



**Аня Х. Ибноезер
Филипп Х. Флури**

ПОСЛЕ ИНТЕРВЕНЦИИ
Управление общественной безопасностью
в постконфликтных обществах –
от вмешательства до устойчивого
местного самоуправления

**Рабочая группа консорциума ПРМ
«Реформа сектора безопасности»**

Вена–Женева, август 2005 г.

Издатели:

Бюро политики безопасности при Министерстве обороны Австрии;
Национальная Академия обороны, Вена;
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, Женева
при сотрудничестве с ПРМ-Консорциумом Академий обороны
и учреждений исследования безопасности
Агентство “Книжная биржа”

Главные редакторы:

Аня Х. Ибноезер
Филипп Х. Флури

Руководящие редакторы:

Эрнст М. Фельбербауэр
Карин Гримм

Ответственный редактор:

Давид Майер-Хейнич

Корректор англоязычного издания:

Мелисса Джордж

Русский перевод:

Наталья Васюкова
Лариса Компанцева

Издатель англоязычного версии:

GKS – Vienna

Адрес:

Stiftgasse 2a, 1070 Vienna, AUSTRIA

Издатель русскоязычной версии:

Книжная биржа, Киев, Украина

Содержание

Введение	5
Часть I: Урегулирование постконфликтной безопасности: роль международного сообщества	
Глава 1 Международное сообщество и восстановление государств в истощенных войной обществах. <i>Робин Лукхам</i>	8
Глава 2 О мерах по обеспечению постконфликтной безопасности. <i>Сурен Дж. Серайдарян</i>	33
Часть II: Обзор недавних вмешательств	
Глава 3 Управление общественной безопасностью в постконфликтном Афганистане: вызовы местному самоуправлению. <i>Ричард Понзио</i>	40
Глава 4 Упущенные возможности и неделанные выводы — наследие Боснии. <i>Курт В. Бассуенер</i>	69
Глава 5 Полицейская реформа в Боснии и Герцеговине. <i>Доминик Визлер</i>	94
Глава 6 Укрепление сектора безопасности в постконфликтных государствах: польские выводы из ситуации в Ираке. <i>Рафал Домисиевич</i>	109
Глава 7 Управление общественной безопасностью и миротворческие операции Косово и УНМИК: Нетландия. <i>Эдвард Риз</i>	137
Часть III: Учреждение структур местного самоуправления в сфере управления общественной безопасностью	
Глава 8 Разворачивание местного самоуправления. <i>Эрик Схейе, Гордон Пик</i> ..	164
Глава 9 Правосудие переходного периода в постконфликтных обществах: подходы к примирению. <i>Эйрин Мобекк</i>	184
Глава 10 Развитие местного потенциала для поддержания общественной безопасности. <i>Анника С. Хансен</i>	207
Глава 11 Программы по учреждению верховенства права в многоаспектных мирных операциях: законность и самоуправление. <i>Агнес Гурвич</i>	234

Глава 12	Роль гуманитарных организаций и организаций развития для становления сектора безопасности в условиях переходного периода. <i>Мейнрад Штудер, Оливер Фокс</i>	252
Выводы	Доклад конференции После интервенции: управление общественной безопасностью в постконфликтных обществах — от вмешательства до устойчивого местного самоуправления. <i>Эйрин Мобекк</i>	266
Об авторах и редакторах.	295

Введение

Переход управления общественной безопасностью от интервентного (военного) миротворчества к местному (гражданскому), подтвердил не только сложность такого вызова для большинства миротворческих операций и их гражданского руководства, но и стал поводом для продления таких операций очень высокой ценой. Зачастую миротворческие операции и/или международные агенты быстро становятся частью местной экономики и поэтому содействуют скорее сохранению *статус-кво*, а не развитию устойчивого процесса, ведущего к местному самоуправлению; тем временем местные полицейские органы, часто сформированные из представителей стороны, победившей в предыдущем конфликте, сохраняют родовой или клановый характер. Поэтому их сложно отнести к ведомствам, уполномоченным применять принудительные действия на основании закона, который распространяется одинаково на всех граждан.

Альтернатива вышеупомянутому сценарию — демократически контролируемый, систематический и совокупный процесс, который предусматривает создание доверия, законных, культурных и институциональных элементов, каждый из которых должен интерпретироваться индивидуально на различных стадиях: как на стадии местного отграничения от существующих структур безопасности, так и действующего местного самоуправления и государственного управления безопасностью.

В противовес таким условиям, ДКВС пригласил практикующих специалистов и исследователей заняться поиском возможностей, позволяющих улучшить перспективы и параметры для реализации местного самоуправления в государственном секторе безопасности и переходного правосудия в условиях постконфликта. ДКВС собирал таких специалистов дважды (в 2004 году — в Будапеште и в 2005 году — в Риге) вместе с двумя объединенными учреждениями — Центром стратегических исследований в Национальном университете обороны МО имени М. Зриньи (Будапешт) и Министерством обороны Латвии. Результаты, полученные по итогам данных конференций, должны были установить систематизированные возможности и перспективы как для тех, кто осуществляет управление общественной безопасностью, так и для ее пользователей. Возникла необходимость обсудить эти итоги, сопоставить их с заключениями, которые были сделаны по результатам деятельности на других существующих территориях постконфликтного восстановления.

Первая группа участников конференции должна была рассмотреть проблемы изнутри в связи с созданием учреждений постконфликтной безопасности и их частичным самоуправлением.

Вторая группа авторов, исследуя конкретные географические центры сосредоточения, должна была содействовать изучению территории, которое состоит в:

- 1 кратком описании политической ситуации на территории конфликта/постконфликта;
- 2 кратком анализе основных политических факторов, воздействующих на внутренние проблемы безопасности;
- 3 кратком исследовании основных аспектов общественной безопасности;

- 4 описании локальных и национальных организаций, осуществляющих управление общественной безопасностью (включая структуру), в том числе способы и средства;
- 5 оценке локальных и национальных организаций, осуществляющих управление общественной безопасностью;
- 6 анализе локальных реакций на государственную стратегию общественной безопасности;
- 7 кратком представлении региональных и международных деятелей, присутствующих в стране;
- 8 кратком описании полномочий региональных и международных деятелей, присутствующих в стране;
- 9 оценке вклада региональных и международных деятелей в управление общественной безопасности.

Особое внимание было уделено оценке взаимодействия между международными и локальными субъектами в области общественной безопасности, что может быть представлено такими вопросами:

- 1 Какую форму принимает сотрудничество?
- 2 Каковы выгоды от этого сотрудничества?
- 3 Какие проблемы влияют на сотрудничество?
- 4 Какие действия можно предпринять для улучшения сотрудничества?

Выводы, сделанные экспертами, отражают многообразную природу конфликтов, процессов по поддержанию мира и постконфликтных мероприятий. Авторы попросили сосредоточиться на таких аспектах:

- 1 Каковы самые проблематичные вопросы осуществления общественной безопасности в представленной стране?
- 2 Принимали ли местные правоохранительные органы какие-либо меры по разрешению этих проблем?
- 3 Принимали ли международные организации какие-либо меры по разрешению этих проблем?
- 4 Какие стратегии общественной безопасности были успешными?
- 5 Существуют ли такие стратегии общественной безопасности, которые не следует использовать?
- 6 Что должно быть предпринято местными и международными организациями для усиления общественной безопасности?

Очень глубокий, обширный и результативный аналитический доклад был предоставлен доктором Эйрином Мобекком (Eirín Mobeck), которому редколлегия выражает особую благодарность. Также мы признательны доктору Ф. Молнару (Будапешт) и г-ну Дж. Калсбергу (Рига) за их добрую поддержку усилий по проведению исследования, г-ну И. Колу — за ценный вклад в исследование. Мы благодарим г-жу К. Гримм (DCAF), которая осуществила квалифицированное форматирование и редактирование материалов, а также г-жу М. Джордж — за заключительное техническое редактирование.

Женева, июль 2005 года

Редколлегия

Часть I

**Урегулирование
постконфликтной
безопасности:
роль международного
сообщества**

Международное сообщество и восстановление государств в истощенных войной обществах

Робин Лукхам¹

Идея того, что международное сообщество (и в частности главные доноры и международные органы) может помочь восстановлению государств и национальных сообществ после войны и государственного краха, выглядит несколько самоуверенно. Тем не менее, в последние годы эта идея воплощается в жизнь: международное сообщество прилагало немало усилий для становления принципа демократии все в новых и новых странах, включая Боснию, Косово, Сьерра-Леоне, Афганистан, Демократическую Республику Конго (ДРК), Либерию и (даже более проблематичный) Ирак².

Война и политическое насилие свойственны развивающемуся миру, начиная со времен Второй мировой войны. В течение времени количество и длительность прогрессирующих конфликтов увеличивались, поскольку завязывалось больше конфликтов, чем завершалось. Большинство самых ожесточенных конфликтов — особенно в Афганистане, Анголе, Бирме, Колумбии, Демократической Республике Конго, Индонезии, Кашмире, Руанде, Шри-Ланке и Судане — были растянуты на срок от двух до пяти десятилетий. Незамедлительное увеличение числа конфликтов после окончания холодной войны сменилось их снижением в середине 1990-х (Fearon; Laitin, 2003), подтверждая успех предпринятых усилий по урегулированию противоречий, например, в Центральной Америке.

¹ Старший научный сотрудник, Институт изучения развития, Университет Суссекса, Великобритания.

² Иногда восстановление происходит под эгидой ООН, как, например, при переходных полномочиях ООН в Камбодже и последующем управлении постконфликтной ситуацией ООН в других странах. Иногда ведущие роли возлагались на главные системы альянса и региональные организации, такие как НАТО, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе и Евросоюз на Балканах. Иногда, как это было в Ираке, существовали «добровольные коалиции», в частности США и другие западные державы. Региональные организации подобно Экономическому обществу западных африканских государств или Южноафриканского общества развития в Южной и Центральной Африке вмешиваются, чтобы поддержать миротворческие действия, мирные переговоры, а иногда национальное восстановление, как, например, в Демократической Республике Конго.

Но даже подобное развитие событий подтверждает тенденцию к нескончаемости конфликтов или их повторному возникновению, еще раз актуализирует необходимость первоочередного внимания к миротворческим и восстановительным процессам.

Даже если число войн значительно не возрастает, усугубляется их природа и влияние. «Новые» войны, «постмодерные» или «сетевые», бросают вызов политической власти, управлению и всей социальной структуре истощенных конфликтом государств более открыто, чем предыдущие (Kaldor, 1999; Kaldor, Luckham, 2001; Duffield, 2001). Эти войны также были чрезвычайно разрушительны судя по числу жертв среди гражданского населения, перемещения населения, уничтожения средств к существованию, физического и социального капитала, а также их отрицательного влияния на процесс государственного развития (Nafziger, Auvinen, 2002; Luckham, 2001; Stewart — в этом издании).

Все эти факторы являются достаточной причиной для того, чтобы официальное сообщество обеспокоилось всерьез. Но они не объясняют того, почему это сообщество и особенно двусторонние спонсорские организации и международные финансовые учреждения исключают принцип посредничества в конфликтах и вопросах безопасности. Во время холодной войны эти вопросы рассматривались как слишком «политические» и рискованные для разрешения.

В докладах Мирового банка не представлен какой-либо анализ авторитарного правления или конфликта до начала 1990-х, когда введение понятия «хорошего управления» позволило банку и другим организациям по оказанию помощи развитию обратиться к такого рода проблемам через рассуждения, кажущиеся нейтральными и технократическими.

В 1990-х было создано подразделение банка, занимающееся вопросами постконфликтных ситуаций, подобно отделу по вопросам конфликтов и гуманитарным вопросам Департамента международного развития Великобритании (DFID) и близким подразделениям в других спонсорских организациях.

Произошло постепенное, но решительное переосмысление теории государственного вмешательства и методов помощи в развитии: от простого вкладывания средств в политику и программы развития до осуществления влияния на структуру политики стран субъектам, которым оказывается помощь в рамках программ стабилизации и структурных регулировок, до непосредственного преобразования политических и административных учреждений путем предписания правил «хорошего управления», что обеспечивает поддерживающую институциональную основу для развития, отвечающего требованиям рынка. Эти действия явились достаточно коротким и логическим шагом к тому, что развивающееся общество получило возможность заботиться о себе путем реконструкции правления в истощенных войной государствах и постконфликтных сообществах³.

Этапы политической стабилизации развивающегося мира определяются приоритетами западных правительств, международных и многосторонних организаций, которые опасаются того, что политическая суматоха и жестокий конфликт угрожают глобальной безопасности и расширению глобальных рынков. Гуманитарные принципы тесно пере-

³ Дюффельд (Duffield, 2001) настаивает на том, что «обеспечение безопасности развития» и возникновение «нового гуманизма» — вера в то, что травмы и страдание, связанные с конфликтом, являются ответственностью глобального масштаба и представляют новую форму глобальной гегемонии и интервенционизма. Дюффельд убежден, что эти тенденции все чаще приводят к некритичному навязыванию западных либеральных ценностей, политических учреждений и капиталистических рынков в субординированном, но разнообразном и многокультурном развивающемся мире.

плетаются с легитимными вмешательствами, служащими большой политике с позиций силы и корпоративных интересов, как, например, в Ираке. Эти вмешательства, в свою очередь, приводят к тому, что Ч. Джонсон определил термином (2000) «отдача» — анти-западные протесты, в том числе возникновение вооруженных формирований, как, например, Аль-Каида, способных самостоятельно нанести удары по целям на Западе. Сегодняшняя обеспокоенность «войной с террором» и оружием массового поражения — самые очевидные индикаторы подобных опасений.

Драматичные и ужасные события 11 сентября переместили эти проблемы в центр международного внимания. Однако, как утверждал Ф. Холлидей (Halliday, 2002), ряд событий после этой даты просто ускорил изменения, находящиеся уже в стадии реализации в политике безопасности и в планах мероприятий США и других западных стран. Первый раздел данной книги рассматривает эту политику и планы мероприятий, их влияние на масштаб и характер основных вмешательств держав в развивающемся мире. Второй раздел анализирует некоторые общие причины конфликта и неудачи государств, акцентируя внимание на том, что особенности причин и следствий указывают на отсутствие подхода «на все случаи жизни» в вопросах учреждения мира и восстановления. Третий раздел рассматривает возможности благоприятствования диалогу с более широким кругом акционеров, чтобы обеспечить содержательное и легитимное восстановление государств и сообществ. В четвертом разделе подводятся итоги путем идентификации некоторых характерных для политики дилемм постконфликтного восстановления⁴.

Каковы мотивы международного вмешательства?

Международная причастность к восстановлению истощенных войной государств неоднозначна⁵. Этот процесс отражает не только движущий механизм для достижения новых форм гегемонии, но также и нормативные концепции взаимозависимого либерального глобального порядка и роли Организации Объединенных Наций в предотвращении ожесточенных конфликтов и установлении мира (Annan, 2002).

Следы этих концепций восходят ко многим более ранним инициативам, особенно докладу о международном развитии Комиссии Брандта «Север — Юг: Программа Выживания», докладу Комиссии Пальме «Общая безопасность: Программа разоружения» (эти документы опубликованы в начале 1980-х) и, конечно, непосредственно к Уставу ООН. Эти концепции нацелены на постепенное внедрение многих новых ценных элементов в теорию и практику международных отношений и глобального развития, а именно: большего признания значимости международного гуманитарного права; лишения законности военных и авторитарных режимов; поддержки демократизации; акцентирования прав человека; представления о государственной безопасности как основанной на человеческой безопасности; большего международного вовлечения в разрешение конфликтов, построение мира и постконфликтное восстановление.

Главный момент, демонстрирующий неправильное восприятие этого либерального и демократического мирового представления, которое такие исследователи, как М. Дюф-

⁴ Полезная информация относительно государственного краха и роли международного сообщества в новом объединении государств представлена в работах: Doornbos (2002), Ottaway (2002); ситуация Афганистана детально рассмотрена в работах: Cramer и Goodhand (2002). См. также издание, посвященное проблемам краха государств: „Development and Change”.

⁵ Этот аргумент более обстоятельно разъяснен в работе: Luckham (2003).

фельд (Duffield, 2001), могут поощрять, состоит в навязывании этого восприятия миру как части аппарата международной гегемонии. Безусловно, демократическими принципами и принципами, связанными с развитием, слишком часто злоупотребляли западные лидеры, проповедующие международный гуманитаризм, чтобы придать респектабельность вмешательствам в дела других стран. Тем не менее, важность этих принципов несомненна, и они заслуживают право на свое существование. Кроме того, эти принципы обладают более широкой законностью в международной системе и непосредственно в развивающихся странах, куда они были внедрены посредством региональных инициатив.

Видение глобальной взаимозависимости, характерное, например, для режимов В. Брандта, У. Пальме, явилось результатом союза между европейскими социал-демократами и государственными лицами стран третьего мира. В течение долгого времени подобный подход игнорировался или отклонялся основными мировыми державами. Понятие «человеческой безопасности» появилось в результате сильного критического анализа традиционных, сосредоточенных на государстве, представлений о безопасности, что и стало основной особенностью Докладов о развитии человечества ПРООН в начале 1990-х. Требования демократии первоначально возникали в результате противостояния военного и авторитарного правления в развивающемся мире и только позже обсуждались организациями, предоставляющими финансовую помощь, многие из которых ранее поддерживали диктатуру. Кампании за права человека и международное гуманитарное право зарождались и набирали силу из кампаний против нарушения прав в таких государствах, как Чили времен А. Пиночета, стран апартеидовского режима в Южной Африке, а также в международных группах защиты, например, организации «Международная амнистия». Большинство наиболее уважаемых миротворческих сил ООН формируется в развивающихся странах, включая Гану и Фиджи. Даже недавние дополнения к арсеналу миротворчества, например, реформа сектора безопасности, возникли из теории и практики демократического перехода в таких странах, как Южная Африка, которые должны были многому научить Запад непосредственно в вопросах демократических гражданско-военных отношений. В Африке начало признания гуманитарных ценностей было положено Африканской Хартией прав человека и Советом мира и безопасности Африканского Союза, а также региональными организациями, такими как Африканский Союз, Экономическая Комиссия Западной Африки, Южноафриканское Сообщество Развития, нацеленными на предотвращение конфликта и создание миротворческих механизмов.

Менее заметной чертой нового процесса вмешательства является определенная тенденция «развития» безопасности⁶. Планировщики национальной безопасности — министерства обороны, военные штабы, штабные колледжи и академии обороны — начали вовлекаться в проблемы развития, теорию и практику поддержания мира, гуманитарного права, прав человека, человеческой безопасности, установления мира и постконфликтного восстановления. В большей степени такое вовлечение произошло по причине того, что им пришлось выполнять гораздо более широкий диапазон задач, включая «операции вне территории», контртерроризм, операции по поддержанию мира и реформированию сектора безопасности.

Одним из самых спорных аспектов международного вмешательства является разрушение национального суверенитета. Процессы глобализации весьма ограничивают

⁶ Недавние события в Ираке, включая пытки и оскорбление заключенных, могли бы свидетельствовать об обратном, и эта грубая реалполитика преобладает в западных учреждениях безопасности. Политика Пентагона и Белого дома поощряет вопиющее игнорирование прав человека и закона о правах человека, включая Женевскую Конвенцию.

возможности национальных правительств в управлении собственными экономическими системами и обеспечении безопасности без посторонней помощи. Разрушение суверенитета открывает возможности для вмешательства основных держав, ведомых геополитическими интересами, что предполагает гуманитарную поддержку людей, страдающих от государственных репрессий или конфликтов.

Представление о том, что международное сообщество имеет право (а на самом деле — несет ответственность) на вмешательство с целью предотвратить грубые нарушения прав человека или положить конец конфликту, способствует «распусканию перьев» многими правительствами на юге (хотя не обязательно их гражданами). Но сила таких возражений уменьшается, когда суверенитет разрушается отказом правительства выполнять свои основные обязанности, включая обеспечение основной физической безопасности и защиты прав граждан. Как настаивает Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, государства, которые не в состоянии обеспечить безопасность своим гражданам и широкомасштабно нарушают их права, не осуществляют свою высшую обязанность по защите (ICISS, 2001). Следовательно, государственный суверенитет должен дополняться более прочной и действительно равноправной многогранностью, основанной на общих нормах и принципах, принятых всеми основными международными субъектами.

Что уменьшает законность американского и британского вмешательства в Ираке, причем весьма оскорбительным образом, прежде всего, по отношению к странам Ближнего Востока, так это высокомерное предположение о том, что один закон существует для основных держав, другой — для развивающегося мира. Действия сверхдержавы, которая отказалась связать себя международными соглашениями по глобальным вопросам (например, присоединение к Соглашению о привилегиях и иммунитетах Международного уголовного суда, Программе по уничтожению биологического и химического оружия), уже будут восприниматься как менее добросовестные в случаях, когда эта держава будет вмешиваться, например, во внутренние дела Ирака с целью восстановления демократии и предотвращения распространения оружия массового поражения. Это обусловлено тем, что собственные агрессивные принудительные действия этой страны по установлению мира и игнорирование прав человека разрушили остатки ее авторитета. Существует реальная опасность того, что соответствие законам, правилам и принципам США и всей программы по восстановлению мира могут быть безвозвратно скомпрометированы, если будут рассматриваться как подвластные руководящей программе Америки на Ближнем Востоке.

Все же принятие ООН и другими международными организациями гуманитарных миротворческих программ, программ по правам человека и демократизации не является достаточно веской причиной для непосредственной отмены таких программ. Какими бы ни были чьи-либо оговорки о высокомерии и промахах в Ираке, парадоксах процесса демократизации, проводимого донорами в Боснии, или предвзятости и недолговечности восстановленного мира в Афганистане, международное вмешательство в ожесточенные конфликты должно присутствовать хотя бы потому, что проблемы, на которые оно призвано реагировать, все еще существуют. Разрушенные государства, истощенные войной общества, распространение нестабильности внутри государств и за их границами, а также возникшие в результате ужасные проблемы являются реалиями, которые международное сообщество просто не может проигнорировать.

