроль над сектором безпеки.

Зверніть увагу, що класифікація – простий засіб наочності. Ці категорії не є незаперечними, і такі дії цілком могли б одночасно відбуватися в межах однієї міжнародної операції. Якщо міжнародне втручання береться за забезпечення правопорядку, то його відповідальність за проходження верховенства права надзвичайно висока. У напрямку до реформи й контролю міжнародна відповідальність зменшується, а місцева відповідальність зростає.

Одна з крайностей правоохоронної діяльності в широкому її розумінні – всеохоплююча діяльність від патрулювання вулиць, розслідування злочинів й арешту підозрюваних до обробки всього згаданого через судову й виправну систему. Крім того, міжнародна діяльність у цьому спектрі могла б включати проектування й видання законодавства або інтерпретацію існуючих законів й урегулювання пріоритетів верховенства права (таких як боротьба з організованою злочинністю або скорочення кількості злочинів, пов'язаних з наркотиками). Тоді як є чітка різниця між наявністю виконавчої влади й відсутністю такої, існує зростаюче число прикладів, де сили міжнародної безпеки розділяють відповідальність із місцевими силами й установами. На Гаїті був прецедент із включенням озброєної міжнародної цивільної поліції, а в Косово був випадок, коли міжнародна поліція здійснювала правоохоронну діяльність шляхом спільного патрулювання з місцевими поліцейськими-новачками. У той же час Багатонаціональний спеціалізований підрозділ

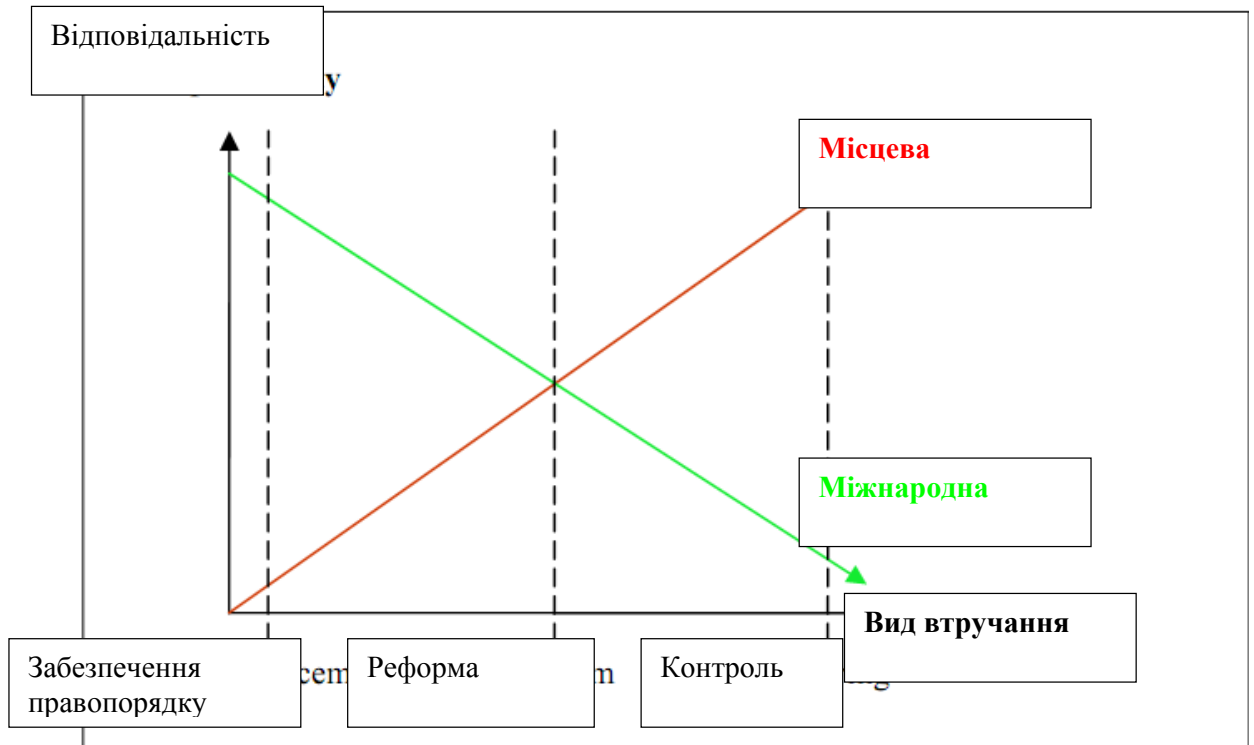
¹⁷ Amitai Etzioni (2004), “*A self-restrained approach to nation-building by foreign powers*”, *International Affairs*, Vol. 80, № 1, 2004, p. 1, 4, 17.

¹⁸ Gerald Knaus, Felix Martin (2003), “*Travails of the European Raj*”, *Journal of Democracy*, Eds. 14, № 3, 2003, p. 60-74.

¹⁹ Stephen D. Krasner (2004), “*Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States*”, *International Security*, Eds. 29, № 2, 2004, p 85-120.

(MSU), під керівництвом сил KFOR НАТО, було задіяно в зборі інформації й розслідуванні випадків організованої злочинності. У кількох інших випадках суди становили «суміш» міжнародного й місцевого штату. Оскільки на ілюстрації представлений приклад Іраку, картина стає трохи затемненою, коли виникають серйозні виклики громадському порядку або коли одночасно вживаються заходи щодо придушення повстань.

Схема 0.1 Ступені втручання



Реформа сектора безпеки спричиняє реформу організацій, уповноважених застосовувати силу, віддавати накази на застосування сили або загрожувати застосуванням сили, а також тих цивільних структур, які відповідальні за управління вищезгаданими організаціями. Компонентами сектора безпеки є збройні сили і воєнізовані формування, розвідувальні служби, національна й місцева поліція, включаючи прикордонників і митну службу, судові й пенітенціарні системи, а також цивільні влади, уповноважені управляти цими службами й контролювати їх²⁰. Міжнародна причетність до реформи сектора безпеки виявляється як на рівні установи й/або управління об'єктами освіти, проведення навчання, здійснення радницької діяльності з питань реструктурування сил безпеки і їхніх адміністрацій, так і розвитку розуміння їхніх відповідних внесків у сектор безпеки.

²⁰ Jane Chanaa (2002), *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper No. 344, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford, p. 7.

Оскільки реформа сектора безпеки може викликати істотне організаційне планування й розширення, необхідно відбивати місцеві переваги й віддавати належне чільне місце місцевій участі. Місцеве самоврядування особливо важливо, оскільки реформа сектора безпеки – украй політичний захід. Сектор безпеки – життєво важлива частина суверенітету держави, вона наділяє державу винятковою законною роллю здійснювати примусову владу у випадку зовнішніх і внутрішніх загроз безпеки держави і її громадян. Реформа безпосередньо стосується розподілу влади в межах держави.

Беручи до уваги, що міжнародна присутність усе ще може бути значно задіяна у створенні плану реформи, і, таким чином, нести часткову відповідальність за верховенство права, її значимість істотно знижують до виконання підтримуючих функцій при залученні до моніторингової діяльності. Концепція Поліцейської місії Європейського союзу в Боснії й Герцеговині (EUPM) розрізняла «наставництво (менторство)» й «моніторинг (контроль)» як два окремих види діяльності²¹. Подібний підхід демонструє різні ступені причетності до цього процесу: тоді як «моніторинг» позначає об'єктивне спостереження – і, як правило, наступну доповідь, «наставництво (менторство)» припускає, що представник міжнародної поліції активно спрямовує діяльність свого місцевого колеги.

2.3. Дилеми місцевого самоврядування

Загальна думка про те, що місцеве самоврядування надто важливе для здійснення будь-яких істотних змін, наштовхує на думку про недостатність розуміння того, як найкраще здійснити цей принцип. Є кілька дилем, з якими зіштовхнуться міжнародні зусилля: (1) дилема процесу проти (vs) результату; (2) дилема можливості й пошуку відповідних партнерів; (3) дилема конфронтуючих періодів часу й (4) дилема залежності.

Перший проблематичний пункт у місцевому самоврядуванні – дилема залучення місцевих структур до процесу здійснення встановленої реформи проти (vs) дозволу місцевим суб'єктам визначати цілі й результат процесу, особливо там, де бажаний результат може суперечити міжнародним стандартам і правам людини. У той час як запудрювання мізків часто є платою за потреби в місцевій причетності, на практиці “самоврядування [...] звичайно не призначається для позначення контролю й найчастіше навіть не має на увазі прямих внесок у політичні питання”²². Ця дилема стає фактично непереборною, коли немає ніякої угоди з остаточним результатом. Можливо, Косово – яскравий приклад, де невдача вирішення питання про статус провінції значно перешкоджала зміцненню державності. Навіть там, де уряд перехідного періоду позбавив влади місцевих суб'єктів, напрямки намагань з посилення верховенства закону повинні бути чітко визначені спочатку. На думку Честремена, населення повинне визнати, “що повноваження

²¹ Council Joint Action, 11 March, 2002.

²² Chesterman (2003), p. 4.

здійснюються для доступних і досяжних цілей”²³. Як тільки угода була досягнута на «прагматичному» рівні, місцеве прийняття рішень навряд чи пустить під укіс процес реформи загалом²⁴.

По-друге, сторони міжнародного втручання послідовно протистояли принципу ідентифікації відповідних місцевих партнерів. У багатьох випадках це може стосуватися вибору між ефективністю (тобто робота з тими, хто має більшу владу) і законністю (тобто робота з тими, хто або має краще міжнародне становище, або має у своєму розпорядженні найбільшу суспільну підтримку). Можливості для запровадження реформ можуть просто не існувати. Як помітили Гордон Пік й Ерік Шейє в одній зі статей цієї книги, недостатність можливості може дійсно бути причиною втручання. Або ж ті, хто має найбільшу можливість співпраці з міжнародними організаціями, можливо, виявляються не найкращими партнерами²⁵. Чопра й Хох указують на два можливих способи дії – "або зміцнити статус-кво й, ґрунтуючись на ньому, далі вже наділяти повноваженнями органи самоврядування, або замінити повністю вже існуючий адміністративний порядок новим”²⁶. В останньому випадку кожен ризикує почати дію без достатньої місцевої підтримки, що не відповідає фактичним соціальним і політичним подіям. Цей факт також може бути настільки всебічним, наскільки й занадто амбіційним для міжнародних фондів і зобов'язань протягом тривалого часу. Або, як підкреслює Е. Шейє, “ті, хто мають владу, можливо, отримали непоганий зиск завдяки війні; їхня тривала насолода прерогативами влади може залежати від сумнівних і часто незаконних методів, за допомогою яких вони здобували цю владу, а законність здійснення їхньої політичної влади може базуватися, в найкращому разі, на законах минулого”²⁷.

Перерозподіл придатних місцевих партнерів особливо проблематичний у випадках, коли різні місцеві сторони допускають різні результати²⁸. Як не дивно, чим більше розбіжностей і чим вище потенціал для відновлення конфлікту, тим більша потреба в зовнішньому управлінні. У своїй доповіді Раді Безпеки Генеральний Секретар ООН Кофі Анан визначає особливу роль «сторонніх» у забезпеченні включення груп, розглянутих як другорядні або традиційно виключених, до яких належать представники меншостей або жінки²⁹, у процес самоврядування. У той же час значна зовнішня причетність могла б звільнити місцеві сторони від прийняття самоврядування й покладання відповідальності за ухвалені рішення. Залежність стає причиною ситуацій, коли зовнішні суб'єкти приймають важкі рішення від імені своїх місцевих партнерів³⁰.

²³ Chesterman (2003), p. 3.

²⁴ Krasner (2004), p. 104f.

²⁵ International Alert (2002a)

²⁶ Chopra and Hohe (2004), p. 289.

²⁷ Eric Scheye (2002), “Transitions to local authority” in Renata Dwan (ed.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research Report No. 16, SIPRI/Oxford University Press, Oxford, p. 104.

²⁸ Krasner (2004), p. 100.

²⁹ United Nations Security Council (2004), *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, Report of the Secretary General, S/2004/616, United Nations, New York, 23 August 2004, p. 6.

³⁰ Richard Caplan (2002), *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories*, Adelphi Paper No. 341, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford, p. 11.

Третя дилема стосується відсутності зв'язку між тимчасовими інтервалами допомоги донорів і діяльністю суб'єктів, необхідних для інституціонального будівництва й розвитку потенціалу. Створення життєздатних місцевих керованих установ верховенства права є довгостроковою перспективою й часто не відповідає більшості недалеконевидних дій донора. Масштаб створення установ розвитку потенціалу далеко перевершує обмежені тимчасові рамки більшості втручань³¹. Час від часу він може також обумовлювати дисгармонію між «планувальниками» й «силами з підтримки миру». Дисгармонія полягає в тому, що останні традиційно мають набагато більш короткі терміни мандатів. Дилема термінів також пов'язана з проблемою визначення місцевих партнерів. Як помітив Краснер, там, де є розбіжність «з приводу розподілу влади й конституційної структури нової держави, [...] оптимальна стратегія для їхніх політичних лідерів повинна зміцнювати їхнє власне становище чекаючи відходу від справ зовнішніх суб'єктів. У той же час, місцеві лідери, які стають залежними від зовнішніх суб'єктів під час правління перехідного уряду, але не мають достатньої підтримки в межах власної країни, не мають стимулу вкладати капітал у розвиток нових організаційних заходів, які дозволили б їхнім зовнішнім добродійникам самовідсторонитися раніше»³².

Дилема суперечливих термінів пов'язана із четвертою дилемою, що має відношення до складного балансу між допомогою, залежністю й допустимістю. У той час як міжнародні фонди необхідні для забезпечення процесу реформи, є небезпека виникнення залежності від міжнародної допомоги й небезпека створення структур, не прийнятних у розглянутому суспільстві³³. Крім того, міжнародні воєнні дії, особливо в контексті ООН, покладаються на фінансування донорськими конференціями й іншими особливими механізмами фінансування. Цей тип фінансування по суті є невідповідним для довгострокових процесів інституціонального будівництва, які, для того, щоб бути надійними й успішними, вимагають досить передбачуваного фінансування. Для полегшення ситуації було запропоноване створення трастового фонду, що управлявся б спільно міжнародними й місцевими суб'єктами³⁴.

2.4. Стратегії переходу

Перехідні періоди розрізняються ступенем, до якого міжнародне втручання бере на себе відповідальність за суспільну безпеку. Тільки у двох випадках – у Косово й Східному Тиморі – міжнародний уряд перехідного періоду мав повну виконавчу владу, що потім повинна була бути повернута місцевим силам безпеки і їх «внутрішнім» організаціям. У більшості інших випадків міжнародні й місцеві суб'єкти розділили відповідальність у кількох напрямках. До процесу перехідного періоду застосовувалися різні стратегії, коли місцеві співвласники впроваджувалися

³¹ Chopra and Hohe (2004), p. 289; Scheye (2002), p. 106f.

³² Krasner (2004), p. 100f.

³³ Fearon and Laitin (2004), p. 26; Krasner (2004), p. 100.

³⁴ Chesterman (2003), p. 6.

на різних стадіях процесу реформи, з різних питань або в різних географічних областях. Найчастіше деякі з цих стратегій перехідного процесу можуть застосовуватися одночасно й на одній території конфлікту³⁵. Незалежно від ступеня міжнародного втручання, у кожному випадку надзвичайно важливо з'ясувати значення терміну «місцеве самоврядування». Практично місцеве самоврядування може коливатися від місцевого лідерства, де прийняття рішень перебуває безпосередньо в руках місцевої політичної влади, до місцевого прийняття, де, принаймні, немає ніякого опору міжнародним зусиллям.

Розподіл участі за термінами

Міжнародна стратегія передачі влади в руки місцевих структур – скоріше, за збігом, ніж за планом – істотно відрізняється в різних випадках, залежно від того, коли місцеві співвласники були наближені й приєднані до процесу інституціонального будівництва й розвитку потенціалу. Міжнародне поліцейське оперативне об'єднання (ІРТФ) у Боснії й Герцеговині зберегло ключову владу в галузі прийняття рішень, зміцнюючи місцеві можливості. Коли Поліцейська місія Європейського союзу почала діяти в січні 2003 року, було чітко визначено, що місцева поліція й політичні влади тепер відповідальні за подальший розвиток – через усього сім років після Дейтонської угоди. Навпаки, афганські лідери мали набагато більший вплив в урегулюванні суспільної безпеки із самого початку. Відповідно те, на що місцеве самоврядування схоже практично і як у дійсності воно відображає місцеве сприйняття, свідчить про період вступу місцевих суб'єктів у процес реформи. Нами виділені чотири основних періоди: (1) установлення фактів й «діагностика»; (2) планування (визначення параметрів і розміщення пріоритетів); (3) розробка програми (розробка планів і забезпечення їхнього взаємозв'язку); (4) виконання плану і його стабільність (здійснення планів реформи й розвиток інституціонального потенціалу).

Місцевим організаціям рекомендувалося прийняти на себе чільну роль у період «діагностики», тобто брати участь у процесі ідентифікації проблеми. Але ці рекомендації рідко здійснювалися. Наприклад, у доповіді Генерального Секретаря на засіданні Ради Безпеки підкреслювалася потреба об'єднати місцеві подання на початкових етапах, коли розроблялося «бачення реформи»³⁶. Інші експерти стверджували, що всебічне залучення на ранній стадії запобігає політизації процесу реформи³⁷. В ідеалі, етап діагностики повинен початися до закінчення конфлікту. Проте, це припускає, що процес визначення потреб і планування варіантів зі встановлення верховенства закону, імовірно, буде пов'язаний з минулими переговорами про мирну угоду. Навіть якщо конфлікт ще триває, міжнародні організації й потенційні двосторонні спонсори

³⁵ Говорячи виключно про виконавчу поліцейську діяльність, Э.Шейе розробив подібний підхід, де він розрізняє три типу перехідного процесу: модель «кокона метелика», функціональну передачу і географічну передачу. Scheye (2002), p. 109-117.

³⁶ United Nations Security Council (2004), p. 6, 7.

³⁷ Chopra and Hohe (2004), p. 292.

тепер будуть частіше встановлювати контакт зі співтовариствами діаспори. Позитивно впливаючи, ці консультації також мають обмеження, оскільки співтовариство діаспори може перестати сприймати цю ситуацію конфлікту так, як її сприймає населення в області конфлікту.

Місцева причетність на етапі, коли стратегія й пріоритети визначені, має на увазі прийняття місцевими суб'єктами рішень й аналіз результатів діагностованих проблем. Ця ситуація звертається до дилеми процесу – результат і потреба прозорості всієї стратегії і її результату³⁸. У той же час відновляється обговорення питання незгоди з позицією «легкої прогулянки», яка полягають в тому, що сильне міжнародне лідерство сприймає постконфліктне суспільство як нездатне – у змісті навичок або ступеня розвитку – визначити й очолити свій власний процес реформи. Як зазначено вище, етап діагностики, імовірно, буде перебувати під впливом триваючих мирних переговорів, і мирна угода цілком могла б включати певні умови, що передбачають структуру, розмір і склад нової або реформованої поліції. Залежно від узгодженості результату й досягнутих угод, центр участі міг би переміститися у бік розробки програм, необхідних для здійснення.

Коли місцеві співвласники залучаються тільки на етапі розробки програми або фактичної її реалізації, тобто розробки стратегій і тактик виконання запропонованих рішень і досягнення результатів, виникає небезпека, що основні характеристики вже були встановлені ззовні. Проте усе ще залишається можливість для погодженості з місцевими перевагами в проходженні всіх етапів стратегії, але роль місцевих суб'єктів може також зводитися до відточування досягнутого. У найгіршому разі, впровадження місцевих співвласників у реформу на занадто пізніх етапах приведе до розладу й підірває стійкість процесу реформування.

Проблема участі

Ще однією стратегією міжнародного втручання в перехідний період може бути прийняття відповідальності тільки в певних питаннях проблеми. Стефан Д. Краснер вводить поняття “розділеного суверенітету”, яке він бачить як законний і реальний компроміс між «легкою прогулянкою» і створенням повноцінного уряду перехідного періоду. Він пропонує “заходи, при яких люди, обрані міжнародними організаціями, сильними державами або спеціальними юридичними особами, наділялися б владою зі співвітчизниками в деяких аспектах внутрішнього суверенітету”³⁹. Інакше говорячи, суверенітет може бути переданий зовнішнім суб'єктам у певних областях або у вирішенні певних проблем. Подібні приклади мали місце в кількох операціях побудови держави, наприклад, змішування міжнародних і місцевих поліцейських сил у Косово або обмін співробітниками між міжнародною поліцією й Поліцейською службою Східного Тимора

³⁸ Krasner (2004), p. 105; Caplan (2002), p. 18.

³⁹ Krasner (2004), pp. 89, 108, 113, 119.

(ETPS)⁴⁰. Інший приклад – Сьєрра-Леоне, де комісар британської поліції очолював місцеву поліцію під час перехідного періоду. Європейська Комісія використовує модель об'єднання в зусиллях розвитку потенціалу. У цій моделі професіоналам з ЄС доручають працювати пліч-о-пліч, наприклад, з міністерськими чиновниками високого рангу й консультувати чиновників з питань виконання його/її обов'язків.

Труднощі в реалізації стратегії передачі обов'язків урівноважуються місцевою й міжнародною владою. Дестабілізація політичної системи й наступна недостатня участь у Косово повинні бути розглянуті у світлі того факту, що UNMIK зберігали контроль над ключовими областями, таким чином, «послаблюючи» уряд Косово⁴¹. Довіра людям або невеликим контингентам у стратегічних питаннях керівництва новоствореною організацією не виключає координацію, що забезпечує узгодженість різних частин організації згуртованому підходу. Е. Шейє було відзначено можливість непогодженості, що може виникнути під час частішої ротації багатонаціонального штату⁴². Щоб протидіяти таким коливанням, міжнародній присутності було б вигідно більше покладатися на цивільний штат, у якого може бути більше компетентності в керуванні й управлінських функціях і який може бути найнятий на більш тривалі терміни контракту, ніж відряджений поліцейський склад. Особливо це положення правильне для інституціонального будівництва й розвитку потенціалу, які звичайно є більш тривалими процесами.

Географічні області

Нарешті, ще одна стратегія, що використовувалася в період установавання влади перехідного періоду, ґрунтується на регіональному підході. Е. Шейє були досліджені змінні, що впливають на рішення передати відповідальність певним географічним областям з метою зниження рівня злочинності й насильства: “(а) здатність міжнародного співтовариства управляти розглянутою областю, (б) створення місцевих політичних структур для забезпечення балансу при створенні місцевого правління, і політична угода місцевих сторін про відповідний статус обраних територій”⁴³. Небезпека географічного підходу до перехідного процесу полягає в сприянні нерівномірному розвитку в межах території. Ця небезпека набула нового забарвлення в ході застосування заходів безпеки в Афганістані. Місія ООН в Афганістані обмежена Кабулом, тому національні спонсори виконують різні задачі в інших частинах країни на добровільній основі. Деякі з різних Груп реконструкції провінцій (PRT) беруть участь у різних формах поліцейської й судової реформи, що створює серйозний ризик формування нескладної й дисфункціональної судової системи. У випадку Афганістану мотивація вибору особливої стратегії частково заснована

⁴⁰ Scheye (2002), p. 120.

⁴¹ Report by Kai Eide (2004).

⁴² Scheye (2002), p. 113.

⁴³ Scheye (2002), p. 116.

на проблемах безпеки, але здебільшого на готовності окремих країн-спонсорів прийняти специфічну роль PRT. ARTEMIS, операція ЄС у Боснії (ДПК), – ще один приклад ролі системи безпеки в маленькій і чітко обкресленій географічній області. ARTEMIS стосувалася громадського порядку й не залучалася до інституціонального будівництва або розвитку потенціалу.

3. Галузі інституціонального будівництва й розвитку потенціалу

3.1. Правопорядок проти інституціонального будівництва

Ситуація поліцейської допомоги драматично розвивалася останні п'ятнадцять років. Найбільш важливо те, що вона мала місце в безлічі різних ситуацій і проводилася різними донорами: класичний підхід здійснювався через таких представників сектора безпеки як правоохоронні органи й Міністерства юстиції, що забезпечують навчання навичок роботи правоохоронної діяльності своїх колег в інших країнах. Саме таку підтримку надає більшість американських фондів в галузі поліцейської системи⁴⁴. Підхід, головним чином, мотивувався характером злочинності, інтенсивністю правопорушень, пов'язаних з наркотиками, фактами тероризму у нестабільних сусідніх регіонах. Усі перераховані порушення послужили поштовхом для активного залучення європейських поліцейських агентств на Балканах і за їхньою територією.

Після закінчення холодної війни цивільна поліція усе більше розгортала свою діяльність як складова міжнародних миротворчих операцій. Роль цивільної поліції змінилася – із другорядного механізму вона перетворилася в стратегічний інструмент для досягнення життєздатного мирного процесу⁴⁵. Бажання створити ефективну й демократичну місцеву поліцію усе більше висувається як основна мета миротворчих операцій. Тому при проведенні миротворчих операцій, спонсори були мотивовані бажанням збільшити стабільність і запобігти майбутньому конфлікту, створюючи або перетворюючи місцеві структури безпеки.

З виникненням поняття реформа сектора безпеки й усього пов'язаного з ним в питаннях ефективного правління, суспільство, що розвивається, також вступило в проект поліцейської допомоги, відправний початок якого був тісно пов'язаний з питаннями прав людини й демократизації. Тому взаємодія місцевих співтовариств з міжнародними структурами покликана була запобігти випадкам зловживання поліцією, і – у меншій мірі – сприяти просуванню поліції як центрального компонента, як оберігачів демократичної держави.

Усі ці підходи перетинаються в питанні розвитку життєздатного потенціалу й інституціонального будівництва, і, проте, цією галуззю безсоромно зневажили. Більша частина

⁴⁴ Robert M. Perito (2002), *The American Experience with Police in Peace Operations*, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, Clementsport, Canada; David H. Bayley (2005), *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, New York, forthcoming.

⁴⁵ Annika S Hansen (2002), *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper No. 343, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford, p. 9.

допомоги призначалася силам безпеки передової частини, тобто «ударним» поліцейським силам. Ця допомога полягала в навчанні, оснащенні, реструктуризації й наступній оцінці роботи. Передова частина поліцейської діяльності націлена на сприяння верховенства закону з боку місцевих структур, оскільки саме за участю поліції населення щодня зіштовхується зі сферою верховенства права. Проте, щоб бути життєздатними протягом тривалого періоду, поліцейські організації мають потребу в адміністративно-управлінському апараті.

Є безліч причин для залучення колишніх структур до актуальних питань побудови нового суспільства. Видимість і безпосередність впливу – одна причина. Поліцейські – особи, що представляють верховенство права, а тому вирішальну роль у просуванні суспільства до верховенства права. Що ще більш важливо, донори довго вважали таку технічну допомогу, як навчання спеціалізованим навичкам, легкою й аполітичною. Це далеко від правди, адже будь-яка допомога поліції або інші функції з підтримки безпеки держави торкають внутрішнього розподілу влади в державі і є, таким чином, украй політичними. У минулому міжнародні представники побоювалися прив'язувати нормативні умови до своєї допомоги. Це особливо правильно для співробітництва між професійними правоохоронними органами, де утримання від політичних інформацій дало доступ до місцевих сил безпеки, а також у контексті миротворчих операцій, які традиційно ґрунтувалися на неупередженості.

Навпаки, демократичне управління тепер приймається й просувається як абсолютна вимога для будь-якої допомоги силам безпеки в країнах третього світу⁴⁶. Чинником, що сприяє такому розвитку, стала еволюція миротворчих операцій у бік більш сильного й наполегливого втручання з 1990 року, з кульмінацією у вигляді урядів перехідного періоду в Косово й Східному Тиморі. Крім того, розпад Радянського Союзу й оголошений «кінець історії» ліквідували будь-яку конкуренцію демократії, визначивши її як привілейовану, життєздатну й гуманну систему керування. Тенденція була зміцнена появою у сфері безпеки суспільств, що розвиваються і які виявили зацікавленість у проведенні програм демократизації й урахували потреби⁴⁷ населення.