Также нереально проигнорировать интересы основных международных субъектов, включая Соединенные Штаты, Европейский Союз, НАТО, или региональных держав,

включая Китай, Индию, Южную Африку и Нигерию. Недавнее эмпирическое исследование процессов мира, способствующих относительно затянувшемуся завершению ожесточенного конфликта, показало, что активное военное вмешательство основных глобальных или региональных держав, а также основных структур Альянса, как это было в Боснии, Камбодже, Сьерра-Леоне или Восточном Тиморе, являлось важным компонентом их успеха (Downs, Stedman, 2002).

Чтобы гуманитарные вмешательства носили законный и устойчивый характер на протяжении долгого времени, они должны быть освобождены от корыстных и зачастую нечестных интересов и узкополитических программ правительств и ведомств. Даже агентства Организации Объединенных Наций и международных гуманитарных неправительственных организаций могут быть обвинены в том, что их политика и программы носят своекорыстный характер и способствуют усилению гуманитарных бедствий, которые они же должны устранять⁷.

Национальные интересы многонациональных государств не могут быть проигнорированы, так же как и программы международных организаций или приоритеты в сборе средств международными неправительственными организациями. Но крайне важно осознать смещение и смену интересов, которые они представляют. Даже если такие смещения не могут быть устранены полностью, они, по крайней мере, могут быть открыты для обсуждения, требований и, мы надеемся, для реформ.

Оценка гуманитарной программы

Запрашивать глобальную гуманитарную программу следует на пяти уровнях:

Во-первых, как уже было отмечено, когда присутствует потребность в критическом и одновременно реалистическом обсуждении протворечий между провозглашенными целями военных и других всевозможных вмешательств (а именно: разрешение конфликта или установление демократии) и а) скрытыми планами тех, кто их осуществляет, и б) осуществлением гарантий высших чиновников относительно контролируемости и выполнения этих программ, как это было в Ираке.

Во-вторых, все формы вмешательства нуждаются в постоянном анализе их основных моральных и политических предпосылок. Предпосылки, способствующие продвижению главной политической идеи, не могут считаться изначально и безоговорочно данными⁸.

В-третьих, принципы многосторонности требуют постоянного повторного провозглашения и переутверждения, как, например, в докладе 2001 года «*Обязанность защищать*», представленном Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (ICISS). В первую очередь, следует учитывать глобальность проблем. Во всяком случае, многосторонние вмешательства в меньшей мере, чем односторонние, призваны служить особым интересам. И они с большей вероятностью расцениваются как законные, за исключением случаев, когда многосторонность рассматривается просто как удобный показатель для одностороннего действия, что, по-видимому,

⁷ О неудачах международных вмешательств в Сомали см.: Sahnoun (1994); Clarke, Herbst (1997); в Руанде: Adelman, Suhrke (1996), Woodward (1997), Kuperman (2001), Jones (2001).

⁸ О них не пойдет речь в данной работе, но я бы процитировал выдержки из продолжающихся споров относительно законности универсальных прав человека. Интересны замечания относительно связей между развитием, свободой и понятием человеческой безопасности (Sen, 1999); также убедителен критический анализ культурных особенностей либеральной демократии и гуманитарного военного вмешательства (Biku Parekh, 1994, 1997).

происходит в Ираке. Иногда односторонние вмешательства могут быть законными, за *неимением лучших*, как, например, причастность Великобритании к восстановлению мира в Сьерра-Леоне, но даже в таких случаях они должны иметь надлежащее согласие национальных организаторов и быть легко обороняемыми на основе общих принципов.

В-четвертых, требуется лучшее понимание исторических траекторий конфликтов, движущих их факторов, возможных причин их повторного возникновения и методов предотвращения. Не все конфликты одинаковы, что и будет далее нами продемонстрировано.

В-пятых, вместо того, чтобы быть привнесенными извне, мирные соглашения, планы восстановления или конституции должны появляться в результате непрерывного диалога с национальными организаторами, что предполагает широкомасштабное привлечение не только противоборствующих сторон (хотя именно они должны быть заинтересованы в восстановлении мира), но и гражданских лиц; не просто политической и экономической элит, но и многих общественных организаций, широкой публики. Такой диалог является очевидным требованием к установлению мира, тем не менее, миротворцы часто рвутся вперед, долго не раздумывая.

Конфликты, неудачи государств и их последствия

Новые конфликты в развивающихся и посткоммунистических мирах могут рассматриваться как государственно-национальное «построение наоборот» (Kaldor, Luckham, 2001; Luckham, 2003) или как «развитие наоборот» (Collier, 2003). Они объясняют причины проблем в политической власти, прерванного нормального управления, надломленности национальных обществ, а зачастую и проблемы в развитии самого государства. Понятие «после конфликта» будет подразумевать телеологию государственно-национального построения: следование от предконфликтной ситуации к конфликту и постконфликтной ситуации; от гуманитарной помощи во время конфликта к помощи по восстановлению и развитию после него; от разваленного и потерпевшего неудачу к функционирующему государству; от этнического насилия к национальному примирению; от права оружия к урегулированию конфликтов путем демократических процессов.

Как бы то ни было, действительность намного более сложна. Во-первых, большинство конфликтов просто не заканчиваются. Политические, социальные и экономические факторы, поддерживающие их, часто остаются, и даже насилие может продолжиться в других формах, особенно криминальных. Много конфликтов, которые когда-то считались «улаженными», повторно вспыхивали снова, как это было в Колумбии, Судане или Либерии. Нарушения в управлении могут предшествовать конфликту, как в Демократической республике Конго, или быть им вызваны и продолжаться после его окончания, оставляя общество в состоянии полуанархии и ненадежности, как в Сомали.

Во-вторых, главная предпосылка государственного восстановления состоит в том, что государства в некотором роде претерпевают неудачу или разрушаются⁹. Но в ожесточенных конфликтах роль государств значительно изменяется. В некоторых из них

⁹ Признаком концептуальных и политических разногласий в разрешении этой темы является распространение терминов «разрушенные государства», «государства, потерпевшие неудачу», «проблемные государства», LICUS (страны с низким уровнем дохода, находящиеся в затруднительном положении — неудачный эвфемизм Всемирного банка), «надломленные государства» и т.д. Термины имеют меньшее значение, чем факт сложной и исторически изменяющейся действительности, неадекватно охваченной каким-либо единственным термином.

проблемой может быть не разрушение государства, а исключительно репрессивные или авторитарные режимы, — как режим действующего правительства в Судане, которое не только открыто ведет войну против диссидентов на Юге, но также способствует совершению набегов и насилию вооруженных милицейских формирований в Дарфуре и на Юге. В других случаях даже демократически избранные правительства ухудшают конфликты, проводя политику, нацеленную на политическое, социальное или экономическое исключение меньшинств или находящихся в социально невыгодном положении групп, как это происходит с тамилами в Шри-Ланке или городскими и сельскими бедняками в Колумбии. Некоторые конфликты распространяются не в результате неудач отдельных государств, а из-за накопления и взаимодействия ожесточенных конфликтов по всему региону, здесь уместен пример ситуации Великих Озер в Центральной Африке или на Кавказе, включающем государство внутри более широких региональных или действительно глобальных комплексов конфликта.

В-третьих, ожесточенный конфликт и государственный крах оставляют мрачные последствия, которые усложняют установление мира и восстановление государства (Cliffe, Luckham, 2000: 302 — 4; Luckham, 2003: 21–5). Эти последствия включают пустоты правления или исчезновение нормального общественного руководства на всей национальной территории или ее части; право «не-закона», в том числе некорректность действий полицейских и судебных систем, масштабное нарушение прав человека и безнаказанность для преступников; нарушение или отсутствие демократических механизмов ответственности; чрезмерную политическую и социальную поляризацию; «общества страха» (Koopings, Kruijt, 1999), которые делают нормой насилие и нарушение прав человека; систематическое перераспределение власти, богатства и статуса в пользу тех, у кого в руках оружие или кто может получить прибыль от экономики военного времени; а также лишение каких-либо полномочий меньшинств, женщин, беженцев и многих других групп.

Несмотря на эти последствия, отправной точкой для восстановления не может и не должно быть простое возвращение к довоенному порядку и воссозданию государства в его предыдущей форме. Не только последние неудачи, ставшие причинами конфликта, но и война, и ее последствия создают новые политические факты, которые должны быть распознаны и отрегулированы для восстановления мира.

В-четвертых, восстановление будет носить более устойчивый характер, если оно послужит значимым фактором развития на многочисленных уровнях политической власти и не будет чрезмерно сосредоточено на одном только государственном централизованном управлении. Когда государства начинают разваливаться в период конфликтов, другие уровни политической власти — как надгосударственные на региональных и международных уровнях, так и подгосударственные в политическом и гражданском обществе — имеют тенденцию к открытому проявлению. Даже в самых серьезных и анархических случаях государственного краха, примером которых являются Сомали, Конго или Афганистан, редко наблюдается полная пустота правления. Другие структуры, включая мечети, церкви, общественные неправительственные организации, а также остатки местной бюрократии, отрезанной от центра, могут предоставлять услуги, ранее относившиеся к государственным функциям. Функции безопасности могут выполняться множеством негосударственных субъектов, хотя это усиливает риски нарушений прав человека, вымогательства и насилия. Рынки могут даже процветать в условиях экономики военного времени и создавать свои собственные способы экономического регулирования; например, в Сомали, согласно Мубараку (Mubarak, 1997), устранение корруппиро-

ванного и навязчивого государственного управления экономикой режима Баре открыло пространство для предпринимателей среди очевидной анархии.

Понимание последствий конфликта

Любая стратегия постконфликтного восстановления мира и реконструкции должна учитывать сложный ряд последствий предыдущих и настоящих конфликтов. Различия, приведенные в таблице, являются первым шагом в понимании этих последствий, поскольку они помогают идентифицировать универсальные проблемы, возникающие по различным причинам, из-за которых деятельность государства подвергается сомнению. Таблица демонстрирует следующие аспекты: различные причины, по которым деятельность государства может быть подвергнута сомнению; взаимопересекающиеся строки таблицы соответствуют трем формам конфликта, наиболее часто отмечаемым в недавних причинных исследованиях конфликтов: борьба за ресурсы; оспариваемые социальные идентификации, в особенности этническая и религиозная; основные пункты социального неравенства.

Таблица. Государства, подвергнутые интервенции
Причины интервенции

Борьба:	«Разрушенные»	Авторитарные	Невключенные	Вовлеченные в другие конфликты
За ресурсы	Сьерра-Леоне	Ангола	Колумбия, Индонезия	Ирак, Демократическая Республика Конго
За идентификацию	Сомали, Босния	Судан	Шри Ланка, Кашмир	Афганистан
С неравенством	Либерия	Сальвадор	Гватемала, Филиппины	Никарагуа

Все названные противоречивые ситуации рассмотрены ниже, но сначала приведем несколько пояснений. Причины, представленные в таблице, ни в коем случае не являются единственными «причинами» ожесточенного конфликта; они часто объединяют факторы, порождающие конфликт, с теми, которые поддерживают его¹⁰, объединяя причину с результатом¹¹. И при этом они не обязательно взаимоисключающие: Фрэнсис Стюарт, например, использует термин «горизонтальное неравенство» для описания тенденций социального неравенства, его предрасположенность кристаллизировать и усиливать региональные, этнические или религиозные различия.

Более того, в действительности ни одно из государств, выбранных в качестве примеров, не может быть подведено под какую-либо единую аналитическую категорию. Нап-

¹⁰ Различие факторов «порождение» и «репродуцирование» конфликтов представлено в работах : Cliffe и Luckham (2000). Есть свидетельства того, что ресурсы — и более широкое понятие «жадность» или ожидание экономической выгоды более характеризуют возможности продолжения конфликтов, чем их происхождение.

¹¹ Политическая мобилизация и поляризация этнических и религиозных различий, в частности, может быть либо причиной, либо последствием конфликта, либо и тем , и другим одновременно.

пример, несмотря на то, что Демократическая Республика Конго и Сьерра-Леоне приведены в разных ячейках, оба государства сталкивались с государственным крахом после того, как их жизнедеятельность была подорвана длительными периодами авторитарно-неопатримониального управления. И обе страны оказались запутанными в более широких региональных комплексах конфликта, сопровождающегося многократными вмешательствами соседей. В Анголе, Индонезии и Судане конфликты на почве ресурсов обостряются и усиливаются конфликтами на почве идентификации. Во всех трех странах длительное авторитарное управление привело к отстранению определенных этнических групп от власти и преимуществ социального развития¹². В Сальвадоре, Гватемале и Колумбии конфликты явились результатом глубоко социального вытеснения, но они были усложнены в случае с Колумбией появлением теневой экономики вокруг торговли наркотиками и ростом коррупции в нефтяном бизнесе.

Таким образом, в каждом случае конфликты лучше всего рассматривать не как результат отдельных причин и даже не как результат отдельных форм правления и не-правления, а скорее как итог развития исторических траекторий, создающих и поддерживающих политическое насилие. Пример Анголы выражен особо явно: конфликт, теперь широко характеризующийся как «война за ресурсы», начался в 1960-х как освободительная борьба против несправедливости колониального правления. Далее конфликт превратился в соперничество за власть между различными элитами и укоренился в идеологических, региональных и этнических противоречиях страны. Он поддерживался во времена холодной войны вмешательством СССР, Кубы, США и политикой апартеида Южной Африки и, наконец, превратился в становящуюся все более циничной и зверской борьбу за управление минеральными богатствами страны. Дело в том, что сам конфликт был радикально преобразован за многие годы и, в свою очередь, переопределил всю политическую экономику государства (Hodges, 2001).

Крах государства

Первый случай, приведенный в таблице, является примером неудачи государства, или истинным крахом, где государственное правление практически прекращается, чаще всего, во время ожесточенного конфликта, но иногда до его появления или после прекращения явных военных действий. Крах государства — самое последнее проявление более широких глобальных тенденций, приведших к проблемным ситуациям многие государства и подорвавшие их способность управлять народным хозяйством, планировать развитие, предоставлять услуги и обеспечивать безопасность¹³.

Крах государства почти всегда влечет за собой потерю монополии над законным применением силы, что обычно расценивается как ключевой компонент вебериянской государственности. Сомали — самый яркий пример такого положения дел. Действительно, это единственная страна, которая в течение длительного периода (более десятилетия) была мало признаваемым и минимально функционирующим государством. Менее длительные периоды понадобились для развала таких государств, как Аф-

¹² Индонезия и , в некоторой степени, Ангола в настоящее время находятся в состоянии демократического перехода.

¹³ Вопрос о том, подрывает ли экономическая взаимозависимость государственные устои или укрепляет их, постоянно обсуждается в литературе по вопросам глобализации. Такая постановка проблемы также проливает свет на то, как в современном мире существуют многочисленные слои политической власти, как на региональных и международных уровнях, так и в политическом и гражданском обществе.

ганистан, Босния, Конго (ДРК), Гаити, Либерия и Сьерра-Леоне. Как показывают примеры этих стран, крах также весьма возможен в юридически существующих, но нефункционирующих государствах, когда политическая власть страны не признана на международном уровне, как, например, в Сомали.

Крах государства может как предшествовать конфликту, так и следовать за ним. За много лет до фактического «развала», клептократический режим Мобуту в Заире, теперь ДРК, не обладал практически никакими действующими полномочиями в большей части страны; основные функции, иногда включая безопасность, осуществлялись (если осуществлялись вообще) церквями, неправительственными организациями и другими учреждениями; и в действительности не было никакой национальной экономики, а скорее много региональных экономических систем, каждая из которых была более интегрирована с подобными системами соседних штатов, чем с остальной частью страны (Lemarchand, 2001). Подобная ситуация преобладала под президентством двух Кабилов, даже после мирного соглашения и учреждения правительства национального единства (кроме того, обезопасилось положение явлений анархии и насилия, их последствия оказались разрушительными и запутали африканских соседей ДРК).

Может сложиться мнение, что временное устранение проблемной ситуации могло бы расчистить базу для воссоздания государства на более содержательной и законной основе. Практически трудно восстановить функционирование государства, не говоря уже о попытке осуществления полной государственной реформы. Однако земля Сомали (Сомалиленд) демонстрирует обнадеживающий пример того, как из длительного политического насилия может появиться законная и восстановленная общественная власть. Новый политический порядок был установлен в результате длительных переговоров враждующих кланов, которым способствовали посредники без какой-либо существенной международной причастности, если не принимать во внимание сообщество диаспоры (Farah, Lewis, 1997; Ahmed, Green, 1999; Hularas, 2002). Отсутствие международного признания и поддержки Республики Сомалиленд оказалось одним из основных препятствий на пути ее долгосрочного восстановления. Главный вывод, если таковой вообще имеется, для таких стран, как Афганистан, Либерия или Сьерра-Леоне, где международное сообщество взяло на себя инициативу по восстановлению государства, состоит в потребности признать и поддержать проводимые внутри страны демократические процессы. Действительно, повторный возврат Либерии к деспотизму и войне после 1997 года при тогдашнем президенте-военачальнике Чарльзе Тейлоре, является наглядным примером опасности международного самоуспокоения, обусловленного внешне поддерживаемыми мирными переговорами, созданием конституции и проведением выборов.

Авторитарные государства, которым противостоят захватнические группы

Авторитарные государства, с которыми соперничают вооруженные противники, стремящиеся управлять государством и присвоить его финансовые и другие преимущества, пытаются создать несколько другие проблемы постконфликтного восстановления, отличные от тех, что возникают в результате краха государства. Авторитарные государственные элиты часто разделяли ответственность за длительные нарушения прав человека с мятежниками, выступающими против них, как, например, в Судане или Анголе. Они стараются сопротивляться внешнему давлению, чтобы договориться о мире или признать реформы, кроме тех случаев, когда возникала вынужденная необхо-

димось сесть за стол переговоров в связи с возникновением острого экономического кризиса, дорогостоящего военного безвыходного положения или поражения. Не в большей мере стремились к переговорам и противостоящие им захватнические группы, получавшие прибыль от «торговли нападением» и экономики военного времени.

Правящая элита в большей степени обладает достаточными возможностями оказывать сопротивление внешнему и внутреннему давлению, нацеленному на осуществление демократических изменений, если она контролирует значительную часть полезных ископаемых или обладает другими независимыми источниками государственного дохода, такими как нефть в Анголе и Бирме или древесина (и нефть) в Камбодже. Поэтому ключевой вопрос — ответственное управление (особенно в сфере контроля доходов от природных ресурсов), более значим, чем государственное восстановление, которое может стать доводно существенной проблемой, в особенности по истечении длительного конфликта.

Кроме того, окончание борьбы не обязательно создает условия, способствующие политическим и общественным силам, которые могли бы настоять на правительственной ответственности. В Камбодже, например, камбоджийская Народно-революционная партия Хун Сена совершила маневр с целью возвращения полномочий и ниспровержения демократического управления после временного правления ООН в виде переходной власти ООН в Камбодже и периода коалиционного правительства. В Анголе после заключения мира с деморализованной и ослабленной в военном отношении организацией УНИТА (Национальным союзом за полное освобождение Анголы — *União Nacional para a Independência Total de Angola*), Народным движением освобождения (MPLA — *The Popular Movement for the Liberation of Angola*) номенклатура осталась зависимой от нефтяных доходов страны и рычагов государственной власти, продолжает противостоять международному и внутреннему давлению, рассчитанному на реализацию большой степени ответственности.

Мозамбик представляет более обнадеживающий пример интернационально поддерживаемого мира, который положил начало воссозданию утратившего форму (но не разрушенного) государства, демократизации и экономическому восстановлению. Ключевыми факторами в этом успехе были такие: мирное урегулирование, которое не было навязанным, а являлось результатом переговоров через международных посредников и ООН; обстоятельство того, что стимулов продолжения борьбы было меньше, чем в богатых ресурсами странах, таких как Ангола или ДРК; реальное обязательство правительства ФРЕЛИМО провести реформу (несмотря на потерю революционного рвения, это правительство никогда не становилось столь же деспотичным или столь же коррумпированным, как режим Народного движения освобождения (MPLA) в Анголе); способ, при помощи которого вооруженная оппозиция РЕНАМО заняла существенное место в демократическом процессе в качестве политической партии, несмотря на ее причастность к злодеяниям; и, наконец, тот факт, что экономическое восстановление, хотя и не без проблем, заложило основание для экономического роста и, в некоторой степени, для борьбы с бедностью.

Авторитарные государства, которым был брошен вызов народными восстаниями

Авторитарные или недемократические режимы могут быть подвергнуты сомнению из-за их несодержательной политики, состоящей в проведении борьбы с целью обратить внимание на основную социальную несправедливость или на политические, экономические или социальные запреты. Противопоставленная вооруженная борьба колони-

альной эры и эпохи холодной войны велась националистическими или радикальными группами с трансформационной политической программой. Хотя исследования «новых войн» раскрывают хищную (захватническую) природу восстаний против государства, ни в коем случае нельзя подгонять все эти войны под такой стереотип. Например, восстание, приведшее к правлению Движение Национального Сопротивления в Уганде в 1986 году; кампании, положившие конец военному деспотизму «дерг» в Эфиопии и Эритрее; борьба с политикой апартеида в Южной Африке и Намибии и с индонезийским господством в Восточном Тиморе, — все эти действия осуществлялись вооруженными группами при поддержке народа на основе в достаточной мере состоятельных политических программ. Даже там, где группы с хорошо определенными политическими целями, как, например, в Судане Народно-освободительная армия Судана (SPLA), переключаются на захватнические направления во время длительного вооруженного столкновения, позиции их программ могут быть сохранены и повлиять на ход восстановления мира и реконструкцию.