Реформа й інституціональне будівництво націлені на досягнення певного положення в нормативній галузі: верховенство права як основний принцип соціальної взаємодії в межах демократичної структури; потужна роль населення у встановленні верховенства права; значимість самоврядування в галузі становлення структур суспільної безпеки. У той час як важливість суспільної підтримки для ефективної правоохоронної діяльності переднього краю визнана⁴⁸, потреба розвитку місцевого потенціалу для забезпечення управління установами сектора безпеки отримала набагато менше уваги. Хоча вона й визнана, наприклад, в офіційних документах ООН, які висувають на перший план потребу в «законах, процесих (офіційних і неофіційних) і установах

⁴⁶ Виключенням все ще є «класичний» підхід, що виявився, здебільшого, продовженням внутрішньої правоохоронної діяльності за кордоном. Прикладом чому може послужити допомога, надана США колумбійським властям в їх боротьбі проти організацій торгівлі наркотиками.

⁴⁷ Griffin (2003), p. 201f., 207f.

⁴⁸ David H Bayley (2002), *Police for the Future*, Oxford University Press, New York/Oxford, Ch. 2.

(офіційних і неофіційних)»⁴⁹, досить незначні міжнародні зусилля були спрямовані конкретно на створення або зміцнення таких установ.

Існують три головні галузі інституціонального будівництва й розвитку потенціалу, у яких місцеві аналоги повинні будуть відігравати активну роль, щоб зробити життєздатним верховенство права, а саме: реформування сил безпеки («передній край»)⁵⁰, розвиток адміністративного й управлінського потенціалу («внутрішній») і створення культури верховенства права (контекст).

3.2. Реформа оперативних сил поліції

Реформа поліції включає підготовку, обладнання й питання, пов'язані з правоохоронною діяльністю суспільства, відповідальністю й здатністю до реагування. Основними місцевими аналогами тут є сили безпеки, включаючи поліцію, збройні сили, спецназ, прикордонну поліцію, розвідувальні служби й інші збройні групи. Коли справа доходить до відповідальності й здатності до реагування, місцева поліція взаємодіє з окремим громадянином і цивільним суспільством. Про це докладніше в розділах 3.3 й 3.4.

Можна говорити про два головні виміри процесу реформування: структурний і поведінковий вимір або так званий «розвиток потенціалу» й «створення цілісності». Це застосовується як до поліції переднього краю, так і до її внутрішніх сил. Структурна реформа оперативної частини місцевої поліції спричиняє реорганізацію поліції, включаючи географічні бойові порядки й відділення від військових функцій. Реформа, що регулює діяльність поліції, націлена на створення цілісної структури, включає зміну принципів взаємодії поліції й громадськості. Навчання правил поведінки включає ознайомлення із правами людини, проведення курсів за демократичними стандартами правоохоронної діяльності, а не тільки бойову підготовку й моніторинг. Завдання, що входять у реформу оперативної поліції, можуть підрозділятися на три етапи: (1) вибір, вербування, перевірка; (2) академічна й бойова підготовка; і (3) оцінка роботи, заохочення й відповідальність. Хоча ці стадії здаються хронологічними, вони є скоріш циклічними. У «нормальній» поліцейській організації всі процеси будуть відбуватися одночасно на будь-якому тимчасовому відрізку.

Перший крок до відродження нової поліції – добір особового складу. Зрозуміло, що вид і масштаб вербування будуть різнитися залежно від того, чи створюється поліція на порожньому місці, чи оновлюється. Визначення найбільш придатної стратегії залежить від специфічних особливостей кожного випадку, оскільки в кожній стратегії є свої «за» і «проти». У кожному разі,

⁴⁹ United Nations Security Council (2004), p. 12.

⁵⁰ Опис реформи «переднього краю» ґрунтується на роботах: Annika S Hansen (2005), *Supporting the Rule of Law in War-torn Societies. Tasks and Comparative Advantages of Civilian Police and Military Forces*, FFI-Report 2005/01308, Norwegian Defence Research Establishment, Kjeller, Norway, forthcoming, pp. 32-38.

повинні бути встановлені критерії відбору або перевірки персоналу. Здавалося б природним, що в кожного народу повинна бути думка щодо моральних якостей тих людей, яким доручена охорона безпеки. Проте, місцеве самоврядування зрідка було задіяно до процесу відбору персоналу. Частково тиск на ступінь міжнародного втручання стосувався вибору часу. І початок процесу створення поліції залежно від вимог громадського порядку також залежить від вказівок донора, що призиває до безпосереднього виконання програм реформи. Частково подібне рішення було викликане зневірою у здібності місцевого населення, викликані конфліктом, який привів до зрушень, які не давали можливості оцінити, хто відповідає ролі оберігача правопорядку. Так само, дозвіл місцевим лідерам існуючих сил безпеки добирати персонал для нової й поліпшеної поліції було скасовано в результаті загрози протекціонізму. Проте, критерії вибору були зумовлені збільшенням попереднього конфлікту надмірним насильством і зловживаннями.

Поліцейська підготовка – всебічне питання й може бути тільки коротко описане у цьому виданні. Навчання проходить у навчальних закладах, в умовах наближеної до реальної обстановки, і обумовлюється в кожному окремому випадку тривалістю, частотою/повторенням і змістом, у відповідності зі ступенем уже отриманої поліцейської освіти новачками і залежно від взаємин поліції й громадськості.

Основний компонент навчання – створення освітніх установ. Вони зіставляються між інституціональною внутрішньою поліцейською діяльністю і її оперативною стороною. Прикладами елементів підготовки, які служать розвитку потенціалу оперативної поліції, є підготовка судових фахівців, навчання прав людини або вогневої підготовки. І немає причин, щоб навчання цих технічних предметів не могло бути довірене місцевому викладацькому складу. Демократичні основи навчання в перехідний період можуть бути дотримані за умови співробітництва місцевого викладацького складу й міжнародних інструкторів. Те ж саме стосується розробки навчальних планів.

Освіта «у класах» не має великої цінності без наступного навчання в умовах реальної обстановки, що дає новачкам змогу застосувати теоретичні знання практично. Підготовка в умовах реальної обстановки дає міжнародним представникам змогу перевірити, чи новачок дійсно придатний для ролі поліцейського. Якщо міжнародне втручання здійснювалося для проведення реформи місцевої поліції, малоймовірно, що місцеву поліцію залишать самоконтрольованою на початковому етапі навчання на місцевості. Тому важливо, щоб зусилля по встановленню внутрішньої відповідальності й дисциплінарних механізмів починалися на ранніх етапах (див. 3.3. нижче). Для організації більш раннього навчання на місцевості буде корисним менторський підхід, який здійснюється зовнішнім спостерігачем, що може включати раду, спільне розташування й спільне патрулювання, за допомогою якого можна буде направляти курсантів і навчати інструкторів. Подібні функції контролю необхідні й на більш пізніх етапах, коли курсанти отримали вищу освіту й опиняються у складних обставинах “під ударом”. Але первинними

виправними механізмами повинні бути механізми, що беруть до уваги суспільні скарги, наприклад, подані нижче (розділ 3.4.).

Тривалість навчання істотно різнилася ще в минулому. Вона могла включати від кількох тижнів (наприклад, деякі курси в Гаїті або Намібії), до кількох місяців навчання в навчальному закладі й наступне навчання в умовах реальної обстановки, як це було в Косово. Можна стверджувати, що одні поліцейські підрозділи вимагають менш тривалого навчання, ніж інші, але, у дійсності, тривалість і частота навчальних курсів була повністю довільною або прямо залежала від доступного фінансування, а не фактичних навчальних потреб. Звичайно, тривалість навчання не повинна залежати ні від яких коливань і повинна бути визначена відповідно до потреб цієї місцевої поліції. Це ще одна причина, чому залежність навчання від міжнародних фондів повинна бути зменшена й, замість цього, влада повинна бути передана місцевим представникам для розвитку відповідного потенціалу. Ми знову повертаємося до важливих відмінностей між технічними й поведінковими аспектами: тоді як передача технічних навичок здійснюється протягом короткого проміжку часу, прищеплення розуміння поліції як установи державної служби займає більше часу.

3.3. Розвиток адміністративного й управлінського потенціалу

Адміністративний й управлінський потенціал, спрямований на розвиток діючих сил безпеки, їхньої політики й стратегії, вимагають посилення низки параметрів. У поставторитарних країнах поліція була інструментом держави, а тому була дуже заполітизована. У постконфліктному врегулюванні через тривалий конфлікт або через недостатність демократичних традицій у поліцейській діяльності спроможність управляти поліцейською організацією часто обмежена або не розвинена взагалі. Навіть при наявності деяких паростків управлінських можливостей міжнародні представники часто не дуже вірять у спроможність організації діяти адекватно⁵¹. Перетворюючись в організацію, що служить громадськості, а не специфічному уряду, внутрішні сили мають потребу в розвитку потенціалу, спрямованого на визначення потреб сектора безпеки, його цілей, а також ідентифкацію ресурсів і структури, необхідних для задоволення цих потреб і цілей. Подібна стратегія може бути активізована за допомогою бюджетного управління й управління персоналом. Визначення пріоритетів, звичайно, діяльність, що повторюється, і поліцейська організація повинна брати участь у регулярних процесах пристосування стратегій до змінних потреб або ж брати участь в оцінюванні, якщо стратегії виявилися ефективними. Крім того, як підкреслює Девід. Х. Байлей, поліція повинна відповідати потребам громадськості й нести

⁵¹ Scheye (2002), p. 104, 109.

відповідальність через механізми контролю⁵². Контроль здійснюється в межах поліцейської організації через зовнішні механізми (див. розділ 3.4.).

Перший крок до розробки стратегії складається зі збору й аналізу інформації про виклики суспільної безпеки, з якими зіштовхуються поліцейські. Кінцевим результатом повинна бути оцінка викликів злочинності, які загрожують верховенству права й/або тих, які викликають стурбованість громадськості. Статистичні дані злочинності є одним із джерел інформації й вимагають складного підходу до планування й оцінки. У більшості випадків оцінки рівня суспільної безпеки будуть безсистемними. Поліцейські організації повинні постійно брати участь у діалозі або бути відкритими для нього. Прикладом такого діалогу можуть бути зустрічі в будинках муніципалітету з представниками місцевих органів влади, до яких належать ради старійшин, воєначальники, керівники й мери, а також широка громадськість. У контексті постконфлікту частина розслідування й стратегічного планування процесу може бути частково охоплена угодами, укладеними під час мирних переговорів, у яких воюючі сторони домовилися про природу й організацію заходів безпеки.

Засноване на вищезгаданій оцінці, управління поліцейською організацією повинне буде встановити стратегічні пріоритети для вирішення питань боротьби зі злочинністю й охорони верховенства закону. На національному рівні політичні лідери, що включають правлячі й політичні партії, імовірно, будуть відігравати роль у визначенні національної політики й пріоритетів для поліції й інших установ правосуддя. Факт того, що пріоритети повинні бути погоджені з певними економічними параметрами, ускладнює впровадження таких пріоритетів і визначення стратегій. Це може спричинити “компроміси між зарплатами, обладнанням, професійним розвитком й інституціоналізацією”⁵³.

Бюджет майже всіх поліцейських організацій обмежений, що змушує їх зробити важкий вибір пріоритетів. Це становище ще більш гостре в країнах постконфліктного або перехідного періоду. Початкова фаза постконфлікту часто характеризується високим рівнем злочинності й нестабільності, що, у свою чергу, припускає залучення більш численної поліції (або більш владної тактики). Навіть при переході з авторитарного режиму процес реформи є звичайно більш цінним, ніж управління встановленою установою. У той же час в уряді навряд чи буде істотний податковий прибуток, щоб фінансувати поліцію навіть більш обмеженого розміру. У зв'язку з цим Дж. Д. Феарон і Д. Д. Лайтін запропонували залучати “міжнародну підтримку в розвитку структур місцевого самоврядування, що займаються збором податків”, щоб прискорити процес самостійності в правлінні⁵⁴. Крім того, уряди могли зазнавати тиску донорів у питаннях урізування

⁵² David H Bayley (1997), “The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View” in *Multinational Peacekeeping – A Workshop Series. A Role for Democratic Policing*, National Institute of Justice, Washington DC, 6 October 1997, p. 3f., 5; Otwin Marenin (2001), “Approaches to Police Reform”, Paper presented at the *IJSS/DCAF Workshop on Managing the Context of Police Reform*, Geneva, 24-25 April 2001.

⁵³ Scheye (2002), p. 105.

⁵⁴ Fearon and Laitin (2004), p. 9, 37ff.

витрат на безпеку, особливо у випадках, коли країна обтяжена роздутим сектором безпеки внаслідок конфлікту. Головна дилема виникає у встановленні стабільних заходів у секторі місцевої суспільної безпеки: тоді як міжнародне фінансування могло б тимчасово поєднати й збалансувати витрати, немає ніякого сенсу у створенні установ, які розглянута країна не може дозволити собі, в остаточному підсумку; і важко пророчити майбутній доступний спосіб доходу для фінансування поліції.

Стратегічне планування – відповідальна робота, і будь-яка високо розвинена поліцейська організація виявляє свою частину некомпетентних адміністраторів. У перехідному періоді як заміна міжнародним персоналом, так і подвійні проекти, засновані на принципі «навчайся діючи», є вибором кращої альтернативи. У свою чергу, такий вибір у кожному випадку буде залежати від певних обставин.

Як тільки загальна стратегія обрана, вона повинна бути переведена в певні програми й дії. Реалізація стратегії припускає не тільки розробку програми й навичок з реалізації проекту, але й залучення керівного персоналу й бюджетів, а також забезпечення адміністративної підтримки. Бюджетне регулювання – питання планування й відповідальності. У той же час важливо визнати, що контроль бюджетів – ключова галузь, у якій представники політичної влади можуть незаконно впливати на оперативну поліцейську діяльність. У той час, як посади незалежних начальників поліції були уведені силами ІРТГ у Боснії й Герцеговині, міністри внутрішніх справ продовжували контролювати бюджет й ефективність оперативної поліцейської діяльності.

У сфері роботи з персоналом структурі поліції і її сил розгортання доведеться шукати можливі шляхи відповідності обраним підходам. Крім того, структури й правила взаємодії повинні відбивати основні цінності установи державної служби зміцнювати пріоритети, передбачені в стратегії. Інший канал просування пріоритетів – освіта, наприклад, у поліцейських академіях. У деяких випадках, академії можуть продовжувати існувати, але зажадають реформи й реструктурування. В інших випадках, вони можуть створюватися на порожньому місці. Академічна освіта вимагає, щоб міжнародний штат розробив навчальні плани й навчальні матеріали. Щодо розробки навчальних планів варто зауважити, що існуючий місцевий потенціал обмежений і потерпає від нестачі у встановленому розумінні верховенства закону, що є основним у визначенні мети навчання й змісту занять. Необхідне продумане керування академіями, а також підготовка осіб, які обіймають головні управлінські посади.

Механізми внутрішнього контролю виконують дві різні функції. Драматичним можливо є розслідування й дисциплінарний вплив у випадках неправомірної поведінки поліцейського персоналу. Поліцейська реформа не буде успішною доти, поки поліцейська організація не зможе самореорганізуватися. Завдання в цій галузі включають розробку стандартів для оцінки роботи поліцейських і механізмів покарання у випадках порушення прав людини або інших неправомірних дій. У виснажених війною суспільствах населення часто вважає, що поліція й інші

сили безпеки можуть діяти безкарно. Для реформованої поліції, створеної як законний двигун правопорядку, цикл безкарності повинен бути перерваний якомога швидше. У такий же спосіб, як міжнародний персонал і місцеві владні структури можуть відбирати, затверджувати й просувати поліцейських, вони повинні вдаватися й до контрзаходів, наприклад, дисциплінарних. В остаточному підсумку, у функціонуючій поліцейській організації повинні бути механізми зі спостереження, контролю й відповідальності в сфері поліцейської діяльності, а також у бюджетній сфері й сфері управління ресурсами.

Представники міжнародної поліції можуть допомогти в створенні механізмів і процедур, спрямованих на розвиток відповідальності поліції. Проте, законність і надійність місцевої поліції будуть підсилюватися залежно від рівня їхньої самостійності. На початкових етапах, після того, як місцеві сили прийняли повну відповідальність за механізми підзвітності, міжнародний контроль повинен гарантувати правильне й послідовне застосування механізмів. Але ці функції повинні якомога раніше перейти у ведення місцевих поліцейських установ.

Інша форма внутрішнього контролю – аналіз стратегії й ідентифікованих пріоритетів, а також досягнутого прогресу. Такий контроль припускає розвиток механізмів і спроможностей, які можуть зробити максимально точні оцінки й сприяти достовірному аналізу механізмів стратегії. Цей процес внутрішнього аналізу необхідний для повторного оцінювання пріоритетів, а також програм і підходів, за допомогою яких поліцейська організація прагнула просунути пріоритети. Загальна мета може усе ще бути діючою, але засоби, можуть виявитися неефективними.

Оцінювання роботи необхідне для аналізу ефективності поліції в боротьбі зі злочинністю й установленні верховенства права. Вірогідність оцінювання необхідна організації для конструктивної самокритики. Це – двосічний меч: надання місцевій поліції можливості швидкої реорганізації буде сприяти успадкуванню демократичних цінностей, таких як відповідальність, справедливість і повага прав людини, можливості самореорганізації будуть сприяти росту професійної впевненість. З іншого боку, з огляду на пов'язане з війною або авторитарною спадщиною, яку часто втілює поліція, було б передчасним дозволити поліції контролювати свою власну вірність демократичним принципам, оскільки представники поліцейської структури ще не усвідомили ці принципи й не зможуть свідомо застосовувати їх у своїй роботі. Оцінки роботи також пов'язані з механізмами зовнішнього контролю, такими як незалежні комісії аналізу або подібні їм (див. нижче).

3.4. Формування культури верховенства права

Заключний етап розвитку демократичного потенціалу зосереджений на залученні місцевого цивільного суспільства до створення культури верховенства права. Повертаючись до різниці між структурними й нормативними елементами, слід зазначити, що структури, необхідні

для створення культури верховенства права, визначені законом, що окреслює загалом функції поліції й інших установ правосуддя, а також роль певних контролюючих органів. Таким чином, нормативний вимір вдихає життя в юридичну основу. Установлена культура верховенства закону вимагає, щоб населення виконувало три функції: (1) поважало верховенство закону; (2) взаємодіяло з оперативною поліцією; (3) діяло як контролюючий механізм стосовно дій поліції й стратегічних пріоритетів.

Насамперед, населення повинне засвоїти цінності, що є невід'ємними для встановлення верховенства закону. Інакше кажучи, населення варто переконати в необхідності укладання нового соціального контракту з урядом, що припускає обмін прав особистості на самооборону, на гарантії особистої безпеки й рівного положення перед законом, гарантованого урядом і його представниками – установами правосуддя й поліції. Кожен громадянин повинен сприяти встановленню верховенства закону й прав людини як невід'ємної його частини й фундаментальному принципу організації суспільства. Як підкреслює Д. Байлей, громадськість – потужна сила реформи, що гарантує дотримання законності й виховання наступних поколінь у повазі до верховенства закону⁵⁵.

Зусилля, спрямовані на роз'яснення правової норми, повинні враховувати часті розбіжності між центральною або національною владою й місцевими співтовариствами. Місцеві співтовариства можуть бути відділені від центральної влади у своїй повсякденній діяльності й дотримуватися незалежного кодексу правил. Встановлення єдиного набору правил, що застосовуються для країни загалом, й прав, що свідчать про реальне встановлення верховенства права, припускає, що «співтовариства повинні бути інтегровані в процес інституціонального будівництва за місцем свого проживання й на більш високих рівнях, щоб стимулювати почуття причетності до єдиного цілого й⁵⁶ причетності до альтернативної структури». При цьому не слід недооцінювати так званий «стрибок віри» – різку зміну системи життєвих принципів.

Так само інституціональне будівництво й розвиток потенціалу вимагають «стрибка довіри» з боку центральної влади. Генеральний секретар ООН оцінив цю ситуацію як “забезпечення політичного простору для реформаторів”⁵⁷ і вказав на потребу політичної підтримки процесу зміцнення верховенства права. Для авторитарних режимів це припускає скорочення повноважень і контроль над центральними органами уряду. Розглядаються спроби відокремити політичний контроль від політичних партій й «володіючих владою» у Боснії й Герцеговині.

Представники громадськості повинні безпосередньо звертатися до оперативних сил поліції, щоб повідомити про злочин, допомогти в забезпеченні правопорядку (наприклад, виступити в ролі свідка) і висловити свою думку про пріоритети роботи поліції й способи її здійснення. Можна зробити висновок про те, що поліція повністю залежить від співробітництва із

⁵⁵ Bayley (2005).

⁵⁶ Chopra and Hohe (2004), p. 292.

⁵⁷ UN SC (2004), p. 8.

громадськістю в боротьбі зі злочинністю⁵⁸. У свою чергу, передбачається, що громадськість розглядає поліцію як найефективніший механізм реагування на порушення верховенства закону. Швидкість реагування – ключова характеристика демократичної поліції, що свідчить про відповідність поліції очікуванням суспільства у вирішенні питань, що викликають стурбованість⁵⁹. Знов-таки, міжнародне втручання й не в останню чергу місцеві професіонали правової сфери повинні бути в безперервному діалозі з окремими громадянами, цивільним суспільством, структурами місцевих органів влади й світом бізнесу. Також варто враховувати, що громадськість може вимагати жорстоких покарань за важкі злочини, що особливо характерно для поствоєнних періодів, але такі дії можуть йти врозрід із правами людини. Таким чином, оскільки поліція безпосередньо сприяє проведенню суспільних дебатів й інших типів суспільної комунікації, що є частиною функції зовнішнього контролю, її головна роль – дотримання верховенства права⁶⁰.

Нарешті, громадськість виконує певну функцію в реалізації механізмів зовнішнього контролю: парламентського контролю, незалежних експертних комісій, відділень суспільних скарг і гарячих ліній з питань злочинності, груп захисту з певних питань. Стверджувалося, що функціонуюча політична система вимагає активних і вільних ЗМІ. Як механізм контролю ЗМІ, звичайно, відіграють важливу роль в обнародуванні дій поліції, у деяких випадках контролюють використовувані поліцією методи й забезпечують можливість проведення суспільних дебатів з питань верховенства права. Пропонуючи схеми оподаткування для посилення місцевого правління, Дж. Д. Феарон і Д. Д. Лайтин припускають, що оподаткування було б корисним інструментом для пробудження суспільного спостереження й для активізації його ролі в зміцненні відповідальності поліцейських організацій⁶¹.

4. Висновок

У багатьох суспільствах, що з'являються в результаті конфлікту або авторитарного правління, особлива роль відведена міжнародним структурам у сфері розвитку потенціалу й інституціонального будівництва на всіх рівнях поліцейської організації. Ця причетність може бути різних ступенів і варіювати від планування сил поліції й визначення її оперативних пріоритетів до простого керівництва й радницької функції. Недостатність місцевого потенціалу безпосередньо після конфлікту може зажадати міжнародної участі, у зв'язку із чим варто згадати кілька моментів. Насамперед, мета міжнародної участі повинна полягати в активізації місцевого самоврядування в прийнятті відповідальності за якнайшвидше проведення заходів зі зміцнення суспільної безпеки. Відповідною аксіомою міжнародної допомоги є принцип «навчай учителів» і «навчай керівників». Неурядова організація «International Alert» («Міжнародна тривога») визначає «вкладення капіталу

⁵⁸ Bayley (2002), Chapter 2.

⁵⁹ Bayley (1997), p. 3f., 5.

⁶⁰ Bayley (2005).

⁶¹ Fearon and Laitin (2004), p. 39

в інституціональне навчання» одним із принципів побудови миру на рівні співтовариства⁶². Тому поєднання й поділ понять суверенітету виявляється непоганим підходом для інституціонального будівництва й розвитку потенціалу, необхідного для управління поліцейською організацією, де погоджені принципи місцевої відповідальності й міжнародного керівництва. Додаткова вигода від подібного підходу полягає у встановленні тривалого стабільного функціонування, оскільки буде задіяний менший особовий склад, більш спеціалізований і буде витрачено менше фінансових ресурсів⁶³. Проте, попередньою умовою успішності цих підходів є вимога високоякісного, досвідченого міжнародного штату, який може надійно передати навички управління.

Зворотна сторона міжнародного втручання – його неминуха некоректність. Незважаючи на кращі наміри, ніколи не буде «зробленого» результату в наданні допомоги. Тому важливі механізми контролю, які можуть гарантувати послідовність і доречність міжнародного внеску. Оскільки верховенство права дуже важливе для успішного функціонування суспільства, контроль над міжнародним керівництвом верховенства права особливо значимо. Будь-яка постконфліктна місія, що прагне встановити демократичне управління й верховенство права, повинна інституціалізувати стримування й противаги по використанню надзвичайних повноважень на самому початку.

На додаток до контролю міжнародного втручання існує потреба в оцінці результатів просування, що, у свою чергу, припускає початкове чітке визначення цілей. Їх бракувало в багатьох спробах зміцнити верховенство закону після конфлікту. Занадто часто поняття верховенства права, демократичної діяльності поліції або суспільної поліцейської діяльності використовуються невиразно, без чіткого розуміння наслідків – або навіть з метою уникнути визначення конкретного результату. Але визначення бажаного результату й ідентифікація структур і навичок, необхідних для одержання цього результату, є попередньою умовою для можливості виміряти просування процесу реформування. Міжнародні організації мають внутрішні процедури для оцінки ефективності допомоги, що надається. Що ще більш важливо, громадськість у постконфліктних областях за допомогою, наприклад, ЗМІ й інших механізмів контролю може провести свою власну «оцінку». Саме тут місцеве самоврядування може зіграти вирішальну роль, визначаючи, чи розвивається верховенство права відповідно до їх бачення. В остаточному підсумку, можна стверджувати, що місцеве самоврядування досягається, коли обмежені зацікавлені в реформуванні групи охоплюють більшість населення в рамках постконфліктного суспільства. Зрештою, процес нормалізації, який визначається терміном «перетворення конфлікту», відбувається, переважно, у свідомості громадськості, безпека й справедливість якої поставлені на карту⁶⁴.

⁶² International Alert (2002a).

⁶³ Krasner (2004), p. 119.

⁶⁴ International Alert (2002a); Conflict Transformation Working Group (2002), Building Peace from the Ground Up: A Call to the UN for Stronger Collaboration with Civil Society, CTWG, New York, August 2002.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

CIDA (Canadian International Development Agency) – Канадське агентство міжнародного розвитку

DfID (Department for International Development) – Департамент міжнародного розвитку

DRC (Democratic Republic of Congo) – Демократична Республіка Конго

ETPS (East Timor Police Service) – Поліція Східного Тимора

EU (European Union) – Європейський Союз

EUPM (European Union Police Mission in Bosnia-Herzegovina) – Поліцейська місія ЄС у Боснії й Герцеговині

KFOR (Kosovo Force) – Сили Косово

MSU (Multinational Specialised Unit) – Багатонаціональний спеціалізований підрозділ

NATO (North Atlantic Treaty Organisation) – Організація Північноатлантичного Договору, НАТО

NGO (Non-governmental Organisation) – неурядова організація

OHR (Office of the High Representative (Bosnia-Herzegovina)) – Бюро Верховного представника (у Боснії й Герцеговині)

PRT (Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)) – Група відновлення провінцій (Афганістан)

SIDA (Swedish International Development Agency) – Міжнародне Бюро розвитку Швеції

UN (United Nations) – ООН

UNDP (United Nations Development Programme) – Програма розвитку ООН

UNDPKO (United Nations Department for Peacekeeping Operations) – Департамент ООН з питань миротворчих операцій

UNITPF (United Nations International Police Task Force (Bosnia-Herzegovina)) – Оперативно-тактична група міжнародної поліції ООН (Боснія й Герцеговина)

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Bayley, David H. (2005), *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, New York, forthcoming.
2. Bayley, David H., (2002), *Police for the Future*, Oxford University Press, New York/Oxford.
3. Bayley, David H. (1997), "The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View" in *Multinational Peacekeeping - A Workshop Series. A Role for Democratic Policing*, National Institute of Justice, Washington DC, 6 October 1997.
4. Caplan, Richard (2002), "A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories", Adelphi Paper No. 341, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford.
5. Chanaa, Jane (2002), "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", Adelphi Paper No. 344, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford.
6. Chesterman, Simon (2003), "You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building", Project on Transitional Administrations Final Report, International Peace Academy, New York, November 2003.
7. Chesterman, Simon (2002), "Walking Softly in Afghanistan: the Future of UN State-Building", *Survival*, Vol. 44, No. 3, Autumn 2002, pp. 37-46.
8. Chopra, Jarat and Tanja Hohe (2004), "Participatory Intervention", *Global Governance*, Vol. 10, Iss. 3, Jul-Sep 2004, pp. 289-305.
9. Conflict Transformation Working Group (2002), *Building Peace from the Ground Up: A Call to the UN for Stronger Collaboration with Civil Society*, CTWG, New York, August 2002.
10. Council Joint Action, 11 March 2002.
11. Dobbins, James (2004), "The UN's Role in Nation-building: From the Belgian Congo to Iraq", *Survival*, Vol. 46, No. 4, Winter 2004-05, pp. 81-102.
12. Dobbins, James (2004), "America's Role in Nation-building: From Germany to Iraq," *Survival*, Vol. 45, No. 4, Winter 2003-04, pp. 87-109.
13. Dwan, Renata and Annika S Hansen (2005), "Public Order, Rule of Law and Local Ownership - Precondition or Paradox?", forthcoming.