Известно, что во многих случаях вооруженная борьба приводила к военной победе и захвату власти победителями. Даже там, где велись переговоры о мире после военного безвыходного положения, как, например, в Южной Африке, Намибии и Восточном Тиморе, подобное положение дел практически символизировало политическую победу для освободительных сил. Вообще говоря, такая политическая победа обеспечивала победителям более значительную народную легитимность, чем большинство других постконфликтных режимов. Это также привело их, по крайней мере, приблизило к фундаментальным реформам, нацеленным на внимание к социальной несправедливости, послужившей причиной борьбы. Что изменилось к концу холодной войны, так это замещение социалистических программ более ранних освободительных движений демократическими и ориентированными на рынок программами экономической реформы, продемонстрировавшими новый реализм как ограничение развития в объединенном мире, а также цену, которую нужно заплатить за международную поддержку донора.

С одной стороны, относительная ясность целей развития побеждающих групп, несомненно, облегчила государственную и национальную реконструкцию. Поразительно, что многими явно постконфликтными «историями успеха» руководили прежние революционеры. С другой стороны, изменение их курса от социализации в пользу ориентации на рынок развития определялось элементами порождения характерных политических дилемм. Большинство постконфликтных программ отличаются конкурирующими приоритетами экономической либерализации, социальной справедливости и сокращения бедности, но напряжение между этими приоритетами было особенно высоким там, где социальная справедливость была основным требованием поднявших оружие против государства. Другая область политического конфликта состояла в напряженности между централизованными командными тенденциями многих освободительных движений и требованиями демократической политики и проявлялась (по-разному) в таких странах, как Эритрея, Эфиопия, Намибия, Руанда или Зимбабве.

Войны на почве национальной принадлежности

Четвертыми идут государства, национальному составу или территориальной форме которых бросили вызов войнами на почве национальной принадлежности, как в Боснии, Косово, Шри-Ланке, Руанде или Южному Судану (где Народно-освободительная партия Судана (SPLA) разрывалась между требованиями разграничения и разделения власти и требованиями региональной автономии в пределах неразделенного государства). Такая

национальная борьба часто была направлена также против социальной несправедливости, тем самым обнаруживая те же особенности, что и другие виды трансформационной борьбы. Но нельзя забывать, что конфликты на почве национальной идентификации часто также обострялись национальным большинством (или теми, кто выступал от их имени), повторно заявляющим требования исключительной принадлежности государству; так поступали сингалы в Шри-Ланке, бывшая элита Амхары в Эфиопии, сербы в экс-Югославии или, что следует особо отметить, руандские хутус во время геноцида 1994 года.

Поэтому основные проблемы имеют тенденцию затрагивать в большей степени будущую идентичность государства, чем только его реконструкцию. Возникают следующие спорные вопросы: стоит ли приспосабливаться и если да, то к каким требованиям сепаратистских групп (например, таких, как «Тигры освобождения Тамил Илама» в Шри-Ланке — LTTE); как сделать существующие государственные учреждения более содержательными через разделение власти, конституционные реформы или путем более равноправного распределения преимуществ развития. Даже если государство, в конечном счете, разделено, те же проблемы имеют тенденцию возвращаться, иногда в усугубленной форме, поскольку разделение создает новое национальное большинство, как, например, хорваты или косовцы в экс-Югославии или потенциально шри-ланкийские тамилы в Северной и Восточной Шри-Ланке, многие из которых имеют не больше обязательств по отношению к руководящей политике, чем их прежние угнетатели.

Конфликты на периферии государства

Конфликты, возникающие на национальных перифериях, могут парализовать государственное правление в значительной части страны. Примерами являются изнуряющие конфликты в Кашмире и Пенджаб в Индии, в Северной Ирландии, в Северной Уганде, в регионе Казаманс Сенегала или же вооруженные восстания в Ацех и Западном Ириане в Индонезии. Эти конфликты часто отличаются только степенью проявления от других видов борьбы, касающейся национальной специфики государства, о чем речь шла ранее. Но они обычно не бросают вызов непосредственно существованию государства. И при этом они необязательно являются продуктом недемократического государства. Действительно, во всех примерах, приведенных выше, конфликты произошли или продолжались из-за отказа избранных правительств соответственно отреагировать на требования меньшинства.

В то же самое время, национальным правительствам было выгоднее определить эти конфликты как просто «внутренние» мятежи, таким образом, отклоняя международное давление относительно проведения переговоров и откладывая политические и другие реформы, которые могли бы удовлетворить требования меньшинства. Это означает, что существует риск самоуспокоенности по отношению к назревающим конфликтам, которые, в конечном счете, возникнут, примером чего явились мятеж «Тамильских тигров» (LTTE) в Шри-Ланке в 1970-х и 1980-х годах или восстания в Северной Уганде с середины 1980-х до настоящего времени. Вдобавок к этому, есть тенденция к обострению спорных моментов, например, в Кашмире или Северной Уганде, в связи с поддержкой мятежников правительствами соседних государств. Поскольку государства попытались разрешить конфликты, вопрос государственной реконструкции был менее акцентирован, чем вопросы проведения военных действий против мятежей, политической реформы, «лишения жала» восстания. Подобный подход предполагал реализацию более содержательных форм политики.

Региональный конфликт

Власть некоторых государств была подорвана увеличением комплексов регионального конфликта. События в ДРК — наглядный пример тесной взаимосвязи собственно государственных конфликтов с им подобными в соседних районах — в Великих Озерах и Южной Африке. Другие случаи включают взаимосвязанные конфликты стран союза Мано Ривер в Западной Африке (Либерия, Сьерра-Леоне, Гвинея и связанный с ними Кот-д'Ивуар), конфликты, охватывающие экс-Югославию и Балканы (Woodward, 2003); можно говорить о комплексных связях между войной в Афганистане и опасным положением его соседей; существует взаимозависимость между уже разрешенными конфликтами в Центральной Америке, усугубленными также американскими вмешательствами в регионе. Не все страны, задействованные в таких комплексных конфликтах, имели разрушающуюся государственную структуру или даже конфликты в пределах их собственных границ. Например, соседи ДРК, Ангола, Бурунди, Руанда и сама Уганда перенесли недавние гражданские войны, в то время как в Намибии, Замбии и Зимбабве ничего подобного не происходило.

В таких случаях постконфликтная реконструкция предполагает часто не только региональные действия, но и национальные. Там, где в конфликты оказались вовлечены более широкие региональные конфликтующие структуры, — не говоря о политике глобальной власти, — усилия восстановить государства и преобразовать их управление входят в зависимость от конфликтов, продолжающихся в других государствах; вмешательств соседних правительств и внешних сил; потоков оружия, всего необходимого для конфликта и военных «предпринимателей», проходящих через национальные границы. Таким образом, региональные подходы к построению мира, такие как процесс Лукаси в ДРК, Инициатива стабильности на Балканах, успешные мирные процессы в Контадоре в Центральной Америке, были обязательными предпосылками для государственной реконструкции.

Крах, вызванный внешним вмешательством

Структура некоторых государств оказывается подорванной или разрушенной из-за внешнего вмешательства, военного вторжения или изменения режима. Примерами являются Афганистан, Ирак или ранее (в определенных отношениях) Камбоджа или Никарагуа. У Афганистана была длинная история военных вмешательств со стороны как глобальных, так и региональных сил, начинающаяся с российского вторжения, если не ранее, и продолжающаяся в течение и после операций, проводимых США, по военному отстранению правительства Талибана. Эти вторжения периодически возобновляются и сопровождаются многими годами государственного распада¹⁴. В Ираке коалиция, возглавляемая США, не просто устранила режим Саддама Хуссейна, но и оказалась ответственной за разрушение сильного, хоть и подорванного войной государства, особенно после развала всех вооруженных сил, системы безопасности и аппаратов политической партии Баат. Последующий длительный кризис представлял собой довольно опасное положение, отмеченное существенной долей незаконности, — первоначально со стороны коалиционной временной власти и, с июня 2004 года, — со стороны временного иракского правительства.

¹⁴ Независимо от того, что думают о Талибанах, он, по крайней мере, восстанавливал некоторое подобие государственной власти, хотя и высокой ценой человеческой жизни и отказом от развития.

Фундаментальным приоритетом как в Ираке, так и в Афганистане является не только восстановление государства и его монополии на законное применение силы. Более необходимым видится установление законной общественной власти, достаточно независимой от оккупантов, чтобы завоевать общественное уважение, и достаточно содержательной для получения широкой поддержки от разнообразных этнических и религиозных сообществ каждой страны. Международное сообщество, и в особенности коалиция, возглавляемая США, расцениваются скорее как часть проблемы, а не ее решения. Следовательно, потребность состоит в том, чтобы найти соответствующую исходную стратегию, которая не ухудшала бы опасное положение, а создавала более законную многостороннюю структуру для международной помощи в области реконструкции и государственной реформы. Возложение ответственности за восстановление государств на ООН ни в коем случае не является панацеей и даже может повлечь нежелательные последствия в случае недостаточного исполнения полномочий или если будет зафиксировано, что действия по реконструкции направлены на последующее доминирование США и его западных партнеров. Демократизация и государственная реформа также необходимы, но успех будет возможен только в том случае, если они будут формироваться на основе специфики государства, будут поддержаны им, признаны сильными политическими и социальными силами, включая радикальный ислам, которые появились в результате крушения государства.

Последствия международного вмешательства

Без сомнения, можно было предложить больше идентификационных категорий. В наших рассуждениях в качестве отправного пункта избраны модели столкновения государств с конфликтом, имеющие важные последствия для восстановления мира, государственной реконструкции и определяющие роли международных деятелей. Обобщая, можно прийти к выводу, что существующие сферы действия международного вмешательства весьма разнообразны. Там, где структуры общественной власти были полностью устранены или где длительное безвыходное положение между противоборствующими сторонами стало весьма дорогостоящим, возникает необходимость обращения к международному сообществу. Государства, которые сохранили в определенной степени свою целостность, стали настороженно относиться к международному участию, часто видя в нем угрозу своему суверенитету, — особенно, если они представляют основную региональную власть со своими собственными правами. Примерами являются Индия в Кашмире, Китай в Тибете, Израиль в Палестине или Индонезия в Ачех. Если же государству не удалось сохранить свою целостность, большое значение приобретает тот факт, распалось ли государство по внутренним причинам или в результате внешнего вмешательства. Последнее почти неизбежно определяет де-факто иностранные власти и даже международные организации как конфликтующие стороны, что усложняет их деятельность в качестве легитимных нейтральных посредников, которые должны быть в состоянии разрешить конфликт.

Восстановление государства, восстановление нации.

Демократия и развитие

Внешняя поддержка была направлена не только на восстановление государства, но также и на его реформирование. Проблема заключается в том, что реформа имеет тенденцию быть определенной во временных рамках, продиктованных основными спонсо-

рами и международными организациями; приоритетной остается формула: либеральная демократия, хорошее правление и экономическая либерализация. Хотя сами по себе элементы этой формулы желательны, весь пакет и содействующие его продвижению или навязываемые извне методы, имеют тенденцию препятствовать фундаментальному пересмотру прежнего мнения, необходимого постконфликтному государству по его природе и согласно целям его политической власти.

Такой пересмотр прежнего мнения должен включать четыре параллельные, но взаимообусловленные направления:

- *Переосмысление и воссоздание самого государства*, что предполагает обеспечение в максимально возможной степени законной общественной власти, создание функционирующего государственного аппарата, а также институтов эффективной и ответственной безопасности и правопорядка. Восстановление административной способности, так же как и монополия государства на вооруженные силы, безопасность и полицейские функции, безусловно, жизненно необходимо. Но восстановление законности государственных учреждений не менее значимо, поскольку их полномочия были подорваны деспотичным правлением, государственным насилием и нарушением прав человека.
- *Содержательное восстановление нации* нацелено на воссоздание национального гражданства на более содержательной основе, что предполагает признание и уважение религиозных, этнических, гендерных и других социальных различий. Вопросы — каким образом осуществить поставленные задачи, стоит ли придавать значение общим правам или разделению власти и предоставлению законного статуса культурным различиям — лучше всего оставить для национального диалога и обсуждения.
- *Демократизация на всех уровнях общественной власти* предполагает не просто формальное воссоздание точных копий западных либеральных демократических учреждений, но в более широком смысле — актуализацию ответственности правительства перед народом и признание голоса гражданина на всех уровнях политической власти. Такая демократизация требует не только соответствующих действий демократических учреждений, но также и развитие демократической политики в целом (Luckham, Goetz, Kaldor, 2003).
- *Создание развивающегося государства*, способного обеспечить соответствие внешней помощи национальным приоритетам, создать альтернативы предыдущей экономике военного времени, предоставить гражданам основные услуги и последовательными действиями облегчить устойчивый рост и развитие. Вопрос, как лучше это осуществить — путем ли расширения свободных рынков и ограничением роли государства, — должен рассматриваться как эмпирическая проблема и решаться исходя из национальных обстоятельств, а не на основе позиций наиболее важной приоритетности.

Возникла естественная тенденция расставить по приоритетам первое и, в некоторой степени, четвертое из этих направлений: восстановление государства, развитие способности гражданского общества осуществлять руководство государством, обеспечение государством безопасности граждан и предоставление им основных услуг, а также осуществление управлением развития и рыночной экономикой. Все эти цели, конечно, крайне важны. Но сосредоточения на государственном и экономическом восстановлении недостаточно, особенно там, где возникли существенные проблемы, такие, как нестабильное недемократическое функционирование существующих государств, непра-

вомерные действия правящих элит, вызов многоэтническим обществам государств отдельными группами с их собственными концепциями легитимности государства и целями политики. Как упоминалось ранее, многократные уровни политической власти сосуществуют с государством и могут действительно заслонить его, особенно во время конфликтов. Важно распознать их, основываться на них и убедиться, что они поддерживают государственную власть, а не ниспровергают ее.

Восстановление нации было одним из центральных принципов деколонизации. Особенно эта тенденция характерна для начала 21-го столетия, когда конфликты обострили этническую и другие виды поляризации, подорвали хрупкую обоснованность гражданства в «воображаемых сообществах», которые мы называем нацией-государством. Международное сообщество имело тенденцию сосредоточиваться на мерах разделения власти и разработке конституционных структур, чтобы диктовать всем основным группам свою волю в политическом процессе и экономике и минимизировать запрет и маргинализацию, которые вынуждают группы поднимать оружие против государства (Harriss, Riley, 1998; Ghai, 1998; Luckham, Goetz, Kaldor, 2003). Создание конституции — рискованная попытка. Она может активизировать деятельность оппозиции, как это было в Ираке, если международное сообщество или оккупационные силы будут явно вмешиваться в этот процесс; либо если этот процесс недостаточно содержателен; либо если он не основывается на политических реалиях. Создание атмосферы доверия среди разделенных сообществ и восстановление социальных преимуществ доверия между религиозными и этническими сообществами или кланами может тактично поощряться сверху.

Демократизация приобрела дурную славу в результате вмешательства западных держав и международных организаций. Кроме того, демократия не является верным решением конфликта, как часто предполагается. В принципе, она составляет альтернативу насилию, поощряя решение споров через политический процесс. Но практически демократические учреждения часто оказывались не в состоянии решить конфликты и в некоторых случаях даже ухудшали их (Stewart, O'Sullivan, 1999; Luckham, Goetz, Kaldor, 2003).

Законность является ключевой позицией в построении мира, воссоздании общественной власти и решении споров через политический процесс. Следовательно, демократия и выборы должны быть обязательно включены в практически каждое мирное соглашение и программу постконфликтного восстановления. Но нельзя считать само собой разумеющимся тот факт, что демократия будет устойчивой, что она будет поддерживать восстановление, а не мешать ему, или что она будет способствовать разрешению конфликта. Следовательно, следует обратить особое внимание на ряд положений:

- *Вопросы процесса и следствия:* выбор времени и управление выбором в избрании ряда элементов построения мира, включая восстановление безопасности; планирование создания конституции и ее содержания; гарантия того, что процесс демократизации будет проводиться и руководиться локально, а не навязываться извне (Bastian, Luckham, 2003).
- *Обеспечение как можно большей содержательности процесса демократизации и демократических учреждений для всех групп в обществе и на всех уровнях политической власти.* Большинство постконфликтных программ является пустыми словами по отношению к укреплению гражданского общества и потребности в политической и административной децентрализации. Приведение в жизнь этих принципов — совсем другой вопрос, особенно если есть диапазон социальных сил и политических групп (таких как этнические националистические партии или религи-

озные экстремисты), чьи взгляды на построение мира или демократизацию сомнительны или враждебны.

- *Пристальное внимание к разработке демократических институтов.* Даже разработанная наилучшим образом конституционная и институциональная структура не могут гарантировать устойчивой демократии или решения конфликтов, хотя и способны помочь этому. Тем не менее, обратный процесс предельно ясен — плохо разработанные структуры могут повредить демократии в институционализации социальных подразделений, политизировать этнические и другие самобытности и даже породить насилие (Luckham, Goetz, Kaldor, 2003).
- *Воплощение в жизнь демократической политики и демократической политической культуры; обеспечение устойчивости демократических учреждений.* Демократическая политика должна развиваться снизу. Этот процесс может быть поощрен донором или поддержан международными неправительственными организациями, но такая поддержка может одинаково задушить местные инициативы или потерпеть неудачу в создании диалога с народными группировками (такими как этнические, националистические или религиозные политические партии), которые в состоянии разрушить демократию, так же как и создать ее¹⁵.

Политические дилеммы международного вмешательства

Новейшая история изобилует примерами неумелых или политически спорных международных вмешательств, а также неудавшихся или застопоренных национальных реконструкций.

Еще один важный этап — остановка процесса обучения или его неполнота, — через который прошли различные субъекты международного сообщества, что позволило им осознать свои ограничения и недостатки и найти нормы хорошей или, по крайней мере, лучшей практики¹⁶. Лучшие из экспертиз по этим вопросам детальные и жесткие в критических анализах. Несмотря на это, их рекомендации имеют тенденцию к адаптации на общем уровне. Они не обращаются к скрытым политическим и экономическим программам международных, и особенно военных, вмешательств. В них мало полезного говорится о тенденциях главных мировых держав и международных чиновников на Севере и национальных правительств и зачинщиков конфликта на Юге к изменению политики и методов. В них не рассмотрены различные ситуации, где цели международных субъектов могут быть

¹⁵ Поучителен пример Боснии, см.: Chandler (1999).

¹⁶ Недавние примеры включают исследования вопиющих неудач международного сообщества в Сомали и Руанде (о Сомали см. Sahnoun (1994), Clarke и Herbst (1997); о Руанде — Adelman и Suhrke (1996), Вудворда (1997), Курегман (2001), и Jones (2001)); Отчет Brahimi в ООН о международном миротворчестве (Организация Объединенных Наций 2000) и другие исследования выводов миротворческих операций (CSDU 2003); Нормативы DAC/ОЭСР по оказанию помощи предотвращают ожесточенный конфликт (Организация экономического сотрудничества и развития — ОЭСР — OECD 2001); серия политических дебатов в издании «Disasters» о потребности улучшения координации политики донора и последовательности в чрезвычайных ситуациях; множество поддерживаемых донором методологий для оценок конфликта и «чувствительной к конфликту» помощи развития (ДМР (DFID) 2002a); структуры оценки хорошей практики в управлении сектором безопасности (ДМР (DFID) 2002b и Бол и др. 2003); и критические анализы военного вмешательства коалиции, управляемой США в Ираке, особенно Военным колледжем сухопутных войск США (Record и Terrill, 2004), что является малой долей по сравнению с вмешательством во Вьетнаме.

взаимно не согласованы или противоречить целям национальных организаторов непосредственно в постконфликтных государствах.

Действительно, очень трудно разработать широко применимые модели хорошей практики — сделать соответствующий выбор между, например, досрочными выборами и установлением минимальной безопасности; между гарантированием вооруженным группам некоторой доли в мирном процессе и уполномочиванием гражданского и политического общества; между универсальными и более культурно определенными концепциями прав человека; между национальным примирением и постконфликтной справедливостью. Использовать другие предлоги — значит показать высокомерное игнорирование сложности проблем и реальных конфликтов.

Модели хорошей практики являются еще более сложными для применения, чем для создания. Введение в действие таких моделей влечет трудности и противоречия в международном контексте, в рамках которого они преднамеренно игнорируются или ниспровергаются как главными международными субъектами, так и теми, кто руководит насильем в развивающемся мире, с целью получения прибыли, политического преимущества или преследования политических программ. Подходящим примером является ход, предпринятый американским и британским правительствами, которые не только управляли разведкой, чтобы оправдать военное вмешательство в Ираке, но также и проигнорировали рекомендации собственных вооруженных сил и учреждений безопасности относительно проблем постконфликтной реконструкции. Эти рекомендации были более реалистичными и основанными на лучшем понимании событий, чем политические действия Коалиции. По мнению некоторых аналитиков Военного колледжа сухопутных войск США, например, вмешательство в Ираке было, с одной стороны, военной победой, но с другой — стратегическим и политическим провалом (Echeverria, 2004: 13-14), частично потому, что не были учтены результаты сложных исследований по проблемам постконфликтной реконструкции, изданные перед вторжением (Crane, Terrill, 2003).

Кроме того, модели хорошей практики неизменно недооценивают противоречия вмешательства. Международное сообщество должно было держаться между Сциллой слишком тяжелого вмешательства и Харибдой дозволенного растравливания конфликтов и неудачей локально направленных усилий по восстановлению мира. Это привело к первой крайности в Боснии, Косово и тем более Ираке. В Сомалиленде возникли другие крайности — неудача своевременного или эффективного способа предотвращения конфликтов в Руанде и Сомали и нежелание признать и поддержать отечественный процесс построения мира, реконструкцию и демократизацию снизу.

Более плодотворной видится задача не создания политических рекомендаций, основанных на общих принципах, а осознания и анализа спорной и противоречивой природы конфликта и постконфликтной реконструкции, что позволит идентифицировать некоторые общие политические дилеммы (Блок 1).

Блок 1. Некоторые политические дилеммы постконфликтной реконструкции

Международное вмешательство: окончание войны и построение мира?

- 1 Многосторонние действия через ООН и региональные учреждения против односторонности большой державы и «желаемой коалиции».
- 2 Международный гуманитарный закон и права человека против боевой эффективности («побеждать игра»).



- 3 Развитие и глобальное правосудие против опасений глобальной безопасности (например «война против террора»).
- 4 Отдельные задачи, чувствительные к национальным контекстам, против «универсального для всех случаев» проекта.
- 5 Устойчивый мир против удобных исходных стратегий.

Воссоздание государства и общества

- 1 Первоочередность безопасности против народного согласия и избирательной легитимности.
- 2 Целостный, стратегический подход против деления на проблемы экономики, безопасности и управления.
- 3 Восстановление государства «сверху» против восстановления консенсуса (и гражданского общества) «снизу».
- 4 Отключение «помех» и пр. открытию политического пространства для диалога.
- 5 Заключение сделок с военачальниками, этническими националистами, религиозными экстремистами против уполномочивания гражданского и политического общества.
- 6 Национальное примирение против ответственности за нарушения прав человека (проблема безнаказанности).

Конституционный проект и политическая реконструкция

1. Внешне финансируемые действия против национального создания конституции.
2. Формальный процесс против управляемого процесса создания конституции, основывающийся на политическом и гражданском обществе.
3. Западный либеральный подход против альтернативных моделей демократической практики.
4. Импортированные конституционные модели против учреждений, основанных на национальной культуре и опыте.
5. Юридический универсализм и универсализм прав человека против альтернативных концепций прав и гражданства.
6. Демократические учреждения (например, проект избирательных систем) против демократической политики и построения консенсуса.
7. Разделение власти между различными группами против общего гражданства и равных прав.
8. Разделение власти против государства эффективного развития.

Восстановление государственной способности осуществлять развитие

1. Управление международными переходными властями против приоритетов национальных организаторов.
2. Гуманитарная помощь против долгосрочной помощи развития.
3. Стратегическое размышление о долгосрочных целях против оперативных приоритетов восстановления служб и общественного управления.
4. Последовательность политики среди агентств донора против приоритетов национальных организаторов.



5. Экономическая стабилизация и регулирование против долгосрочного устойчивого развития.
6. Надежда на неправительственные организации на поставки услуг против восстановления государства и местной управленческой способности.

Преобразование сектора безопасности

1. Установление приоритетов безопасности против построения мира и согласия.
2. Сильное влияние структур международной безопасности против восстановления национальных вооруженных сил и сил безопасности.
3. Человеческая безопасность против безопасности государства и режима.
4. Установление приоритетов полиции, правосудия и общественного порядка против военной безопасности.
5. Восстановление существующих военных учреждений и учреждений безопасности против старта с нуля.
6. Восстановление государственных учреждений безопасности против признания местных милиций, линчевателей и других негосударственных вооруженных организаций.
7. Рассмотрение разоружения, демобилизации и реинтеграции как технического процесса против предоставления определенной политической альтернативы экс-воюющим сторонам.
8. Сокращение вооруженных сил и расходов на безопасность против инвестиций в безопасность и общественный порядок.
9. Прозрачность и демократическая ответственность против скрытности и государственной безопасности.

Определение параметров этих дилемм в Блоке 1 полностью отражает точку зрения международных демократических Макиавелли¹⁷ (прототипичными личностями могли бы быть, скажем, Кофи Аннан, Мохаммед Сахнун, Лақдар Брахими или даже Клэр Шорт), считающих приемлемым международное гуманитарное вмешательство, нацеленное на восстановление постконфликтных государств на более демократической, содержательной и эволюционной основе. Другие субъекты, не менее популярные разнообразные деятели непосредственно в постконфликтных странах, могли бы изложить множество других дилемм, содержащих ряд общих элементов. И при этом нельзя забыть, что при перетягивании одного или другого конца каждого набора политических решений, существует тенденция к реализации более сильных интересов, состоящих в трансформации принципов таким образом, чтобы поддержать каждый отдельный случай.

Следовательно, каждый набор политических решений должен быть открытым для диалога и пересмотра. Иногда должны осуществляться прозрачные обмены между столкнувшимися принципами или противостоящими политическими и социальными интересами. В других случаях может быть предоставлено больше пространства для преобразования конфликта: творческих политических решений очевидных дилемм, потенциальной сопряженности среди кажущихся противоположными принципов. Политика безопасности, основанная на способности проникновения в суть и сглаживающая военную угрозу, может быть установлена лучшим образом в глобальном контексте (через широкое международное согласие) и в национальном — законными и демократически

¹⁷ О демократическом макиавелизме см.: Bastian, Luckham (2003).

ответственными общественными властями, а не государственными интересами, максимальным силовым воздействием и государственной тайной.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Adelman, H., and A. Suhrke (eds.) (1996), *Early Warning and Conflict-Management*, Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
- Ahmed, I. I., and R. H. Green (1999), "The Heritage of War and State Collapse in Somaliland", *Third World Quarterly* 20 (1).
- Annan, K. (2002), *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary General*, New York: United Nations.
- Ball, N. (2001), "Transforming Security Sectors: the IMF and World Bank Approaches", *Journal of Conflict, Security, and Development* 1 (1).
- 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.
- 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.
- 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.
- Chandler, D. (1999), *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, London.
- Clarke, W. and J. Herbst (eds.) (1997), *Learning from Somalia: the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Westview, Boulder CO.
- 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).
- Collier, P., et al. (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank, Washington D.C.
- Conflict, Security, and Development Unit (CSDU) (2003), *A Review of Peace Operations: a Case for Change*, International Policy Institute, King's College London.
- 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).
- 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.
- Doornbos, M. (2002), "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections", *Development and Change* 33 (5).
- 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.
- Duffield, M. (2001), *Global Governance and the New Wars*, Zed Press, London.
- Echeverria, A. J. (2004), *Toward an American Way of War*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle PA.
- Farah, A. Y., and I. M. Lewis (1997), "Making Peace in Somaliland", *Cahiers d'Etudes Africaines* 146.
- Fearon, J. D., and D. D. Laitin (2003), "Ethnicity, Insurgency and Civil War", *American Political Science Review* 97 (1).

- Ghai, Y. (1998), "Decentralisation and Accommodation of Ethnic Diversity" in Crawford Young (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy: a Comparative Enquiry*, Macmillan, Basingstoke.
- 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].
- Harriss, P., and B. Reilly (eds.) (1998), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, International IDEA, Stockholm.
- Hularas, A. (2002), "The Viability of Somaliland: Internal Constraints and Regional Geopolitics", *Journal of Contemporary African Studies* 20 (2).
- International Commission on State Sovereignty (ICISS) (2001), *The Responsibility to Protect* International Development Research Centre, Ottawa.
- Johnson, C. (2000), *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, Time-Warner, London.
- Jones, B. D (2001), *Peace-making in Rwanda: the Dynamics of Failure*, Lynne Rienner for the International Peace Academy, Boulder CO.
- Kaldor, M. (1999), *New and Old Wars*, Polity Press, London.
- Kaldor, M., and R. Luckham (2001), "Global Transformations and New Conflicts", *IDS Bulletin* 32 (2), Brighton: Institute of Development Studies.
- Koonings, K., and D. Kruijt (1999), *Societies of Fear: the Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Zed Press, London.
- Kuperman, A. J. (2001), *The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda*, Brookings Institution, Washington DC.
- Lemarchand, R. (2001), *The Democratic Republic of the Congo: from Collapse to Potential Reconstruction*, Occasional Paper, Centre for African Studies, Copenhagen.
- Luckham, R., et al. (2001), "Conflict and Poverty in Africa", *IDS Working Paper 128*, Institute of Development Studies, Brighton.
- 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.
- 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.
- Mubarak, J. A. (1997), "The 'Hidden Hand' Behind the Resilience of the Stateless Economy of Somalia", *World Development* 25 (12).
- Nafziger, E. W., and J. Auvinen (2002), "Economic Development, Inequality, War, and State Violence", *World Development* 30 (2).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001), *Helping Prevent Violent Conflict. The DAC Guidelines*, OECD, OECD.
- Ottaway, M. (1995), "Democratisation in Collapsed States" in W. I. Zartman (ed.), *Collapsed States*, Lynne Rienner, Boulder CO.
- Ottaway, M. (2002), "Rebuilding State Institutions in Collapsed States", *Development and Change* 33 (5).
- Parekh, B. (1994), "The Cultural Particularity of Liberal Democracy" in D. Held (ed), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parekh, B. (1997), "Rethinking Humanitarian Intervention", *International Political Science Review* 18 (1).

- Record, J., and W. A. Terrill (2004), *Iraq and Vietnam: Differences, Similarities and Insights*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle PA.
- Sahnoun, M. (1994), *Somalia: the Missed Opportunities*, US Institute of Peace, Washington DC.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Stedman, S. J. et al. (2002), *Ending Civil Wars; the Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner for the International Peace Academy, Boulder CO.
- 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.
- UK Department for International Development (DFID) (2002a), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, DFID, London.
- UK Department for International Development (DFID) (2002b), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, DFID, London.
- 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.
- Woodward, D. (1997), *The IMF, the World Bank, and Economic Policy in Rwanda: Economic, Social and Political Implications*, OXFAM Commissioned Paper.
- 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.

О мерах по обеспечению постконфликтной безопасности

Сурен Дж. Серайдарян

Введение

В этой статье будут рассмотрены компоненты, необходимые в любых мероприятиях по обеспечению постконфликтной безопасности, разрешенные Хартией Организации Объединенных Наций. В зависимости от того, осуществлялись ли данные меры в ходе миротворческих операций ООН региональной организацией, субрегиональной организацией или многочисленными партнерами, намечается ряд проблем, требующих разрешения для сохранения устойчивости мира и безопасности. К таковым относится не только обеспечение физической безопасности, но также и разоружение, демобилизация и реинтеграция; учреждение верховенства права и оказание помощи правосудию переходного периода. Главный аргумент разрешения проблем весьма прост: мир — это не отсутствие войны, а демократия — это не проведение выборов.

Физическая безопасность

Учреждение физической безопасности на рассматриваемой территории обязательно будет иметь первостепенное значение при международном вмешательстве. Независимо от того, какая глава Хартии ООН — VI или VII — разрешает проведение операции, данные действия должны положить конец насилию и гарантировать безопасность как персоналу, так и гражданскому населению.

Конечно, достижению физической безопасности способствуют, прежде всего, прекращение огня или заключение мирного соглашения — меры, поддерживаемые миротворческими операциями. Такое соглашение определяет легитимность операции среди противоборствующих сторон, что не обязательно может достигаться полномочиями Совета безопасности ООН, поскольку может рассматриваться как указание извне. Прекращение огня или мирное соглашение — меры, за которые подписавшиеся стороны несут ответственность.

Один из значимых компонентов в таком соглашении — учреждение комитета контроля над прекращением огня, состоящего из представителей противоборствующих сторон и международного сообщества. В Либерии, например, Всестороннее Мирное соглашение в августе 2003 года учредило Объединенный комитет контроля с военными представителями трех фракций и Миссии ООН в Либерии (МООНЛ — UNMIL). Комитет, возглавляемый Командующим МООНЛ, оказался очень полезным инструментом под-

держания диалога, нахождения точек соприкосновения с фракциями, получения необходимой информации и, что наиболее важно, в коллективном контроле прекращения огня и документировании любых нарушений.

Разоружение, демобилизация и реинтеграция

Хотя прекращение огня прежними враждующими фракциями положит конец насилию, оно не обязательно принесет устойчивый мир. Поэтому еще одним — и решающим — компонентом мирного соглашения является разоружение, демобилизация и реинтеграция прежних воюющих сторон, или РДР (DDR). Программы РДР теперь все чаще включаются в мандаты миротворческих операций. Разоружение влечет за собой сбор и утилизацию оружия и боеприпасов, в то время как демобилизация — процесс, сокращающий численность вооруженных сил или влекущий их полное расформирование. Цель процесса демобилизации — разрушение командной структуры воюющей стороны. В случае успешной демобилизации отдельные «борцы» прекращают быть воюющими сторонами и начинают осознавать себя как о гражданских лиц.

Далее — этап реинтеграции программы РДР, бросающий намного больший вызов, чем этапы демобилизации и разоружения. Реинтеграция в этом контексте означает социально-экономическое включение экс-воюющих сторон в сообщества. Если прежним «борцам» не предоставят средства к существованию, то они, наиболее вероятно, станут жертвой «риторики третьего лишнего», включая военачальников, которые могут обещать благосостояние в обмен на возвращение к оружию.

Но как возможно воссоединить прежние воюющие стороны, если нет соответствующей государственной структуры, если сообщества разрушены, а уровень безработицы колеблется в пределах 70-80 %, что характерно для постконфликтных стран?

В постконфликтном обществе создание возможностей в области трудоустройства становится решающим компонентом в мирном процессе. Не только экс-воюющие стороны, но и другая незанятая молодежь должны найти жизнеспособные альтернативы вражде и мародерству. Следовательно, крайне важно, чтобы проекты реинтеграции были своевременными, хорошо финансируемыми и соотношенными с планированием развития.

Но на сегодняшний день, этап реинтеграции, во многих случаях, был отделен международным сообществом от этапов разоружения и демобилизации. Разоружение и операции демобилизации включены в мандаты по поддержанию мира и поэтому больше финансируются через бюджет миротворческих операций, реинтеграция же зависит от добровольных вкладов. Как свидетельствует пример предыдущих операций в Сьерра-Леоне и в настоящее время в Либерии, это привело к значительным задержкам и пробелам в программе РДР, что провоцировало волнения среди экс-воюющих сторон.

На это разъединение срочно следует обратить внимание, поскольку оно может пагубно повлиять на будущие мирные процессы. Нужно серьезно рассмотреть возможность включения финансирования для полной программы РДР в бюджет будущих миротворческих миссий.

Верховенство права

В данной статье мы предполагаем доказать, что устойчивый мир требует большего, чем просто физическая безопасность. Серьезная попытка мирного развития общества включает экономический аспект. Кроме того, экономическое развитие требует реформы

управления, искоренения коррупции и создания демократических учреждений. И для этого необходимо верховенство права.

Уничтожение верховенства права в кризисных странах привело к ситуации, когда насилие, произвольные убийства и нарушение прав человека проходят безнаказанно, что, в свою очередь, приводит к правосудию толпы и общему беззаконию. Когда людей могут беспорядочно лишать жизни и имущества, они боятся «инвестировать» будущее. А без «инвестиций» — будь то посевная будущего сезона, отправление детей в школу, покупка оборудования для бизнеса или присоединение к группе гражданского общества — не может быть никакого развития.

Мы нуждаемся в полиции, которая может предотвратить преступление и отдать правонарушителей под суд. Мы также нуждаемся в системе юридических учреждений с судами, которые могут судить обвиняемых преступников, и системе дисциплинарных наказаний, способной осуществить гуманное содержание осужденных. Должна также существовать система по правам собственности и юридические каналы для урегулирования спора. И чрезвычайно важно, чтобы за всей структурой верховенства права наблюдали демократические лидеры, а должностные обязанности соответствовали международно-правовым нормам и признавали права человека. Пока есть общественное доверие к таким учреждениям, будут и основания для мира и демократии.

Как показал опыт международного сообщества в Боснии, Хорватии, Сербии и Гаити, подход к проведению выборов без достаточно разработанной системы привел не к демократии, а скорее к повторному усилению предыдущего коррумпированного и деспотичного лидерства.

Осуществление интегрированной стратегии верховенства права

МООНЛ была первой Миссией ООН, которая начала осуществлять интегрированную стратегию верховенства права. Как заместитель специального представителя Генерального секретаря в Либерии, автор этой статьи работал в различных сферах миссии, чтобы последовательно актуализировать верховенство права: реструктурирование и подготовка новой полицейской службы, выработка профессионализма судебной власти, подготовка штата учреждений дисциплинарного наказания; контроль над соблюдением прав человека.

Этот интегрированный подход позволил нам обращаться к таким проблемам, как правосудие по вопросам несовершеннолетних на всех этапах — начиная с ареста, задержания полицейскими и предъявлением иска, заканчивая слушаниями в суде и арестом несовершеннолетнего. Мы пришли к выводу, что жизненно необходимым является включение миротворческими операциями интегрированного подхода к верховенству права, поскольку это — бесценный инструмент в построении мира.

Реструктурирование полиции (и армии)

В этом пункте нужно отметить, что в отношении реструктурирования полиции — так же как и армии — крайне важно, чтобы старые структуры были полностью устранены, а чтобы новые учреждения строились свежими силами новичков, отобранных путем открытого и прозрачного процесса и в соответствии с согласованными стандартами. В этом процессе не следует акцентировать различия пола, этнической и географической принадлежности.

Хотя представители бывшей армии и полиции приветствуются во вновь созданных структурах, тем не менее, они должны пройти те же процедуры отбора и проверки, что и новички. Чтобы облегчить экономические трудности и предотвратить беспорядки, важно предусмотреть определенную систему пенсий для тех, кто прослужил много лет, но не может быть квалифицирован для службы в новых учреждениях.

Важно подчеркнуть, что все постконфликтные мероприятия безопасности должны быть прагматическими. В Либерии, например, чтобы избежать пустот при внедрении в жизнь определенных законов, МООНЛ было принято решение использовать существующую полицию в качестве временной, пока должным образом будет подготовлено достаточное количество новичков. Поэтому внутренние кандидаты, пройдя проверку по фактам нарушения прав человека в прошлой деятельности, были отобраны и подготовлены как временная полицейская служба.

Еще один пример: в связи с общим низким уровнем образования в стране, вероятно, возникнет потребность принимать на работу персонал с более низким уровнем образования, чем хотелось бы. В таком случае необходимой частью профессионального обучения будет общее образование.

Правосудие переходного периода

Учреждение верховенства права после периода ожесточенного конфликта — чрезвычайно острая проблема, поскольку недавно разрешенный конфликт предполагал широко распространенные нарушения прав человека, нарушения гуманитарных норм и содействие безнаказанности. Но когда страна пытается преодолеть ужасное прошлое, это прошлое должно быть полностью извлечено через адекватное исследование и восстановление правды.

Многие могут выступить против пересмотра новейшей истории, наполненной болью. Они скажут, что такое исследование может отрицательно повлиять на исследование мира, нарушить временную политическую стабильность, привести к возобновлению военных действий и вызвать нежелательное психологическое страдание. Они утверждают, что для молодежи, в частности, полезно забыть прошлое. Однако в противовес этим аргументам были поставлены другие: во-первых, мы не можем изменить прошлое, но мы можем вместе создать лучшее будущее. Во-вторых, как сказал Джордж Оруэлл, «кто управляет прошлым, управляет будущим». Поэтому важно, чтобы в процессе воспоминания были задействованы как можно больше мнений. В-третьих, восстановление правды будет, на наш взгляд, содействовать примирению. Наконец, важность признания неправильных действий и нарушений, а также раскрытия правды обычно изображается как исцеление для жертв или оставшихся в живых. Травмы прошлого не исчезнут от того, что их игнорируют.

В отношении нарушений прав человека решения, принятые любым переходным правительством, должны учитывать специфические особенности социальной и политической среды, в которой они функционируют. Они должны стараться немедленно либо создать комиссии по восстановлению достоверности и примирения, либо назначить судебное разбирательство, либо и то, и другое. «Простить и забыть» — всегда заманчивое решение — но рано или поздно это окажется не только бесполезным, но даже вредным. Есть две главные потребности, которые будут удовлетворены благодаря воспоминанию: потребность учиться на несчастьях, чтобы не повторить их, и потребность гаран-

тировать, что память тысяч бесконечно ценных человеческих жизней не просто вычеркнута из истории.

Заключение

В заключение хочу отметить: для того, чтобы мир был устойчивым, а демократия крепко укоренилась, должны произойти несколько процессов. Такими являются физическая безопасность, разоружение, демобилизация и реинтеграция прежних воюющих сторон; учреждение верховенства права и тщательное исследование злоупотреблений и нарушений, совершенных во время конфликта.

Должно быть акцентировано нечто важное, о чем упоминается во всей статье, а именно: для того, чтобы мирный процесс имел шанс быть успешным, в него должны быть искренне вовлечены воюющие стороны. Постконфликтные мероприятия безопасности могут быть отлично распланированы и разложены, но если не будут привлечены люди, которым они, как предполагается, должны помогать, то мероприятия будут неэффективны. Самым большим вызовом международному сообществу является привлечение всех организаторов (прежние фракции, гражданское общество, лидеров переходного периода) на каждом этапе реорганизации.



ЧАСТЬ II

**Обзор недавних
вмешательств**

Управление общественной безопасностью в постконфликтном Афганистане: вызовы местному самоуправлению

Ричард Понзио

Резюме

После холодной войны международные субъекты начали процесс реформирования и демократизации сектора безопасности в затронутых конфликтом обществах, что явилось центральным компонентом миротворческой стратегии. Без демократического контроля предполагаемые гаранты безопасности продолжают рассматриваться как самая большая угроза. Когда Международные силы содействия безопасности (МССБ — ISAF) начали свои действия в Афганистане 20 декабря 2001 года, после вмешательства коалиции, руководимой ООН, международное сообщество признало, что усилия по реконструкции страны зависели от состояния в ней мира. МССБ, однако, был создан только как временная мера, чтобы обеспечить уверенность и время, необходимое для создания местного сектора безопасности. Соглашение по временным мерам в Афганистане до создания постоянных правительственных учреждений от 5 декабря 2001 года гласит, что ответственность за обеспечение безопасности в Афганистане, в конечном счете, лежит непосредственно на жителях страны.