14. Dziedzic, Michael J. (2002), "Policing from above: executive policing and peace implementation in Kosovo" in Renata Dwan (ed.), *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research Report No. 16, SIPRI/Oxford University Press, Oxford, pp. 33-52
15. Etzioni, Amitai (2004), "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, Vol. 80, No. 1, January 2004, pp. 1-17.
16. Evans, Gareth (2003), "Rebuilding Societies in Crisis: Before and After War", Lecture held at the Canadian Institute for International Affairs, 75th Anniversary Lecture Series, Toronto, 8 October 2003; <http://www.icg.org/home/index.cfm?id=2314&l=1>.
17. Fearon, James D. and David D. Laitin (2004), "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004, pp. 5-43.
18. Griffin, Michele (2003), "The Helmet and the Hoe: Linkages Between United Nations Development Assistance and Conflict Management", *Global Governance*, Vol. 9, Iss. 2, Apr-June 2003, pp. 199-217.
19. Hansen, Annika, S. (2005), "Supporting the Rule of Law in War-torn Societies. Tasks and Comparative Advantages of Civilian Police and Military Forces", FFI-Report xx/2005, Norwegian Defence Research Establishment, Kjeller, Norway, forthcoming.
20. Hansen, Annika, S. (2002), "From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations", Adelphi Paper No. 343, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford.
21. Independent Commission on Policing for Northern Ireland (1999), "A New Beginning: Policing in Northern Ireland", The Report of the Independent Commission on Policing for Northern Ireland, September 1999.
22. International Alert (2002b), "Supporting and Enhancing Local Ownership in Security Systems", *Global Issues Policy Notes* No. 2, November 2002.
23. International Alert (2002a), "Supporting and Enhancing Community-based Peacebuilding", *Global Issues Policy Notes* No. 1, November 2002.
24. Krasner, Stephen D., (2004), "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2, Fall 2004, pp. 85-120.
25. Knaus, Gerald and Felix Martin (2003), "Travails of the European Raj", *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 3, July 2003, pp. 60-74.
26. Marenin, Otwin (2001), "Approaches to Police Reform", Paper presented at the IISS/DCAF Workshop on Managing the Context of Police Reform, Geneva, 24-25 April 2001.

27. Paris, Roland, (2004) *At war's end: building peace after civil conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
28. Paris, Roland (2002), "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28, 2002, pp. 637-656.
29. Paris, Roland (1997), "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, pp. 54-89.
30. Perito, Robert M. (2002), *The American Experience with Police in Peace Operations*, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, Clementsport, Canada.
31. Scheye, Eric (2002), "Transitions to local authority" in Renata Dwan (ed.) *Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Research Report No. 16, SIPRI, Stockholm, pp. 102-122.
32. Stephen J Stedman (1997), "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, Vol. 22, No. 2, pp. 5-53.
33. United Nations Security Council (2004), "The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies", Report of the Secretary General, S/2004/616, United Nations, New York, 23 August 2004.
34. United Nations Security Council (2004), "No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations", Report of the Secretary General, S/2001/394, United Nations, New York, 20 April 2001.
35. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809), 21 August 2000 (so-called "Brahimi Report").

**ПРОГРАМИ ІЗ ВСТАНОВЛЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА
У БАГАТОАСПЕКТНИХ МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЯХ:
ЗАКОННІСТЬ І САМОВРЯДУВАННЯ**

Агнес Гурвич

Вступ

Протягом минулих п'ятнадцяти років міжнародне співтовариство приймало безпрецедентні спроби стабілізувати й відновити країни, які були зруйновані конфліктом із застосуванням сили. З початку 1990-их у Сальвадорі, Камбоджі й Мозамбіку миротворчі місії ООН стають усе більш складними й багатокомпонентними, звертаються до проблеми верховенства права, яка передбачає судову реформу й реформу карного права, механізми правосуддя перехідного періоду й контроль над дотриманням прав людини.

Відновлення верховенства права в підірваних війною суспільствах – без сумніву похвальна мета, але ці ініціативи усе ще страждають від відносної недостатності законності в рамках членства в ООН й у самих країнах, де розгорнуті місії ООН. У недавній доповіді Генерального секретаря ООН, виданій у 2004 році, наводяться вагомі аргументи на користь розвитку миротворчими місіями ООН цілеспрямованих консультацій і спільних підходів, але в той же час не було приділено належної уваги двом іншим фундаментальним принципам – здатності до реагування й відповідальності. На багатобічному рівні, незважаючи на декларації, що підтримують усебічні підходи, які поєднують соціально-економічні виміри, програми верховенства права все ще сприймаються як «західна ініціатива», у якій мало зацікавлені країни, що розвиваються.

Як пов'язані багатобічні підходи з рівнем розвитку країни? Неправдоподібним виглядає твердження, що посилені на багатобічному рівні законність буде обов'язково сприяти позитивному відношенню громадськості на рівні країни до міжнародних програм. У той же час більш виправдане твердження, що посилення законності й ефективності на рівні країни може сприяти більшій підтримці на багатобічному рівні, з наступним залученням фінансових і людських ресурсів. Ще одна можливість взаємозв'язку глобального й місцевого рівнів можлива за допомогою правоохоронних програм, запущених ззовні, до яких можна віднести боротьбу зі зростанням побоювань серед місцевого населення, тероризмом і незаконною імміграцією, що згодом підривають міжнародні зобов'язання стосовно місцевого самоврядування. Як тільки були початі безпрецедентні спроби зміцнення верховенства права й стратегічного планування на рівні штабу, безперечно варто подати на подальший розгляд взаємозв'язок цих двох рівнів.

У цій роботі ми проаналізуємо існуючу дихотомію між риторичними твердженнями, що підтримують всебічні підходи й місцеве самоврядування, з одного боку, і реальним станом

багатобічних дебатів і практичних підходів у миротворчих місіях ООН з іншої. Стаття почнеться з короткого історичного огляду появи міжнародної підтримки установ верховенства права і їхнього послідовного включення в стратегії управління конфліктом. Після ми розглянемо питання, чому програми верховенства права усе ще страждають від дефіциту законності на багатобічних практичних рівнях.

1. Історичне минуле верховенства права й управління конфліктом

У більшій частині літератури з питань вивчення миру зразковою датою появи програм з заснування верховенства права вважається кінець холодної війни і зростання причетності міжнародного співтовариства до вирішення внутрішніх конфліктів. Підтримка установ, які забезпечують верховенство права була частиною стратегії розвитку для набагато більш тривалого, ніж звичайно визнається, терміну. Цей процес маскувався під маскою реформ суспільного сектора або гарного правління й демократизації¹. Ерік Дженсен ідентифікує три хвилі реформ верховенства права, що тривають у період після Другої світової війни до кінця холодної війни: перша хвиля зосередилася на реформі бюрократичного апарата, друга хвиля, відома як рух законності й розвитку, сприяла економічному й демократичному розвитку; третя хвиля була першою, застосовуваною в країнах постконфлікту, і обмежила діяльність на рівні створення правових установ. В Організації Об'єднаних Націй кінець 1960-их був відзначений прогресивною інтеграцією прав людини в дискурс розвитку, що відбилося в методології доповідей про розвиток людства ПРООН, Тегеранської угоди в 1968 році й в 1986 році – Резолюції Генеральної Асамблеї ООН про право на розвиток. Цей процес досяг апогею в поточній організації підходів до політики розвитку на правовій основі². Всесвітній банк також прийняв певні стандарти з внутрішнього переміщення й захисту корінного населення в 1980-их.

Лише після закінчення холодної війни верховенство права «стало більшим прикриттям для соціальних, економічних і політичних змін, відповіддю на тиск, відправним моментом для демократизації, глобалізації, приватизації, урбанізації, і децентралізації»³. Б. Раджагопал стверджує, що термін «верховенство права» з'явився як гнучка альтернатива дискурсу прав людини, що все більше використовувався соціальними й політичними активістами як інструмент захисту в країнах, що⁴ розвиваються. На відміну від категорії *права людини*, дискурс верховенства права не припускав соціальної й політичної зміни, а, скоріше, був зосереджений на процесах і

¹ E. Jensen, "The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses" in E. Jensen and T. Heller, *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford University Press, 2003, pp. 336, 345-6.

² 1968 Proclamation of Tehran, para.13 http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/b_tehern.htm; UN Declaration on the right to Development, UNGA Res. 41/128, 4 December 1986.

³ E. Jensen, (note 2) p. 347.

⁴ B. Rajagopal, "Rule of Law and Security, Development and Human Rights: International Discourses, Institutional Responses" in Agnès Hurwitz (ed.) *Rule of Law and Conflict Management: Towards Security, Development and Human Rights* Forthcoming 2005.

більш позитивному розумінні закону. У цьому значенні верховенство права виявилось особливо зручним для становлення безпеки й суб'єктів розвитку, відносно пустим поняттям, принаймні в міжнародному контексті, що могло використовуватися й інтерпретуватися багатьма різними способами⁵. Так, існують різні, на перший погляд, підходи до інтерпретації категорії *верховенство права* – від підходу, заснованого на індивідуальних правах і людській гідності, до підходу, зосередженого на інституціональних процесах, що визначають дискурс побудови держави або нації. Усі ці інтерпретації також отримали свою частку критицизму⁶.

Цей акцент на верховенстві права був особливо очевидний у випадку Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) – одного із активних агентств з питань розвитку. Його залучення в процес становлення верховенства права почалося в 1980-их у Латинській Америці, у таких країнах як Сальвадор і Гватемала, на початку дій з мирних урегулювань, опосередкованих підтримкою міжнародного співтовариства. Програми агентства USAID були зосереджені на реформі кримінального правосуддя й судовій реформі й здійснювалися консультативними організаціями, що уклали договір із субпідрядниками⁷. Повідомлялося, що до 2001 року майже половина зусиль американської сторони була спрямована на процес планування й становлення верховенства права⁸.

У той час як розташовані у Вашингтоні установи недвозначно змістили акцент з прав людини на верховенство права, інші організації визнали й наполягли на гармонійному розташуванні цих понять. Уже в 1990 році, деякі регіональні організації, особливо Організація з безпеки й співробітництва в Європі (ОБСЄ) в особі держав-членів оголосила, що *«верховенство права не означає тільки формальну законність, що гарантує регулярність і послідовність у досягненні й примусовому здійсненні демократичного порядку, але й справедливість, засновану на визнанні й повному прийнятті вищої цінності – особистості людини; справедливості, гарантованої установами правопорядку»*⁹.

Організація Об'єднаних Націй, що особливо просунулася в підтримці прийняття й виконання міжнародних норм з прав людини по закінченню Другої світової війни, так чи інакше

⁵ Там же.

⁶ See R. Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004; "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28:4, October 2002, pp. 637-56.

⁷ Фінансування програм агентства США по міжнародному розвитку в Латинській Америці налічувало приблизно 200 мільйонів доларів США з 1983 по 1993 рр. У період з 1994 по 1998 рр. регіон потребував ще додатково 196 мільйонах доларів США, L. Hammergren, 'International Assistance to Latin American Justice Programs: Toward an Agenda for Reforming the Reformers' in: T. Heller and E. Jensen (ed.) *Beyond Common Knowledge, Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford University Press, 2003, pp. 295-6; see also C. T. Call, "Democratization, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, 2003, pp. 827, 849.

⁸ C.T. Call, Introduction, in: *Constructing Justice and Security After Wars*, forthcoming, on file with the author, p. 1.

⁹ Document of the 1990 Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, p. 3, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.pdf>.

використала обидва поняття, не проясняючи різниці між ними¹⁰. У 1993 році Генеральна Асамблея визнала, що «верховенство права – необхідний чинник у захисті прав людини» і підтримала роль тодішнього Центру прав людини в зміцненні установ верховенства права на національному рівні¹¹. За цією початковою резолюцією пішли сім інших, прийнятих аж до 2003 року, які використали з урахуванням необхідних змін (*mutandis mutandi*), твердження, включене на більш ранніх етапах, і далі підкреслили високі пріоритети в галузі верховенства права¹².

Інтеграція цих нових підходів у політику управління конфліктом у той же час підсилилася, про що свідчать два установчих документи початку 1990-их, що визначили розвиток політики в галузі миротворчості, – *Програма Миру* й *Програма Розвитку*. У *Програмі Миру* згадується про поліпшену політику, судові системи й моніторинг прав людини серед різноманітних дій постконфліктної миротворчості¹³; верховенство права в цьому документі визначається як частина демократичної практики¹⁴. Так само інший документ включає низку «типових» дій верховенства права як частина роботи ООН у сфері прогресивного правління, серед них – складання проекту конституції, підтримка внутрішніх законів про права людини, зміцнення судових структур або підготовка персоналу для роботи в галузі прав людини¹⁵.

Послідовна інтеграція дій з заснування верховенства права миротворчими місіями почалася з розгортання департаментом політичних питань діяльності на місцях. Така діяльність отримувала мандат на контроль виконання мирних угод у Сальвадорі, Гаїті й Гватемалі¹⁶. У всіх цих випадках ООН включала моніторинг прав людини, як частину проведених операцій, що полягають в компілюванні інформації про ситуацію з дотримання прав людини в країні, складання звітів про дотримання прав людини й надання рекомендацій для зміцнення захисту прав людини. Цей підхід, що є, головним чином, реакцієспроможним за своєю природою, був націлений на надання попереджуючої допомоги у питаннях прав людини й інституціональних реформ. У Косово й Східному Тиморі прерогативна роль була відведена інституціональному будівництву й

¹⁰ Аналіз співвідношення категорій права людини і верховенство права приведений: Rama Mani, *Beyond Retribution, Seeking Justice in the Shadows of War*, Polity, 2002, p. 29.

¹¹ UNGA Res.48/132 on strengthening of the rule of law, 20 December 1993.

¹² Resolutions of 1994, UNGA Res. 49/194, 23 December 1994; UNGA Res.50/179 of 22 December 1995; UNGA Res. 51/96, 12 December 1996; UNGA Res. 52/125, 23 February 1998; UNGA Res. 53/142, 8 March 1999; UNGA Res. 55/99, 1 March 2001; UNGA Res. 57/221, 27 February 2003

¹³ An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping, UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 June 1992 para. 55; See also Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc. A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995, para. 47.

¹⁴ Там же, para. 59.

¹⁵ An Agenda for Development, Report of the Secretary-General UN Doc. A/48/935, 6 May 1994, para. 124.

¹⁶ Наглядова місія Організації Об'єднаних Націй в Сальвадорі (липень 1991- квітня 1995), установлена згідно Резолюції РБ ООН 693 (1991), від 20 травня 1991 г.; Місією ООН в Гаїті (UNMIH) (1993-1996) була установлена згідно Резолюції РБ ООН 867 (1993), від 23 вересня 1993 г.; їй послідували: Місія Організації Об'єднаних Націй по підтримці в Гаїті (UNSMIH - МООНПГ) (1996-1997), установлена згідно Резолюції РБ ООН 1063 (1996), від 28 червня 1996 р., Перехідна Місія Організації Об'єднаних Націй в Гаїті (UNTMIH - ПМООНГ) (1997), установлена згідно Резолюції РБ ООН 1123 (1997) від 30 липня 1997 р., і Цивільна поліція ООН в Гаїті (MINOPUH) (1997-2000), установлена згідно Резолюції РБ ООН 1147 (1997), від 28 листопада 1997 г.; нарешті, Контрольна Місія Організації Об'єднаних Націй в Гватемалі (MINUGUA - МІНУГУА), установлена згідно Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 48/267, від 28 вересня 1994.

інституціональній реформі, особливо, в галузі верховенства права в межах мандата місії й виконавчої влади¹⁷, навіть незважаючи на те, що влада перехідного періоду, установлена ООН у Камбоджі, стала важливим прецедентом, оскільки ефективно взяла на себе відповідальність за адміністрацію країни до проведення виборів в 1993 році¹⁸.

Міжнародна діяльність у Косово й Східному Тиморі стали першим прикладом розгляду інституціональної реформи як центральної частини місії¹⁹. У доповіді Брахімі була формалізована існуюча практика, підкреслена важливість відновлення верховенства права, що відкрило дорогу особливому визнанню в мандатах Ради Безпеки верховенства права й включенню його компонентів у багатосторонні миротворчі операції²⁰:

« 39. (...) Там, де того вимагають завдання миротворчих місій, повинні бути доступні в достатніх кількостях міжнародні судові експерти, кримінальні експерти й фахівці з прав людини, а також цивільна поліція, з метою зміцнення установ верховенства права. (...)»

40. (...) Коротше кажучи, необхідно внести в доктрину зміну, що пояснює, як Організація розуміє й використовує цивільну поліцію в мирних діях, а також як задовольняються потреби в командному підході для підтримки верховенства права й поваги прав людини за допомогою судових, кримінальних експертів й експертів з прав людини й правоохоронної діяльності, що працює разом скоординованим і колегіальним способом».

Ця політика й інституціональний розвиток тепер майже повністю систематизовані. Наприклад, недавня Резолюція Ради Безпеки в Гаїті, деталізує завдання Місії ООН зі стабілізації в Гаїті (MINUSTAH – МООНСГ), за основу береться підтримка установ верховенства права, включаючи поліцію, судове право й в'язниці²¹. Як відзначено в Зверненні, «верховенство права є не тільки структурою для післявоєнної побудови держави, але також і вихідною стратегією для миротворчих військ»²². Останні дані інституціонального розвитку в цій галузі стосувалися причетності регіональних структур до цивільного кризового управління в таких організаціях як Африканський Союз і Європейський Союз. ЄС залучив більше 200 фахівців в галузі верховенства права до діяльності у своїх різних операціях²³.

¹⁷ William O'Neill, "Comparative Advantages? UN Peacekeeping Operations and Rule of Law Programs" in Agnès Hurwitz (ed.) Rule of Law and Conflict Management: Towards Security, Development and Human Rights, forthcoming 2005, p. 9.

¹⁸ United Nations Transitional Authority in Cambodia (1992-1993), UNSC Res.74 (1992), 28 February 1992; Simon Chesterman, You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building, 2004, Oxford University Press, p. 74.

¹⁹ Там же, с. 9.

²⁰ Report of the Panel on UN Peace Operations, UN Doc. A/55/305, 21 August 2000.

²¹ Резолюції РБ 1542/2004 ООН, що розпочала стабілізацію в Гаїті. Див. також Резолюцію РБ по Афганістану, Бурунді, ДРК, Ліберії.

²² C. T. Call, Introduction, note 9 above, p. 3.

²³ Security Council Open Debate on Civilian Aspects of conflict management and peace-building, UN Doc. S/PV.5041, 22 September 2004, p. 5.

Роль громадських організацій у підтримці механізмів правосуддя перехідного періоду – ще одна важлива тема, порушена в обговореннях ООН. Заснування *спеціальних трибуналів* в 1993 й 1994 рр.²⁴ було першим етапом процесу, який спричинив визнання відповідальності міжнародного співтовариства за залучення обвинувачуваних у здійсненні військових злочинів, злочинів проти людства й геноциді. Апогеєм процесу став вступ у силу Уставу Міжнародного карного суду у 2002 році. З того часу Організація Об'єднаних Націй бере участь за допомогою своїх різних агентств і програм у підтримці механізмів правосуддя перехідного періоду, установлених на національному рівні²⁵.

Останні роки були відзначені значимими подіями в галузі встановлення верховенства права в рамках міжнародних програм. За запитом Ради Безпеки у 2003 році Генеральний секретар склав доповідь щодо верховенства права й правосуддя перехідного періоду в суспільствах конфлікту й постконфлікту, що згодом обговорювався на відкритих дебатах у Раді Безпеки в жовтні 2004 року²⁶. І в доповіді, і в дебатах були представлені підсумки міркувань про досягнуті успіхи, на перший план були висунуті потреби у подальшому вдосконаленні політики й практики. У ході обговорень виникло чимало важливих тем. По-перше, потреба розвитку кращої методології стратегічного планування, включаючи аналіз конфлікту й оцінку потреб, планування місії, вибір і розгортання спеціалізованого штату і забезпечення керівництва й підтримки компонентів верховенства права, місій з підтримки миру, у цілому – підтримки інтегрованих і всебічних стратегій верховенства права²⁷. По-друге, було відзначено, що в рамках ООН спостерігається тенденція до більш послідовного використання можливостей і ресурсів для встановлення верховенства права; у рамках Секретаріату – тенденція до спрощення дій в галузі встановлення верховенства права²⁸. Заключна й найважливіша тема цієї роботи – визнання значимої ролі місцевого самоврядування, що може знайти вираження в адекватній оцінці національних потреб і можливостей, підтримці внутрішніх зацікавлених структур реформи, заснованих на повному розумінні політичного контексту й здатних заповнити «вакуум верховенства права» і розвитку систем національного правосуддя²⁹:

(...)операції з підтримки миру повинні краще допомагати національним структурам самоврядування розвивати своє власне бачення реформи, свою власну програму, свої власні підходи до правосуддя перехідного періоду й свої власні державні плани й проекти. Найважливіша роль, яку ми можемо зіграти, полягає в полегшенні процесів, за допомогою яких різні структури самоврядування обговорюють і визначають елементи плану своїх власних країн у сфері реагування на несправедливості минулого і для збереження життєздатного миру в майбутньому,

²⁴ UNSC Res. 808, 22 February 2003; UNSC Res. 955, 8 November 1994.

²⁵ Justice and the rule of law: the United Nations role, UN Doc. S/PV.5052, 6 October 2004.

²⁶ SG Report on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies [hereinafter Rule of Law Report], UN Doc. S/2004/616, 3 August 2004, para. 12-13, para. 23-26.

²⁷ *Ib*, para. 65.

²⁸ Rule of Law Report, para. 14-22, para. 27-37.

²⁹ Rule of Law Report, para. 17.

*відповідно до міжнародних стандартів, внутрішніми юридичними традиціями й національними очікуваннями. При цьому ми повинні краще зрозуміти, як поважати й підтримувати місцеве самоврядування, місцеве лідерство й місцеву зацікавлену сторону реформи, залишаючись вірними нормам і стандартам Організації Об'єднаних Націй*³⁰.

Ця доповідь Генерального секретаря про реформи ООН була вирішальним кроком у просуванні верховенства права в програмі ООН³¹. Доповідь торкнулася чотирьох значимих питань: свобода від низького рівня життя, свобода від страху, свобода жити гідно й зміцнення Організації Об'єднаних Націй. У передостанньому розділі доповіді мова йде про верховенство права, права людини й демократизацію. Показовою є вимога поліпшити організацію роботи в галузі прав людини на всіх етапах діяльності організації, включаючи обговорення цих питань у Раді Безпеки³². Доповідь не проголосила ніяких основних змін у поточному розумінні ООН концепту *верховенство права*, але підтвердила значимість цієї проблеми й запропонувала створення підрозділів, що займаються питанням верховенства права в рамках миротворчих комісій, також рекомендованих у доповіді.

Представлений нами короткий огляд продемонстрував, що програма верховенства права керувалася переважно зовнішніми розглядами, а не внутрішнім попитом і що розуміння залежності процесів зі встановлення верховенства права від вимог співтовариства є відносно недавнім принципом діяльності в колах ООН. Ці попередні розгляди мають особливе значення в аналізі зусиль з прийняття стратегії й організації процесів, що гарантують справжню участь і самоврядування населення країн постконфлікту.

2. Посилення законності програм постконфліктного верховенства права на багатобічному рівні

Незважаючи на значні успіхи, досягнуті ООН, програма з встановлення верховенства права усе ще сприймається як західна ініціатива, у якій більшість країн, що розвиваються, мало зацікавлені. Крім країн постконфлікту, таких як Сьєрра-Леоне або Афганістан, більшість країн, що розвиваються, ще не усвідомили необхідність в прийнятті таких програм. Ця ситуація пояснюється також відсутністю причетності Генеральної Асамблеї до цієї галузі політики й практики ООН. Відкриті дебати, організовані Радою Безпеки з питань цивільного кризового управління, верховенства права й правосуддя перехідного періоду восени 2004 року, акцентували деякі з розчарувань, виражені країнами, що розвиваються, щодо поточних міжнародних підходів. Бразилія, що сподівалася на представництво як постійний член Ради, заявила, що «ООН підвела

³⁰ Report of the Secretary-General, "In larger freedom: towards development, security and human rights for all", UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

³¹ Там же, параграф 144.

³² Там же, параграф 137.

людей Гаїті в минулому, інтерпретуючи їхню роль занадто критично й надмірно зосереджуючи їх на проблемах безпеки. Цього разу паралельно із зусиллями сформуванню більш безпечно навколишнє середовище, необхідно почати тривалу програму, щоб допомогти гаїтянському суспільству в політичних, соціально-економічних галузях. (...) Існує потреба в розвитку нових і кращих інструментів для реагування на структурні проблеми, обумовлені напруженими відносинами й такими, що приводять до насильства й конфлікту. Бідність, хвороби, брак можливостей і нерівність – лише деякі з причин конфліктів, особливо в межах країн, кількість яких, як це не сумно, стає все більшою, ніж коли-небудь, у нашій програмі»³³.

На відкритих дебатах з питань верховенства права Бразилія повторила, що вона «схвалила всебічний підхід, який підкреслює природу, пов'язану з розвитком верховенства права, з метою поліпшення умов підтримки країн у розвитку їхнього національного потенціалу – первинної стратегії в зміцненні верховенства права»³⁴. Представник Беніну виражав подібне занепокоєння: «Особлива увага повинна бути приділена діалектичній кореляції верховенства права й соціально-економічного розвитку. У той час як верховенство права й функціонуюча система правосуддя – істотна частина забезпечення стійкого розвитку країн постконфлікту, верховенство права, проте, може здаватися недосяжною розкішшю для країн, що перебувають у складному стані, де більшості людей важко вдається виживати щодня». Крім того представник Беніну наполягав на тому, що «просування економічних і соціальних прав є невід'ємною частиною процесу зі встановлення верховенства права не тільки в країнах постконфлікту, але й у країнах з уразливою економікою»³⁵.

Перуанський представник відзначив значимість соціальної маргіналізації: «Майже у всіх дослідженнях стратегії, яку застосовують у цей час, соціальна маргіналізація вважається однією з головних причин громадянської війни. Соціальна маргіналізація означає, що політичні, етнічні й релігійні відмінності розвиваються в надзвичайну конкуренцію й ненависть, приводячи до злочинів проти людства, тобто в те, чого ми намагаємося запобігти. Саме тому соціальний вимір маргіналізації повинен бути взятий до уваги в контексті будь-якого всебічного підходу до відновлення законності й справедливості в суспільствах, які піддалися серйозним цивільним конфліктам»³⁶.

У той час як штаби ООН зайняті роботою в Раді Безпеки, у Генеральній Асамблеї усе ще є важливі прерогативи, зокрема, у бюджетних і миротворчих галузях. Пошук по базі даних Генеральної Асамблеї показує обмежену причетність Генеральної Асамблеї до компонентів верховенства права політики управління конфліктом: тільки 8 стислих резолюцій, згаданих

³³ Security Council Ministerial Level Debate on Civilian aspects of conflict management and peace-building, UN Doc. S/PV.5041, 22 September 2004, p. 17.

³⁴ Security Council Open Debate on Justice and the rule of law: The United Nations Role, UN Doc. S/PV.5052, 6 October 2004, p. 14.

³⁵ Там же, с. 19; див. також виступ представника Уганди, UN Doc. S/PV.5052 (resumption 1), p. 10.