Была проведена экспертиза условий, с которыми столкнулись международные субъекты в процессе оказания помощи местному общественному управлению безопасности в Афганистане после более чем двух десятилетий конфликта. Данная статья предоставляет практические рекомендации для правительств и организаций, вовлеченных в процесс усовершенствования управления сектором безопасности после войны. Несмотря на неблагоприятную обстановку, исходно медленное начало, вместе с необузданной местной «политикой покровительства» в пределах сектора безопасности и супердержавы, озабоченной более узкой стратегической целью «войны с террором», — некоторый прогресс был достигнут. Тем не менее, многое еще предстоит сделать. Более того, теперь требуется больше инвестиций в общественное управление безопасностью Афганистана, чем если бы с самого начала было уделено надлежащее политическое внимание и предоставлены средства — как финансовые, так и технические — на преобразование этого жизненно важного сектора. Кроме того, потенциально изменчи-

вое столкновение между старыми и новыми формами власти в отношении сил безопасности должно быть умело урегулировано через множество инициатив, включая i) меры по «размещению» отобранных сотрудников милиции в демократических учреждениях управления, ii) меры по улучшению местной координации среди различных компонентов управления общественной безопасностью стратегии реформы, iii) принудительное применение строгих квот для обеспечения равного этнического представительства в учреждениях общественной безопасности, iv) непосредственное вовлечение сообществ в укрепление учреждений управления общественной безопасностью, v) расширение процесса разоружения, демобилизации и программы реинтеграции незаконных вооруженных группировок, кроме афганских сил милиции.

Введение

Наряду с чрезвычайным уровнем бедности, широко распространенная политическая несправедливость и социальные запреты подпитывали опасное положение и способствовали возникновению ожесточенного конфликта на протяжении двух прошлых десятилетий в Афганистане. Давнишний конфликт создавал условия для процветания терроризма в стране и в соседнем регионе. Постоянная угроза со стороны террористических элементов в очень изменчивой среде безопасности предопределила вмешательство коалиции ООН в Афганистане 7 октября 2001 года, что явилось сильным международным ответом на первопричины терроризма, бедности и плохого управления в этой стране. В центре миротворческой стратегии международного сообщества находится Боннское соглашение¹, определяющее ориентиры для первого этапа политического процесса по созданию местной демократической системы правления.

Тогда как некоторые комментаторы утверждают, что поощрение демократических учреждений в Афганистане — нереальная и ошибочная часть программы реконструкции страны², международное сообщество придерживается противоположного мнения: люди Афганистана никогда не будут видеть прочного мира и общественной безопасности, не имея основных открытых и ответственных учреждений правления. В частности, полиция, вооруженные силы, судебная власть и другие учреждения безопасности (как установленные законом, так и ненормативные) должны подлежать строгому демократическому гражданскому контролю. Реформирование сектора безопасности (РСБ — SSR) предполагает обязательное формирование основы для продвижения большинства других областей реконструкции. Главные международные доноры и Организация Объединенных Наций способствовали развитию этой области как национально приоритетной.

Цели данной статьи: определить международных субъектов, поддерживающих восстановление сектора безопасности Афганистана, осветить значимые компоненты принятой стратегии, принципы разделения обязанностей между международными и местными субъектами и рассмотреть ход демократического развития. Особое внимание мы уделяем оцениванию интеграции всех вооруженных групп в официальные силы безопасности посредством Объединенного органа координации, основанного в январе 2002 года с целью обеспечения тесного сотрудничества Временного правительства, МССБ и

¹ Соглашение о временных мероприятиях в Афганистане до восстановления постоянных правительственных учреждений, подписанное 5 декабря 2001 года в Бонне, Германия.

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

Организации Объединенных Наций. Это повлекло проведение в ООН большой демобилизации (управляемая ООН Программа развития с основной финансовой поддержкой из Японии), также были приложены определенные усилия со стороны США (с поддержкой из Франции и Великобритании) для создания новой афганской Национальной армии. Далее исследование оценивает проводимые немцами многосторонние мероприятия по созданию, подготовке и поддержанию (моральному и материальному) афганской национальной полиции. Наконец, согласно требованию Боннского соглашения относительно создания Судебной Комиссии и независимой Комиссии по правам человека, мы анализируем усилия, приложенные ООН и рядом стран — Италией, Канадой, Великобританией — по подготовке действующего правосудия, осуществлению правового воспитания и утверждению прав человека.

Проведенный нами анализ позволил определить самые сложные общественные проблемы безопасности, стоящие перед Афганистаном сегодня, и действия, которые необходимо предпринять как местным, так и международным субъектам для усиления национального компонента в учреждениях общественной безопасности. Мы предлагаем некоторые выводы, направленные на создание жизнеспособной местной власти в управлении учреждениями безопасности Афганистана, рассматриваем переходный этап в Афганистане с начала 1990-х, от традиционного поддержания мира до «демократического построения мира», отмечаем возросшее внимание на создание профессиональных, управляемых гражданским лицом и этнически уравновешенных секторов безопасности в истерзанных войной обществах.

Афганистан: от вмешательства до реконструкции

После вывода советских войск из Афганистана в 1988 — 1989 гг. и последующего отказа Соединенных Штатов от военного и политического влияния Афганистан унаследовал незаконное и слабое государство, подорванную экономику и многочисленные вооруженные группы по стране³. В 1992 году после краха коммунистического режима, проводимого Наджибуллой, конкурирующие *моджахедские* военачальники соперничали за контроль над Кабулом, что привело к дальнейшему распаду государства.

Вакуум власти и последующая преступность положили в 1994 году начало движению Талибан, которое стремилось установить чистый исламский режим с военной помощью в Пакистане и Саудовской Аравии. Хотя лидеры Талибана захватили к середине 1998 года управление большей частью Афганистана, Национальный Исламский Объединенный фронт спасения Афганистана, более известный под названием «Северный Союз» и состоящий из прежних *моджахедских* фракций, продержался до тех пор, пока коалиционные объединенные силы США не присоединилась к ним, чтобы отстранить Талибан от власти в ноябре 2001 года.

Ситуация в Афганистане была определена как «гуманитарная чрезвычайная ситуация», что подтверждалось увеличением количества террористических актов, в которых подозревались движение Талибан и организация Аль-Каида. Разрешение афганских вопросов было включено в глобальную программу безопасности в конце 1990-х. После террористических нападений 11 сентября 2001 года Соединенные Штаты вначале выразили свое недовольство отказом выдать требуемых лидеров Аль-Каиды и затем на-

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

чали действия против движения Талибан. На основе оценок прошлых событий эксперты программ международной безопасности установили связь между террористическими угрозами безопасности отдельных стран и угрозами человеческой безопасности, с чем ежедневно сталкивались жители Афганистана⁴.

Взгляд на Афганистан

Население	28,5 млн. (оценка по состоянию на июль 2004 г.)
Этнические группы	Пуштуны — 42%; таджики — 27%; узбеки — 9%; хазары — 9%; аймаки — 4%; туркмены — 3%; белуджи — 2%; другие — 4%
Религии	Суннитский ислам — 80%; шиитский ислам — 19%; другие — 1%
ВВП	20 млрд. дол. США (паритет платежеспособности)
Внешний долг	8 млрд. дол. США двустороннего, плюс 500 млн. дол. США многостороннего
Основной экспорт	Фрукты, орехи, ковры, полудрагоценные камни, козсырье, опиий
Основной импорт	Продовольствие, нефть, средства производства, текстиль

Источник: World Factbook ЦРУ, 2004 г.

Основная причина восстановления сектора безопасности в Афганистане

Опустошенный более чем двумя десятилетиями гражданской и международной войны в сочетании с недавней длительной засухой и вездесущими фугасами и «калашниковыми», Афганистан сегодня сталкивается с беспрецедентными трудностями в обеспечении мира и надеждой на него более чем 28 миллионов человек. Понятие «конфликт» в ситуации Афганистана подразумевает разрушение уже существующего социального порядка⁵. Новый общественный порядок зародился в продолжающейся борьбе за власть, в условиях насилия и пренебрежения к установленным порядкам, связанным с предыдущими правителями. Однако усилия по восстановлению страны и обеспечению безопасности населения еще продолжали бы сталкиваться с серьезными рисками, если бы средства для законного применения силы не были подвержены демократическому гражданскому контролю.

С самого начала международные и местные лидеры восстановления Афганистана признали, что построение функционирующего государства потребовало обеспечения основного уровня безопасности. Будучи отзывчивым на потребности безопасности, открытое и ответственное правление могло бы со временем обрести силу, закладывая устойчивые основы для поддержания порядка и управления развитием. Наоборот, реконструкция и долгосрочное развитие общества были бы сдержаны в Афганистане, если бы вооруженные силы, полиция и другие учреждения, связанные с безопасностью, главне-

⁴ См. доклад, представленный на Международном симпозиуме по безопасности человечества в Токио, 15 декабря 2001г.: Barnett Rubin, "Afghanistan and Threats to Human Security".

⁵ Обзор различных степеней Афганского конфликта см. доклад, представленный на симпозиуме, спонсируемом совместно Азиатским Обществом и Советом Карнеги по этике и иностранным делам, Нью-Йорк, 18 мая 2001 г.: "Building Peace and Civil Society in Afghanistan: Challenges and Opportunities",

нствовали в будущих демократических учреждениях или оставались непредсказуемыми, раздробленными и анархическими (см. блок 1)⁶. Тем не менее, сложившаяся ситуация способствовала тому, что смертельный конфликт в Афганистане не разрушил полностью страну.

Блок 1. Кто есть кто в секторе безопасности

Органы безопасности страны могут включать ряд субъектов:

- *Организации, обладающие полномочиями на применение силы*: вооруженные силы, полиция, военизированные силы, службы разведки (военной и гражданской), секретные службы, береговая охрана, пограничная охрана, таможенные власти, резервные и местные подразделения безопасности (силы гражданской обороны, национальная гвардия, президентская гвардия, милиция).
- *Органы гражданского управления и контроля*: президент и премьер-министр, советнические органы национальной безопасности, законодательная власть и избранные законодательные комитеты, министерства обороны, внутренних дел, иностранных дел, обычная и наследуемая власть, органы финансового управления (финансовые министерства, бюджетные учреждения, подразделения финансового аудита и планирования), организации гражданского общества (коллегии гражданского рассмотрения, комиссии общественных жалоб).
- *Учреждения правопорядка и правового принуждения*: судебные, министерства юстиции, тюрьмы, службы криминального расследования и судебного преследования, комиссии по правам человека и омбудсмены, исправительные службы, обычные и традиционные системы правопорядка.
- *Ненормативные силы безопасности*: освободительные армии, партизанские армии, подразделения личных телохранителей, компании частной безопасности, политическая партия народного ополчения.
- *Ненормативные группы гражданского общества*: профессиональные группы, посредники, исследовательские организации, адвокатские организации, религиозные организации, неправительственные организации, НГО.

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

Как в демократических, так и в недемократических странах, общественные учреждения управления безопасностью часто оказываются захваченными экстремистскими политическими деятелями или сторонами. Или, как свидетельствует пример Афганистана, учреждения безопасности могут фактически оставаться в частных руках — у военачальников, военизированных групп или частных компаний безопасности — и, таким образом, способствовать нарушениям прав человека и правонарушениям. В случае Афганистана такие ситуации могут серьезно подорвать достижения Боннского процесса, потому что средства для законного применения силы не подвергаются демократическому гражданскому контролю. Без этого контроля предполагаемые гаранты безопасности афганских граждан продолжали бы рассматриваться как их самая большая угроза.

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

Управление общественной безопасностью и Боннское соглашение

Боннское соглашение гласит, что ответственность за обеспечение безопасности и общественного порядка в Афганистане, в конечном счете, возложена непосредственно на афганцев. Более определенно Боннское соглашение предписывает, что «после официальной передачи власти, все *моджахеды*, афганские вооруженные силы и вооруженные группы в стране должны перейти под командование и контроль Временной власти и быть реорганизованными согласно требованиям новой афганской безопасности и вооруженных сил»⁷.

Однако участники переговоров ООН по вопросам Афганистана признали, что необходимо какое-то время для того, чтобы новые афганские силы безопасности были «полностью установлены и функциональны», и что за это время должны быть проведены другие мероприятия по обеспечению безопасности. В частности, они просили Совет Безопасности ООН рассматривать развертывание подмандатных ООН сил одновременно как «помощь в обеспечении безопасности для Кабула и его близлежащих районов» и «как соответствующее действие, активно расширяемое по направлению к другим городским центрам и другим территориям»⁸.

После принятия соответствующего Решения Советом Безопасности 1386 (2001) от 20 декабря 2001 г., были созданы Международные силы содействия безопасности, тогда же международное сообщество признало, что все усилия по восстановлению в Афганистане зависят от страны, пребывающей в состоянии мира. Однако, будучи переданной под руководство НАТО в августе 2003 г., МССБ всегда рассматривалось только как временная мера, призванная обеспечить стабильность и время, требуемое для создания местного сектора безопасности. До недавнего времени западные страны, финансирующие и обеспечивающие большинство войск МССБ, с неохотой относились к расширению его действий за пределы Кабула, предполагая, что это (вместе с особым нежеланием Соединенных Штатов расширять МССБ) повлечет за собой силовые методы разрешения конфликтов, прежде чем будут достигнуты цели «войны с террором».

Стороны, подписывающие Боннское соглашение, в дополнение к созданию временных сил международной безопасности, просили об оказании иностранной технической и финансовой помощи на учреждение и обучение сил по поддержанию безопасности в Афганистане и вооруженных сил. Кроме того, Боннское соглашение привело к созданию Судебной комиссии для «восстановления внутренней системы правосудия в соответствии с Исламскими принципами, международными стандартами, верховенством права и афганскими юридическими традициями», и независимой Комиссии по правам человека, в обязанности которой входят «контроль над соблюдением прав человека, исследование нарушений прав человека и развитие внутренних учреждений по правам человека»⁹. Опять же, учитывая чрезвычайно низкий уровень возможностей и перспектив мобилизации ресурсов изнутри этих учреждений после двадцати трех лет граждан-

⁷ Соглашение о временных мерах в Афганистане до восстановления постоянных правительственных учреждений, подписанное 5 декабря 2001 г. в Бонне, Германия, стр. 4.

⁸ Там же, Приложение I.

⁹ Там же, стр. 2-3.

ской войны и иностранного вторжения, афганские представители ООН и другие международные партнеры искали поддержку в Бонне.

Собрание в Бонне (27.11. — 5.12. 2001) предоставило гражданам Афганистана исторический шанс выйти из затяжного конфликта. Помимо изначально благоприятной среды безопасности, созданной вмешательством при поддержке ООН и желанием мира афганской стороны, подписавшей Боннское соглашение, быстрое согласие, достигнутое в Бонне, может быть также объяснено переговорами «Римского процесса» при участии прежнего короля, Шаха Заира¹⁰. Римский подход предложил традиционные средства созыва *Лоя джирга* («Великий совет старшин» на пашто), чтобы найти выход из нерешенных конфликтов в Афганистане. Хотя документ несовершенно, важной особенностью Боннского соглашения являлось приведение в движение содержательного политического процесса, который бы прежде всего запускался локально¹¹, с установленными механизмами, приспособленными к различным заинтересованным группам и влиятельным лицам всей страны. Успех может быть достигнут только тогда, когда граждане Афганистана будут уверены, что государством руководит центральное правительство, а полномочия региональных военачальников при этом ослаблены¹². В последующей части данной статьи мы продемонстрируем, что самые трудные вызовы сложного политического перехода в Афганистане состояли в приложении усилий для преобразования и создания демократического гражданского контроля над общественными учреждениями управления безопасностью, лояльными к новому центральному правительству.

Афганская Стратегия управления общественной безопасностью и разделение обязанностей среди основных субъектов

Реформа сектора безопасности является основной предпосылкой к воссозданию нации, которую сегодняшние родители надеются оставить для будущих поколений.

*Президент Афганистана Хамид Карзай,
30 июля 2003 г.*

С первых дней вмешательства Генеральный секретарь ООН отмечал первоочередной приоритет быстрого создания преобразованного сектора безопасности в Афганистане, который бы «руководствовался международным гуманитарным правом и зако-

¹⁰ Интервью с г. Нурулах Делавари, управляющим и президентом *Да Афганистан банка* (центральный банк Афганистана) от 20 марта 2005 г.

¹¹ Специальный представитель генерального секретаря ООН Лақдар Брахими стремился укрепить местное руководство процессом, когда рассматривал структуру плана Миссии помощи ООН в Афганистане как «интегрированной миссии, которая будет «легкой прогулкой», удерживая международное присутствие в пределах минимальной необходимости, в то время как на афганских коллег будет возложено максимальное количество ролей». Из брифинга в Совете безопасности Специального представителя Генерального секретаря в Афганистане (6 февраля 2002г.).

¹² Интервью с г. Эркэн Муратом, бывшим руководителем в Афганистане программы ООН по развитию страны (2002-2004), от 19 марта 2005 г.

ном о правах человека»¹³. Вскоре после того, как Международные силы содействия безопасности объявили, что они находятся в полной готовности действовать по назначению, 18 февраля 2002 года Генеральный Секретарь поддержал запросы афганского Председателя временной власти Хамида Карзая относительно расширения многонациональных сил вне Кабула, чтобы продемонстрировать международному сообществу выполнение мирных обязательств и обязательств в вопросах безопасности в Афганистане. Что касается укрепления местной власти путем создания новых общественных учреждений по управлению безопасностью, система ООН находилась в благоприятном положении для дальнейшего посредничества при встречах всех афганских сторон по чрезвычайно деликатным вопросам — о роли сил безопасности, их системы управления и численности, о демобилизации различных действующих сил народного ополчения, что соответствовало положениям Боннского соглашения, создавшего временное, а затем и переходное правительство¹⁴.

Для наблюдения над процессом объединения всех вооруженных групп в официальные силы безопасности в январе 2002 года был создан Объединенный координирующий орган, гарантирующий тесное сотрудничество между афганской Временной властью, МССБ и Организацией Объединенных Наций. В области создания, подготовки и поддержки афганской национальной полиции Германией были организованы две встречи с несколькими донорами в январе и феврале 2002 года в Берлине. За этими встречами последовало проведенное в апреле 2002 года в Женеве совещание главных доноров, определившее афганскую программу реформы сектора безопасности¹⁵. Таким образом, Программа по реформированию сектора безопасности в Афганистане, изначально уравновешенная и учитывающая мнения и потребности руководства местных афганских акционеров, действующая в истинном духе Боннского соглашения, впоследствии была внезапно уведена в сторону, на усмотрение доноров, которые решили продемонстрировать избирателям (и налогоплательщикам), что их главные усилия были направлены на предотвращение повторного распада Афганистана и возможности укрытия террористов, потенциально угрожающих Западу.

Проводимая донором программа была составлена в Женеве и распределила обязанности «ведущей нации» в пределах одной из пяти самых важных сфер и направлений для каждой из следующих пяти стран-доноров: Соединенные Штаты (военная реформа); Германия (полицейская реформа); Италия (судебная реформа); Великобритания (борьба с наркотиками) и Япония (разоружение, демобилизация и реинтеграция экс-воюющих сторон)¹⁶. С одной стороны, такая стратегия помогла гарантировать главным общественным учреждениям управления безопасностью получение больших финансовых и технических средств, по крайней мере, от одного основного донора. С другой стороны, такой постепенный подход был не в состоянии обеспечить эффективную координацию или даже основную последовательность этапов развития учреждений,

¹³ Доклад Генерального секретаря ООН по вопросу «ситуации в Афганистане и ее значения для международного мира и безопасности» (18 марта 2002 г.), A/56/875-S/2002/278, стр. 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, стр. 11

тесно связанных с сектором безопасности. Нехватка политического согласия очевидна сегодня среди главных международных и местных субъектов в Кабуле, и упорядочивание программ реформирования этих пяти направлений не соответствует друг другу¹⁷. Следовательно, даже если, например, судебная власть демонстрирует некоторые улучшения в рамках профессионализма и достижений, такой факт может существенно пошатнуть полицейские силы, которым не хватает способности задержать преступника и привлечь его в судебном порядке.

Кроме того, программа реформирования сектора безопасности в Афганистане слишком часто отделяется от плана более широкого построения мира и реконструкции в стране. Например, Соединенные Штаты, основной донор поддержки новой афганской Национальной армии, неоднократно ставили под угрозу усилия в области построения единой национальной силы, которая подчиняется демократическому гражданскому контролю. К.Б. Харвикен, А. Стренд, А. Сухрке отмечают:

«Сотрудничая с местными командующими для выслеживания подозреваемых вражеских единиц, американские силы способствуют самому существованию военачальника и связанным с этим проблемам. Практика вооружения, подготовки и оплаты местных подразделений милиции была формально определена как политическая задача в начале 2004 года. В результате военных действий США подчинили вопросы демократического развития и прав человека потребностям тесного рабочего сотрудничества с афганскими военными командующими как на национальных, так и на местных уровнях»¹⁸.

Без системного разрушения власти и политического влияния региональных и местных глав милиции, программа реформы учреждений общественной безопасности, предопределенная в апреле 2002 года в Женеве и позже разработанная на основе нескольких детальных политических документов, вряд ли осуществится на протяжении длительного времени. Возможно, эта ситуация служит политическим фактором номер один, затрудняющим мирное будущее в Афганистане. Значительное продвижение в реализации основных целей Боннского соглашения посредством инвестирования сектора безопасности страны, обладающей демократически ответственным и сильным центральным правительством возможно, поскольку этот шаг позволит «закончить трагический конфликт в Афганистане и продвинуть национальное примирение, длительный мир, стабильность и уважение прав человека в стране»¹⁹.

¹⁷ Информация из личного общения с менеджером регионального офиса РДР Новых начинаний Афганистана, 29 марта 2005г. Дальнейшая критика подхода «руководящей нации» состояла в том, что «...он сужает масштаб реформы и слишком зависит от обеспечения ведущего донора». См. также материалы «Минимальные инвестиции, минимальные результаты: неудача политики безопасности в Афганистане» (Michael Bhatia, Kevin Lanigan and Philip Wilkinson, AREU Briefing Paper), представленные подразделением исследований и оценки в Афганистане, Кабул, июнь 2004 г., стр. 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 Соглашение о временных мерах в Афганистане до восстановления постоянных правительственных учреждений, подписанное 5 декабря 2001 г. в Бонне, Германия, стр. 1.