³⁶ Там же, стр. 29.

раніше, що мають відношення до зміцнення верховенства права, були прийняті з 1993 до 2003 р. і зосереджували винятково на ролі Верховного комісара ООН з прав людини. Резолюція 2003 року була першою, яка висунула на перший план роль Бюро Верховного комісара в розробці системи прав людини в операціях ООН з підтримки миру, включаючи підтримку верховенства права³⁷.

Чого бракувало описуваним політичним дебатам, на думку деяких представників країн, що розвиваються, так це більшого зосередження на економічному вимірі дій зі встановлення верховенства права, особливо в галузі соціально-економічних прав. У той час як доповідь Генсека відрізнялася нейтральним підходом, дійсна практика агентств ООН показує, що їхні дії концентруються переважно на кримінальному правосудді, правосудді перехідного періоду й судовій реформі. У той час як такий підхід допустимий у випадку судового й консультативного підрозділу карного права в Департаменті операцій з підтримки миру (ДРКО – ДОПМ), зацікавленого у відновленні внутрішньої безпеки безпосередньо після конфлікту, то у випадку Бюро Верховного Комісара з прав людини (ОНЧР)³⁸ це зосередження менш очевидно, а в ситуації ПРООН – і того менше. Таким чином, Бюро ПРООН із запобігання кризи й евакуації має у своєму складі групу з питань реформи сектора правосуддя й безпеки³⁹, але його функція в сфері встановлення верховенства права, не включає програм, звернених безпосередньо до економічних і соціальних прав, які становлять основу мандата ПРООН із соціально-економічного розвитку⁴⁰. У доповіді Генерального секретаря відзначено, що «реформа управління сектором правосуддя й безпеки тепер широко визнана однією з необхідних, *хоча й недостатніх*⁴¹ умов для життєздатного розвитку людства».

Невирішені проблеми розселення, землі й майнові проблеми – чудовий приклад таких недоліків. На постконфліктних територіях спостерігається низка проблем: великомасштабні переміщення, залишені землі й проблеми в забезпеченні житлом, незаконна окупація, програма НЛР, вимогами, що накладаються одна на одну, зменшеними можливостями розміщення й недостатчею записів програми НЛР. Простіше говорячи, суперечки НЛР мають реальну здатність наразити на небезпеку цілі постконфліктної миротворчості, що полягають в національному примиренні й життєздатному економічному й соціальному розвитку. Дотепер суперечки про розселення, землю й власність вирішуються на основі *спеціальної* бази, особливо з боку Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців і Програми ООН по населених

³⁷ UNGA Res.57/221, 27 February 2003

³⁸ У додатковій доповіді, представленій Генеральним секретарем Генеральної Асамблеї про діяльність Бюро Верховного комісара по правах людини у області зміцнення верховенства права, даний перелік зроблених дій по наданню технічної допомоги багатьом країнам. Тоді як більшість дій зосередилися на зміцненні установ що займаються правами людини, решта частини інтересу Бюро була віддана судовій і кримінальній реформі. UN Doc. A/59/402, 1 October 2004, pp. 8-17.

³⁹ Justice and Security Sector Reform: BCPR's Programmatic Approach, November 2002. Доповідь базується на дослідженнях, результати яких показують, що «безпека стала однією з головних проблем бідних людей і що протягом 1990-х було зафіксоване зниження рівня безпеки» (с. 4).

⁴⁰ Відмітимо, що Бюро ПРООН по запобігання кризовим ситуаціям і виходу з них (BCPR) були зроблені інші дії, сконцентровані на соціально-економічному розвитку, але неясно, чи включили вони в своїх підходах питання верховенства права.

⁴¹ Курсив доданий.

пунктах. Ці суперечки не враховані належним чином у постконфліктних стратегіях із встановлення верховенства права. Крім великомасштабних процесів відновлення, найбільш сумними прикладами здійснення яких є Боснія, Герцеговина й Косово, програмам з поліпшення доступу до НЛР і безпечного терміну перебування не були віддані пріоритети, яких вони заслуговують, що мало пагубний вплив.

Східний Тимор – драматичний приклад наслідків *спеціальних* підходів до довгострокових проблем землі, власності й розселення⁴². Як стверджує один з експертів, «фактично не було ніякої запланованої політичної відповіді на відносно передбачуваний результат при розміщенні потерпілих від зруйнованого майна, масового повернення людей і швидкого притоку добре оплачуваного міжнародного персоналу⁴³». У той час як були вжиті невідкладні заходи з тимчасового асигнування державної й нічийної власності⁴⁴, відсутність самоврядування й конкретних вимог земельних комісій⁴⁵ привела до юридичної непевності в питаннях тимчасового розподілу й сприяла збільшенню конкуруючих вимог і соціальному занепокоєнню⁴⁶. В Афганістані, для якого також актуальні земельні проблеми, у специфічних умовах безземелля й конфліктів навколо розподілу пасовищ, планомірні тривалі підходи виявилися зовсім недостатніми. Був створений суд із земельних питань, але його обмежені можливості в захисті прав роблять його конституційно сумнівним, а його діяльність зосередилася до теперішнього часу на вимогах багатих жителів, що повернулися⁴⁷. Тому захисники й експерти рекомендували творцям і планувальникам політики ґрунтовніше підійти до питання взаємозв'язку між поверненням біженців, їхнім розміщенням і землеуправлінням, виробити складні стратегії земельної політики й політики розселення в миротворчому контексті, розробити посилену інституціональну координацію серед міжнародних суб'єктів⁴⁸. Підсумовуючи всі перераховані тенденції, ООН повинна розглянути прийняття заснованих на правах стратегій РЛН як частину своєї постконфліктної миротворчої діяльності й, що особливо важливо, включати такі дії в мандат Миротворчої комісії ООН або іншого органу, уповноваженого здійснювати постконфліктну миротворчість. Принаймні, РЛН повинен бути активніше залучений у планування, виконання й упорядкування миротворчої діяльності, вжитої агентствами ООН, включаючи ПРООН,

⁴² See also Jean du Plessis, "Slow Start on a Long Journey: Land Restitution Issues in East Timor, 1999-2001" in Scott Leckie (ed) *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons*, pp. 143-144.

⁴³ Daniel Fitzpatrick, "Land Policy in post-conflict circumstances: some lessons from East Timor", UNHCR Working Papers, February 2002, p. 12.

⁴⁴ Там же, с. 7.

⁴⁵ Згідно Д. Фіцпатріку, «Східному Тимору дотепер властиві відсутність функціонуючої реєстрації землі, системи запису або контролю приватних операцій, пов'язаних із землею, відсутність ефективного режиму управління і легалізації іноземних прав у сфері нерухомості, відсутність структури для визначення конкуруючих земельних домагань», note 45 above, p. 15.

⁴⁶ Д. Фіцпатрік (note 45 above, p. 5; Jean du Plessis, note 44 above, pp. 150-2 and 157) відзначає, що плани були розроблені для розгляду довгострокових земельних питань, питань власності і розселення. Ці плани були включені в місію сумісної оцінки, але так і залишилися неприйнятими урядом.

⁴⁷ Liz Alden Wiley, "Land and the Constitution", AREU Policy Brief, September 2003, p. 4.

⁴⁸ Daniel Fitzpatrick, note 45 above, p. 23.

Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців, Програми ООН по населених пунктах або Продовольчій і сільськогосподарській організації ООН (FAO).

Приділяючи більше уваги цим проблемам, програми агентств ООН і відділи, залучені до сфери діяльності верховенства права, були б у стані безпосередньо реагувати на критичні зауваження, висунуті багатьма країнами, які відзначають (будь то правильно чи ні), що обговорення ООН занадто пристосовані до вузької галузі безпеки, що шкодить соціально-економічному розвитку.

3. Посилення законності програм верховенства права в постконфліктному контексті

У той час, як багатобічні дебати характеризувалися поляризацією проблем безпеки й розвитку, високопоставлені чиновники й фахівці, зайняті практичним виконанням програм, спробували підсилити законність дій верховенства права й звернулися до питань місцевого самоврядування з реформами верховенства права⁴⁹. Усе ще існує прірва між очікуваннями людей і підходами й результатами планування заходів зі встановлення верховенства права. Ряд показових прикладів реформи сектора правосуддя й безпеки показав перевагу підходів, у яких «істотно не фігурують ні рядові громадяни, ні організації цивільного суспільства в питаннях, що стосуються реформування сектора безпеки й правосуддя. Післявоєнні зусилля спільних програм з питань установа верховенства права, головним чином, минулого ініційовані державою або спрямовані ззовні «послідовними реформами, щоб створити установи, що виділяють внесок громадянина»⁵⁰. Особливо це характерно для постконфліктних країн, де соціальні установи й процеси були істотно порушені, якщо не зруйновані взагалі. Що залишається незмінним, так це недостатність послідовності й мінливість підходів міжнародних суб'єктів, що приводить до руйнівних наслідків при спробах залучити місцевих фахівців і місцеве населення. Випадки відповідних призначень суддів у Косово – відомі приклади таких невдач⁵¹.

Міжнародні організації відносно недавно стали на позицію схвалення місцевого самоврядування, що стало початком реалізації на практиці концептів «участь» або «місцеві голоси», які тривалий час були частиною дискурсу розвитку. Ці поняття були вперше зафіксовані в документі ОЕСР «Про розвиток співробітництва в новому глобальному контексті», прийнятому в 1995 році. У документі зазначено, що «для успішного розвитку, люди зацікавлених країн повинні бути «власниками» своєї політики й програм. Місцеве самоврядування було також визначене як прерогативний напрямок в маніфесті Комітету ОЕСР з надання допомоги з метою розвитку⁵². Саме поняття місцевого самоврядування перевантажене двозначністю й дуже

⁴⁹ Rule of Law Report, note 28 above, para. 17, *supra*, p. 5.

⁵⁰ C. T. Call, “Conclusions” in *Constructing Justice and Security After War*, on file with the author.

⁵¹ Simon Chesterman, note 19 above, pp. 165-166.

⁵² Simon Chesterman, “The Trope of Ownership”, forthcoming in Agnès Hurwitz (ed.), *Rule of Law and Conflict Management: Towards Security, Development and Human Rights* p. 6.

суперечливе. Одна з основних проблем полягає в тому, що термін «самоврядування» у значенні, яке використовується в міжнародному жаргоні, складно перекладається на інші мови. У французькій версії доповіді про верховенство права «самоврядування» перекладається як «присвоєння» – відносно нове значення для цього слова, що, імовірно, залишиться не повністю зрозумілим більшості французьких читачів. Іспанська версія покладається на більш звичайне тлумачення й перекладає поняття «самоврядування» як «контроль із боку місцевої влади», що має більш вузьке значення, ніж самоврядування. Що ще більш важливо – це поняття дозволяє міжнародним суб'єктам ухилятися від деяких фундаментальних питань: кому належить управління? Можливо, лідери частково відповідальні за спалах конфлікту із застосуванням сили? Або все населення? Над чим повинне здійснюватися самоврядування? У цьому змісті, як красномовно помітив Симон Честерман, поняття «самоврядування» особливо корисне, оскільки воно робить суть риторичного зобов'язання перед чим-небудь, настільки неточно визначеним і сумнівним, що може використовуватися дуже зручно й гнучко міжнародними суб'єктами й тими членами постконфліктних суспільств, які готові управляти політичними процесами для власної вигоди. Аналіз С. Честермана особливо важливий, оскільки він розкриває різні цілі, які, як уважається, включені в поняття місцевого самоврядування. Автором ідентифіковані шість окремих цілей: змога реагування міжнародних суб'єктів, консультації, участь, відповідальність, ефективний контроль й абсолютно незалежна кінцева мета⁵³. Ґрунтуючись на цій систематиці, розглянемо суть таких типів діяльності як консультації, участь, спроможність реагувати й відповідальність.

Консультація й участь – імовірно, краще апробовані і найбільш використовуються в миротворчій практиці. На сучасному етапі вони розцінюються як необхідні компоненти процесу реформування в галузі верховенства права⁵⁴. Досить активні дослідження популярного сприйняття й думок, заснованих на різних методологіях. Перша категорія досліджень зосереджується на місцевих думках, що стосуються механізмів правосуддя перехідного періоду, які були початі частково як відповідь на критичні зауваження про пріоритети, надані правосуддю перехідного періоду в міжнародному оточенні. Міжнародний Центр з питань правосуддя перехідного періоду уповноважив проведення таких досліджень для Східного Тимору й Іраку⁵⁵. Незалежна комісія з прав людини в Афганістані (AIHRC) недавно видала доповідь, що висуває на перший план

⁵³ Там же, с. 9. автор відзначає, що головна мета класифікації полягає в тому, щоб висунути на перший план численні значення поняття, замість того, щоб запропонувати певну класифікацію.

⁵⁴ Rule of Law Report, note 28 above, para.17, *supra*, p. 5.

⁵⁵ P. Pigou and P. Seils, *Crying Without Tears: In Pursuit of Justice and Reconciliation in Timor-Leste: Community Perspectives and Expectations*, International Center for Transitional Justice, August 2003; “Iraqi Voices: Attitudes Toward Transitional Justice and Social Reconstruction”, *Occasional Paper Series*, International Center for Transitional Justice and the University of California Human Rights Center, May 2004; see also L. Fletcher and H. Weinstein, *Justice, Accountability and Social Reconstruction: An Interview Study of Bosnian Judges and Prosecutors*, Berkeley Human Rights Center, 2000, possibly the first study of this kind, although focusing exclusively on legal professionals and with very critical findings about the administration of international justice; *The Experience of Local Actors in Peace-building, Reconstruction and the Establishment of the Rule of Law*, Conference Report from the Project on Justice in Times of Transition, March 2002, which was based on a gathering from representatives of post-conflict countries.

значимість правосуддя для минулих порушень прав людини в широких колах афганського співтовариства⁵⁶. Азійський фонд, з іншого боку, досліджував народне сприйняття більш широко визначеної судової реформи в Індонезії й Східному Тиморі⁵⁷. Незважаючи на збільшення кількості досліджень народної думки щодо реформ верховенства права, питання, звичайно, полягає в тому, чи були результати цих досліджень та їхні методології проаналізовані міжнародними організаціями та чи виявився який-небудь вплив з їх боку, якщо взагалі ці результати до них потрапили.

Спільні процеси також розглядалися як важливий інструмент у створенні більшої законності реформ верховенства права, але кожному з досліджень не вистачає системності в аналізі спільних процесів в галузі верховенства права. Агентства з питань розвитку, природно, були першими, що виконували аналіз цих механізмів⁵⁸. Наприклад, в Афганістані ПРООН і Міжнародна програма ООН по населених пунктах створили форуми суспільства, засновані на традиційних моделях релігійних «Рад», що надають рекомендації з вирішення різних проблем співтовариства. У Сомалі була неправильно спрямована підтримка, яка надавалася міжнародними представниками радам старійшин, оскільки старійшини в кланових системах Сомалі виконують швидше консультативну, а не керівну роль⁵⁹. У роботі про спільне втручання, Дж. Чопра і Т. Хох перераховують чотири різних підходи до такого роду втручання, відповідно до рівнів «соціальної розробки», які на сьогоднішній день вимагають більшого прояснення на різних рівнях спільних втручання. У випадках попередніх насильницьких режимів вони рекомендують «перетворення», щоб замінити повністю дисфункціональне або незастосовне в результаті війни самоврядування. Таке «перетворення» полягає в створенні нових місцевих органів влади й, мабуть, зажадає досить значного міжнародного планування й ресурсів. Перетворення спричинить поступові реформи й формалізацію місцевих органів влади. Інтеграція існуючих місцевих органів влади в процес державотворення була б важлива у випадках, коли місцеві влади підтвердили свою законність і виявилися більш функціональними, ніж центральні структури. Нарешті, зміцнення застосовується там, де інтеграція вже існує й буде працювати тільки для підтримки існуючої влади. Все-таки автори попереджають: стан речей, що здається кращим вибором спочатку, може не відповідати ефективному розгляду причин насильства⁶⁰.

⁵⁶ Доповідь заснована на матеріалах інтерв'ю з більше 1000 співбесідниками; Afghan Independent Human Rights Commission, *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*, January 2005.

⁵⁷ Survey Report on Citizens' Perceptions of the Indonesian Justice Sector: Preliminary Findings and Recommendations, prepared by the Asia Foundation and survey research from AC Nielson, August 2001; Law and Justice in East Timor: A Survey of Citizen Awareness and Attitudes Regarding Law and Justice in East Timor, USAID and Asia Foundation, February 2004; see also Foundation for Coexistence, Ethnic Relations and Human Security in Eastern Sri Lanka, A Report based on individual interviews, Asia Foundation, January 2004.

⁵⁸ See USAID and UNDP, fn 11 in Jarat Chopra and Tanja Hohe, "Participatory Intervention", *Global Governance*, No. 10, 2004, pp. 289-204.

⁵⁹ Там же, с. 294.

⁶⁰ Там же, с. 299-303.

Усі наведені приклади також демонструють важливість антропологічного знання в розробці консультацій і спільних процесів і показують, як багато потрібно зробити, щоб об'єднати антропологічний досвід в аналізі, плануванні, здійсненні й пристосуванні до практичної ситуації консультацій і спільних процесів⁶¹. Проте, антропологічне розуміння повністю не вирішило б безумовної подвійності міжнародної підтримки спільних підходів. Дж. Хопра й Т. Хох підкреслюють, що «підходи також будуть змінюватися залежно від ступеня відповідних соціальних змін й тимчасових рамок, необхідних для зміни існуючих структур»⁶². Інакше кажучи, існує головне протиріччя між зобов'язанням стосовно місцевого самоврядування й «соціальним технічним проектом», розпочатим міжнародними суб'єктами. Автори визнають це, наводячи приклад Східного Тимора, де, «обурюючись на втрату контролю як частини логічного блоку програми, націленої на об'єднання, посередники ООН двічі відкинули єдиний проект, що фінансується в той час»⁶³. С. Честерман визначає інший аспект цієї природної напруженості міжнародних втручань, що підтримують «місцеве самоврядування», навіть при тому, що вони стали необхідними в результаті самої невдачі «місцевих власників управляти своїми співтовариствами»⁶⁴.

Здатність реагування й відповідальність міжнародних суб'єктів, на перший погляд, здається діяльністю, що не викликає труднощів, насправді ж, вони залишаються однією з фундаментальних перешкод розширеної законності реформ верховенства права. Недостатнє реагування може бути частково приписано «субкультури місій ООН», оскільки більшість співробітників усе ще виступають у ролі дипломатів, а не в ролі безпосередньо відповідальних держслужбовців певної міжнародної організації⁶⁵. Проблема в такому випадку у відсутності ефективних юридичних механізмів відповідальності при порушенні міжнародного права й самих принципів сприяння місій⁶⁶. Недавні скандали на сексуальному ґрунті в Демократичній Республіці Конго – кричущі прояви проблеми, що серйозно підриває результати міжнародних втручань у постконфліктних країнах. Документ політики Департаменту миротворчих операцій про незаконну експлуатацію людей, у тому числі торгівлю людьми, встановлював політику «нульової толерантності» і захищав політику підтримки верховенства права, що запобігала би незаконній експлуатації людей і протистояла їй⁶⁷. Але в останній доповіді ООН про сексуальну експлуатацію виразно виявилася фундаментальна інституціональна слабкість ООН – винні залишилися безкарними. Крім труднощів, що виникли в результаті юридичної систематизації вимог ООН і країн, що виставляють свої війська, доповідь указувала на прогалини в дослідницькій спроможності організації, організаційних, управлінських механізмах і механізмах загальної

⁶¹ Там же, с. 296, 298.

⁶² Там же, с. 293.

⁶³ Там же, с. 297.

⁶⁴ Simon Chesterman, note 19 above, p. 153.

⁶⁵ Там же, с. 290.

⁶⁶ Для ознайомлення з механізмами відповідальності, див. Simon Chesterman, note 19 above, pp. 146-153; D. Marshall and S. Inglis, "The Disempowerment of Human Rights-Based Justice in the United Nations Mission in Kosovo", *Harvard Human Rights Journal*, No. 16, 2003, pp. 96-146.

⁶⁷ "Human Trafficking and United Nations Peacekeeping", DPKO Policy Paper, March 2004.

відповідальності, а також у дисциплінарній, індивідуальній фінансовій і кримінальній відповідальності⁶⁸. Проте, зосередження на сексуальній експлуатації й подібних тяжких злочинах не повинне приховувати той факт, що механізми відповідальності повинні застосовуватися на всіх рівнях і для будь-якого порушення дисциплінарних або правових норм поведінки. На сьогоднішній день існує безперечно більше, ніж коли-небудь, розуміння проблеми. У доповіді ООН, присвяченій питанням реформування (березень 2005 року), кілька параграфів розглядають значимість відповідальності й потреби в ретельному перегляді системи людських ресурсів ООН⁶⁹.

Заклучна добірка зауважень, які можуть бути пов'язані зі спроможністю реагувати, участю й контролем, фіксує фундаментальні протиріччя, які існують між зобов'язаннями міжнародних організацій стосовно місцевого самоврядування й політичними програмами, що лежать в основі міжнародної діяльності в країнах постконфлікту. Метою тут не є заглиблення в культурні релятивістські аргументи про західне розуміння прав людини й демократії. Замість цього акцент робиться на деяких, відповідно названих «профілактичними», заходах, які становлять більш важливий компонент програм з установа верховенства права, вжитий міжнародними організаціями⁷⁰. Як відзначають Н. Купер і М. Пуг, «профілактичні» стратегії управління розроблені для розгляду проблем, які війна й неофіційні економічні системи сприймають як предмети експорту в «зони миру» на Заході, – наприклад, наркотики, біженці й сексуальна експлуатація. Проте, замість того, щоб намагатися перетворити державу зсередини, акцент тут робиться на створенні санітарного кордону навколо "непокірної" країни»⁷¹.

«Профілактичні» програми тепер досить часто зустрічаються в портфелях двосторонніх і регіональних організацій. Так, у Боснії й Герцеговині, більше 32 проектів фінансувалися Європейським союзом у сфері правосуддя й внутрішніх справ у 2003 році; 21 проект стосувався населення, що повернулося, включаючи впровадження майнового законодавства, у той час як 9 із цих проектів мали відношення до прикордонного контролю, наданню притулків і міграції, що в загальній сумі склало 91980000⁷² євро. В одному з проектів підтримки державної прикордонної служби БіГ, у документі чітко зазначено, що мета програми полягає в «установленні верховенства права в БіГ, що припускає надання допомоги в боротьбі проти незаконного переміщення, організованої злочинності, контрабанди, торгівлі людьми ...»⁷³ Інша програма полягає в допомозі відповідному боснійському міністерству в прийнятті всебічної стратегії з переміщення й надання захисту, складанню проекту надання захисту й імміграційного законодавства, навчанню поліції

⁶⁸ "Human Trafficking and United Nations Peacekeeping", DPKO Policy Paper, March 2004.

⁶⁹ Comprehensive Review of the Whole Question of peacekeeping operations in all their aspects, UN Doc. A/59/710, 24 March 2005.

⁷⁰ Report of the Secretary-General, In larger freedom: towards development, security and human rights for all, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005, para. 188 and 191.

⁷¹ Michael Pugh and Neil Cooper with Jonathan Goodhand, *War Economies in a Regional Context: Challenges and Transformation*, A Project of the International Peace Academy, Lynn Reinner Pub., 2004, p. 204.

⁷² Justice & Home Affairs, *Assistance Projects, Asylum, Migration, Border Management, Customs*, Bosnia and Herzegovina, 2003, on file with the author.

⁷³ Там же, с. 37.

«порядку переміщення й компетентності надання захисту», а також допомоги відповідному міністерству в розробці бази даних громадян третьої країни. Незалежно від факту, що ці цілі можна розглядати як абсолютно придатні, цілком правочинним може бути запитання – чи отримують ці програми суспільну підтримку й «чи самокеровані вони в місцевому масштабі».

У межах системи ООН недавнє зосередження уваги на боротьбі з тероризмом також вплинуло на пріоритети планування верховенства права в країнах постконфлікту. Відповідно до Резолюції СБ ООН 1373, держави-члени погодилися здійснити комплекс заходів щодо боротьби з тероризмом, у тому числі за допомогою ефективного прикордонного контролю й контролю над видачею документів, що засвідчують особу, проїздних документів, інформаційного обміну тощо⁷⁴. Як допоміжний орган Ради був заснований Комітет з боротьби з тероризмом, призначений контролювати виконання цих заходів⁷⁵. Передбачається, що держави-члени будуть доповідати комітету про успіхи, досягнуті в здійсненні такої політики, включаючи законодавчі й виконавчі заходи на місцях. Діяльність цих держав розглядається як механізм, що приводить у дію резолюцію й впливає на сфери, що її зачіпають⁷⁶. У цій галузі також є істотною допомога ЄС. Відомо, що в довіднику допомоги програми ЄС для Мексики, Гватемали, Колумбії, Панами й Перу спеціально розроблені схеми, «пов'язані із проблемою тероризму» за допомогою судової реформи, підтримки верховенства права й заохочення ефективного правління⁷⁷. Зростаючий інтерес до репресивних правоохоронних підходів, представлений у реформах зі встановлення верховенства права, що зачіпають зовнішні проблеми тероризму або незаконної імміграції, не тільки послав би помилковий сигнал диктаторським урядам, але й протидівав би вкрай «зацікавленим сторонам реформи», підтримуваним ООН.

Висновок

Реформи зі встановлення верховенства права на сьогоднішній день офіційно визнані необхідним компонентом роботи ООН як у сфері розвитку, так і у контексті операцій з підтримки миру. На практичному рівні, безсумнівно, був прогрес у наданні реальних консультацій і здійсненні спільних процесів реформ верховенства права, що вживають у місцях з підтримки миру. Все-таки малоімовірно, що такий прогрес обумовить основні поліпшення у сформованій ситуації, насамперед тому, що деяким ключовим елементам для посилення законності реформ верховенства права не було дотепер приділено необхідної уваги. Мова йде про спроможність реагування міжнародного штату в кожній конкретній галузі діяльності, його кінцевої юридичної й

⁷⁴ UNSC Res. 1373, 28 September 2001, para. 2 g) and 3b). Див. також параграф 4, який підкреслює близький зв'язок між міжнародним тероризмом і міжнародною організованою злочинністю, незаконним оборотом наркотиків, відмиванням грошей, незаконною торгівлею зброєю.

⁷⁵ Там же, с. 6.

⁷⁶ Резолюція Ради Безпеки 1373 (2001) від 28 вересня 2001 року, параграф. 1.2. <http://www.un.org/Doc/sc/committees/1373/guide.htm>, 1 квітня 2004.

⁷⁷ <http://domino.un.org/ctc/CTCDirectory.nsf/0/>, 1 апреля 2004.

дисциплінарної відповідальності. Присутність «профілактичних» програм у плануванні діяльності верховенства права – ще один аспект проблеми законності. Такі програми повинні готувати співтовариство до визначення меж міжнародних втручань для відновлення повного суверенітету в країнах постконфлікту. Подальші зусилля для більш послідовного розгляду захисту соціальних й економічних прав, наприклад, за допомогою підтримки політики верховенства права в сферах розселення, земельних питань і майнових проблем, могли б сприяти більш позитивному сприйняттю реформ із встановлення верховенства права країнами, що розвиваються, і, що найбільше важливо, населенням постконфліктних країн.

РОЛЬ ГУМАНІТАРНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ Й ОРГАНІЗАЦІЙ РОЗВИТКУ У СТАНОВЛЕННІ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

Мейнрад Штудер,

Олівер Фокс¹

1. Ситуація: миротворчість в умовах перехідного періоду

1.1. Передумови

Міжнародні гуманітарні суб'єкти й суб'єкти розвитку пройшли довгу дорогу, починаючи зі суворо заданих ролей часів холодної війни. У той час гуманітарні організації й організації з питань розвитку не залучалися до процесів розвитку, а міжнародні фінансові установи уникали країн у стані конфлікту. Гуманітарні організації часто тримали всіх учасників конфлікту на достатній відстані, включаючи сили безпеки державної влади, покладаючись на гуманітарне право й принципи безпеки.

Період після закінчення холодної війни характеризувався великою кількістю внутрішніх конфліктів і змінами в стратегічній парадигмі – від стримування конфліктів до миротворчості. Ідея того, що організації розвитку й, переважно гуманітарні організації, повинні відігравати значиму роль у підтримці перехідного процесу, з'явилася в 1990-і роки, оскільки міжнародне співтовариство шукало рентабельні й невоєнні способи стримування чисельних внутрішніх конфліктів, які² збільшуються. Було визнано, що підписання всебічної мирної угоди між сторонами внутрішнього конфлікту недостатньо для зміцнення миру, оскільки 40-50 % країн знову поверталися до конфлікту. Також був визнаний багатовимірний характер миротворчості, що особливо охоплює гуманітарні аспекти й аспекти розвитку. Недавня доповідь *Суду вищого рівня із загроз, викликів і змін* стверджує: «Необхідна серйозна увага до довгострокового процесу миротворчості: відсутність відповідного фінансування в галузі миротворчості збільшує розбіжності й країна знову повернеться до конфлікту»³.

Мирний план, запропонований Генеральним Секретарем ООН (1992 р.)⁴, і наступне *Доповнення мирного плану* (1995р.)⁵ запропонували нове визначення поняття колективна безпека,

¹ Мейнрад Штудер – старший радник Швейцарського агентства співпраці і розвитку. Він надав цю статтю в співпраці з Олівером Фоксом – незалежним консультантом.

² Overseas Development Institute, *Crisis state, humanitarian aid and the reconstruction of civilian governance*, Summary of presentations given at a round table event at the ODI, 5 June 2002

³ United Nations, *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, (A/59/565) 2 December 2004, p. 61.

⁴ UN Secretary-General, *An Agenda for Peace Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.*

суттєве для діяльності ООН. Зокрема, на додаток до традиційних способів втручання ООН, було визначено нове поняття постконфліктної миротворчості, резюмоване в *Мирному плані* як «...усебічні зусилля ідентифікувати й підтримати структури, що служать зміцненню миру, і сприяти почуттю впевненості й добробуту людей»⁶.

Нові відносини, між гуманітарними організаціями, а особливо організаціями розвитку, і сектором безпеки в ситуації перехідного періоду, повинні бути представлені в контексті миротворчої парадигми. Організації з питань розвитку на сучасному етапі значну увагу приділяють допомозі в здійсненні мирних угод і розгляду першопричин конфлікту, у тому числі й у соціально-економічній, політичній галузі, а також у сфері безпеки. Згідно з висновком Комітету сприяння розвитку ОЕСР, «організації з питань розвитку тепер погоджуються з необхідністю працювати в умовах конфліктів, і саме миротворчості вони відвели центральне місце в ситуаціях конфлікту»⁷. Гуманітарні організації також відіграють зростаючу роль в урегулюванні криз і миротворчості, наприклад, за допомогою діяльності, спрямованої на розвиток потенціалу постконфліктних країн або відіграючи роль посередника. Ще один підхід до організацій розвитку – це їхня роль у демократизації й створенні “ефективного управління” відносно сектора безпеки. Реформа сектора безпеки проходила у багатьох державах в 1990-х рр., будучи частиною процесу демократизації й реформ, включаючи південно-східну Європу, Латинську Америку й Східну Азію.

1.2. Взаємозалежність безпеки й розвитку

Ситуації перехідного періоду характеризуються недовговічністю миру й часто ембріональним станом національної влади. Пріоритети й цілі в цій фазі – безпека й стабілізація миру.

На сьогоднішній день уже досягнута міжнародна згода між країнами ОЕСР, яка полягає в тому, що розвиток, включаючи реформу сектора безпеки, не може відбуватися без безпеки й стабільності. Щодо цього, Комітет зі сприяння розвитку ОЕСР використовує поняття “структурна стабільність”, що «охоплює взаємно зміцнювальні дії соціального миру, формування поваги до верховенства права й прав людини, соціального й економічного розвитку. Це поняття підтримане динамічними й представницькими політичними структурами, включаючи системи відповідальної безпеки, здатні до керівних змін і вирішень суперечок мирним шляхом»⁸.

⁵ UN Secretary-General, Supplement to an Agenda for Peace Position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60-S/1995/1) 3 January 1995.

⁶ С.32.

⁷ OECD Development Assistance Committee, *Helping Prevent Violent Conflict*, Executive Summary, ОЕСР, Paris, 1997/2001.

⁸ OECD Development Assistance Committee, *Helping Prevent Violent Conflict*, Executive Summary, ОЕСР, Paris, 1997/2001.

Існує зростаюча стурбованість у міжнародному співтоваристві щодо взаємозалежності між безпекою й розвитком, що було відображено в доповіді Генерального секретаря ООН *In Larger Freedom*, де він заявляє: «Обов'язковими для виконання є не тільки розвиток, безпека й права людини; але і їхня взаємодія й взаємозусилля. ... Відповідно, ми не будемо насолоджуватися розвитком без безпеки, ми не будемо насолоджуватися безпекою без розвитку, і ми не будемо насолоджуватися нічим без поваги прав людини»⁹.

Це положення особливо доречне для ситуацій перехідного періоду, особливості яких ми зараз розглянемо.

1.3. Особливості ситуацій перехідного періоду

Останнім часом ООН приділяє багато уваги гострим проблемам, визначеним ситуаціями перехідного періоду. Спільна група розвитку ООН (UNDG – ГРООН) / Робоча група Виконавчого комітету з гуманітарних питань (ЕСНА) опублікувала свою доповідь у лютому 2004 року. Експерти групи визначили перехідний період як «період кризи, коли зовнішня допомога є найбільш важливою для підтримки або підкріплення все ще неміцного перемир'я або мирних процесів, допомагає створити умови для політичної стабільності, безпеки, неупередженості й соціальної справедливості»¹⁰.

Термін *ситуація перехідного періоду* не синонімічний терміну *постконфліктна ситуація*. Практично у їхній інтерпретації закладені однакові факти, але запропоновані їх різні оцінки. А саме: термін *постконфліктна ситуація* припускає можливість виділення різних фаз конфлікту й наявність лінійної прогресії від конфлікту до миру. Робоча група ГРООН/ЕСНА з проблем перехідного періоду визначає суть перехідного періоду так: «Тоді як у минулому процеси перехідного періоду в значній мірі розцінювалися як послідовні або безперервні від полегшення ситуації до розвитку або навіть від конфлікту до миру, то тепер усе більш визнано, що ці аспекти існують одночасно, на змінних рівнях інтенсивності, схильності до зворотного руху»¹¹.

Перехід повинен розглядатися як процес, за допомогою якого будь-який конфлікт у суспільстві поступово вирішується через структурні реформи й зміни, а демократичні способи управління представлені так, щоб заохочувати діалог і дозволяти ненасильницьку зміну. У деяких випадках, особливо у низці південно-східних європейських країн, цей перехід звернений до демократичного й соціально-економічного аспектів безпеки.

⁹ UN Secretary-General, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General (A/59/2005), 21 March 2005.

¹⁰ United Nations, *Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues*, February 2004, p. 6.

¹¹ United Nations, *Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues*, February 2004, p. 6.

Проте, потрібно відзначити, що масштаб поняття перехідного періоду не отримав одностайної підтримки. Наприклад, Група 77 (G77) критикувала його за те, що в його сферу не ввійшли постстихійні ситуації. Ці обговорення допомогли висуванню на перший план спірної природи поняття, торкнувшись питань політичної стабільності, а також делікатне питання державного суверенітету.

Ситуації перехідного періоду становлять специфічні виклики організаціям розвитку й гуманітарним організаціям щодо цілей, які вони повинні переслідувати, і їхнього *принципу роботи*. Одним із таких викликів є практична «прогалина» у фінансуванні, що іноді виникає на перехідних етапах полегшення конфлікту й розробок перехідного періоду. У мандаті Робочої групи ООН, згаданій вище, підкреслюється особлива потреба в тому, щоб система ООН «розглянула прогалину у фінансуванні й стратегічному плануванні між діяльністю періоду полегшення й періоду розвитку в контексті стихійних лих і складних надзвичайних ситуацій». Цей опис стосується періоду між закінченням гуманітарних дій і початком розвитку. В умовах нестійкого миру наявність такої прогалини може підірвати процеси перехідного періоду.

2. Внески гуманітарних організацій й організацій розвитку в сектор безпеки

Підхід і внески гуманітарних організацій й організацій розвитку в секторі безпеки різні й залежать від ситуації. Тут ми сконцентруємося на деяких із ключових аспектів відносин гуманітарних організацій і організацій розвитку до сектора безпеки в ситуації нестабільного миру в умовах перехідного періоду, що охоплює аспекти безпеки й доступу до бенефіціаріїв гуманітарної допомоги, а також прями й непрямі внески цих організацій у реформування сектора безпеки.

2.1. Загальний аналіз

Одним із ключових аспектів є роль, яку сектор безпеки відіграє в гарантуванні безпеки гуманітарних організацій, які досить уразливі для численних загроз, у ситуаціях перехідного періоду і, таким чином, їхні відносини із сектором безпеки можуть бути неоднозначними.

З одного боку, гуманітарні організації часто залежать від місцевих збройних сил або міліції в гарантуванні безпеки своїх дій і гарантуванні доступу до бенефіціаріїв гуманітарної допомоги. З іншого боку, гуманітарні організації часто втягуються в підтримку гуманітарного права й інших міжнародних стандартів у секторі безпеки, включаючи пенітенціарний сектор.

Ситуація для організацій розвитку в деяких аспектах складається інша, оскільки вони взагалі працюють у вже більш безпечному навколишньому середовищі й, таким чином, менше

залежать від сектора безпеки. Їхні дії в ситуаціях перехідного періоду охоплюють реформу структур управління, які часто включають сектор безпеки. Звичайно, вони працюють у межах політичної структури або структури політики, заснованої на тісному співробітництві з національною владою.

Гуманітарні організації, з іншого боку, діють незалежно від цієї структури і їх мета полягає в порятунку життів і наданні засобів для існування, а також у підтримці важливих міжнародних гуманітарних стандартів, особливо за допомогою захисної діяльності.

Там, де відбувається втручання ззовні, до якого можна віднести сили з підтримки миру ООН або регіональну організацію, ситуація для гуманітарних організацій може стати особливо стимулюючою. Гуманітарний *спосіб дій* і принципи, особливо нейтралітет, вимагають, щоб ці організації не ставали на бік будь-якої сили, що є або може стати воюючою стороною, тобто може застосувати силу. Це має на увазі певні труднощі, бо часто, прагнучи скоординувати зовнішні сили в підтримці перехідного періоду, організації повинні триматися на певній відстані від усіх політичних і військових влад, включаючи уряд країни перебування й зовнішні сили. Практичний метод полягає в тому, що чим більш «гарячий» конфлікт, тим більшу дистанцію варто дотримувати.

2.2. Внески гуманітарних організацій

Гуманітарні організації тісно не залучаються до програм реформування сектора безпеки, проте є деякі дії, які варто висунути на перший план, бо вони мають або можуть мати прямий вплив у цьому секторі. Наприклад, у кількох південно-східних європейських країнах Міжнародний комітет Червоного Хреста співпрацював з ОБСЄ у сфері сектора безпеки. Міжнародний комітет Червоного Хреста також вживає дії для упорядкування збройних сил через впровадження на національному рівні міжнародного гуманітарного права (ІНЛ - МГП), а також недавно розгорнув кілька програм навчання прав людини з питань безпеки й поліції.

Інноваційні підходи, такі як «їжа в обмін на зброю», де гуманітарні продовольчі припаси роздавалися в обмін на здачу зброї й легкого озброєння, підтвердили доречність гуманітарних втручань, призначених для цієї галузі. Проте, необхідно забезпечити, щоб некомбатанти не почували себе в невідповідному положенні через невикористання ними зброї, оскільки така ситуація може призвести до збільшення напруженості¹².

Інша галузь прямого впливу стосується захисту, що має відношення безпосередньо до військової, судової, карної сфер і діяльності влади у сфері прав людини. Деякі гуманітарні

¹² Lewis, Patricia, "Requirements for effective security sector reform", *Security sector reform: its relevance for conflict prevention, peace building and development*, Joint UNOG-DCAF seminar, DCAF, Geneva, 2003.

організації, такі як Міжнародний комітет Червоного Хреста й Управління верховного комісаріату ООН у справах біженців, підтримують безпосередні контакти з організаціями сектора безпеки й установами, що здійснюють функції захисту. Ці відносини базуються на міжнародному гуманітарному праві, правах людини й законі про біженців. Функції захисту, власне кажучи, зводяться до підтримки прав некомбатантів, особливо цивільних осіб, але також військовополонених й інших затриманих. Співробітництво зі структурами сектора безпеки в цьому питанні конче необхідне. Багато гуманітарних організацій, включаючи Управління ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА), в останні роки наростили свої зусилля захисту в сфері сектора безпеки, прагнучи забезпечити кращий захист для цивільних осіб, включаючи біженців і внутрішньо переміщених осіб, часто зосереджуючи увагу на групах, підданих ризику, до яких належать діти, люди похилого віку або жінки.

Прямий вплив гуманітарних організацій на сектор безпеки доповнюється непрямим впливом гуманітарних дій на навколишнє середовище країн перехідного періоду. Гуманітарні дії можуть відігравати заспокійливу й стабілізуючу роль. Крім того, багато гуманітарних організацій уживають дії зі "створення навколишнього середовища", які, на додаток до основних завдань гуманітарного захисту й допомоги, націлені на створення культури й установ, що підтримують миротворчі зусилля. Весь широкий спектр гуманітарних дій може посприяти створенню умов для зниження напружених відносин й, таким чином, закласти основу для успішного процесу реформування сектора безпеки.

Ця непряма роль гуманітарного впливу має відношення до забезпечення гуманітарної допомоги у відповідь на актуальні потреби. Боротьба за доступ до підтримуючий життя ресурсів, води й родючої землі, створює ризиковані напружені відносини в багатьох галузях, особливо якщо немає ніяких ефективних політичних механізмів для їхнього подолання.

Як було відзначено Робочою групою з питань перехідного періоду, «політична стабільність і безпека не можуть бути досягнуті, не говорячи вже про надійний, без матеріальних удосконалень основних умов життя людей, на відміну від ситуації під час або навіть перед конфліктом»¹³. Гуманітарні дії не націлені на вирішення цих основних структурних проблем, але вони можуть діяти як палліатив, тимчасово заповнюючи кризу ресурсів, необхідних для порятунку життя й засобів до існування. Це, у свою чергу, може зменшити існуючі напружені відносини й створити надію серед бенефіціаріїв¹⁴, а також подати імпульс до політичного вирішення кризи.

Інший аспект непрямого впливу стосується галузі захисту. Тепер визнано, що гуманітарні організації, через дії захисту, сприяють створенню навколишнього середовища, сприятливого для поваги прав людини й гуманітарного права. При цьому вони звертаються до джерел невдоволення

¹³ UN, "Report of the UNDGECHA Working Group on Transition Issues", February, 2004.

¹⁴ Див.: CAP launch 2003 under the theme: "Hope for the future".

й напружених відносин і допомагають створити придатні умови для миротворчості перехідного періоду.

Дії захисту, які виконуються гуманітарними організаціями, дуже різні: в Управлінні верховного комісаріату ООН у справах біженців є мандат для захисту й реінтеграції біженців. У Міжнародного комітету Червоного Хреста є мандат на захист некомбатантів, особливо включаючи цивільні особи, а також військовополонених і політ'язнів. У ЮНІСЕФ є спеціальний мандат захисту дітей. Велика кількість спеціалізованих неурядових організацій відіграє роль захисту в широкому діапазоні галузей проблеми, до яких можна віднести освіту з питань мінної небезпеки, дітей без догляду й людей, які зникли через конфлікт.

Третій аспект – соціально-психологічний, оскільки відновлення й реконструкція після конфлікту не тільки обмежені як існуючим правовим, так і суспільним устроєм¹⁵. Дії гуманітарних організацій можуть допомогти створити довіру між ворогуючими об'єднаннями й полегшити процес узгодження. Дії гуманітарних організацій у цій галузі досить різноманітні, існує ряд прикладів, що ілюструють цей пункт.

З одного боку, проекти фізичної реконструкції можуть мати позитивний соціальний ефект, якщо створюють нове пояснення й можливості співробітництва між об'єднаннями. Недавнє прагнення ООН ґрунтувалися на позитивній командній роботі й соціальному ефекті спорту для сприяння миротворчості. Генеральний секретар ООН закликав Спеціального радника зі спорту на благо розвитку й миру, пана Адольфа Огі з Швейцарії, сприяти цій програмі в усьому світі.

Інші дії підтримують примирення й психологічне благополуччя населення. Зокрема, було визнано, що почуття горя й помсти підживлюють конфлікти із застосуванням сили. Діяльність, що сприяє спрямуванню процесів розчарування й почуттів гніву й помсти до конструктивних дій, сприяє миротворчому процесу. У Міжнародного комітету Червоного Хреста є мандат, за допомогою якого він прагне возз'єднати членів родини, які втратили один одного. Возз'єднані родини можуть краще перебороти травму після збройного конфлікту. Так само Міжнародний комітет Червоного Хреста передає повідомлення Червоного Хреста від військовополонених і затриманих їхнім родинам і друзям. Багато гуманітарних організацій включають психологічний елемент у свої дії й надають рекомендації повнолітнім і дітям, на яких вплинув конфлікт і відповідні події, що травмують. Усі ці дії закладають основу для примирення, миротворчості й, в остаточному підсумку, для успішної реформи сектора безпеки.

2.3 Внески організацій розвитку

¹⁵ Swiss Agency for Development and Cooperation, *Peacebuilding: SDC Guidelines*, Bern, 2003.

Міжнародні миротворчі програми й програми із запобігання конфлікту сприяли зростанню розуміння в співтовариствах, що розвиваються, і просуванню досліджень нових галузей співпраці. Реформа сектора безпеки – єдина галузь, що стає панівною темою міжнародної програми розвитку, що й було відзначено Комітетом зі сприяння розвитку ОЕСР: *«Допомога країнам, що розвиваються, у створенні законних і відповідальних систем безпеки – оборони, поліції, судових і пенітенціарних систем – стала основним пріоритетом у тому числі для зовнішніх партнерів, навіть при наявності деяких ризиків. Реформу системи безпеки потрібно розглядати як необхідну частину роботи зі створення гідного управління»*¹⁶.

Такий погляд був підтриманий у доповіді Групи високого рівня із погроз, у якій викладалося бачення ключових аспектів РСБ, таких як поліція й судова реформа, які повинні бути розглянуті як центральні завдання миротворчості: *«Поряд із установленням безпеки, основне завдання миротворчої діяльності полягає в створенні ефективних суспільних установ, які за допомогою переговорів із цивільним суспільством, зможуть установити погоджену структуру для здійснення управління в рамках верховенства права. Відносно дешеві інвестиції в цивільну безпеку, підтримані реформою поліції, установленням верховенства права й судовою реформою, місцевий розвиток потенціалу в сфері прав людини й примирення, сфері послуг суспільного сектора можуть принести більшу користь довгостроковій миротворчості. Це повинно бути відображено в політиці Організації Об'єднаних Націй, міжнародних фінансових установ і донорів, а також цьому повинне бути приділене першорядне значення в довгостроковій політиці й фінансуванні»*¹⁷.

ПРООН і Всесвітній банк – два ключових міжнародних гравці в сфері розвитку, які залучаються до підтримки РСБ у ситуаціях перехідного періоду, хоча в офіційній термінології цієї організації, власне кажучи, не мають відношення до РСБ. Їхні цілі й діяльність перебувають у рамках життєздатного (людського) розвитку, економічного росту й скорочення бідності, але, практично, більшу частину їхньої діяльності можна розглядати як допомогу програмі РСБ *де-факто*, тим більше, що є істотний збіг їх відповідних остаточних цілей.

Роль ПРООН важлива, насамперед, у сфері управління, інституціонального будівництва (наприклад, реформа цивільної поліції й судів і т.д.) і миротворчості (наприклад, РДР). Будучи головним агентством розвитку ООН, ПРООН володіє здатністю і законністю для підтримки РСБ у ситуаціях перехідного періоду. Створення добре підготовлених і відповідальних сил цивільної поліції – одна із ключових галузей діяльності агентства в секторі безпеки в ситуації перехідного

¹⁶ OECD Development Assistance Committee, *Helping Prevent Violent Conflict*, Executive Summary, OECD, Paris, 1997/2001.

¹⁷ United Nations, *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the High Level Panel on Threats Challenges and Change, (A/59/565) 2 December 2004, p. 62.

періоду¹⁸. Програми в цій галузі виконуються ПРООН у різних країнах, у тому числі в Гаїті, Сальвадорі й Камбоджі.

Реформа поліції – делікатна тема в багатьох ситуаціях перехідного періоду, оскільки ці сили часто прямо або побічно втягувалися в збройний конфлікт, придушення суспільних безладь або ж мали відношення до порушення прав людини. Тому зміна природи таких сил є нелегкою справою. Також найчастіше програма повинна прагнути перебороти закоренілу недовіру населення для того, щоб перехідний період був успішно завершений. ПРООН часто зіштовхується з дилемою: *«...зміцнення поліції ускладнюється фактом того, що в багатьох країнах порушення прав людини, політична залежність і репресії, здійснювані за допомогою поліції, стали одним з небажаних каталізаторів, що приводять, насамперед, до виникнення збройного конфлікту. Крім того, у більшості країн, що мають тривалу історію внутрішнього конфлікту й війни, внутрішня безпека була, як правило, передана у ведення збройних сил. Саме збройні сили в більшості випадків були безпосередньо відповідальні за деякі з огидних порушень прав людини»*¹⁹.

В інших випадках ПРООН зіштовхується із ситуацією, де майже повний провал держави або її розпад на частини залишає поліцію фактично неіснуючою на державному рівні. Таке відбулося після розпаду Сомалі, де ПРООН спочатку зосередила свої дії на основній діяльності з розвитку потенціалу й підготовці персоналу для поліції. Наступна допомога полягала в розробці навчальних планів, що передбачають вивчення матеріалів і проведення навчання поліцейських інструкторів у широкому діапазоні поліцейських навичок і дій, включаючи управління й права людини.

Однак необхідно підкреслити, що реформи певного сектора, до якого належить і поліція, можуть мати обмежений успіх у випадку, якщо вони не є частиною більш широкої стратегії перетворення установ країни й сприяння належному управлінню. Тут ПРООН зазначає: *«Досвід показав, що виконання програм з посилення цивільної поліції, удосконалення в'язниць, навчання адвокатів і зміцнення судового права найкраще спрацьовують в комплексі. Для успішного проведення програм необхідне розуміння того, що всі ці структури взаємозалежні й повинні обов'язково бути присутніми у країні, тим самим гарантуючи безперешкодне функціонування правопорядку. Варто уникати існуючої на сьогоднішній день у ПРООН ситуації поділу планів організації в цій галузі, оскільки під погрозою опиниться ефективність»*²⁰.

ПРООН і Всесвітній банк відіграють провідну роль у виконанні програм, пов'язаних з роззброєнням, демобілізацією, відновленням і реінтеграцією (DDRR-РДВР) воюючих сторін. РДВР – одне з основних завдань реформування сектора безпеки, оскільки вона сприяє процесам

¹⁸ UNDP, *Governance in Post-conflict Countries*, downloaded the 9 March 2005 from the UNDP website at: <http://magnet.undp.org/docs/crisis/monograph/monograph.htm>.

¹⁹ UNDP, *Governance in Post-conflict Countries*, downloaded the 9 March 2005 from the UNDP website at: <http://magnet.undp.org/docs/crisis/monograph/monograph.htm>, p. 32.

²⁰ UNDP, *Governance in Post-conflict Countries*, downloaded the 9 March 2005 from the UNDP website at: <http://magnet.undp.org/docs/crisis/monograph/monograph.htm> pp. 62-3.

військового «оптимального вибору» й, що також важливо, демілітаризації культури країни й економіки. Згідно з ПРООН, це один із стимулюючих пріоритетів у ситуаціях перехідного періоду²¹. З 1990 року головні післявоєнні демобілізації відбувалися у низці країн: Боснії й Герцеговині, Сальвадорі, Еритреї, Ефіопії, Гватемалі, Гаїті, Мозамбіку, Нікарагуа, Сьєрра-Леоне й Уганді. Такі зусилля вимагають максимально великої участі, щоб порушені групи прийняли на себе самоврядування реформами.

ПРООН підкреслює проблематичну природу таких програм: *«Часто розглянута як невід'ємна частина переходу до стабільності, правопорядку, демобілізація воюючих сторін повинна бути відносно низьким пріоритетом ПРООН, оскільки дуже багато критичних змінних залишаються поза контролем організації. Багато чого залежить від ефективності підтримки миру й просування політичного примирення. Практично рівень успіху програм демобілізації залишається низьким.*

Крім того, як тільки досягнуте політичне примирення, фактична демілітаризація й демобілізація стають надзвичайно складними, оскільки мало може бути запропоноване замість відмови від зброї представникам колишніх воюючих сторін, які не знають ніякої іншої професії з дитинства. Дійсно, демобілізація може, як це не парадоксально, значно сприяти погіршенню правопорядку. Тому надзвичайно високий ризик провалу таких програм. Направляючи фінансові засоби на інші потреби, центральні органи управління можуть запобігти негативним ефектам, обумовленим демобілізацією збройних сил»²².

Цей приклад підкреслює складність відносин між різними аспектами програми РСБ і загальною динамікою миротворчості. Він показує, що окремі види діяльності, такі як РДР можуть фактично підірвати миротворчість в певних випадках. Тому важливо, щоб діяльність РСБ організацій розвитку виходила із цілісної перспективи миротворчості, що включає аналіз впливу конфлікту.

Всесвітній банк визнає, що «війна – це розвиток навпаки» і розглядає запобігання конфлікту й постконфліктне відновлення як «значимі для зниження рівня бідності»²³. Банк розширив свою діяльність. Тепер він не тільки займається відновленням інфраструктури, але й відіграє значиму роль, принаймні, у трьох галузях, безпосередньо пов'язаних із РСБ: створення ефективних і відповідальних установ, розмінування й РДР. На додаток до цього, його діяльність також значима у створенні належних інституціональних, політичних і соціально-економічних умов для РСБ, підтримці планів і програм у сфері належного управління, інституціонального будівництва, розвитку потенціалу в цивільному суспільстві й макроекономічній політиці.

²¹ UNDP, Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world, Oxford University Press, New York and London, 2002.

²² UNDP, *Governance in Post-conflict Countries*, downloaded the 9 March 2005 from the UNDP website at: <http://magnet.undp.org/docs/crisis/monograph/monograph.htm>, p. 63.

²³ World Bank, *Post-conflict: building peace through development* World Bank website (www.worldbank.org/), downloaded the 9 April 2005.

Швейцарське Агентство розвитку й співробітництва (SDC) – агентство міжнародного співробітництва Швейцарії у складі Міністерства закордонних справ, підтримує реформу сектора безпеки в ситуаціях перехідного періоду двома основними способами: через плани й програми, призначені безпосередньо для реформи сектора безпеки, з одного боку, і за допомогою заходів щодо створення належного навколишнього середовища й структури управління, націлених на успішне проведення реформ, з іншого боку.

Крім особистої участі в перетворенні сектора безпеки Агентство SDC прагне підтримати створення належного навколишнього середовища для проведення реформування сектора безпеки, що безпосередньо пов'язане з повним переходом до миру, стійкого розвитку, демократії й належного управління.

Належне управління – необхідна передумова для реформування сектора безпеки й предмет уваги багатьох суб'єктів, що займаються розвитком постконфліктних співтовариств. Країни, що пережили й переживають кризи, повинні йти важким шляхом від довгострокового й недемократичного стану війни до демократичного процесу миротворчості. Мета полягає не в тому, щоб скопіювати західні демократичні держави, а в тому, щоб зміцнити місцеві групи, які можуть створити структурну стабільність і безпеку, дозволяючи розв'язати протиріччя цивільними засобами на основі поваги до гідності людини і її прав.

4. Висновок

Останні роки були відзначені зміною відношення міжнародного співтовариства до проблеми безпеки й розвитку. На сьогоднішній день визнано, що безпека й стійкий розвиток – процеси взаємозалежні.

Результатом нового розуміння стала зростаюча причетність організацій розвитку до миротворчої діяльності. Організації розвитку дійшли висновку, що стабільний розвиток й економічне зростання неможливі без миру й безпеки.

Подібні міркування вірні й для гуманітарних організацій, більшість з яких, незважаючи на їхній певний принцип роботи й прихильність гуманітарним принципам, також спробували включити миротворчість й перспективу розвитку у свою діяльність.