В следующих разделах данной статьи мы рассмотрим мандаты и действие местных и международных субъектов относительно трех ключевых сфер реформы сектора безопасности: i) создание новой афганской Национальной армии; ii) возобновление деятельности полицейских служб; iii) переутверждение судебной власти и учреждение новых органов по правам человека. Для каждого учреждения или ряда учреждений приведена краткая оценка продвижения, определяющая уровень и природу сотрудничества между местными и международными субъектами, а также степень, в которой их объединенные усилия способствуют общественному управлению безопасностью.

Создание новой Афганской национальной армии

Вскоре после создания Временной власти Афганистана начались горячие споры между афганцами и их международными партнерами о роли, размере, командной структуре и текущих расходах новой Национальной армии. Под давлением МССБ Временная власть первоначально составила бюджет для 60-тысячной армии, хотя влиятельные афганцы, включая временного Министра обороны, маршала Мохамеда Касима Фахима, полагали, что армия будет насчитывать приблизительно 200 тысяч человек в течение 18 месяцев²⁰. Факт бедного материально и с ограниченными возможностями центрального правительства в Кабуле делал изначально очевидной необходимость значительной иностранной помощи для выплаты денежного довольствия солдатам и полиции, что явилось бы стимулом к извращению от привязанности к военачальникам²¹.

Вслед за предложениями МССБ и Временной власти относительно численности и структуры будущей афганской Национальной армии (АНА) Соединенные Штаты начали играть ведущую роль в этой решающей области реформирования сектора безопасности. Франция предложила помощь в подготовке офицерского состава в рамках новой армейской структуры, Великобритания и Германия помогли обучению отдельной президентской охраны, дислоцируемой в столице, а Великобритания позже помогла в подготовке сержантов.

Первая главная задача на пути создания многоэтнической и нефракционной АНА состояла в разработке рекомендаций относительно взаимодействия с «переходной» армией, позже названной «афганские Силы милиции», состоящей из различных фракций, оппозиционных Талибану²².

Заявленное первоначально количество военнослужащих должно было находиться в пределах 800 000–1 000 000 человек²³, фактическое число солдат «на действительной военной службе», по оценкам, приближалось к 200 000. Назначение различных региональ-

²⁰ Glenn Kessler, "Bush's Afghan policy is disputed", International Herald Tribune, 22 May 2002. Позже, в 2002 г., Министерство обороны снизило планируемую численность до пределов 140-150 тысяч – число, которое все равно оставалась завышенным по сравнению с текущими предложениями стран-доноров (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 См. обсуждение вопроса АМС, предложенный Международной кризисной группой "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.

ных и местных военачальников вместо уличенных в серьезных нарушениях прав человека в качестве генералов и командующих в афганских силах милиции было узаконено новым центральным правительством как временное, но все же необходимое средство безопасности²⁴. «Шура-и-Ислам» (Shura-i Neza), таджикская фракция «Джамиат-э-Ислами» (Jamiat-i-Islami) Исламского общества Афганистана оказывала давление на министра Фахима, контролирующего старшие чины в Министерстве обороны и выступающего за прекращение «политики покровительства», которая преобладала в решениях о комплектовании афганских сил милиции и передаче центральных правительственных ресурсов. Американские выплаты местным вооруженным группам, мобилизованным против Талибан, в 2002 году позволили приблизить к нужному количеству силы афганской милиции, что усложнило процесс создания объединенной профессиональной Национальной армии, главные требования к которой были следующими: соответствие вложенным затратам, управляемость, разумная численность. Министерство обороны было не способно выплатить зарплату, а американская щедрость была снижена, поэтому только около 75 000 служащих афганской милиции были обеспечены финансово при содействии Министерства к середине 2002 года²⁵. Для успешного создания новой Национальной армии необходимо было провести программу полного разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), наряду с радикальным реструктурированием Министерства обороны.

На встрече стран-доноров в Токио в январе 2002 года Япония обязалась поддерживать процесс РДР, который официально начался в июле 2003 года как «Программа новых начинаний Афганистана». Для этой инициированной правительством программы под руководством Программы Развития ООН (ПРООН) и Миссии помощи ООН Афганистану (МПООНА) Япония до настоящего времени предоставила около 90 миллионов долларов США, став при этом, безусловно, самым значимым донором. Эта всесторонняя программа РДР была нацелена на «разоружение десятков тысяч офицеров/солдат и предоставление им образования, обучения и/или возможной занятости, исходя из их потребностей, интересов и навыков»²⁶. Проект программы поощряет сотрудничество местных силовых структур, ПРООН и офицеров МПООНА с правительственной Комиссией по разоружению, Секретариатом по демобилизации и реинтеграции, Министерством обороны и другими соответствующими министерствами (например, сельского хозяйства и образования), а также местными неправительственными организациями в развертывании действий по сбору оружия, уполномочиванию членов афганских сил милиции и обеспечению бывших солдат альтернативными средствами к существованию в гражданском секторе. С помощью программы регулярного взаимодействия персонала с должностными лицами Министерства обороны, правительство заняло «руководящее место» в плане принятия основных решений, а широкий диапазон местных мнений об-

²⁴ Детально система военного командования, поддерживаемая АМС, рассмотрена в: 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 Миссия помощи ООН Афганистану, ссылка афганской организации исследования и оценки, *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.

суждался в правительстве, формулировались определенные стратегии, связанные с программой²⁷.

Обычно РДР является одной из самых сложных и рискованных операций в любом мирном процессе. Среди главных трудностей, с которыми сталкивается афганская программа, находятся: i) определение фактического числа лиц афганских сил милиции, которые будут демобилизованы; ii) устранение отношений между фракционными лидерами и их войсками, прежде всего, командиров старшего и среднего уровня; iii) координация с афганской Национальной полицией и афганской Национальной армией в обеспечении безопасности после демобилизации афганских сил милиции в регионе; iv) изначальное нежелание США и европейских государств усилить группы милиции или привлечь международных военных наблюдателей²⁸; v) поддержание уверенности в экономике и возможностях альтернативных средств к существованию среди тех, кто включен в программу, — по сравнению с доходом, получаемым путем незаконных действий, связанных с жизнедеятельностью милиции.

Для многих региональных командующих как в афганских силах милиции, так и в частных группах милиции, ключевой вопрос, который мог бы иметь значение для программы РДР и любой будущей национальной армии, был сосредоточен вокруг руководства Министерством обороны маршалом Фахимом и его последователями (наряду с контролем его фракцией Управления Национальной безопасности, Министерства иностранных дел и изначально Министерства внутренних дел). Признавая эту ситуацию пагубной для афганской стабильности и демократического развития, основным иностранным силам удалось в августе 2002 года, гарантировав согласие министра Фахима, назначить на 30 из 38 должностей в Министерстве обороны новых людей, названных тогдашним афганским Председателем Переходного правительства Хамидом Карзаи. Понадобился срок до февраля 2003 года, чтобы назвать половину этой группы. Учитывая медленный темп в преодолении этнической неустойчивости Министерством обороны, США и ООН вмешались в этот процесс путем введения четырехфазной программы реформирования, начинающейся в сентябре 2003 года, предназначенной значительно изменить руководящий состав как на высших, так и на низших уровнях Министерства.

После РДР и реструктурирования Министерства обороны возник еще ряд существенных вызовов созданию новой афганской Национальной армии: вербовка, обучение и финансовое обеспечение солдат. Чтобы разрешить эти проблемы, США при поддержке Франции создали Кабульский Центр военной подготовки и начали первый десятидневный учебный цикл 14 мая 2002 года для 1 500 новичков (два батальона когорты). С момента создания Национальной армии, насчитывающей сегодня около 22 000 солдат и офицеров, включая 16 000 человек в пяти корпусах Кабула, Гардеза, Кандагара, Герата и Мазаре Шаифа, график обучения был ускорен, что позволило обучаться одновременно 3 000 солдат²⁹. Все это позволило правительству несколько пересмотреть вопрос о количест-

²⁷ Из личного общения с менеджером регионального отделения РДР программы новых начинаний Афганистана, 30 марта 2005 г.

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.

²⁹ Доклад Генерального секретаря ООН «Ситуация в Афганистане и ее значения для международного мира и безопасности» (18 марта 2005). A/59/744-S/2005/183, стр. 7.

венном составе Национальной армии (70 000 человек) к декабрю 2006 года³⁰. США покрывали первый год бюджета АНА (2002), оцененный в 235 миллионов дол., еще 600 млн. дол. США были потрачены в 2003 году в основном на оборонную инфраструктуру³¹. Хотя материально-технические возможности армии все еще ограничены, недавно им предоставили современные системы связи. К 2011 году ожидается, что АНА будет в полной боеготовности, хотя США надеются достигнуть этого результата к 2009 году.

Хотя Министерство обороны изначально затруднило проведение внутренних реформ, к началу 2003 года все же были внесены изменения в вопрос об укомплектовании персоналом. Кроме того, в октябре 2004 года Министерство обороны определило свою первую *Национальную военную стратегию*, постепенно обрисовывая в общих чертах широкие задачи, роль, состав и необходимые реформы новой Афганской национальной армии. Стратегия положительно отвечает на запросы по улучшению стандартов для основания более деполитизированной и многоэтнической армии, а также для определения потребности в новой армии, соответствующей «современным стандартам и принципам, практикующимся в коалиции и демократических странах»³². С другой стороны, после создания сильной 70-тысячной АНА следующая стадия развития предусмотрена официальными лицами Министерства обороны Афганистана и влечет расширение армии до 150 000 человек и увеличение резерва приблизительно в три раза³³. Как и в 2002 году, такая честолюбивая цель может попасть под серьезную критику основных стран-доноров, начиная с США. Даже с ограничением до 70 000 человек бюджет АНА будет, в значительной мере, зависеть от иностранной поддержки в течение нескольких последующих лет.

Оценка прогресса

Как отмечалось ранее, ограничение власти региональных и местных военачальников, случившееся после падения Талибана³⁴, — единственное значимое препятствие к созданию новой афганской Национальной армии и общего усовершенствования уровня гражданской безопасности. Хотя Программа новых начинаний Афганистана изначально осуществлялась медленно по многим причинам, указанным ранее в общих чертах, программа РДР превысила ожидания многих аналитиков, так как на сегодняшний день были разоружены 43 710 человек АМС. Из них 38 984 были демобилизованы и 37 806 проходят программы реинтеграции (и три процента присоединились к афганской Национальной армии и Национальной полиции). Также важным было исключение из правительственной платежной ведомости 78 794 бюджетных должностей АМС, что спо-

³⁰ Следует отметить, что цель – 70 000 человек – является только приблизительной «максимальной численностью личного состава», а подготовка офицерами Коалиции новичков АНА в настоящее время планируется только для численности личного состава в 40 000 человек. 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.

собствовало общественным сбережениям на сумму около 70 миллионов дол. США³⁵. Ожидалось, что менее 10 000 человек оставшихся афганских сил милиции будут задействованы в программе к 30 июня 2005 года. В то же самое время, еще одной тенденцией, вызывающей беспокойство и подрывающей усилия программы РДР разрушить существующие коррупционные сети, является растущее число сомнительных командующих силами милиции Афганистана, которые при поддержке высокопоставленных правительственных чиновников были назначены начальниками полиции и губернаторами основных провинций.

Помимо достижения намеченных целей, программа РДР осуществила дополнительное разоружение объектов, которые не были частью исходного мандата. Например, программа в настоящее время проводит общенациональный осмотр складов боеприпасов от имени афганского правительства. По его окончании, ожидается, что правительство определит план действий касательно излишних боеприпасов. Кроме того, программой РДР были успешно распределены 8603 единиц тяжелого вооружения, которое не утратило своих боевых качеств, среди шести из восьми предназначенных регионов (в два раза больше общего количества тяжелого вооружения после первоначального осмотра)³⁶. Учитывая успех программы в настоящее время, второй этап, который имел бы дело с многочисленными «незаконными вооруженными группами» за пределами АМС, рассматривается заинтересованными местными и международными деятелями. В дополнение к формированию в пределах АНА и АНП лучшего гражданского управления утилизацией излишних боеприпасов, программа продемонстрировала, что высокие уровни локально-международного сотрудничества могут быть достигнуты даже в щекотливых вопросах разоружения и сокращения сил милиции — бывших ранее ключевой позицией политического покровительства.

Точно так же после изначально медленного старта и некоторого сопротивления со стороны Министерства обороны четвертый и заключительный этап программы реформирования, направленный на увеличение числа этнических представителей на всех уровнях Министерства, в настоящее время находится в стадии реализации. С сентября 2003 года были назначены новые профессиональные сотрудники на 22 основные должности, а также 65 полковников, 330 офицеров старшего офицерского состава и 38 генералов вошли в штат³⁷. Вскоре получат назначение 965 новых офицеров младшего офицерского состава. Еще одним важным фактором является повышение заместителя Министра обороны генерала Абдул Рахима Вардака на должность Министра обороны после президентских выборов в октябре 2004 года. В отличие от предыдущего министра обороны, маршала Фахима, который расценивался многими в международном сообществе как обструкционистская и манипулируемая влиятельная личность, Министр обороны Вардак установил конструктивные рабочие отношения с каждой из основных финансирующих безопасность стран.

К концу 2002 года, учитывая относительно скромные инвестиции в афганскую Национальную армию, только около 4 000 афганских военнослужащих были обучены, что составляло недостаточный уровень для безопасности. Поэтому ко второму кварталу

³⁵ Доклад Генерального секретаря ООН «Ситуация в Афганистане и ее значения для международного мира и безопасности» (18 марта 2005 г.). A/59/744-S/2005/183, стр. 5.

³⁶ Там же, стр. 5.

³⁷ Там же, стр. 5.

2004 года это число уже составило 10 000³⁸, что укрепило силы безопасности МССБ и Коалиции, востребованные во время общенациональных президентских выборов 9 октября 2004 года.

Но даже несмотря на проводимый США ускоренный учебный процесс, в результате которого были подготовлены около 22000 солдат АНА, благоприятные прогнозы относительно достижения количественного состава армии, по крайней мере, в размере 40000 к концу 2006 года невозможны. Существует ряд проблемных вопросов в создании АНА:

- i) недостаточное количество времени, чтобы должным образом обучить, а тем более дисциплинировать новичка;
- ii) изначально высокий процент отсеявшихся (более 40% во время учебного курса) и дезертировавших (до 10% в месяц летом 2003 года) из-за увеличения боевой нагрузки³⁹;
- iii) большое количество новичков является физически не подготовленными, 60% — неграмотны и только одна треть может прочитать числа на западный манер⁴⁰;
- iv) постоянная этническая неустойчивость в процессе вербовки, особенно среди пушту⁴¹;
- v) постоянное использование сетей покровительства при наборе АНА;
- vi) напряженность между прежними джихадскими командующими и прежними офицерами коммунистической армии, которые лучше образованы и лучше подготовлены;
- vii) долгосрочные проблемы устойчивого финансирования вызывают беспокойство американцев;
- viii) общий низкий уровень морали среди солдат, которые живут далеко от своих семей и получают относительно низкую заработную плату, особенно по сравнению с вдвое-втрое более высокими зарплатами членов милиции, нанятых бороться вместе с силами Коалиции.

На последнем этапе, возможно, ничто не причинило больше вреда созданию устойчивого местного самоуправления в объединенной многоэтнической армии, чем подразделения, неосмотрительно созданные в афганском обществе войсками Коалиции при сомнительной поддержке частной милиции региональными военачальниками:

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 К концу 2003 года процент отсеявшихся во время учебного курса был уменьшен только до 6 %, и точно так же ежемесячный процент дезертирства постепенно сократился до 6 % к октябрю 2003 года, см.: Giustozzi and Sedra, *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward – Afghan National Army Technical Annex*, p. 7. К концу 2004 года ежемесячный процент дезертирства снизился до 1,2 %, что соответствует приблизительно 15 % ежегодно, см.: Giustozzi, "The politics of military reform in Afghanistan", p. 13.

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

⁴¹ Эта проблема уменьшилась со временем, когда США учредили несколько Национальных армейских добровольных Центров вне Кабула.

«Ведомые США силы Коалиции в Афганистане сосредоточили свое внимание и средства на поражении остатков Талибана и Аль-Каиды, и чтобы сделать это, часто полагались и, таким образом, поддерживали дестабилизирующие и коррумпированные фракционные милиции и их командующих. Обращение к более широким проблемам безопасности афганцев было оставлено вне внимания стратегии Реформы сектора безопасности (РСБ) и сил помощи международной безопасности (СПМБ)»⁴².

Помимо общего недостаточного финансирования и плохой интеграции инициатив в области реформирования управления общественной безопасностью среди пяти ведущих стран-доноров постоянно существовала неуверенность в состоятельности неофициальных командующих милиции, многие из которых заслуживают суда за прошлые преступления, а не «узаконивания» статуса путем сотрудничества с супердержавой. Все это препятствует созданию профессиональной и уважаемой Национальной армии, преданной избранному национальному руководству в Кабуле.

Восстановление сил полиции

В свете своего предыдущего сотрудничества с Афганистаном в 1960-х и 1970-х годах правительство Германии требовало приложить объединенные двусторонние и многосторонние усилия для создания, подготовки и содержания Национальной полиции Афганистана (НПА). Существенная помощь была обещана в этой области Бельгией, Китаем, Индией, Ираном, Норвегией, Пакистаном, Российской Федерацией, Великобританией и Соединенными Штатами. Через недавно учрежденный трастовый фонд мульти-донора, правительство также потребовало от ПРООН оказать существенную финансовую контролируемую поддержку афганским правоохранительным органам. Кроме того, после создания в начале января 2002 года МССБ была оказана помощь в ремонте нескольких отделений полиции.

Выполняя условия миссии в области расследования, в январе 2002 года немецкое правительство выделило 10 млн. евро на поддержку афганской полиции в области подготовки штата, модернизации полицейского обучения и восстановления полицейских участков в Кабуле, были также предоставлены 50 полицейских автомобилей⁴³. Параллельно с проводимой США 6-недельной программой подготовки констеблей, немецкая и американская программы, бюджет которых составлял 10 млн. дол. США, поставили целью подготовить 50 000 квалифицированных полицейских и 12 000 человек личного состава пограничной охраны к концу 2006 года⁴⁴.

Помимо нехватки учебного и основного оборудования еще одной фундаментальной проблемой в восстановлении национальной полиции стала оплата текущих бюджетных расходов. В ответ на эту потребность в 2002 году был создан LOFTA — целевой фонд для укрепления законности и правопорядка в Афганистане под ответственным управлением ПРООН. С ноября 2002 года по март 2005 в LOFTA многочисленными странами-донорами

⁴² Bhatia, Lanigan and Wilkinson, "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", p. 2.

⁴³ Доклад Генерального Секретаря ООН «О ситуации в Афганистане и ее последствия для международного мира и безопасности» (18 марта 2002г.). A/56/875-S/2002/278, стр. 11.

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

было направлено около 125 миллионов дол. США в поддержку Национальной полиции Афганистана⁴⁵. Помимо своего основного назначения — выплаты зарплат полицейским — LOFTA помог НПА в приобретении оборудования, не относящегося к вооружению, восстановлении полицейских участков, создании карьерных возможностей личному составу. Среди первоочередных действий следующего этапа LOFTA являются: i) компьютеризация платежных ведомостей Министерства внутренних дел; ii) выдача удостоверений личности всему полицейскому составу; iii) приобретение важного оборудования, а также восстановление одиннадцати полицейских штабов в провинциях⁴⁶.

К 2003 году Министерство внутренних дел нуждалось приблизительно в 73 000 человек полиции и 12 000 человек пограничников. Тем не менее, эти цифры вызывают сомнения, поскольку официальные представители провинций имеют тенденцию раздувать штат, чтобы обеспечить большее финансирование от центрального правительства⁴⁷. Сознавая, что значительное большинство полиции состоит из прежних моджахедов с недостаточным уровнем подготовки или даже базового образования (которые назначались на основе покровительства, а не заслуг), новый министр внутренних дел Паштун Али Ахмад Джалали, назначенный 28 января 2003 года, начал свою работу с внедрения ряда широкомасштабных изменений. Наряду с созданием профессиональной полиции из 50 000 человек и пограничной полиции из 12 000 человек в течение 4 — 5 лет (с затратами в 380 миллионов дол. США) программа реформирования министра Джалали вводила несколько краткосрочных инициатив по улучшению управления общественной безопасностью, включая создание сильных мобильных полицейских подразделений в количестве 3000 — 4000 человек для немедленной стабилизации обстановки в беспокойных регионах и нового дорожного патруля для охраны основных дорог и шоссе Афганистана⁴⁸. Министр также решил увеличить этническую представленность и уровень ответственности в Министерстве внутренних дел и влиятельной разведывательной службе, известной как Управление национальной безопасности, со штатом около 15 000 — 20 000 человек.

Оценка прогресса

После более чем двух десятилетий междоусобного конфликта культ безнаказанности противостоит попыткам афганского государства при помощи международных партнеров вновь заявить о своей монополии на применение насилия через профессиональные учреждения управления общественным сектором. На протяжении всех лет с начала вмешательства журналисты регулярно сообщают о возросшем уровне тяжких преступлений по сравнению с годами Талибана. Страна остается наводненной мощным вооружением, находящимся в распоряжении частных, «незаконных» групп милиции. Действующая экономика военного времени продолжает питаться незаконной торговлей драгоценными камнями, древесиной и археологическими реликвиями, в то время как

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, стр. 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, стр. 34.

стоимость урожая опия мака только в 2002 году составила 2,54 млрд. дол. США — 38,2% законного ВВП страны⁴⁹.