У той же час, у багатьох ситуаціях по всьому світові – у Боснії й Герцеговині, Камбоджі й Сальвадорі, досвід показав, що реформу сектора безпеки потрібно вважати центральним аспектом миротворчості перехідного періоду.

На підставі цього організації й агентства розвитку, особливо ПРООН і Всесвітній банк, включили у свою політику й діяльність істотні елементи програми реформування сектора безпеки,

хоча їхні явні цілі звичайно перебувають у рамках економічного розвитку. Суть діяльності суб'єктів розвитку полягала у формуванні належних структур і методів управління, що є також головною метою програми РСБ. Але залучення цих структур також відбувається *особливим* і прагматичним способом, наприклад, як втручання в ряд галузей сектора безпеки, таких як РДР. Можна чекати, що ця тенденція продовжиться в майбутньому й що координація діяльності суб'єктів розвитку й інших гравців у сфері миротворчості буде посилена, наприклад, залученням стратегії Всесвітнього банку в питаннях надання допомоги країнам перехідного періоду (TSS).

Гуманітарні організації в основному підтримують неоднозначні відносини із сектором безпеки. Ключові актори сектора безпеки, такі як збройні сили й поліція, відповідальні за гарантування безпеки населення в часто мінливій ситуації перехідного періоду. Але в той же час ці суб'єкти цілком можуть бути воюючими сторонами, що залучаються до відповідальності за порушення міжнародного гуманітарного права й закону про права людини. Гуманітарні організації роблять деякий внесок у програму РСБ: або безпосередньо, підтримуючи стандарти, наприклад, у пенітенціарній системі, або побічно, впливаючи на зниження напруженості й розвиток потенціалу постконфліктних країн.

У цілому, можна позитивно оцінити причетність гуманітарних організацій й організацій розвитку до програми РСБ в умовах миротворчої діяльності перехідного періоду. Проте, незважаючи на позитивну роль, яку можуть відігравати ці організації, миротворчість, – в остаточному підсумку, – політичний процес, що перебуває поза контролем зовнішніх сторін. Не слід розглядати гуманітарні організації й організації розвитку як альтернативу процесу примирення між воюючими сторонами.

Так само програма РСБ повинна бути керована національною владою й населенням й адаптована до національного й місцевого контексту. Не існує універсальної моделі, що буде відповідати всім випадкам. Таким чином, сфери, у яких гуманітарні організації й організації розвитку можуть бути найбільш ефективними, знову опиняються без належної уваги, оскільки пріоритет віддається гуманітарним потребам, становленню належного управління, верховенству права й дотриманню прав людини, розвитку потенціалу й інституціональному будівництву. Варто приділяти більше уваги скоординованості дій гуманітарних організацій у визначенні стратегії миротворчості, що тепер часто приймає форму інтегрованої місії ООН.

Необхідно, на наш погляд, продовжити роботу над подальшим визначенням ролі гуманітарних організацій у сфері сектора безпеки, поліпшенням політики координації взаємодії державних структур і гуманітарних організацій, відпрацюванням механізмів оптимізації такої взаємодії.

ВИСНОВКИ

Доповідь конференції

ПІСЛЯ ІНТЕРВЕНЦІЇ: УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ У ПОСТКОНФЛІКТНИХ СУСПІЛЬСТВАХ - ВІД ВТРУЧАННЯ ДО СТІЙКОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ейрін Мобекк

Про доповідь

Ця доповідь заснована на матеріалах міжнародного семінару «Після втручання: управління суспільною безпекою в постконфліктних суспільствах – від втручання до стійкого місцевого самоврядування», що був організований Консорціумом ПЗМ, Робочою групою з реформування сектора безпеки за підтримкою Женевського Центра демократичного контролю за Збройними силами (DCAF). Приймаючою стороною було Міністерство оборони Латвії (Рига, 14-16 квітня 2005 року). У нашій доповіді також представлені позиції авторів матеріалів першої конференції з такої ж теми (Будапешт, осінь 2004 року).

Мета запропонованих матеріалів: ретельне дослідження аспектів місцевого самоврядування крізь призму постконфліктної реконструкції в ситуації після інтервенції, визначення її ролі в реформуванні сектора безпеки й управлінні суспільною безпекою. Ми прагнули ідентифікувати ключові проблеми просування й установи місцевого самоврядування, визначити характерні слабкості міжнародних сторін, залучених у процеси становлення місцевого самоврядування й реформування. Нами були розглянуті труднощі, з якими зіштовхується постконфліктне суспільство безпосередньо після війни, намагаючись вирішити проблеми перехідного періоду й знайти потенційні можливості для зміцнення місцевого самоврядування процесом реформування сектора безпеки й управління суспільною безпекою.

Реформування сектора безпеки (РСБ) – головна мета всіх постконфліктних суспільств перехідного періоду після втручання. Створення відповідальних сил суспільної безпеки, механізмів контролю, прозорої судової системи, процесу правосуддя й суспільного управління цими системами – частина загальної мети забезпечення стабільності й стійкого миру. Загальновизнано, що без такої реформи конфлікт відновиться. Проте, РСБ буде, дійсно, успішна в тому випадку, якщо в основі всіх процесів перехідного періоду буде перебувати місцеве самоврядування.

Ця доповідь відбиває матеріали обговорень і статей з кількох ключових питань: проблематична природа концепту *місцеве самоврядування*; ослаблення значимості цього концепту в результаті частого некоректного використання; законність міжнародної місії, нового уряду і їхня відповідальність у постконфліктному суспільстві за результати здійснення місцевого

самоврядування й реформування сектора безпеки; установлення ситуації стабільності й безпеки; правосуддя перехідного періоду, його значимість для становлення суспільства перехідного періоду; становлення системи законності та впровадження судової реформи, їхня важливість для майбутньої безпеки; запозичення міжнародних норм і проблеми зразкової судової системи; роль місцевого самоврядування в процесі роззброєння, демобілізації й реінтеграції; недостатність політичного бажання для становлення місцевого самоврядування; причини й можливості обмеження місцевого самоврядування. Нами розглянуті кілька прикладів, що демонструють різні акценти у становленні місцевого самоврядування за останні кілька років.

У статті висловлено позицію автора, що може не збігатися з думками учасників проекту або авторів розділів цієї книги.

1. Місцеве самоврядування

Незважаючи на те, що істотне збільшення числа втручань міжнародних співтовариств у змучені війною суспільства в 1990-их акцентувало більше ніж коли-небудь уваги на реформуванні сектора безпеки й управлінні суспільними силами безпеки, поняттю *місцеве самоврядування* в політиці й академічних колах увага була приділена значно пізніше. Реформа сектору безпеки в ході міжнародних втручань була заснована на орієнтованому на Захід положенні про необхідність такої реформи, а її цілі часто визначалися відповідно до інтересів донора. Проте, з кінця дев'яностих і на початку цього сторіччя усе більше значення надавалося важливості місцевого самоврядування в здійсненні цих процесів. Така тенденція почалася з діяльності НДО, які стверджували, що без місцевого самоврядування не може бути успішної реформи сектора суспільної безпеки. На сьогоднішній день визнано, що поняття місцевого самоврядування – це щось, що повинне підтримуватися при міжнародних втручаннях і постконфліктних реконструкціях, включаючи реформу сектора безпеки. Генеральний секретар ООН заявив щодо верховенства права й правосуддя перехідного періоду: *«Ми повинні краще вивчити, як поважати й підтримати місцеве самоврядування, місцеве лідерство й місцеві зацікавлені сторони процесу реформування, у той же час залишаючись у рамках норм і стандартів Організації Об'єднаних Націй»*¹. Було також підкреслено, що *«поряд із установленням безпеки, основне завдання миротворчості полягає в створенні ефективних суспільних установ, які за допомогою переговорів із цивільним суспільством можуть створити погоджену структуру управління в рамках верховенства права»*². Крім того, ПРООН визнала, що запропоновані програми викликати опір,

¹ Доповідь Генерального секретаря про верховенство права і правосуддя перехідного періоду в конфлітуючих і постконфліктних суспільствах, Доктрина ООН. S/2004/616/ 3 August 2004, para. 17. У заяві Ради Безпеки також підкреслювалася важливість місцевого самоврядування, невідкладність відновлення верховенства права в постконфліктних суспільствах, Security Council 5052nd Meeting SC/8209, Press Release, 6 October 2004.

² UN Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World Our Shared Responsibility*, A/59/565, 2 December 2004, p. 64.

тому необхідно заохочувати місцеве самоврядування, що надто важливо для успіху програми з реформування системи правосуддя й сектору безпеки³.

Тому більшість погоджується з плюсами місцевого самоврядування. Проте, існує безліч невідповідностей у визначенні поняття *місцеве самоврядування*, явних практичних труднощів у його здійсненні й ідентифікації стадій його здійснення. Крім того, основне завдання полягає не тільки в здійсненні місцевого самоврядування, але і в його життєздатності. Є багато причин для заохочення місцевого самоврядування, але особливо важливе воно в РСБ, що є політичним процесом, який має справу із захистом суверенітету держави. Крім того, більш ніж сорок відсотків усіх постконфліктних суспільств повертаються до конфлікту протягом п'яти років – місцеве самоврядування РСБ могло б допомогти в скороченні цієї сумної статистичної величини. Все-таки нинішній час характеризується більш риторикою, ніж реальними діями.

Хоча місцеве самоврядування і його важливість підкреслювалися протягом деякого часу, на сьогоднішній день досягнуто мало згоди в низці проблем: сутність місцевого самоврядування; його функції в різних суспільно-політичних ситуаціях; механізми, які використовуються міжнародним співтовариством для створення місцевого самоврядування в постконфліктному суспільстві після втручання; чи можливо взагалі «створити» місцеве самоврядування; необхідність зосередження уваги на потенціалі, що розвивається безпосередньо після конфлікту й гарантує місцеве самоврядування; етапи створення й уведення місцевого самоврядування; чи впливає час виникнення місцевого самоврядування на його авторитет у співтоваристві (після або під час інтервенції); чи завжди існує можливість місцевого самоврядування. Усе перераховане становить далеко не повний список проблем, пов'язаних з місцевим самоврядуванням, деякі з них ми розглянемо в нашій доповіді.

Місцеве самоврядування буде розглянуте з чотирьох позицій: законність влади, у нашому випадку – ООН і недавно заснованої місцевої влади; потенціал і фактичні проблеми, властиві місцевому самоврядуванню, механізми правосуддя перехідного періоду, позитивні й негативні аспекти цього явища; потреба в місцевому самоврядуванні й труднощах його становлення, особливо в контексті верховенства права й правових систем, що перебувають на стадії становлення; роззброєння, демобілізація й реінтеграція (РДР), обумовленість стійкості цих процесів місцевим самоврядуванням. Нарешті, ми розглядаємо шість випадків втручань з початку дев'яностих до цього моменту, що підкреслюють значимість місцевого самоврядування.

1.1. Що таке місцеве самоврядування?

³ UNDP, *Justice and Security Sector Reform*, BCPR's Programmic Approach, November 2002, pp. 13-14.

Місцеве самоврядування має недоліки у зрозумілості визначення, будучи вживаним представниками керівництва, викладацьким складом і членами ООН. Спостерігаються різночитання в спробах ідентифікувати поняття *місцеве самоврядування*. По-перше, воно може вживатися для позначення хазяїна чого-небудь (місцева власність). По-друге, воно може позначати й результат, і процес⁴. По-третє, його семантика багатобічна й може припускати ряд дій – від інформаційних зустрічей залучених сторін до всебічних консультацій і спільної діяльності місцевих жителів і залучених сторін. По-четверте, сутність цього поняття буде відрізнятися залежно від країни й обставин. Проте, незмінним залишається таке трактування місцевого самоврядування: політичний контроль процесів постконфліктної реконструкції, здатність впливати на політичні рішення, прийняті відносно РСБ і реконструкції⁵. Місцеве самоврядування, дійсно, існує тільки в тому випадку, якщо внутрішні зацікавлені сторони вірять, що РСБ і процеси реконструкції належать їм. Те, що не повинне бути пропущене в обговореннях концептуальної двозначності, – так це те, що бенефіціарієм місцевого самоврядування є місцеве населення.

Незважаючи на властиву невизначеність тлумачень, місцеве самоврядування, у широкому значенні, розглядається як процес, у якому після втручання «місцеві жителі» беруть на себе відповідальність й «отримують у розпорядження» різні процеси реформи в постконфліктному суспільстві перехідного періоду. Все-таки є кілька проблем з цією навіть узагальненою й спрощеною ідеєю місцевого самоврядування. Так, виникає питання щодо того, що містить у собі поняття «місцеві жителі», ким вони є. Розглядати їх як одну однорідну масу з ідентичним представленням таких проблем як реформа сектора безпеки, правосуддя перехідного періоду й РДР – помилка, що згубно позначається на вирішенні проблем місцевого самоврядування⁶. Потрібно визнати, що існують різні групи «місцевих жителів» з чітко різними уявленнями про суть реформування. Часто наявні великі розбіжності в думках населення щодо того, як певним групам хотілося б структурувати реформу сектора безпеки й дії з управління суспільною безпекою. Завжди будуть присутні кілька обраних «місцевих жителів», не обов'язково представники більшості населення, з якими міжнародні сили будуть спільно працювати, особливо на початку операції. Вони можуть не розділяти думки більшості населення щодо реформи. Оскільки „місцеві жителі” погоджуються співпрацювати далеко не з усіма миротворчими силами, результати подібних консультацій не обов'язково є показовими або законними. Існують також побоювання, що для місцевого самоврядування будуть задіяні люди, що не бажають співпрацювати з миротворчими силами або не задовольняють їхнім вимогам, але користуються підтримкою серед місцевих співтовариств.

⁴ See e.g. Annika Hansen, “*Building Local Capacity for Maintaining Public Security*”, DCAF, 2005, forthcoming.

⁵ See e.g. Edward Rees, “*Public Security Management and Peace Operations. Kosovo and UNMIK: Neverland*”, DCAF, 2005, forthcoming.

⁶ See also Eric Scheye and Gordon Peake, “*Unknotting Local Ownership*”, DCAF, 2005, forthcoming.

1.2. Передумови

Існує низка думок щодо основ місцевого самоврядування⁷. Як уже було відзначено, існує помилкова думка щодо про те, що «місцеві жителі» – це однорідна маса, що виражає єдину думку щодо потреб постконфліктної реконструкції й реформи. Таке розуміння ґрунтується на припущенні про споконвічну схильність місцевих співтовариств до подібної ситуації. Проте, частіше спостерігається відсутність можливості до реконструкції в співтовариствах, які довго страждали від конфлікту й війни. Як демонструє міжнародний досвід, не існує можливості перетворити сектор безпеки без втручання міжнародного співтовариства й впровадження самоврядування в процес реконструкції. Законних підстав для такого процесу може не існувати або буде потрібний певний час для їхнього створення. Крім того, суспільне сприйняття реформування може істотно відрізнятись від того, котре прийняте міжнародним співтовариством. Можливий також опір реформі серед громадськості, особливо якщо перетворення спричинюють підвищення рівня безробіття або якщо існує недостатність розуміння наслідків реформи. Іноді виникають труднощі в проведенні реформи через установлене неприйняття самоперетворень. У будь-якій структурі діє вбудований механізм самозбереження, що позначає неприйняття змін і перетворень. Необхідні стимули для зміни, оскільки необмежена готовність до реформування, у найкращому разі, здається необґрунтованою. Всі названі положення створюють досить складні передумови для становлення місцевого самоврядування й повинні бути враховані під час обговорення проблеми.

1.3. Як самоврядування може бути «здійснене»?

Хоча значимість місцевого самоврядування ніким не оскаржується, стратегії для «здійснення» або підтримки місцевого самоврядування невизначені й досить слабкі. Становлення місцевого самоврядування звичайно відбувається методом проб і помилок. Не існує ніякої заздалегідь продуманої послідовності. Не розроблені стратегії ООН для підтримки місцевого самоврядування. Хоча й існує думка, що самоврядування – результат миротворчих операцій, але на сьогоднішній день не вирішено, як воно може й повинно бути здійснене. Одна з головних причин, за якою міжнародне й місцеве співтовариства воліють не звертатися до місцевого самоврядування, – затягування процесів РСБ і реконструкції в часі й деяке їхнє ускладнення. Таким чином, серйозний підхід до місцевого самоврядування істотно розширює тимчасові рамки реорганізації; ігнорування місцевих вимог визначає більш швидкий процес реформування.

⁷ See also Scheye and Peake, "Unknotting", 2005.

Місцеве самоврядування стало особливо актуальним під час дій ООН у Косово й Східному Тиморі, але в обох цих випадках воно мало специфічні риси. У Східному Тиморі місцеве самоврядування, спочатку розглянуте як центральне завдання, не існувало в дійсності на пізніх етапах. Східнотиморські колеги були поступово представлені на всіх посадах, обійманих представниками ООН, вони почали співпрацювати між собою, розвиваючи потенціал сектора безпеки своєї країни. Далі тиморійці прийняли на себе провідні повноваження, а представники ООН продовжили здійснювати свою підтримуючу функцію. Проте, не існує чіткої стратегії щодо термінів передачі повноважень, є низка відмінностей у різних секторах і різних географічних областях. У деяких випадках подібний підхід працював добре; в інших – ні, що більшою мірою залежало від типу осіб, що співпрацюють, а не стратегії, спрямованої на послідовне місцеве самоврядування процесом постконфліктної реконструкції.

1.4. Передача влади

Вибір часу має першорядну важливість у місцевому самоврядуванні. На якій стадії краще почати такий процес? Місцеве самоврядування – це часткова передача влади від залучених сил місцевої влади й установ⁸. Ці трансферні механізми не були досить установлені й керовані. Передача влади від залучених сторін місцевій владі не може проходити з великою ймовірністю успіху, якщо міжнародним співтовариством не будуть досягнуті певні цілі. Найчастіше є занадто багато чинників, що перешкоджають можливості самореформування. Багато хто з них повинен бути розглянутий в першу чергу міжнародним співтовариством. Отже, поступова й поетапна передача влади в багатьох випадках є вдалою стратегією.

Надто важливо, щоб місцеве самоврядування не стало засобом, за допомогою якого міжнародне співтовариство перекладає свою відповідальність на місцеві співтовариства. Воно не повинне використовуватися як додаток повноважень відповідальності. Місцеві представники повинні бути частиною процесу, хоча це й обумовлює більш тривалий і більш складний процес РСБ для залучених сторін.

Крім того, місцеве самоврядування не повинне стати показухою, коли з місцевими жителями консультуються, але не прислухаються до їхніх поглядів і рекомендацій.

Ускладнюючим чинником є протиріччя між місцевим самоврядуванням і передачею влади, оскільки успішність реформування сектора безпеки залежить від місцевого самоврядування цим процесом. Проте, часто дії представників місцевого самоврядування пояснюють, чому присутня потреба почати перетворення із втручання й реформи сил безпеки⁹. У певних місцях це означало, що управління суспільною безпекою здійснювалося ініціаторами конфлікту, особливо у випадку

⁸ Rees, “Public”.

⁹ Scheye and Peake, “Unknotting”.

небажання попередньої влади взяти на себе відповідальність за суспільну безпеку. Тому для передачі влади представникам місцевого самоврядування надто важливий розвиток суспільного потенціалу. Але це не означає, що представники місцевого самоврядування не будуть брати участі в процесах прийняття рішень РСБ. Але перехідний стан постконфліктного суспільства, особливо недостатній рівень законності, а також відсутність потенціалу для здійснення таких зусиль, повна передача влади представникам місцевого самоврядування на початковій стадії втручання може призвести до зворотних результатів. Це не означає невтручання місцевих жителів на початкових стадіях, але підкреслює нездатність представників місцевого самоврядування повністю самостійно управляти цими процесами на початковій стадії. Крім того, передбачається, що міжнародна залучена сторона повинна переоцінити певні аспекти припущень, описаних вище, і розглянути всі типи місцевих жителів незалежно від того, чи знаходять вони їх прийнятними чи ні.

Повинні бути встановлені механізми передачі й розроблені стратегії, щоб після певного періоду, тимчасові рамки залежали від ситуації й обставин конкретної місії, а влада могла бути повністю передана представникам місцевого населення. Стосовно місцевого самоврядування варто уникати яких-небудь спеціально розроблених методів, бо вони зменшують можливості успішної РСБ.

1.5. Стабільність

Стабільність – ключ до всієї реформи й процесів реконструкції. Головною передумовою успішності реформи є створення структур, механізмів й установ, які залишаться стабільними після виведення сил міжнародного співтовариства. Системи, залишені після мирної операції, можуть виявитися нежиттєздатними без істотної донорської підтримки, що, неминуче буде скорочуватися. Після її повного припинення реформа може зазнати невдачі. Місцеве самоврядування підсилює потенціал для становлення життєздатних структур. Деякі із зовнішніх суб'єктів володіють інформацією про передумови, що забезпечують стабільність ситуації, так само добре, як і внутрішні актори. Наприклад, даремно створювати тюремні системи або механізми контролю, які не можуть підтримуватися в місцевому масштабі після висновку зовнішніх сил. Реформа повинна відобразити факти кожної країни – це може не зовсім відповідати стандартам, очікуваним у багатьох країнах-донорах, але створювати потрібно тільки системи, які можуть функціонувати без міжнародного фінансування донора. Залежності потрібно уникнути. Створення установ без представників місцевого населення зменшує можливість стабільності.

Навіть при значно розвиненому місцевому самоврядуванні при проведенні реформування є шанс, що будуть створені системи, які не зможуть бути підтримані. Не можна припустити, що вибір місцевих жителів уже за своїм визначенням буде підходящим або стабільним. Однією з причин цього може бути бажання представників місцевого самоврядування реформи, що вимагає залучення значних ресурсів, які були вкладені під час втручання, що може розглядатися як шанс

досягти певного рівня розвитку, наприклад, у пенітенціарній системі або збільшити значимість преутворюваних структур й організацій, наприклад, додати їм упевненості за допомогою залучення певних передових технологій. Надія на тривале фінансування донором або очікування такого можуть бути викликані прийняттям певних систем. Проте, чим більшим був місцевий внесок у реформу, тим менше шансів на створення нежиттєздатних структур.

2. Законна влада

Щоб досягти цілей будь-якого втручання, включаючи реформу сектора безпеки й управління силами суспільної безпеки, залучені сили і новий місцевий режим повинні мати законну владу. Це надто важливо не тільки для проведення процесу реконструкції, але й для встановлення стабільного процесу місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зможе створити стійкі процеси реформи. Є кілька вирішальних чинників у встановленні й одержанні законної влади в постконфліктному суспільстві, основний серед них – відповідальність.

2.1. Законність ООН

У будь-якій проведеній операції ООН буде мати місце законність, оскільки є мандат Ради Безпеки на проведення операцій. Проте, розглянемо не законність із погляду міжнародного співтовариства, а скоріше законність з позицій місцевого населення в країні місії.

З погляду громадськості, мандат ООН не обов'язково буде автоматично означати законність сторін, що втручаються. Законність міжнародної присутності часто пов'язується з партнерами співпраці залучених сторін. Часто припускають, що ООН втручається у випадку вакууму влади, що особливо стосується так званих недієздатних держав. Проте, важливо пам'ятати, що вакуум влади – досить виняткове явище для будь-якої держави. Завжди є суб'єкти, що мають владу, і ті, чиї дії в достатній мірі визначають законність. Проблема полягає в тому, що неодноразово деякі із цих суб'єктів ігноруються міжнародним співтовариством, оскільки не визнається міжнародна законність їхніх дій; отже, така ситуація розглядається, як вакуум. Надто важливо, щоб ці групи влади, маючи місцеву законність, були включені в здійснення реформи й реконструкції, якщо вони не будуть перешкоджати зусиллям і змінам, що вживає міжнародне співтовариство.

Крім того, якщо з цими групами не консультуються, вони можуть стати не тільки перешкодою для процесу реформи, але й законність дій ООН може піддатися сумніву, бо консультації здійснюються тільки з кількома обраними членами місцевого співтовариства. У діях ООН простежується тенденція до консультування тільки з певною частиною населення. Один представник ООН відзначив як істотну частину миротворчої операції – більшу схильність

уникання місцевих жителів, ніж консультації з ними¹⁰. Особливо це стосувалося аполітичних еліт. Консультації з місцевими жителями протягом тривалого часу, і певною мірою в цей час, ґрунтуються на випадковому виборі експертів, з якими комфортно спілкуватися і які здаються такими, що мають¹¹ деякі можливості. Проте, подібний підхід не завжди припускає вибір представницьких і володіючих законністю партнерів для співробітництва. Заяви та дії деяких консультантів сил міжнародного співтовариства, з погляду населення, не мають достатньої законності. Отже, категорія «місцевих жителів» застосована до маленької непередставницької частини населення. Визначаючи місцеве самоврядування таким способом на практиці, дії ООН можуть втратити законність, що й трапилося в кількох місцях.

Ранній консультаційний процес також заснований на недостатності знань провідних суб'єктів у країні місії. Звичайно сторони, що втручаються, мають незначну кількість інформації про місцеві групи, владу, сприйману законним населенням, тому вибір основних місцевих суб'єктів може викликати труднощі. Якщо ООН втрачає свою надійність і законність, проводячи реформування сектора безпеки, весь процес реформи може втратити свою законну силу. Тому співробітництво з групами, законність яких визнається в країні місії незалежно від того, якими їх визнає міжнародне співтовариство, надто важливе не тільки для гарантування законності міжнародної місії, але також і для підтримки законності процесів реконструкції й реформи. У постконфліктній ситуації може не знайтися «ідеальних» партнерів для співпраці з міжнародним співтовариством, але для створення показового місцевого самоврядування цим суб'єктам повинна бути відведена роль у процесі реформи. Міжнародне співтовариство також повинне відігравати ключову роль у захисті суб'єктів, яких місцеві представники з великою долею ймовірності можуть виключити із процесу реформування, наприклад, це стосується жінок¹².

Крім того, законність дій ООН і міжнародного співтовариства може бути також порушена іншими програмами, притягнутими до РСБ, наприклад, програмою з боротьби з тероризмом і незаконною імміграцією¹³. У цих програмах спостерігалася тенденція до домінування РСБ і верховенства права при ігноруванні місцевої думки. Якщо місцеве населення сприймає це як факт втручання, то законність, в остаточному підсумку, буде порушена.

2.2. Відповідальність

Відповідальність – центральний чинник під час обговорення питання законності влади. Якщо немає відповідальності, не буде ніякої законності ні влади, ні процесів зміни. Забезпечення

¹⁰ Author's interview, UN staff, August, 2004.

¹¹ Author's interview, UN staff DPKO, May 2005.

¹² See also Hansen, "Building".

¹³ Agnes Hurwitz, "Towards Enhanced Legitimacy of Rule of Law Programmes in Multidimensional Peace Operations", DCAF, 2005, forthcoming.

відповідальності повинне бути пріоритетом із самого початку мирної операції, що спостерігається досить рідко.

Відповідальність ООН

Після втручання, метою якого були постконфліктна реконструкція й реформа, ООН також уповноважена створити або підтримати створення структур відповідальності для нових й/або перетворених сил безпеки. Ключова проблема в цьому контексті – недостатність адекватних структур відповідальності власного штату ООН. Виникає парадоксальна ситуація: ООН намагається ввести низку стандартів, у яких сама зазнає невдач.

В ООН передбачений ряд структур для розгляду випадків зловживання й порушення законів ООН і місцевих законів її представниками в країні місії. Однак у випадку серйозних порушень, таких як напад, насильство, торгівля жінками й убивства, – усіх злочинів, зроблених представниками міжнародного штату при здійсненні миротворчих дій, винний висилався з місії для розгляду злочину урядом його/її країни. Національний уряд повинен ухвалити рішення про необхідність переслідування таких порушників у карному порядку й строгості вироку. Для місцевого населення такі дії не завжди прийнятні: винні вилучені, немає ніякого зворотного зв'язку з місцевим співтовариством, відсутня можливість дізнатися про результати судового розгляду або про факт його проведення – жертва цілком поза процесом. Крім того, у такому випадку повернення в країну може розглядатися як заохочення, а не покарання.

Щоб дії ООН мали тривалу законність, потрібно звернутися до питання відповідальності самого персоналу ООН, що встановлює структури відповідальності для недавно перетворених сил безпеки й контролю, що створює механізми для парламенту, розвідувальних служб і всіх частин сектора безпеки. Все-таки, персонал ООН зазнає недоліків у контролі й достатніх структурах відповідальності. Виникає ризик у діях місій бути сприйнятими вище закону, – закону, що ці ж місії намагаються змінити, щоб пристосувати до міжнародних стандартів прав людини й гуманітарного права. Проте, відповідальність власного персоналу місій залишається непідконтрольною. Зрозуміло, країни-учасниці операцій ООН не дозволять судити своїх підданих у країні місії за місцевими законами, незалежно від зробленого злочину. Але повинна бути створена міжнародна структура відповідальності, що встановлює механізм зворотного зв'язку зі співтовариством, надає жертвам можливість розповісти свої історії й бачити, що винні відповідають за свої злочини. Це допоможе гарантувати законність дій ООН і реформ, які встановлюються.

Відповідальність уряду

Для гарантії законності процесів реформи й реконструкції необхідна відповідальність як ООН, так і органів місцевої влади. Після тривалих конфліктів і війн рідко залишаються структури відповідальності. Проте, важливо, щоб ці структури були в центрі подій із самого початку мирної операції. Варто підкреслити, що одна з істотних змін, які спостерігаються у демократії перехідного періоду – зростаюча відповідальність уряду перед людьми.

Саме ця відповідальність гарантує, що уряд витримує законність і, отже, надає законність РСБ і реконструкції у випадку місцевого самоврядування. Створення й належне функціонування структур відповідальності займе велику кількість часу. Спадщина попереднього авторитарного, злочинного й/або корумпованого режиму зажадає часу для змін. Бюрократична опозиція буде чинити опір на різних рівнях, намагаючись забезпечити урядовий і парламентський контроль. Крім того, завжди є небезпека тривалої корупції й навіть організованої злочинності в суспільстві перехідного періоду, що є подальшою перешкодою встановленню функціональних структур відповідальності. У таких випадках можна залучати групи цивільного співтовариства, ЗМІ до тимчасового виконання функцій контролюючих органів на додаток до офіційних, які створюються повільно, оскільки можуть вплинути на структури відповідальності. Крім того, варто займатися питаннями освіти й поширення інформації про функціонування цих структур, що дозволить населенню зрозуміти причини їхнього створення й можливу користь.

2.3. Вибори як інструмент законності

З початку дев'яностих, відзначеним розширенням миротворчих дій, був зроблений акцент на виборах, як на логічному засобі встановлення миттєвої законності нового уряду в постконфліктному суспільстві. До подій, що розгорнулися в Гаїті, міжнародне співтовариство заохочувало швидкі вибори. Як демонструє міжнародний досвід, швидкі вибори ніколи не вирішували ні однієї із проблем постконфліктного суспільства, – а найчастіше все ускладнювали. Проте, вибори усе ще залишаються однією з гарантій законності нового режиму.

Дострокові вибори, незалежно від обставини й ситуації, викликають безліч проблем. Дострокові вибори не завжди є гарантовано вільними й справедливими в ситуації, коли ще не встановлена демократична культура, коли немає досить часу для встановлення істотного й представницького числа сторін, коли з політиками й населенням не була проведена роз'яснювальна кампанія. Подібний підхід веде до зниження законності процесу самих виборів, а також обраного уряду.

Небезпечно використати вибори для створення законності перш ніж суспільство буде в змозі створити конкурентноспроможне політичне середовище. Незважаючи на таку небезпеку, постійно вживають зусилля у проведенні дострокових виборів безпосередньо після більшості втручань. Вибори підтверджують законність нового уряду тільки в тому випадку, якщо народні маси

були переконані, що вони брали участь у вільних і справедливих виборах; якщо було розуміння сутності виборів; якщо спостерігалися спроби підтримки й установлення демократії; якщо було досить багато політичних партій, щоб реальні вибори розглядалися як формування нового, а не перемодельовання старих партій, що збереглися із часів конфлікту й стали частиною нового «демократичного» процесу. Крім того, структури відповідальності, як коротенько описано вище, повинні забезпечити законність нового режиму. Тому відстрочка перших виборів для установлення демократичних процесів, гарантія розмаїтості політичного оточення й структур відповідальності не тільки підвищать законність недавно обраного уряду, але також і гарантують, що вибори засновані на більш демократичних засадах, – подібний підхід зменшить можливість повернення до авторитаризму.

Отже, важливо в перехідний період мати законних партнерів, а потім вчасно провести вибори й створити структури відповідальності. Вибори не повинні бути вихідною стратегією, що попереджає, а місцеве самоврядування не повинне стати засобом опору відповідальності міжнародним співтовариством. Місцеве самоврядування повинне засновуватися за допомогою консультацій на початку будь-якого процесу реформування в будь-якій країні місії. Проте, провокування дострокових виборів для встановлення законності й місцевого самоврядування всіх процесів у фазі постконфліктної реконструкції, – неприйнятна дія. Дострокові вибори часто є висновком, а не щирим політичним бажанням гарантувати законність органів місцевої влади й місцевого самоврядування процесами реформування. Скоріше, мова йде про обмеження міжнародної відповідальності, що не сприяє успішному проведенню реформи. Необхідно використати запропонований міжнародним співтовариством потенціал і можливості, але ухвалення рішення про проведення певного типу РСБ повинне лягти на представників місцевого самоврядування.

1. Місцеве самоврядування правосуддя перехідного періоду

Правосуддя перехідного періоду складається з механізмів, створених для розгляду злочинів, зроблених під час періоду конфлікту або війни. Вони є ретроспективними за природою й шукають шляхи виправлення минулих порушень прав людини, що дозволяє їм впливати на дійсний стан справ, особливо на сприйняття суспільної безпеки. Найбільш помітні форми реалізації таких механізмів – Міжнародний карний суд, міжнародні трибунали, спеціальні суди, комісії правди, внутрішні судові розгляди й традиційні методи правосуддя. Правосуддя перехідного періоду набуло особливої важливості в останні роки, ставши частиною процесу постконфліктної реконструкції. Зріс зв'язок між миром і правосуддям, про що свідчив доповідь

генерального секретаря ООН, який прерогативним завданням визначив включення правосуддя в мирний процес¹⁴.

Місцеве самоврядування цими процесами правосуддя може бути життєво важливим для їхнього результату. Комісії правди, внутрішні судові розгляди й традиційні методи правосуддя – механізми, сама природа яких істотно полегшує встановлення місцевого самоврядування. Ці механізми діють у межах окремої країни й покладаються, більшою мірою, на місцеві можливості забезпечити правосуддя. Все-таки в мінливому постконфліктному суспільстві є трохи чинників, які зазіхають не тільки на місцеві можливості у встановленні правосуддя перехідного періоду, але також і на бажання й можливості служіння правосуддю. Тому міжнародне співтовариство може відігравати важливу роль у зміцненні місцевого потенціалу у встановленні системи правосуддя.

3.1. Мир проти (vs) правосуддя

У всіх постконфліктних суспільствах, де стан миру досить нестабільний, були висловлені припущення, що відмова від правосуддя – ціна за мир і стабільність. Міжнародне співтовариство часто підтримувало таке подання, що згубно позначалося на його авторитеті, особливо при заохоченні внутрішніх судових розглядів при розгляді злочинів, зроблених під час конфлікту. Акцент був зроблений на примиренні, а не на правосудді; передбачалося, що ці дві цілі протистоять одна одній. Крім того, склалася думка, що місцеві механізми правосуддя замість того, щоб поширювати справедливість і мир, призвели б до відновленого конфлікту й війни. Внутрішні судові обговорення розглядалися як каральні, без можливості прийти до якої-небудь форми примирення. Тому, комісії правди як інструмент правосуддя ставали усе більш популярними й використовуваними в постконфліктних суспільствах. Однак міжнародному співтовариству варто врахувати, що принцип правосуддя відрізняється залежно від країни, а так само й місцеві норми, політичні проблеми втручання, здатність і сприйняття народом правосуддя¹⁵. Перевага одного механізму всім іншим при будь-яких обставинах приводить до ігнорування чинників, що впливають на правосуддя.

У більшості випадків протягом дев'яностих років і до цього моменту місцеве поселення в країнах, де відбулися міжнародні втручання, вимагали правосуддя у формі судових розглядів і трибуналів. Місцеве населення часто думало, що примирення не можливе без проведення судових розглядів. Тому зросло число випадків, у яких використовувалися різні види механізмів розгляду злочинів.

¹⁴ Draft report Wilton Park Conference, “Transitional Justice and Rule of Law in Post-Conflict Societies: The Role of International Actors”, 24-26, January, 2005, p. 2.

¹⁵ Horowitz, “Towards”.

Місцеве самоврядування цими процесами, як і всіма іншими в постінтервенційному суспільстві постконфлікту, значиме. Проте, як буде розглянуто далі, є кілька перешкод ранньому місцевому самоврядуванню цими процесами правосуддя.

3.2. Вибір процесу

Виникає кілька основних проблем, типових для всіх трьох механізмів місцевого правосуддя. По-перше, вони – частина процесу політичного переходу. Механізми правосуддя, за допомогою міжнародного співтовариства або без нього, будуть порушені перехідним політичним процесом і, отже, певні «угоди» будуть майже напевно укладені. Новий режим – обраний або тимчасовий – спробує гарантувати, що він не скине колишній режим, тобто, що він не буде використовувати свої повноваження для дестабілізації країни. По-друге, питання можливостей: безпосередньо після конфлікту рідко виникають можливості, якщо взагалі виникають, проводити внутрішні судові розгляди, комісії правди або навіть запускати традиційні механізми без істотної зовнішньої допомоги. Ця допомога повинна бути зроблена, але вона ніяк не повинна впливати на вибір механізмів або визначення кращих засобів, що задовольняють потреби місцевого співтовариства. Вибір повинен залишатися за місцевими представниками й бути підтриманий міжнародним співтовариством. По-третє, оцінка потреб, основна для становлення правосуддя і його методів, часто відсутня, що може привести до прийняття спрощених рішень і виникнення надупевненості в дієвості певних видів механізмів без обліку сформованих ситуацій.

На жаль, правосуддя часто розглядається як вибір між внутрішньою системою судочинства й комісіями правди. Але ці варіанти не обов'язково застосовні в будь-якій ситуації; вони можуть співіснувати й, за певних умов, служити меті правосуддя саме в спільній реалізації. В остаточному підсумку, додаткові механізми правосуддя будуть служити і правосуддю, і примиренню. Міжнародне співтовариство може значно допомогти місцевим зусиллям, не тільки надаючи висновки, зроблені в умовах інших ситуацій, але й можливостями, що гарантують дієвість структур правосуддя.

3.3. Комісії правди

Комісії правди – несудові органи, установлені для дослідження порушень прав людини певного періоду часу звичайно представниками збройних сил, уряду або інших державних установ, як правило, під час конфлікту й суспільних безладь. Їх створюють й уповноважують або органи місцевої влади, або міжнародні організації, у деяких випадках – і ті, й інші. Мета комісій правди полягає у встановленні суті порушень прав людини в певних тимчасових межах.

Комісії правди можуть бути повністю самокерованими в місцевому масштабі – і, як у багатьох постконфліктних процесах, цей чинник – істотна частина їхнього успіху. Але в той же час комісії правди можуть перебувати під істотним впливом міжнародного співтовариства. Спеціальні уповноважені – часто немісцеві жителі, як і дослідники, і інші співробітники комісій. В ідеалі, повинно бути не більше п'ятидесяти відсотків міжнародного штату в складі таких комісій. У той час як вплив міжнародного штату не обов'язково негативний – у багатьох випадках він обумовлений нестачею потенціалу й можливостей, проте, це питання перебуває під сумнівом. У Сьєрра-Леоне комісії правди перебували під істотним впливом міжнародного штату, і внесок місцевих жителів був мінімальний, оскільки було докладено мало зусиль для формування місцевого самоврядування¹⁶. Комісії правди не прагнули порушити проблеми цивільного суспільства, а участь місцевих спеціальних уповноважених була досить обмежена в діях комісій правди¹⁷. Крім того, у деяких комісій правди було перекручене уявлення про певні сектори місцевого суспільства, що іноді відбивало точку зору міжнародного співробітництва.

На початкових етапах роботи комісій правди спостерігався істотний міжнародний вплив, що згодом ослабнув. Місцеве самоврядування іноді згубно позначалося на діяльності комісій правди, оскільки не вживало зусиль до примусового здійснення рішень комісій і не підтримувало їхню політичну активність. Наприклад, рекомендації комісій правди щодо компенсацій можуть бути зігноровані й часто ігноруються. Важливим залишається те, що жертви отримують можливість висловитися, а співтовариство може встановити узагальнені зразки правопорушення і його причин. Але якщо рекомендації комісій правди будуть зігноровані через відсутність політичного бажання, примирення навряд чи почнеться. Увага ЗМІ й уряду залежить від обставин конфлікту, міжнародного тиску й інтересу. Інтерес і політичне бажання – вирішальні компоненти забезпечення успіху комісій правди.

Через нездатність комісій правди карати, вони набагато менш політично чутливі, ніж судові розгляди й трибунали, і можуть бути навмисно обраною стратегією органів місцевої влади, спрямованою на запобігання проблем карального правосуддя. Обмежена влада комісій правди не представляє ніякої прямої загрози минаючому авторитарному режиму, тому комісії правди можуть використовуватися новими урядами як єдиний механізм контакту з минулим. Для деяких урядів вибір комісії правди – найменш руйнівний процес, його результати й рекомендації можуть бути зігноровані. Крім того, засновуючи комісії правди, уряд не може бути обвинувачений у бездіяльності. Варто застосувати міжнародний тиск, що гарантує виконання рекомендацій; цей підхід не обов'язково заборонить місцеве самоврядування, але запобігне використанню комісій правди як інструмента, що дозволяє уникнути правосуддя.

¹⁶ Інтерв'ю автора з представником комісії правди Сьєра-Леоне, Нью-Йорк, травень 2005 р.

¹⁷ Там же.

3.4. Внутрішні судові розгляди

Внутрішні судові розгляди – ще один механізм правосуддя перехідного періоду, спрямований на врегулювання постконфліктної ситуації, що може бути використаний для розгляду минулих злочинів з порушення прав людини. Внутрішні судові розгляди зіштовхуються з численними викликами. Найчастіше судова система має потребу у великій реформі. Вона могла припинити своє функціонування під час конфлікту. Можливо, вона була корумпована, і/або прикривала факти порушення прав людини, зчинені урядовими особами. Навряд чи постконфліктне суспільство негайно після припинення воєнних дій зможе проводити справедливі й безсторонні розгляди справ. Отже, реформа необхідна.

Судова реформа вимагає довгострокового виконання зобов'язань, а також великих ресурсів, які впливають на здатність проводити внутрішні судові розгляди. Також можливе прийняття проміжних рішень, що гарантують правильний вибір механізму розгляду минулих порушень прав людини й судових розглядів, що забезпечують справедливість у місцевих судах. У перехідному періоді міжнародне співтовариство відіграє важливу роль у підтримці розвитку судової системи. Існує кілька прикладів прийняття спеціальних рішень. У Східному Тиморі були створені спеціальні суди, які склалися з міжнародних і східнотиморійських суддів. Це змішане рішення обходиться дешевше повноцінного міжнародного трибуналу, його цінність полягає у використанні місцевого самоврядування. Внутрішні судові розгляди можуть здійснювати додатковий позитивний вплив – населення бачить результати дії цього механізму й визнає, що заслуга в позитивних змінах належить їхньому власному уряду, який взяв під свій контроль питання про підвищення відповідальності. У Боснії був створений новий апеляційний суд зі спеціальною палатою, що розглядала військові злочини. У його склад увійшли як місцеві, так і міжнародні судді, до роботи будуть залучатися міжнародні обвинувачі¹⁸. Такий суд зміцнює місцеве самоврядування й несе повну відповідальність.

Мінімальні стандарти для справедливого судового розгляду повинні діяти для внутрішніх судових розглядів, які будуть використовуватися при розгляді минулих злочинів. Необхідно визначити пріоритети, повинні надаватися ресурси й адекватна підтримка. Використання внутрішніх судів для розгляду минулих порушень прав людини може також вплинути на розвиток судової системи, що буде також сприяти її відновленню. Міжнародний вплив на місцеве самоврядування набуває особливого значення, якщо ці судові розгляди прагнуть впливати на правову систему загалом¹⁹. Реформована правова система не повинна бути привнесена ззовні, вона може застосовувати змішані методи для розгляду минулих злочинів, бо багато з них підпадають під дію міжнародних прав і стандартів. Це положення не підходить для системи

¹⁸ Kurt Bassuener, “Lost Opportunities and Unlearned Lessons – the Continuing Legacy of Bosnia”, DCAF, 2005, forthcoming. See also Matthieu Damien, “The Case of Bosnia-Herzegovina”, DCAF, 2005, forthcoming.

¹⁹ Це буде розглянуто далі в розділі 4.

внутрішньодержавного права країни, що розглядає звичайні злочини. Тому надто важливо, щоб у перехідний період особлива увага приділялася місцевим юридичним нормам, традиціям і системам, які будуть впливати на структуру реформованої системи.

Проти використання судових розглядів у постконфліктних суспільствах висувалися також інші заперечення. Одне з них таке: судові розгляди можуть дестабілізувати мирну угоду або ускладнити перехід до демократії. Однак новому режиму й стабільності можна загрозувати, не вживаючи ніяких дій, бо в постконфліктних суспільствах, особливо у випадку переходу до демократії, передбачається трансформація цивільного суспільства. Відповідальність за акти катування й насильства – рішуче підкріплення суспільної демократії. Відсутність відповідальності може загрозувати стабільності й примиренню. Відповідальність – основа, на якій будується демократія, і звертання до неї не повинне бути зігнороване. Отже, тенденція міжнародного співтовариства на підтримку комісій правди й відхилення від внутрішніх судових розглядів може бути розглянута як пагубний вплив на процеси правосуддя, особливо з того часу, як у багатьох постконфліктних суспільствах виникло запитання про індивідуальну кримінальну відповідальність.

Хоча вимога індивідуальної кримінальної відповідальності порушувалася в кількох випадках (у Косово, Східному Тиморі, Гаїті, Руанді тощо), ніяка внутрішня судова система не може розглянути відразу після конфлікту велике число справ. За твердженням деяких експертів, процес внутрішніх судових розглядів набуває рис довільності й нечесності²⁰. Проте, не слід застосовувати один механізм правосуддя у всіх випадках. Індивідуальне судове переслідування більшості основних обвинувачуваних стане доказом того, що безкарність більше не в шані, винні можуть розглядатися на комісіях правди й/або традиційними системами правосуддя.

3.5. Традиційне правосуддя

Традиційні механізми, у широкому контексті, є механізмами вирішення суперечок, конфліктів і злочинів на рівні співтовариства, де село або племінна рада, засідання співтовариства або рада старійшин розглядають злочини, зроблені відносно співтовариства або людей чи вирішують суперечки й конфлікти. В останні кілька років, усе більше заохочуються традиційні механізми в розгляді минулих злочинів у контексті миротворчих операцій ООН²¹. Виникають численні проблеми, пов'язані з використанням цих механізмів у розгляді минулих злочинів. Наприклад, ці механізми часто відмовляють обвинувачуваному в праві на справедливий судовий

²⁰ See e.g. M. Minow, *Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Violence*, Beacon Press, Boston, 1998, p. 45 and D. Bloomfield, T. Barnes, L. Huyse (eds.), *Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook*, IDEA, Stockholm, 2003, p.105.

²¹ Наприклад, Генеральний секретар ООН згадував традиційні механізми у Вступному слові на засіданні Ради Безпеки, присвяченому верховенству права і правосуддю перехідного періоду в конфліктуючих і постконфліктних суспільствах, 6 жовтня 2004 р.

розгляд; запропоновані ними покарання можуть суперечити міжнародному закону про права людини й міжнародних стандартів. Сумнівна спроможність деяких традиційних механізмів розглядати великомасштабні порушення прав людини, оскільки ці механізми не відповідають міжнародним стандартам прав людини.

Організація Об'єднаних Націй не може підтримати механізми, що пропонують покарання, які суперечать міжнародним законам про права людини, оскільки в цьому випадку вона сама порушить ті ж закони. Не повинна виявлятися загальна підтримка *всім* традиційним механізмам правосуддя, оскільки чимала роль місцевого самоврядування, а всі вкорінені механізми відбивають власну культуру країни. Оцінки цих механізмів у кожному випадку, а також всі питання щодо місця й способу їхнього застосування повинні обговорюватися разом з місцевими зацікавленими сторонами. Тільки традиційні механізми, які не порушують міжнародний закон про права людини, повинні бути повністю заохочені й підтримані міжнародним співтовариством.

Первинна перевага традиційних методів полягає в тому, що вони повністю належать місцевому населенню. Вони не нав'язані ззовні й пропонують власне вирішення у відношенні обвинувачуваного. Таким чином, місцеві структури правосуддя можуть запропонувати примиритися громадянам між собою, з минулим і зі злочинами. Крім того, місцеве населення бачить безпосередній і прямиий вплив процедури правосуддя. І комісії правди, і місцеві судові розгляди проходять у столицях або більших містах, тому віддалені від більшої частини населення. Не можна ігнорувати безпосередність впливу традиційних методів.

Традиційні механізми можуть бути неоціненні в розгляді минулих злочинів у суспільстві перехідного періоду, але при цьому повинні бути враховані чотири чинники. По-перше, суть традиційних механізмів повинна бути встановлена до їхньої підтримки беззастережно, – так, щоб не порушити права людини, суспільну безпеку й верховенство права. По-друге, механізми не повинні виносити покарання, які є порушенням міжнародних прав людини. По-третє, через консультаційний процес із місцевою владою потрібно вирішити, які саме злочини повинні розглядатися. По-четверте, вони повинні розглядатися разом із внутрішніми судовими розглядами.

4. Правові системи, що перебувають на стадії становлення

Після конфлікту й після міжнародного втручання верховенство права й правових систем є надто важливим для гарантування тривалого й життєздатного миру й стабільності. Без інституціонального будівництва німічний мир може легко повернутися назад до конфлікту. Суспільство перехідного періоду характеризується тим, що в ньому можуть легко виникнути нові конфлікти, якщо із самого початку втручання не були закладені сильні основи, що запобігають цим подіям. Одним із центрів зосередження уваги повинна бути правова система. Тільки відносно

недавно важлива роль судової реформи в постконфліктній реконструкції була оцінена міжнародним співтовариством. Проте, за минулі чотири роки все частіше звучать думки про те, що розвиток правової системи заслуговує такої ж уваги, що й сили суспільної безпеки, і що часто реформа сил безпеки, зокрема поліції, – марна, якщо немає паралельної реформи судової системи. Однак це дотепер не включено в активну політику реформи в інших сферах постконфліктної реконструкції. А проблеми, пов'язані із проведенням реформи правових систем після втручання, – бувають. Проте, миротворчі операції в цей час отримують мандат на проведення реформи правових систем і розвиток місцевого самоврядування.

Міжнародне співтовариство зіштовхується з низкою труднощів, звертаючись до місцевих правових систем та їхньої реформи. Місцеві правові системи повинні ґрунтуватися на місцевих нормах, звичаях і традиціях, тому особливої важливості набуває місцеве самоврядування юридичних, етичних стандартів і правових систем, що перебувають на стадії становлення. Це тісно переплітається зі способами застосування правосуддя перехідного періоду й впливом міжнародного співтовариства в цьому процесі; із самою природою суспільства, що розвивається; з незнанням місцевих законів й існуючих систем переважною більшістю структур, залучених у втручання; з фактом того, що підвищення рівня злочинності – норма для більшості постконфліктних суспільств, а тому потреба у створенні функціонуючої правової системи є невідкладною.

4.1. Місцева судова культура й запозичені правові рамки

У будь-якому втручанні міжнародні сили суспільної безпеки зіштовхуються з ситуацією, коли з досягненням стабільності збільшується рівень злочинності, що було встановлено більшістю місій. Зосередження на реформі сил суспільної безпеки, без одночасного перетворення судової системи розцінювалося тому як марне. Проте, перетворення судової системи займає значно більше часу, ніж, наприклад, навчання й контроль місцевої поліції. Все-таки існує невідкладна потреба в створенні функціонуючої системи. Постійно виникає спокуса вплинути на створення такої правової системи, оскільки це прямо пов'язане з кінцевими результатами й затрачуваними ресурсами. Проте, зовнішні моделі не можуть бути запозичені оптом – це обмежить їхню можливість у досягненні успіху. У той же час самоврядування в галузі реформування судових систем є основою, але воно зіштовхується з тими ж труднощами, що й місцеве самоврядування будь-яким іншим процесом реформування.

У всіх країн є загальноприйняті традиції в організації правових систем, вони не можуть відобразити цивільний, загальний закон або закон шаріату, але все-таки є правовими системами. Чи буде перетворена правова система заснована на цих минулих правових системах – рішення, що повинне бути прийняте місцевим населенням або, більш правильно, його представниками. Ці дії з

прийняття рішень можуть бути початі тільки після консультаційних процесів з місцевим населенням.

Реформа правової системи – дуже складне завдання, що займає багато часу, а також вимагає залучення серйозних ресурсів і численних агентств, включаючи агентства з питань розвитку. Це не просто питання «завершення» судової реформи під час міжнародної миротворчої операції: потенційний вплив на перетворену місцеву правову систему буде значним. Важливо, що міжнародні представники, зацікавлені в судовій реформі, знають минулі й діючі правові системи країни. Їхнє завдання – надати істотну допомогу в становленні правової системи держави, а не тільки запропонувати запозичені моделі. Таким чином, повне знання попередніх правових систем – запорука успіху наданої допомоги. Місцеве населення при такому підході зможе прийняти обгрунтовані рішення, зробити найбільш вдалий вибір.

Компілювання існуючих юридичних кодексів і правових норм не є ні швидким процесом, ні основною метою втручання. Найближча мета – гарантія суспільної безпеки. Проте, акцентування проблеми правових систем вимагає найбільш швидкого прийняття рішень.

Встановлення місцевого самоврядування процесом судової реформи, заснованої на всебічному знанні попередніх й існуючих правових систем, проблематичне, але не неможливе, особливо через довготривалий процес. Таким чином, у місцевого самоврядування є потенціал для росту й база знань, накопичена міжнародним співтовариством. Безпосередньо після конфлікту й втручання злочинність і нестабільність зростають, не функціонує судова система, а міжнародний вплив проти місцевого самоврядування стає більш стимулюючим.

4.2. Юридична база, норми й стандарти, які можуть бути змінені

Забезпечення відповідності міжнародним стандартам і нормам прав людини – завдання міжнародних місій. Деякі місії мають правоохоронний мандат, інші – ні. Все-таки у всіх місіях присутній момент, коли на певному рівні здійснюється РСБ. Тому міжнародні сили суспільної безпеки зіштовхуються – безпосередньо або через місцевих колег, яких вони навчають або контролюють, – з вакуумом, створеним нефункціонуючою судовою системою в постконфліктному суспільстві. Щоб не тільки усунути цю прогалину, перешкодити беззаконню й безкарності, але також і заохотити сили суспільної безпеки, що трансформуються, й стимулювати довіру до цих сил з боку місцевого населення, були запропоновані деякі рішення.

Було запропоновано використати кодекси перехідного періоду міжнародними силами суспільної безпеки й місцевими силами у країнах перехідного періоду протягом певного часу до

встановлення дії постійних законів і кодексів. Багато таких кодексів у цей час створені²². Передбачається, що кодекси перехідного періоду будуть функціонувати як юридичний набір інструментів, що буде застосований під час миротворчої операції. Вони зосереджують на карному праві й здійсненні вимог законів, включаючи карний і кримінально-процесуальний кодекси. Сумнівно, чи будуть ці кодекси використовуватися повністю, якщо будуть використовуватися взагалі. Скоріше очікується, що деякі частини будуть застосовані в різних випадках²³.