Учитывая все эти безрадостные аспекты в развитии сектора безопасности, трудно представить, что все же было достигнуто значительное продвижение в области создания надежной и эффективной полиции. Так, по состоянию на февраль 2005 года в рамках проводимой немцами и поддерживаемой США программы создания НПА было подготовлено 53 400 человек личного состава (хотя и путем «интенсивного курса обучения»), включая 17 705 офицеров и 35 695 сержантов и патрульных⁵⁰. Программы обучения столкнулись с рядом трудностей в достижении их первоначальной цели — 62 000 подготовленного личного состава к концу 2006 года. Хорошие результаты 2005 года частично объясняются тесными рабочими связями между Германией, США и Министерством внутренних дел Афганистана, а также более формальными совместными механизмами финансирующих правительств, такими как «Национальная полиция и Консультативная группа по внедрению законов»⁵¹. В рамках новой проводимой афганской Программы стабилизации также делаются шаги по обеспечению координации между продолжающейся деятельностью полицейской реформы и соответствующей новой субнациональной подготовкой, административной реформой и проектами по развитию инфраструктуры⁵².

Дальнейшее укрепление сотрудничества между правительством, основными странами-донорами, ООН и международными военными партнерами призвано достичь политического решения, необходимого для проведения дополнительных реформ, таких как изгнание коррумпированных и антиправительственных элементов из афганской Национальной полиции. Планируется также обратить внимание еще на ряд сфер: i) всестороннее реформирование существующей структуры НПА, призванное усилить гражданский контроль; ii) контроль постразвертывания и помощь; iii) увеличение штата полиции до 62 000 человек⁵³.

Возникает ряд вопросов относительно финансирования, поскольку выплата зарплат полицейским и другие насущные потребности полиции решаются за счет LOFTA, управляемой ПРООН. Тем не менее, запросы НПА во время развертывания второго этапа реформирования (с апреля 2004 года по март 2005) LOFTA не мог удовлетворить (отмечалась нехватка 88 миллионов дол. США): в этот период были получены только 40 % тре-

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

⁵⁰ Доклад Генерального Секретаря ООН «Ситуация в Афганистане и ее влияние на международный мир и безопасность» (18 марта 2002 года). A/56/875-S/2002/278, стр. 7-8. Отмечается значительное увеличение личного состава полиции в 2001 году, когда было подготовлено около 20 000 человек. См.: Bhatia, Lanigan and Wilkinson, "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", p. 9. Начиная с декабря 2004 года, некоторые виды обучения прошли только 30 500 человек личного состава полиции (*New York Times*, 11 December, 2004).

⁵¹ Для получения большей информации о работе руководимых правительством «Консультативных групп», замене ключевых министров, деятельности стран-доноров, агентств ООН и неправительственных организаций в подготовке некоторых аспектов ежегодного бюджета национального развития см.: www.af/cg/default.asp.

⁵² См.: Правительство Афганистана, *Программа стабилизации Афганистана. Стратегия программы национальных приоритетов*, Правительство Афганистана, Кабул, 4 августа 2004 года, стр. 6.

⁵³ Доклад Генерального Секретаря ООН «Ситуация в Афганистане и ее влияние на международный мир и безопасность» (18 марта 2002 года). A/56/875-S/2002/278, стр. 8.

буемых финансовых средств. Поэтому основные страны-доноры решили пересмотреть текущие бюджетные расходы НПА.

Становление судебной власти и учреждение новых органов, контролирующих соблюдение прав человека

Новая Конституция Афганистана 2004 года, Берлинская декларация (апрель 2004 года) и последующие бюджеты национального развития определили «структуру реформы правосудия», которая призывает к абсолютной полноте и усилению судебных органов государства. Италия является «ведущей страной», финансирующей реформу правосудия, дополнительная поддержка оказывается Канадой, Великобританией и США (через американскую неправительственную организацию «Азиатский Фонд»). Организация Объединенных Наций, через МПООНА, ПРООН и представительство ООН по проблемам наркотиков и преступлений также поддержала программу реформирования, составленную Судебной комиссией по реформированию, которая была создана в соответствии с Боннским соглашением. Дополнительная помощь была оказана учреждениям правового воспитания, гражданским структурам, занимающимся правовыми вопросами, Министерству юстиции и офису генерального прокурора⁵⁴.

Система правосудия Афганистана стоит перед несколькими политическими, структурными и юридическими проблемами, которые характерны для стран, находящихся на этапе перехода от длительного ожесточенного конфликта к мирному существованию. Далеко неполный список таких проблем включает⁵⁵:

- i) неспособность центрального правительства проявлять серьезную власть за пределами Кабула, отсутствие диалога и «политический подкуп» со стороны влиятельных провинциальных и окружных акционеров;
- ii) структурные вызовы в виде ограниченной административной способности, необузданной коррупции, политического вмешательства со стороны исполнительной власти, низких зарплат, физической безопасности и инфраструктуры для персонала (включая судей), а также серьезная нехватка компетентного персонала системы правосудия;
- iii) неустановившиеся правовые рамки, которые не в состоянии определить отношения между формальными и традиционными правовыми механизмами, необходимость анализа существующих законов для подкрепления будущих юридических усилий реформы. Действия в области юридического реформирования нескоординированы; ощущается недостаточность законных оснований, в связи с чем выборы первого демократического законодательного органа страны были перенесены на сентябрь 2005 года.

В ответ на эти препятствия новая правительственная Программа национальных приоритетов в области правосудия и верховенства права стремится к всесторонней реформе и усилению существующих учреждений правосудия путем следующих семи «подпрограмм»: реформы права, исследования правосудия, развития инфраструктуры правосудия, юридического обучения, юридической компетентности, развития действенного

⁵⁴ Там же, стр. 8.

⁵⁵ Данный список, в значительной степени, представляет выводы, сделанные ПРООН Афганистана, Доклад о национальном развитии в Афганистане, 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.

правосудия, а также приобретение оборудования и транспортных средств⁵⁶. Эти инициативы потребуют существенной финансовой и технической поддержки от стран-доноров в обозримом будущем.

Дополнительно к выполнению традиционной роли официальной судебной системы Боннское соглашение призывает к контролю и исследованию прав человека и развитию внутренних учреждений прав человека с помощью независимой Комиссии по правам человека. Была предоставлена техническая поддержка Организацией Объединенных Наций через Верховного комиссара по делам беженцев ООН, МПООНА и ПРООН, а также финансовая поддержка в 11,5 млн. дол. США от нескольких доноров⁵⁷, что позволило Комиссии действовать через четыре афганские Рабочие группы, куда входили представители всех уровней правительства и гражданского общества, и выполнять определенные действия в сфере политики прав человека, обучения правам человека, правосудия переходного периода, гендерного аспекта прав человека, а также контроля и исследования прав человека⁵⁸. Кроме того, МПООНА поддерживает действия, направленные на формирование осведомленности населения в области прав человека через национальные учреждения и гражданское общество, а также осуществляет контроль миссий через Независимого эксперта Генерального секретаря по правам человека в Афганистане.

Оценка прогресса

Хотя судебная система Афганистана обладает недостаточно сильными возможностями и требует дальнейших массовых инвестиций для создания учреждений правосудия, афганские чиновники в судебной системе продемонстрировали лидерские качества и способность управлять процессом реформирования. Проходят регулярные встречи Консультативной группы по вопросам правосудия⁵⁹ под руководством министра юстиции и при поддержке Италии и Организации Объединенных Наций. На этих встречах обсуждаются потребности судебной системы, планируемый бюджет национального развития. Вступил в действие Временный криминально-процессуальный кодекс в начале 2004 года. Одинаково примечательной является инициатива Верховного Суда заняться координацией судебной подготовительной деятельности, что поддерживается многочисленными странами-донорами⁶⁰.

В то же время из-за перекрывающихся полномочий, существенных разногласий между странами-донорами и растущими амбициями трех постоянных национальных судебных учреждений (Министерства юстиции, Верховного Суда и офиса Генерального прокурора), Комиссия по судебному реформированию — первоначально привилегированный орган среди доноров — была не в состоянии обеспечить лидерство в области координации процесса реформирования; и ее полномочия, вероятно, будут скоро приостановлены правительством. Финансовая и техническая поддержка усиливается, благодаря удержанию аф-

⁵⁶ См.: Правительство Афганистана, Стратегия программы национальных приоритетов в области правосудия и верховенства права, Правительство Афганистана, Кабул, 2004 г., стр. 1-5.

⁵⁷ Канада, Дания, Финляндия, Люксембург, Норвегия, Швейцария, Великобритания, Новая Зеландия и США.

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

⁵⁹ Чтобы узнать больше о «Консультативных группах», см. сноску 51.

⁶⁰ Доклад Генерального Секретаря ООН «Ситуация в Афганистане и ее влияние на международный мир и безопасность» (18 марта 2002 года). A/56/875-S/2002/278, стр. 8.

ганцами темпа реформирования. Потребуется некоторое время для проведения культурных изменений, необходимых для становления новых норм верховенства права по всей стране, политические предпочтения в этом случае должны быть ограничены.

Необходимо время для ассимиляции прав человека в афганском сообществе. Тем не менее, уже создано несколько новых структур, занимающихся правами человека, была признана значимость Независимой комиссии Афганистана по правам человека (НКАПЧ –AIHRC), что было зафиксировано в новой афганской Конституции (Статья 58). К маю 2003 года деятельность НКАПЧ расширилась созданием Кабульского офиса штаба и семи офисов в Герате, Бамийяне, Мазари-Шарифе, Джелалабаде, Гардезе, Кандагаре, и Бадахштане⁶¹. Далее последовало учреждение Ресурсного центра по правам человека и органов по правам человека во влиятельных Министерствах: обороны, внутренних дел, юстиции и иностранных дел, наряду с ратификацией правительством трех важных соглашений: Соглашения по устранению всех форм дискриминации женщин, Соглашения по правам ребенка и Римского соглашения по международному криминальному суду. Независимой комиссией Афганистана по правам человека (НКАПЧ), местными и международными неправительственными организациями, ООН было неоднократно отмечено, что длительный период негативной ситуации в области прав человека в Афганистане, предполагает регулярную разнообразную деятельность, что послужит началом повышенного внимания к проблеме правосудия в странах переходного периода как на уровне сообщества, так и региона.

Выводы по результатам деятельности в области формирования местного самоуправления сектором безопасности Афганистана

Все больше богатые нации, подписывающие международные миротворческие операции, признают, что инвестиции в восстановление учреждений управления общественной безопасностью истощенного войной общества являются существенными для создания длительного мира. С некоторым промедлением главные страны-доноры — и США в особенности — все же признали, что создание профессиональных учреждений безопасности в Афганистане, с эффективным демократическим контролем, также является основной преследуемой ими целью в «войне с террором». Но создание надежного местного самоуправления, особенно в секторе безопасности, редко является легкой задачей, которая может быть достигнута быстро и сравнительно недорого. Столкнувшись с тройной угрозой в форме терроризма, мятежа и наркотиков, Афганистан сформулировал свой собственный уникальный комплекс противодействия этим угрозам.

Соответственно, как западные нации, так и другие, задействованные в управлении общественной безопасностью в нестабильных или потерпевших неудачу государствах, регулярно задается вопрос «Как можно создать надежное местное самоуправление сектором безопасности в наиболее короткий период и с разумными финансовыми затратами?». Но обычные технические универсальные рекомендации относительно возможности создания местного самоуправления и определения момента передачи координирующих руководящих полномочий местным структурам, нецелесообразны для различных миротворческих операций, представленных в постоянно изменяющейся сре-

⁶¹ Kopalasingham Sritharan, 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.

де. К основным принципам следовало бы отнести следующие: i) уважение местных структур, ii) вложение значительного капитала в обучение представителей миссий с первых дней ее функционирования (включая профессиональное образование и долгосрочное обучение), iii) постепенная передача основных полномочий местным руководящим органам, iv) анализ ошибок (но при помощи минимизации затрат); v) поддержка процесса обучения. Специально для Афганистана мы предлагаем *восемь дополнительных выводов*, некоторые из которых возможно могут быть применимы и в других постконфликтных обществах, получающих внешнюю помощь сектора безопасности.

Вывод №1. Вложение существенных средств в реформу управления общественной безопасностью с момента начала государственной реконструкции, а не риск подвергнуться долговременным вмешательствам

На современном этапе требуются большие инвестиции в управление общественной безопасностью Афганистана, поскольку с самого начала преобразования этого важного сектора не было уделено надлежащего политического внимания и вложено достаточных средств как финансовых, так и технических. По оценкам экспертов, на проведение операции «Несущая свет свобода» в течение первых семи месяцев было потрачено 17 миллиардов дол. США, и далее ежегодно тратилось около 10 миллиардов дол. США на кампанию по «войне с террором» в Афганистане⁶². Но, согласно Джеймсу Доббинсу, бывшему специальному послу Президента Буша в Афганистане и автору нового исследования в рамках корпорации RAND (Исследование и Развитие) по вопросам восстановления нации, Афганистан — «наименее обеспечиваемая и наиболее крупномасштабная американская программа восстановления, когда-либо проводимая»⁶³. Исходя из расчетов «на душу населения», США и их союзники потратили гораздо больше средств, чем в Афганистане⁶⁴, при восстановлении Балкан, Восточного Тимора и в ходе урегулирования постконфликтных ситуаций. Как отмечалось, американская обеспокоенность «войной с террором» имела огромное значение для темпов демократических изменений, тем более что уровень общественной безопасности не стал выше после вмешательства США. Потребовалось много времени и ресурсов, чтобы исправить ошибки 2002 — 2003 гг., обусловленных «политикой покровительства», проводимой в учреждениях безопасности. К счастью, основные доноры теперь, кажется, признают важность сектора безопасности Афганистана как для национальной стабильности, так для борьбы с терроризмом. Неясно, тем не менее, будут ли сделаны соответствующие инвестиции в требуемом масштабе, нацеленные на поддержку руководства на местном уровне в течение долгого времени.

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.

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

⁶⁴ See, for example, 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.

Вывод №2. Размещение представителей руководящего состава милиции в демократических учреждениях правления с целью предотвращения возможного противодействия процессу реформирования

Когда системы управления основываются на принципах открытости и ответственности, особенно в послевоенный период, старые формы власти (например, милиция и традиционные лидеры) неизбежно сталкиваются с новыми формами (например, технократами, группами гражданского общества и реформаторами, прибегающими к финансовой поддержке диаспоры). Новые власти оспаривают тот факт, что во время переходного этапа должны быть приложены усилия, чтобы убедить потенциальных «противников демократии» присоединиться, а не стремиться подорвать новую систему. Это влечет за собой особое политическое внимание и задействование различных стимулов для руководящих милицейских органов, получивших полномочия после войны, при условии, что они подчиняются верховенству права и уважают законность недавно избранных лидеров. Имеют значение личные качества людей, назначаемых на ключевые должности, как показывают примеры министра обороны Вардака и министра внутренних дел Джалали. Тем не менее, первоочередная задача заключается в ассимиляции их менее скрупулезных предшественников (удерживающих влиятельные местные власти), чтобы формировать национальное единство и создавать постепенную поддержку новому режиму. Задача стран-доноров в этом случае — предотвратить начальные попытки раскола в управлении главными учреждениями безопасности. В течение долгого времени действует принцип: любой человек, подозреваемый в нарушениях прав человека, должен предстать перед беспристрастным судом. Этого требуют интересы национального согласия и мира.

Вывод №3. Необходимость последовательного развития стратегии реформирования управления общественной безопасностью и, до определенной степени, вложений капитала в развитие местного лидерства и координацию компонентов реформы

Как отмечено в начале III раздела, массивная программа реформирования сектора безопасности Афганистана была, по существу, разделена в начале 2002 года между пятью основными странами-донорами. Подобный подход не способствовал эффективной координации деятельности сектора безопасности и становлению его местного самоуправления, что противоречило стратегии РСБ и создавало условия для процветания коррупции и растрачивания бюджета. Согласно «Докладу о секторе безопасности» правительства Афганистана, подготовленному к конференции доноров в апреле 2004 года в Берлине, недостаточная координация в секторе безопасности привела к меньшей уверенности среди министерств, разлаженности в действиях доноров, участились случаи несогласованности программ, поддерживаемых той или иной страной-донором, с общими целями и действиями других программ⁶⁵. Более того, США не были удовле-

⁶⁵ Правительство Афганистана, «Доклад о секторе безопасности», представленный на Международной конференции по Афганистану в Берлине, Германия, 1 апреля 2004 г., стр. 3.

творены темпами реформирования в области полицейских служб и судебной системы, а также результатами программы борьбы против наркотиков, поэтому помощь, предоставляемая Германией, Италией и Великобританией, была существенно увеличена. Афганское правительство с тех пор стремилось исправить проблему плохой координации, уполномочив представительство афганского Совета национальной безопасности при Президенте регулярно проводить встречи с основными международными субъектами, чтобы обсудить ход процесса реформирования сектора безопасности и выделить его приоритетные направления. Если в 2002 году по ряду понятных причин страны-доноры проводили обучение чрезвычайно слабого контингента сектора безопасности Афганистана, то на сегодняшний день этот процесс усложнился отсутствием ориентации в реформировании сектора безопасности на укрепление полномочий и стабильности местных лидеров и учреждений.

Вывод №4. Определение соответствующего содержания понятия «международная безопасность», позволяющего найти точки соприкосновения между ограниченным или нефункционирующим сектором безопасности и возможным развертыванием эффективных местных сил безопасности

Как отмечено в выводе №1, ситуация в секторе безопасности не улучшилась после вмешательства Коалиции и даже ухудшилась в некоторых частях страны. Повторные запросы по расширению присутствия МССБ за пределами Кабула были сделаны афганскими лидерами и ООН в 2002 и 2003 годах. Неудачное начало этого процесса (до середины 2004 года) предопределило, правда, частично, усиление *фактической* власти региональных военачальников и их незаконных вооруженных формирований, которые до сих пор являются основным препятствием на пути расширения централизованной правительственной власти в Афганистане. Устранение этих групп требует существенного увеличения сил сектора безопасности, что значительно превышает количество в 5000 — 8400 человек миротворческих формирований, предоставляемых с 2002 года войсками МССБ стран-союзников. Эта проблема сложно разрешимая, особенно, если учесть, что инвестиции, вложенные в восстановление национальной армии и национальной полиции, минимальны.

Вывод №5. Гарантирование этнически уравнивающего, объединяющего все религии и деполитизированного набора персонала для учреждений управления сектором общественной безопасности

Реструктурирование персонала Министерства обороны и Министерства внутренних дел предполагает особую актуальность таких требований к набору служащих Национальной армии и Национальной полиции, как этническая уравниванность, деполитизированность, высокий уровень подготовки. Часто труднее достичь определенной степени доверия среди прежних воюющих сторон, чем создать профессиональные и способные силы безопасности в условиях демократического гражданского контроля. Поэтому было необходимо уменьшить доминирование (и соответствующие покровительственные сети) организаций «Шура-и-Ислам», «Джамиат-э-Ислами» в двух ключевых министерствах безопасности, чтобы проложить путь к созданию многоэтнической, объединяющей все религии, нефракционной афганской Национальной армии и афганской

Национальной полиции. В отличие от других сфер реформирования, где местное руководство легче осуществимо (и вопреки понятию «легкой прогулки»), те, кто предоставляет помощь извне, должны остаться бескомпромиссными по отношению к местным структурам в вопросах этнического баланса и деполитизации учреждений управления общественной безопасностью.

Вывод №6. Способствование установлению правопорядка в сообществе и другим мероприятиям, направленным на улучшение отношений между местным населением и учреждениями общественной безопасности

Понятие «установление правопорядка в сообществе» имеет различные интерпретации в различных частях мира. Одна общая черта состоит в особом внимании к преодолению недоверия и развивающемуся сотрудничеству между сообществами и полицией. Членам сообщества отводится существенная роль в определении и руководстве работой полиции⁶⁶. Это может быть особенно ценно для стран, оправляющихся от гражданских конфликтов, где полиция совершала преступления против гражданских лиц, как это было в Афганистане. Действия по наведению порядка в сообществе, к которым относятся «Программы ночного дозора», предоставляют объединенные подходы для заинтересованных лиц, нацеленные на оказание существенной поддержки общественной безопасности и работе полиции в этой сфере. Они также помогают расширить понятие «создание устойчивого местного самоуправления», включающее всех соответствующих акционеров, а не только личный состав и гражданских лиц, контролирующих учреждения управления общественной безопасностью. В пределах действительно демократического общества характер процесса наведения порядка в сообществе должен быть расширен, чтобы улучшить отношения между гражданами и всеми органами безопасности, включая Национальную армию.

Вывод №7. Расширение процессов разоружения, демобилизации и программы реинтеграции для незаконных вооруженных групп вне афганских сил народного ополчения

Примерно более 1000 незаконных вооруженных групп, насчитывающих приблизительно 100 000 человек в своих рядах, считаются действующими вне структуры афганских сил милиции, созданной в 2002 году. Этап разоружения программы РДР «Новые начинания Афганистана», которая должна завершиться в июне 2005 года для полуофициальных (санкционированных правительством) афганских военных сил (AMF), предполагает, что все вооруженные группы, оставшиеся вне правительственного контроля, должны быть разоружены и им должна быть предложена поддержка в виде гражданских альтернативных средств к существованию. Вопреки изначальным ожиданиям, программа РДР оказалась эффективной в афганском контексте. Хотя потенциально более сложное в материально-техническом отношении и опасное политически расширение сферы влияния программы РДР на незаконные вооруженные группы необходимо, чтобы далее укрепить власть и создать правительственно централизованную Национальную армию и полицию.

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

Вывод №8. Становление принципов демократического управления в секторе безопасности незамедлительно после вмешательства

Неотъемлемой частью формирования сектора безопасности и возрастания общей политической обеспокоенности, касающейся офицеров, а также местных политических субъектов, вышестоящих государственных служащих и других ключевых акционеров, является понимание того, что демократические принципы управления должны быть тщательно обдуманы, согласованы и затем привиты всем настоящим и будущим сотрудникам учреждений общественной безопасности Афганистана (примеры приведены в Блоке 2. Снижение значимости этих принципов в пределах действующей программы реформирования управления общественной безопасностью позже рискует привести к политическим неудачам в области гражданского руководства. В частности, создание механизмов для осуществления эффективного парламентского контроля сектора безопасности должно быть расставлено по приоритетам, чтобы гарантировать высокий уровень ответственности как среди гражданских лиц в системе исполнительной власти, так и среди высокопоставленных чиновников во всех учреждениях безопасности.