Такий підхід буде сприяти вирішенню невідкладних проблем, що стоять перед міжнародною місією і її силами безпеки, що діють у ситуації невизначеності місцевих законів, оскільки міжнародний склад офіцерів правоохоронних органів прибуває з різних правових систем і зіштовхується з необхідністю розгляду звичайних злочинів щодня. Подібні розгляди відзначаються терміновою необхідністю, не можна чекати здійснення реформи або стратегій місцевого самоврядування. Кодекси перехідного періоду мають потенціал, здатний звузати цю прогалину, гарантувати однорідність у чинності закону по всій території. У той же час кодекси перехідного періоду повинні бути надзвичайно загальними за своєю природою, ґрунтуватися на принципах міжнародних стандартів прав людини, запозичених міжнародних юридичних нормах поваги прав людини й життя. Ці кодекси не повинні суперечити місцевій культурі. Потрібно ясно дати зрозуміти, що дія цих кодексів обмежена часом, вони будуть використовуватися доти, поки місцеві зацікавлені сторони не зможуть прийняти місцеві закони. Ці кодекси не повинні впливати на тип наступної системи; вони є лише короткостроковим рішенням невідкладної проблеми.

Інше заповнення цієї судової прогалини на ранніх етапах після втручання полягала б у тому, щоб вирішити, який місцевий закон або яка частина місцевого закону повинні бути застосовані в перехідному періоді. Такі дії були початі в Східному Тиморі, де застосовувався індонезійський карний і кримінально-процесуальний кодекс до появи місцевого Східнотиморійського карного й кримінально-процесуального кодексу. Проблема в такому випадку полягає в тому, хто вирішує, який закон або яку його частину застосувати, до якого часу, і з яким знанням передісторії ці сторони досягають своїх рішень. Наприклад, певні етнічні або релігійні групи можуть бути розглянуті як другорядні в процесі, що вимагає швидких рішень. Отже, застосування міжнародного кодексу перехідного періоду для короткого певного періоду часу могло б бути кращим вибором.

Проте, наявність застосовуваних правових норм і норм, допустимих у країні місії, є тільки частиною рішення. Наявність функціонуючої системи судочинства з адвокатами, обвинувачами й суддями – також істотна частина для роботи й заповнення судового вакууму. Створення команд, що встановлюють верховенство права, які можуть почати інтервенцію без попередження й зробити оцінку потреб, було однією із пропозицій для прискорення темпу реформи. Проте,

²² Передбачається, що Інститут миру США закінчить ці кодекси до кінця року. Додаткову інформацію див. <http://www.usip.org>.

²³ Інтерв'ю автора з представником персоналу ООН, ДПКО, Мау, 2005.

створення або перетворення судових установ займе досить тривалий час. Можливо, як і із правосуддям перехідного періоду, з його комбінацією міжнародних і місцевих суддів у внутрішніх судових розглядах, це було б зручним способом заповнення судового вакууму. Міжнародні судді, що вивчили кодекси перехідного періоду, могли б головувати над внутрішніми судами певний час. Це, звичайно, скоротило б число затриманих, що перебувають у в'язницях і підсилило б віру громадськості в дієвість правової системи й у сили суспільної безпеки. Проте, спочатку необхідно створити місцеві консультативні комітети. Але такий підхід можливий тільки у випадку розуміння тимчасовості всіх цих дій, сприйнятті їх тільки як проміжних рішень, значимих доти, поки не будуть створені внутрішні системи. На жаль, потрібно припустити, що така система може проіснувати довше, ніж очікується й, таким чином, порушити місцеве самоврядування.

4.3. Просвіта

Просвіта і інформованість громадськості – ключове завдання будь-якого процесу РСБ, отже, і правової системи. Громадськість повинна вчитися довіряти правовій системі, що поволі перетворюється, а для цього представники співтовариства повинні знати, в чому суть процесу РСБ, які можливі результати, який принцип функціонування органів системи безпеки, і яким чином система безпеки може працювати на суспільство, а не проти нього. У більшості конфліктуючих і авторитарних суспільств устоялися відносно традиційні механізми правосуддя, що викликане недосконалістю судів для більшості людей. Відсутність довіри до існуючих правових систем через їх некоректне відношення до представників цивільного суспільства і корумпованості приводить до дестабілізації системи правосуддя. Тому система інформованості і обізнаності про наслідки нової системи враховують зростаючу обізнаність всього населення в питаннях використання системи правосуддя без страху перед відплатою або наругою. Це представляє важливу частину зміни – того, як перехідне суспільство просувається від конфлікту до, ми сподіваємося, життєздатного світу.

Освіта і інформованість в правових аспектах повинні бути підтримані міжнародним співтовариством, а здійснюватися місцевими неурядовими організаціями і організаціями громадянського суспільства. Посилення програми по наданню цього типу допомоги підсилює і укріплює судову систему і гарантує, що можливе застосування традиційних методів може бути додатком до судової системи, а не використовуватися із страху або недовіри до перетвореної системи.

5. Місцеве самоврядування і демобілізація, роззброєння і реінтеграція

Процесам ДРП приділялася значна увага протягом довгого часу в ході миротворчих операцій. Була зроблена незліченна кількість програм ДРП після воєн, і реалізація їх завжди була

достатньо складною справою. Реалізація цих програм все більш ускладнюється в ході втручань, зокрема, при вирішенні проблем місцевого самоврядування.

Роззброєння включає збір у всіх сторін стрілецької зброї, легких і важких видів зброї в межах зони конфлікту або постконфлікту. При ідеальному підході, це включає розробку програм управління зброєю, безпечного зберігання і знищення зібраної зброї. Роззброєння може спричинити за собою збір і розквартирування воюючих сторін. Звичайно нелегко роззброїти колишні воюючі сторони. Програми роззброєння стоять перед численними проблемами, включаючи опозицію роззброєнню з боку колишніх воюючих сторін, але провал в цьому означає збільшення ризику нестабільності і можливість подальшого конфлікту.

Демобілізація – це процес, в ході якого воюючі сторони розформовують військові структури і починають вливатися в цивільне життя. Кожен процес демобілізації відмінний залежно від індивідуальної постконфліктної ситуації. Проте, процес демобілізації повинен надавати низку можливостей: широкого вибору і підготовки пунктів збору, планування матеріального забезпечення, мобілізації ресурсів, вибору тих колишніх воюючих сторін, які будуть демобілізовані, розквартирування і реєстрацію, роззброєння, оцінку потреб, забезпечення послуг (охорону здоров'я, початкову підготовки), надання консультацій перед звільненням, звільнення і транспортування до місця проживання. Практично всі ці дії обмежувалися лише вибором, розквартируванням і звільненням. Крім того, досить часті випадки самодемобілізації, коли воюючі сторони залишають поле бою і повертаються в суспільство.

Реінтеграція – процес, який дозволяє воюючим сторонам і їх сім'ям повернутися в цивільне життя і пристосовуватися соціально і економічно. Успіх цього процесу залежить від обох колишніх воюючих сторін і цивільного суспільства. Реінтеграція – довгий процес, який разом з економічною і соціальною реінтеграцією включає істотне психологічне регулювання. Реінтеграція може тривати роки, і особливо важливо, щоб місцевим самоврядуванням були забезпечені способи, за допомогою яких будуть структуровані і здійснені програми реінтеграції. Будь-яка програма реінтеграції, яка зроблена без знання відношення цивільного суспільства до колишніх воюючих сторін, кінець кінцем, зазнає невдачі. Це також сильно пов'язано з правосуддям і тим, як громадянське суспільство розглядає потребу в різних видах правосуддя.

Численні підходи і шляхи до ДРР застосовувалися в постконфліктних суспільствах безліччю суб'єктів – і міжнародних і місцевих. Їх спільність полягає в тому, що реінтеграція є завжди процесом важчим, менш актуалізованим і менш ресурсоемним, ніж демобілізація і процеси роззброєння, хоча всі вони взаємозалежні і вимагають одночасно спрямованих зусиль. Процеси ДРР – істотна частина гарантованої стабільності і безпеки в будь-якому перехідному суспільстві; ширші потреби ДРР повинні бути задоволені до переходу до РСБ. ДРР повинне пройти на

найпершій стадії і в областях, де можуть виникнути найбільш серйозні проблеми в забезпеченні певного рівня місцевої причетності.

5.1. Політична воля представників місцевих громад

Припущення про те, що існують ясно пізнавані місцеві зацікавлені в співпраці сторони на самому початку втручання, представницькі для всіх воюючих сторін, не відповідає дійсності, оскільки громадянське співтовариство з кількох причин не може спочатку мати політичної волі, необхідної для підтримки процесу ДПП на його початкових стадіях. Може бути важко привернути сторони, наприклад, через страх перед процесом ДПП, який є страхом перед помстою від суб'єктів, призначених для програм ДПП. Добре виконані програми ДПП теоретично, припускають задоволеність воюючих сторін напередодні возз'єднання і результатом процесу. Проте таке відбувається нечасто. Отже, є реальна загроза, що, якщо колишні воюючі сторони успішно не інтегруються після процесу ДПП, вони можуть почати конфлікт наново. Тому, часто відсутнє політичне бажання проведення таких процесів, що перешкоджає розвитку місцевого самоврядування. Органи місцевої влади можуть вважати за краще, щоб реформаторські дії проводилися зовнішніми суб'єктами, а місцеві жителі могли б дистанціюватися від цього, демонструючи нейтралітет і невтручання. Процесу роззброєння, наприклад, можна перешкоджати, і напружені відносини посиляться, якщо одна сторона буде помічена в більшій зацікавленості або відповідальності за процес.

Неприйняття процесу роззброєння також сильно переплетене з відношенням нових режимів до правосуддя перехідного періоду. Не дивлячись на те, що потреба в процесі ДПП буде визнана, позбавлення статусу і влади всіх суб'єктів може бути розглянуто негативно. Названа тенденція також має відношення до правосуддя: часто виникає страх перед переслідуванням по суду людей, які можуть повстати проти нового або тимчасового уряду з подальшим відновленням конфлікту. Проте, у разі успіху процесу ДПП, правосуддя перехідного періоду може зіграти свою роль, включаючи індивідуальне судове переслідування, без страху перед поверненням до конфлікту. Якщо всі воюючі сторони відповідно роззброєні і демобілізовані, то правосуддя може бути частиною процесу реінтеграції. Відмова від підтримки роззброєння і демобілізації збільшує можливість відмови від правосуддя, що може акцентувати потребу в прощенні як єдиній підставі побудови миру.

Крім того, всі сторони мають тенденцію до збереження зброї відразу після конфлікту, оскільки в умовах раннього перехідного періоду відновлення конфлікту так само ймовірно, як і мирний результат. Отже, існує неприйняття всіма сторонами процесу роззброєння, хоча більшість експертів і приводить доводи на його користь. Це – одна з причин, чому в результаті більшості програм роззброєння, що проводяться, збирається тільки частина зброї, передбачуваної на початку

процесу. Недостатність політичного бажання і волі провести повне роззброєння впливають на ступінь місцевого самоврядування.

Реінтеграція необхідна для формування життєздатного миру, який буде досягнутий незалежно від проявленого ентузіазму різних сторін в проведенні роззброєння і демобілізації. Але чим більше число воюючих сторін зі зброєю, тим вище можливість відсутності реінтеграції. Місцеве самоврядування і готовність провести реінтеграцію більше, тому що вони займають триваліший час і не так політично чутливі. Проте, пропозиція професійно-технічних курсів і компенсації колишнім воюючим сторонам може бути політично чутливою, оскільки це може привести в лють цивільне населення, а новий уряд не хоче бути відміченим в підтримці колишніх правопорушників. Це буде істотно змінюватися залежно від різних постконфліктних суспільств, і численні змінні впливатимуть на те, як новий уряд займатиметься реінтеграцією. Важливо, щоб таке місцеве самоврядування було в основі цього процесу, інакше воно не буде успішним.

5.2. Міжнародна політична воля

ПРООН було заявлено, що *«демобілізація воюючих сторін повинна бути відносно низьким пріоритетом ПРООН, оскільки дуже багато критичних змінних залишаються поза контролем організації. Фактична демілітаризація і демобілізація – надзвичайно важкі, тому ризик провалу при таких програмах надзвичайно високий»*. Це твердження підкреслює, що демобілізація – надзвичайно важкий процес, в якому міжнародне співтовариство все більш розчаровується. Процес роззброєння викликав низку сумнівів у міжнародного співтовариства щодо безпеки людей. Результатом недовіри до програм роззброєння і опору місцевого режиму з'явилося неконтрольоване зростання наявної у населення стрілецької зброї. Відсутність успішного процесу роззброєння після втручання стимулює тенденцію кількісного зростання стрілецької зброї, що, у свою чергу, підсилює нестабільність.

Важливість ДРР завжди підкреслювалася вступаючими сторонами, проте, практично після втручання, ДРР визначався самим мінімалістичним шляхом. Брак ентузіазму залучених у втручання сторін в проведенні ДРР також пояснювався впливом організацій, пов'язаних з різними процесами ДРР. Якщо можливо, проведення таких програм часто залишають іншим організаціям, серед яких і ПРООН. Це може привести до ситуації, де вступаючі сторони починають покладатися на подальше втручання міжнародних організацій в проведення таких процесів. Проте до певних аспектів цих проблем слід звернутися на ранньому етапі. Крім того, навіть серед численних організацій, що мають справу з ДРР, є нестача координації і зв'язку, що обмежує успішне виконання цих програм.

ДРР іноді представляється як розвиток від демобілізації до роззброєння і далі – до реінтеграції, проте до всіх цих чинників потрібно звернутися одночасно, і процеси ці повинні бути

запущені на самому початку. Наприклад, процес роззброєння потрібно почати якнайскоріше після втручання, і на цій стадії тільки у залучених сторін є можливість провести такий процес. Невиконання програм ДРР або їх часткове виконання створює вельми проблематичне навколишнє середовище для сил суспільної безпеки – і місцевих, і міжнародних, що збільшує шанси реформованих сил суспільної безпеки опинитися перед потенційним провалом.

5.3. Місцевий потенціал і можливості

На додаток до експлуатаційних і практичних труднощів, пов'язаних з підбурюванням процесу ДРР і частої відсутності міжнародного і місцевого бажання, виникає питання щодо місцевого потенціалу і здатності забезпечити місцеве самоврядування процесами ДРР.

Після конфлікту потенціал і можливості місцевих зацікавлених сторін в проведенні їх власних процесів обмежені, якщо взагалі існують. Необхідне серйозне бажання різних сторін для проведення таких процесів. Вони не володіють достатнім матеріально-технічним потенціалом для управління процесами роззброєння або демобілізації без істотного зовнішнього внеску і допомоги. Для досягнення бажаного результату процес ДРР повинен бути запущений на самому початку, що припускає роботу місцевого самоврядування. Спочатку залучені сторони стикаються з великими труднощами у виборі однодумців з місцевих структур, оскільки вони не дуже бажають мати справу зі всіма зацікавленими сторонами в суспільстві. Саме в цей час найбільш висока вірогідність відновлення конфлікту. Але це і час, коли існує украй велика потреба в безпосередній підтримці. Реінтеграція набагато триваліший процес, і тому місцеве самоврядування може легше бути встановлене і закріплене протягом довгого часу. Проте, слід зосередитися на початковому потенціалі так, щоб пізніше всіма цими програмами могли повністю керувати представники місцевого самоврядування.

Крім того, потрібно підкреслити, що і втручання, і процес ДРР повинні бути здійснені так, щоб місцеві співтовариства зупинили конфлікт і припинили використовувати зброю, оскільки місцеве самоврядування вельми чутливе до дій міжнародного співтовариства. Тому мабуть виникає потреба в установленні особливих програм роззброєння і демобілізації, що гарантує стабільність. Місцевий контроль над цими двома процесами на даному етапі може бути мінімальним.

6. Деякі приклади місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування розвивалося протягом миротворчих операцій з початку дев'яностих дотепер. Нижче приведені деякі приклади розвитку або ігнорування місцевого самоврядування.

Боснія

У Боснії місцеве самоврядування почало практикуватися в 1998 році – особливо це стосувалося функцій суспільної безпеки. Міжнародне співтовариство хотіло, щоб Боснія спочатку брала відповідальність за виконання своїх завдань. Проте ключова проблема полягала в тому, що сили суспільної безпеки були не тільки залучені у військові злочини, але також і в організовану злочинність і тому розглядалися у багатьох випадках як загроза суспільній безпеці. Не було відмічено значного інтересу до реформи з боку сил суспільної безпеки – реформа розглядалася як урізання влади правлячих еліт і відсутність можливості захистити етнічні угруповання. Обширні консультації з місцевими зацікавленими сторонами повинні були бути проведені всюди, але з огляду на низку обставин, супутні дії сил безпеки, здатність і готовність до самореформування була мінімальною.

Концентрація на місцевому самоврядуванні може розглядатися як частина вихідної стратегії в результаті довгострокової причетності міжнародного співтовариства до становлення сектора безпеки Боснії. Так в 2001 Форум товариства і Громадянський форум були створені, щоб допомогти процесу місцевого самоврядування. За загальним визнанням, контекст конфлікту не сприяв становленню місцевого самоврядування.

Гаїті

Після першого втручання в 1994 році питання про місцеве самоврядування ніколи не піднімалося в миротворчих програмах ні риторично, ні практично. Мандат припускав демобілізацію армії, гарантування безпеки і стабільності, повернення демократії і реструктуризацію сил безпеки. З населенням проводилися мінімальні консультації по будь-якій з цих проблем. З невеликою частиною політичної і ділової еліти консультувалися з певних проблем, але вони ніколи не були представницькими для населення в цілому. Навпаки, багато хто з представників ділової еліти особливо підтримував відмираючий авторитарний військовий режим.

Місцеве самоврядування у сфері РСБ було проявлене тільки в скасуванні гаїтянських збройних сил у відповідь на вимоги місцевих співтовариств. Міжнародне співтовариство хотіло реформувати збройні сили, але населення зажадало їх розпуску, і колишній президент Аристид підтримав це. Проте реформа поліції, у будь-якому випадку, не припускала залучення місцевого самоврядування. Навіть політична еліта була вражена методам проведення реформування поліцейських структур, оскільки багато хто з представників політичної еліти пройшов навчання в

збройних силах або на військових базах. Подібні тенденції були характерні і для становлення процесу демократизації, коли більшість представників громадськості чекала організованих суспільних дій, а одержала тільки швидкі вибори. Повна відсутність консультативного процесу, спрямованого на посилення місцевого самоврядування в Гаїті, процесу постконфліктної реконструкції, привело до відновлення конфлікту і встановлення нової місії ООН в Гаїті.

Східний Тимор

У місії ООН в Східному Тиморі, розпочатої після референдуму про незалежність в 1999 році, місцеве самоврядування було спочатку ключовим пунктом програми. ООН мала мандат перехідної влади, але зосереджувалася на факті, що влада повинна бути передана і утримуватися в руках східнотиморських структур. Передача влади стала основним питанням, вирішення якого полегшувалося тим фактом, що головним суб'єктом конфлікту була Індонезія, яка більше не зазіхала на Східний Тимор; отже, в конфлікті не було численних і ускладнюючих ситуацію суб'єктів.

Проте незалежно від розуміння передачі влади і місцевого самоврядування, стратегії для виконання були спеціальними і відрізнялися залежно від співтовариства. Впродовж певного часу східні тиморійці співробітничали з апаратом ООН, щоб бути в змозі прийняти посади після виведення міжнародних сил. Це був поетапний підхід, коли східні тиморійці поступово вступали у владу, а представники ООН виступали в ролі радників. Успіх цього підходу варіювався залежно від посад і залучених людей.

Крім того, в питаннях РСБ був зроблений вибір, що відображав переваги певних членів політичної еліти, а не місцевого населення. Наприклад, це було очевидне відносно правосуддя перехідного періоду, коли політична еліта продовжувала підкреслювати потребу в комісіях правди і примирення, а місцеве населення вимагало судових розглядів для основних винуватців. Виявлявся певний міжнародний вплив на процес РСБ, що припускає використання ресурсів донорів, до яких слід віднести допомогу Португалії в навчанні і реформуванні колишніх воюючих сторін в нову групу військ.

Косово

Косово є особливим прикладом через низку обставин: його статус залишається невирішеним, постійно обговорюється питання залежності від Белграда, не розглянуті можливості місцевого самоврядування. Ця ситуація поставила міжнародне співтовариство, яке вирішувало питання про те, який ступінь місцевого самоврядування можна запровадити, в скрутне становище,

оскільки майбутнє і статус території залишалися невідомими. Реформа сектора безпеки матиме різний хід залежно від того, стане Косово незалежним чи ні.

Проте, в певних областях спостерігалася поступова передача влади. Так, питання суспільної безпеки і застосування сили все ще знаходяться в компетенції міжнародних представників. Сили UNMIK відповідальні за підтримку громадського порядку, а сили KFOR зайняті зовнішньою обороною і частково – внутрішньою. Основна проблема полягає в тому, що міжнародне співтовариство знаходиться за ситуації, коли воно повинне буде створити основні незалежні установи, не виводячи суверенітет на установи або територію.

У 2005 році були проведені обширніші консультації між UNMIK і косоварами, щоб забезпечити більший рівень місцевого самоврядування РСБ, але поки що не вироблена стратегія для передачі відповідальності за суспільне управління сектором безпеки. Крім того, Закон про поліцію буде прийнятий не Косовської Асамблеєю, а ухвалою Спеціального представника Генерального секретаря – що зменшує рівень місцевого самоврядування щодо цієї специфічної проблеми.

Афганістан

У Афганістані Боннська угода запустила значущий в місцевому масштабі процес, щоб задіяти в місцевому самоврядуванні безліч груп по всьому Афганістану. Були створені форуми співтовариств, щоб надати інформацію і поради з питань об'єднання. Після десятиліть війни місцевий потенціал проведення РСБ і здійснення управління суспільною безпекою був вельми незначний, що припускало необхідність широкої допомоги. Був застосований «підхід провідної нації», коли п'ять провідних націй-донорів мали основну відповідальність за п'ять опор ДРР: місцеве самоврядування (Японія), поліція (Німеччина), збройні сили (США), боротьба з наркотиками (Великобританія), судова реформа (Італія).

Крім того, була застосована політика «легкої прогулянки». Замість того, щоб заохочувати місцеве самоврядування, політика «легкої прогулянки» може бути розглянута як спроба міжнародних співтовариств уникнути заходів суспільної безпеки, завдяки чому зусилля були сконцентровані в Кабулі. «Легка прогулянка» може бути розглянута як віддзеркалення зобов'язань військ по відношенню до Іраку, що означало відсутність суспільної безпеки на більшості території Афганістану. «Легка прогулянка» може створити обширні проблеми суспільної безпеки. Крім того, вона необов'язково приводить до успішного місцевого самоврядування.

Проте, місцеве самоврядування було відносно успішним у процесі становлення ДРР досягнувши деяких з намічених цілей. Міжнародне співтовариство забезпечило фінансування і ресурси, але трималося на відстані від практичних програм. З іншого боку, місцевому

самоврядуванню військової реформи надзвичайно шкодила постійна підтримка сил коаліції воєначальників народного ополчення, спрямована на продовження боротьби проти Талібану. Доповідь ПРООН підкреслює, що міжнародна співпраця і допомога Афганістану «повинні ретельно досліджуватися особливо в аспектах, пов'язаних з самоврядуванням», крім того, афганське самоврядування повинне бути визначене як найважливіша мета. Ці положення були встановлені, безумовно, для всіх сфер компетенції афганської РСБ.

Ірак

Ірак – зовсім інший тип операції, відмінний від традиційних миротворчих дій ООН. Він є прикладом тенденцій міжнародного співтовариства покластися на певні рівні і/чи сектори місцевого суспільства, визначаючи розвиток місцевого самоврядування і використання кращих стратегій для майбутнього розвитку країни.

У Іраку склалося специфічне бачення РСБ, реформи і цілей війни. Наприклад, не був вироблений певний план по встановленню громадського порядку в Іраку, поліцейські групи були перетворені на спеціальній підставі військовими начальниками коаліції на початкових стадіях, і лише 6-8 тижнів опісля цей процес став більш організованим. Початкова думка про правопорядок склалася серед іракських представників у Вашингтоні, його було підтримано арабістами і службовцями Держдепартаменту США, – всі вони не були частиною групи планування, а швидше групою обговорення. Крім того, ці іракські представники були в своїй більшості засланнями і, отже, не були абсолютними представниками іракського суспільства.

В даний час мета полягає в гарантуванні місцевого самоврядування РСБ. Наприклад, міжнародні поліцейські радники співробітничать з Міністерством внутрішніх справ, щоб реформувати поліцію. Практично, реформа залишається залежною від різних секторів і від того, хто контролює ситуацію.

У польському секторі проводяться регулярні збори з провінційними і муніципальними радами і релігійними лідерами. Ці переговори зосереджені на політичних і релігійних лідерах, які були ідентифіковані. Як обговорювалося раніше, ідентифікація місцевих суб'єктів, що визначають законність, – одна з ключових проблем для міжнародних сторін, що залишається актуальною і для Іраку.

БІБЛІОГРАФІЯ

Ball, Nicole, Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for the UNDP, October, 2002.

Ball, Nicole, Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy, Dfid evaluation report 647, March, 2004.

Bloomfield, D., Barnes, T., and Huyse, L. (eds.), Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook, IDEA, Stockholm, 2003.

Chalmers, Malcolm, Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective, Saferworld/the Conflict Prevention Network, January, 2000.

Clingendael, International Alert, SaferWorld, Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform, Broadening the Debate, Occasional SSR Paper No.1, August, 2002.

Ferguson, Chris, UNDP: Conference on Justice and Security Sector Reform, Coherence, Cooperation and Comprative Strengths, GFN Paper no. 16, May, 2003.

The Introductory Statement at the Security Council Meeting on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, 6 October, 2004.

Minow, M., Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Violence, Beacon Press, Boston, 1998.

Presidential Statement, Security Council Stresses Importance, Urgency of Restoring Rule of Law in Post-Conflict Societies, Security Council 5052nd Meeting SC/8209, Press Release, 6 October, 2004.

Secretary General Report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, UN Doc. S/2004/616/ 3 August, 2004.

Security Sector Reform Whitehall Seminar, Final Report, GNF Paper No. 85, November, 2004.

Tadjbakhsh, Shahrbanou (ed.), Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities, UNDP, February, 2005.

UN Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World Our Shared Responsibility A/59/565, 2 December, 2004.

UNDP, Justice and Security Sector Reform BCPR's Programmic Approach, November 2002.

UNDP, Governance in Post-Conflict Countries
<http://magnet.undp.org/Docs/crisis/monograph/Monograph.htm>.

Wilton Park Conference Draft Report, "Transitional Justice and Rule of Law in Post-Conflict Societies: The Role of International Actors", 24-26 January, 2005.

Williams, Rocklyn, Building stability in Africa, Challenges for the New Millenium, Monograph 46, February, 2000.

ДОПОВІДАЧІ

БАСУЕНЕР Курт В., незалежний політичний аналітик, Вашингтон, США.

ДОМІСІЄВИЧ Рафал, експерт у області політики безпеки, Міністерство закордонних справ Польщі, Департамент стратегічного і зовнішньополітичного планування, Варшава, Польща.

ІБНОЕЗЕР Ганна Х., помічник директора, керівник спеціальних програм, Центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Женева, Швейцарія.

ФЛУРІ Філіп, заступник директора, Центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Женева, Швейцарія.

ФОКС Олівер, незалежний консультант у області міжнародних гуманітарних справ, Швейцарія.

ХАНСЕН Анніка С., доктор, аналітик, Норвезька військово-освітня організація (FFI), аналітичний відділ, Норвегія.

ХУРВІТЦ Агнес, доктор, Міжнародна академія миру, Нью-Йорк, США.

ЛУКІАН Робін, доктор, наукова асоціація, університет Сассекса, Інститут розвиваючого навчання, Сассекс, Англія.

МОБЕКК Ейрін, доктор, науково-консультативна асоціація, Бредфордський університет, Центр міжнародної співпраці і безпеки, департамент мирних досліджень, Лондон, Англія.

ПІК Гордон П., доктор, Міжнародна академія миру, Нью-Йорк, США.

ПОНЗІО Річард Дж., Оксфордський університет політичних наук і міжнародних відносин, Оксфорд, Англія.

РІЗ Едуард, експерт з питань безпеки, офіс прем'єр-міністра, Косово.

СЧЕЙЄ Ерік, доктор, незалежний консультант, Нью-Йорк, США.

СЕРАЙДАРІАН Сурен Дж., заступник спеціального представника Генерального секретаря, Департамент миротворчих операцій /UNMIL, Відень, Австрія.

ШТУДЕР Мейнрад, радник, Агентство розвитку і співпраці Швейцарії, Агентство гуманітарної допомоги, Женева, Швейцарія.

ВІСЛЕР Домінік, доктор, експерт з питань суспільної політики і розвитку, Женева, Швейцарія.