Блок 2. Ключевые принципы демократического управления в секторе безопасности:

- максимальные полномочия по ключевым вопросам безопасности должны быть возложены на избранных представителей;
- учреждения управления общественной безопасностью должны действовать в соответствии с международным и конституционным правом и соблюдать права человека;
- информация о планировании безопасности и ее источниках должна быть широко доступной как в пределах правительства, так и общественности. Безопасностью нужно управлять, используя всесторонний, дисциплинированный подход. Это означает, что учреждения управления общественной безопасностью должны полагаться на те же принципы управления общественным сектором, что и другие правительственные структуры, с небольшими поправками относительно конфиденциальности, соответствующей национальной безопасности;
- гражданско-военные отношения должны основываться на четко определенной иерархии власти между гражданскими властями и оборонными силами, на взаимных правах и обязательствах гражданских властей и сил защиты, а также на отношениях с гражданским обществом, основанным на соблюдении прав человека и принципе прозрачности;
- гражданские власти должны быть в состоянии осуществлять политический контроль над проведением операций и финансированием сил безопасности;
- гражданское общество должно иметь средства и быть в состоянии контролировать силы безопасности и обеспечивать конструктивный вклад в политические дискуссии в сфере политики безопасности;
- персонал, задействованный в сфере безопасности, должен быть подготовлен таким образом, чтобы выполнять свои обязанности профессионально; в нем должны быть представлены различные сообщества, включая женщин и этнические меньшинства;



- высшие чиновники должны поставить основной целью создание регионального и локального мира.

Источники: Based on UK Department for International Development (2000), Security Sector Reform and the Management of Defence Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development, Report on an International Symposium Sponsored by the UK Department for International Development, London. See also Nathan, Laurie (1994), The Changing of the Guard: Armed Forces and Defence Policy in a Democratic South Africa, Human Sciences Research Council, Pretoria. Bland, Douglas (1999), "A Unified Theory of Civil-Military Relations", Armed forces and society, Vol. 26, No. 1.; and Legault, Albert (2001), "Democratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires", Etudes internationales, Vol. 32, No. 2.

Заключение: от традиционного миротворчества к демократическому построению мира

Только в начале 1990-х было учреждено больше миротворческих миссий, чем во время всех 45 лет существования ООН. Хотя новая эпоха принудительного восстановления мира ставит своей целью прекращение насилия, тем не менее, самостоятельно такие действия не могли способствовать установлению длительного демократического мира. Конфликт, включая противоборство политических взглядов, является неотъемлемой частью открытого демократического общества. Выходя за пределы мандатов традиционного миротворчества, многогранные миротворческие операции сегодня поддерживают демократические учреждения и демократическую политику, что препятствует усилению конфликтов. Обращаясь к проблемам социальной дезинтеграции, политических запретов и безысходности, новые подходы к «демократическому» миротворчеству могут также стать существенным компонентом в противостоянии глобальному терроризму.

Дорогостоящий конфликт Афганистана продолжительностью в два десятилетия определил ряд принципов глобальной стабильности, подчеркнул потребность в более широком подходе к предотвращению конфликтов. Обеспечение долгожданного устойчивого мира в истощенных войной обществах, к которым принадлежит и Афганистан, предполагает учреждение демократически ответственных государств с профессиональными, руководимыми гражданским лицом и этнически сбалансированными вооруженными силами и полицией. Это влечет за собой поддержку компетентной и уважаемой судебной власти, придерживающейся верховенства права, и других органов — как внутриправительственных, так и внешнеправительственных, способствующих защите права человека. Создание устойчивого местного самоуправления в учреждениях управления общественной безопасностью после войны требует времени, денег, технических навыков, но больше всего — искреннего исполнения политических обязательств перед людьми. Никогда не стоит забывать, что люди, получающие внешнюю помощь, и прогресс, которого они достигают собственными жертвами, рисками и тяжелой работой, являются единственной самой важной величиной успеха.

БИБЛИОГРАФИЯ

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

Programme Summary, accessed on 20 March 2003 at www.undpanbp.org/Overview/programme%20summary.htm on 28/03/2005.

- 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>.
- Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, signed on 5 December 2001.
- 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.
- Ball, Nicole and Kayode Fayemi (eds.), *Security Sector Governance in Africa: A Handbook*, Centre for Democracy and Development, Lagos, 2004.
- 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.
- Bland, Douglas, "A Unified Theory of Civil-Military Relations", *Armed forces and society*, Vol. 26, No. 1, 1999.
- Duncan, Benjamin, "The Nation-Building the US Neglects", *al-Jazeera.net*, 1 March 2004.
- The Economist, "Afghanistan: Going straight", 4 December 2004.
- 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.
- Programme Working Paper 33, "The politics of military reform in Afghanistan" in *State Reconstruction and International Engagement* (provisional title), Palgrave Macmillan, London, forthcoming.
- 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.
- Government of Afghanistan, "Security Sector Paper", presented to the International Conference on Afghanistan in Berlin, Germany, 1 April 2004.
- Government of Afghanistan, *Afghan Stabilization Programme National Priority Programme Strategy*, Government of Afghanistan, Kabul, 4 August 2004.
- Government of Afghanistan Ministry of Defence, *National Military Strategy*, Government of Afghanistan Ministry of Defence, Kabul, 21 October 2004.
- 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.
- International Crisis Group, "Disarmament and Reintegration in Afghanistan", ICG Asia Report No. 65, International Crisis Group, Kabul and Brussels, 30 September 2003.
- 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.
- Kessler, Glenn, "Bush's Afghan policy is disputed", *International Herald Tribune*, 22 May 2002.
- Kucera, Joshua, "Afghanistan looks to army expansion", *Jane's Defence Weekly*, 13 October 2004.
- Legault, Albert, "Democratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires", *Etudes internationales*, Vol. 32, No. 2, 2001.
- Lieven, Anatol and Marina Ottaway, "Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality", Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 12 January 2002.

- Manuel, Anja and P.W. Singer, "A New Model Afghan Army", *Foreign Affairs* July/August 2002, Vol. 81, No. 4.
- 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.
- Nathan, Laurie, *The Changing of the Guard: Armed Forces and Defence Policy in a Democratic South Africa*, Human Sciences Research Council, Pretoria, 1994.
- Rubin, Barnett, "Afghanistan and Threats to Human Security", paper delivered at the International Symposium on Human Security in Tokyo, 15 December 2001.
- Rubin, Barnett, *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven, 2002.
- 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.
- Sedra, Mark, "Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan", BICC Paper 25, Bonn International Center, Bonn, 2002.
- Sedra, Mark (ed.), *brief 28 Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector*, Bonn International Center for Conversion, Bonn, 2003.
- Sedra, Mark, "Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide Toward Expediency", unpublished paper.
- 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.
- United Nations Assistance Mission to Afghanistan Rule of Law Unit, "Considerations on Criteria and Actions for Strengthening the Justice System", UNAMA, Kabul, 2005.
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 2002*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- United Nations Development Programme Afghanistan, "Democratization & Civil Society Empowerment Programme", UNDP Afghanistan, Kabul, 31 October 2004.
- United Nations Development Programme Afghanistan, "State-Building & Government Support Programme", UNDP Afghanistan, Kabul, 31 October 2004.
- United Nations Development Programme Afghanistan, *Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*, UNDP Afghanistan, Kabul, 2005.
- 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.
- 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.
- United States General Accounting Office, "Afghanistan Reconstruction", US General Accounting Office Report, US General Accounting Office, Washington DC, June 2004.

Упущенные возможности и несделанные выводы — наследие Боснии

Курт В. Бассуенер

Введение

Международное вмешательство в Боснии после принятия Дейтонских мирных соглашений в 1995 году было одной из первых миссий после холодной войны, которые часто пренебрежительно оценивались в Соединенных Штатах как попытка «создания нации». Большинство сотрудников, работающих в Боснии, будь они солдатами, администраторами, полицейскими, обучающим персоналом или профессионалами в сфере предоставления помощи и развития, вовлекались в следующие значимые миссии: Косово, Восточный Тимор, Афганистан и теперь Ирак. Несмотря на то, что эти миссии отличались друг от друга (причинами вмешательств, полномочиями и составом вовлеченных сил), вопрос обеспечения общественной безопасности и гарантирования ее в будущем местными субъектами был основным для всех них. К тому же среди всех упомянутых операций только миссию в Восточном Тиморе можно определить как успешную. Косово, Афганистан и Ирак все еще претерпевают серьезные проблемы в области общественной безопасности, и ситуация в Ираке является самой сложной среди них.

Пример Боснии должен был научить тому, как создать безопасную общественную среду, способствующую укоренению устойчивого мирного порядка. Более того, он должен был продемонстрировать модель, позволяющую противостоять попыткам нарушить безопасность страны. Но уроки Боснии, по всей видимости, не были осознаны в полной мере, еще в меньшей степени они были изучены и применяемы. Особенно это касается Соединенных Штатов, которые играли главную роль во всех, кроме одной (в Восточном Тиморе) упомянутых выше миссиях и были, безусловно, главным действующим лицом в Афганистане и Ираке. В каждом случае несовершенство системы общественной безопасности во всех ее аспектах, включая безопасность меньшинств, было серьезным препятствием постконфликтной стабилизации и внутреннего демократического развития. Конечно, подобная ситуация необязательно обрекает усилия создать жизнеспособную локальную общественную безопасность на неудачу, но делает этот процесс более трудным и дорогостоящим. Сама Босния, кажется, в последнее время вступила на путь медленного, но достаточно последовательного развития, чему способствовали понимание и оценка текущей обстановки и прошлых неудач.

Случай Боснии, даже после запоздалого международного вмешательства в войну, является назидательной историей упущенных возможностей. Общественная безопасность — основная обязанность любого правительства, и поэтому — неотъемлемо политический вопрос. Последствия того, что эта жизненная функция оставалась в очень сомнительных руках, а после Дейтона к проблеме безопасности правительство не обращалось в течение нескольких лет, продолжают ощущаться.

Военные и гражданские специалисты должны ознакомиться с Боснийским опытом централизации учреждения общественной безопасности как неперемным условием установления законного и устойчивого послевоенного порядка. Без этого не может быть никакого успеха миссии. Градуализм обычно не бывает целесообразен и редко вознаграждается. Готовность заняться общественной безопасностью на начальных этапах международной миссии и здравомыслящее планирование ее «одомашнивания» стойко обеспечивают самую надежную «исходную стратегию».

Пример Боснии

Война в Боснии

Война в Боснии и Герцеговине (далее для краткости — Боснии) началась в апреле 1992 года и продолжилась до подписания Дейтонских мирных соглашений в ноябре 1995 года. Около 200 000 человек были убиты в течение этих трех с половиной лет и еще сотни тысяч были выгнаны из своих домов или эмигрировали. Безусловно, это была самая кровавая из пяти войн, проводимых в течение десятилетия в пределах той территории, что была когда-то Югославией¹. Антагонистические силы были представлены Боснийским правительством, всемирно признанным в начале войны, боснийскими сербами Республики Сербска, которые в военном отношении объединились с частью Югославии (Сербия—Черногория), и боснийско-хорватскими силами, которые состояли в мощном союзе с Хорватией. Оба соседние государства имели планы в пределах Боснии и возлагали определенные надежды на этнические группы, чтобы заполучить наметенную территорию. Во время этих войн в английском словаре появился термин «этническая чистка» — принудительное изгнание и/или убийство другого этнического населения. Важно то, что и регулярные, и незаконные силы, включая полицию Министерства внутренних дел (даже включая полицию соседних Сербии и Хорватии) проводили кампании этнической чистки и участвовали в боевых операциях. В значительной степени была задействована «специальная полиция» Министерства внутренних дел, которая зачастую была лучше снабжена и подготовлена, чем армии. Эти силы послужили орудием чистки нежелательного населения посредством террора или уничтожения. Присутствие Сил прикрытия ООН (UNPROFOR) в Боснии на протяжении войны в незначительной степени обеспечивало общественную безопасность, чему препятствовал ряд ограничений в их полномочиях и недостаточное желание международных политических структур противостоять боснийским сербам, которые при любых подходах являлись основными зачинщиками беспорядков.

¹ К ним относятся войны в Словении (1991), Хорватии (1991–1995), Боснии (1992–1995), Косове (1998–1999) и Македонии (2001).

Дейтон и Силы по выполнению мирного соглашения (ИФОР)

Дейтонское соглашение, подписанное в ноябре 1995 года после недель «переговоров соседства» на авиационной базе ВВС Райт-Паттерсон в Дейтроне (штат Огайо), привели открытые военные действия в Боснии к формальному завершению. Подписавшиеся государства, в том числе Хорватия и Сербия (поскольку их совместные этнические группы представлены в Боснии), пришли к согласию в том вопросе, что слабое Боснийское государство должно состоять из двух автономных административных единиц: Федерации Босния и Герцеговина, которая уже технически существовала с предыдущего года, и Республики Сербска (РС). Происхождение этих автономных административных единиц было этническим, и они имели большинство полномочий, которые обычно получает государство: оборона, налогообложение и правосудие. Федерация была далее разделена на кантоны, в которых представлено четырехуровневое управление: государство, автономная административная единица, кантон и муниципалитет. РС имела только три управленческих уровня. Поддержание порядка должно было осуществляться на уровне кантона в Федерации и на уровне автономной административной единицы в РС.

В основном, националистические партии военного времени (с несколько большей конкуренцией в пределах боснийского сообщества) участвовали в разработке политической системы, которая бы защитила их прибыль от военных действий и захваченную власть. Однако Соглашение содержало утверждения, обязующие подписавшихся позволять возвращение беженцев, арест и передачу Международному криминальному трибуналу прежней Югославии (ICTY) военных преступников.

Частью Дейтонского соглашения было то, что силы по выполнению мирного соглашения ИФОР, выставленные НАТО, должны были гарантировать разделение сил и размещение вооружений для предотвращения новых военных действий. Боснийские и боснийско-хорватские сообщества вообще приветствовали силу, в то время как боснийско-сербское сообщество рассматривало это как оккупацию. ИФОР, насчитывающей 60 000 войск (20 000 американцев), позволили иметь дело с другими проблемами общественной безопасности, такими как помощь в возвращении беженцев и арест подозреваемых в военных преступлениях, хотя Пентагон и гарантировал, что эти действия не будут входить в полномочия ИФОР. В первые же дни миссии произошел конфликт: боснийско-сербские политические лидеры принуждали боснийских сербских жителей освободить Грбавица, населенный сербами по соседству с Сараево, который должен был подпадать под контроль Федерации. Командующий ИФОР, адмирал Лейтон Смит, воспринял факты принудительного перемещения и беспричинного вандализма с явным безразличием. В следующие месяцы просочились доклады обвиненного боснийского сербского политического лидера Радована Караджича, переданные из контрольных точек СВ США. Силы ИФОР хорошо выполнили свои сугубо военные полномочия. Но строгий конструктивистский подход, принятый по настойчивому требованию американских военных, незначительно содействовал общественной безопасности отдельных боснийцев.

Дейтонским соглашением также были созданы специальные органы для оценки результатов выполнения мирного соглашения. Совет по выполнению мирного соглашения (СВМС–PIC) является высшим международным контролирующим органом по выполнению Босний Дейтонского соглашения и включает приблизительно 55 правительств и международных организаций, в том числе Организацию Объединенных Наций и Всемирный банк. Международный Верховный представитель, который был уполномочен координировать международный гражданский компонент Дейтонского соглашения на базе его бюро (БВП–ОНР), подчиняется СВМС. Организация по безопасности

и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) была вовлечена в организацию выборов и позже сыграла серьезную роль в продвижении вопросов демократии и прав человека.

Все же, несмотря на предоставление международным сообществом значительных средств и подготовленного персонала, в первые годы после Дейтонского соглашения не было отмечено сколько-нибудь значимых успехов. Неудивительно, что и Белград, и Загреб продолжали свое разрушительное участие в Боснии, регулярно и различными способами нарушая сроки Дейтонского соглашения, наиболее непорядочным из их действий стало укрытие обвиняемых в военных преступлениях. Структуры политической власти, основанные или поддерживаемые черной торговлей и другой криминальной деятельностью во время войны, сохранили и даже расширили свои послевоенные активы. Справедливо говорить о целой цепи политико-преступных связей в каждом из этих трех сообществ. Стремление международного сообщества к быстрой победе, а боснийского сообщества — к освобождению от вмешательства послужило толчком для выборов в 1996 году. Ряд факторов — разделение интересов, некоторое запаздывание в выполнении обязательств, нацеленность правящих структур на этнификацию привилегий — привел к тому, что выборы 1996 года предоставили возможность для дальнейшей маскировки незаконности действий политических игроков военного времени и укрепления их во власти. Эти политические силы использовали это время для решения личных экономических вопросов, что усложнило продвижение Боснии к становлению функционирующего государства.

Нереалистичный одногодичный период, первоначально определенный Президентом Клинтонем для внутренних политических целей, сигнализировал о нехватке средств для восстановления Боснии и отсутствии планов выполнить обязательства. Отношение международных сил к фундаментальным проблемам общественной безопасности, безопасного возвращения беженцев-представителей этнических меньшинств и аресту обвиняемых в военных преступлениях также свидетельствовало о неготовности выполнить Дейтонское соглашение. В выполнении международных обязательств в Боснии не прослеживалось никакого очевидного стратегического подхода, на что было обращено внимание местных политических лидеров. Политические страхи пострадавших в боснийском конфликте, особенно перед американскими силами, привели к повторным угрозам (и инцидентам) общественному беспорядку со стороны националистов, требующих ареста виновных, восстановления мечетей, разрешения вернуться беженцам. Подобная ситуация регулярно повторялась в течение многих лет, что сохраняло инициативу противников прогресса. Международное вмешательство в Боснии, возможно, было весьма активным, но в то же время казалось бессодержательным и бесконтрольным.

В 1996 году, несмотря на Вашингтонское соглашение 1994 года, учредившее Федерацию (и ставшее первым международным соглашением в Боснии, признающим права, предоставляющиеся народам, а не гражданам), там сохранились три армии, три отдельные разведывательные службы и три министерства внутренних дел — главные силы, уполномоченные содействовать общественной безопасности. Дейтонское соглашение не предоставляло Боснии ни одной из таких возможностей — они передавались автономным административным единицам.

Общественная безопасность постдейтонского периода

Боснийские структуры безопасности, особенно находящиеся под контролем боснийско-сербских и боснийско-хорватских политических лидеров, имели небольшой или не имели вообще никакого стимула для продвижения более жестких аспектов общественной безопасности или ее восприятия. Тем не менее, вопрос о состоянии общественной

безопасности был поднят в боснийском сообществе, вопреки интересам политической элиты, что, по существу, явилось существенным препятствием для дальнейшего проведения этнической чистки. Все три главные националистические партии — Сербская демократическая партия боснийских сербов, Боснийско-хорватское отделение Хорватского демократического союза и Боснийская партия демократического действия — передали политический капитал в поддержку «сохранившегося населения» (жителей, подвергнувшихся принудительному переселению, беженцев), что позволило решить некоторые жилищные проблемы, выдать определенное денежное пособие и пр. Эти люди часто жили в домах предыдущих жителей, которых «вычистили», и сохраняли уверенность в покровительстве этих партий. Кроме того, возвращение беженцев могло снова сделать их бездомными безо всякой гарантии, что они смогут вернуться в свои дома. Многие усилия, направленные на помощь в возвращении беженцев этнических меньшинств, в первые несколько лет после войны закончились неудачей и жестокостью по отношению к вернувшимся. Запугивание было нормой.

Существенным в этой проблеме стал факт того, что полиция, работавшая во время войны и осуществляющая «этническую чистку», убийства, насилие и другие нарушения прав человека, вероятно, останется при исполнении служебных обязанностей. Международные полицейские силы (МПС-ІРТФ), орган под руководством ООН, уполномоченный обучать полицейских (но без исполнительных властей), утвердил полицию в обеих автономных административных единицах. Однако силы местной полиции не оказывали содействия основной массе беженцев и вынужденных переселенцев, — всех тех, кто были заинтересованы в возвращении домой, но могли быть уничтожены как вероятные военные преступники. Даже если эти люди были удалены из полиции, они обычно представляли в сообществе угрожающую и часто влиятельную группу. В течение многих лет после Дейтона возвращение беженцев было незначительным, к тому же они предпочитали оставаться скорее в предместьях городов, нежели в самом городе. По демографическому принципу, вернувшимися являются люди старшего возраста, которые возвращаются дожить оставшиеся годы в своих домах. Немногие семьи вернулись с маленькими детьми, еще меньше было тех, кто надеялся найти работу.

Препятствия вероятной локально обеспечиваемой общественной безопасности были в основном политические, а не технические. Не вызывала сомнений необходимость создания учреждений, обеспечивающих соответствующее обучение представителей правоохранительных органов и т.д. Тем не менее, все намеченные преобразования были изначально обречены на неудачу при руководстве прежних политических субъектов и прежней государственной структуре.

Самоуправление чем?

В 1998 году, задолго до того, как учреждения Боснии продемонстрировали способность решать задачи, которые обычно возлагаются на правительства, международное сообщество начало использовать термин «самоуправление», что стало стимулом для учреждений Боснии взять на себя ответственность за решение задач общественной безопасности, включая арест обвиняемых в военных преступлениях и защиту вернувшихся.

Однако термин «самоуправление» предполагает постановку вопросов *какое?* и *чье?* По своей природе, боснийские силы, уполномоченные поддерживать общественную безопасность, и лидеры, которым они служили, не ставили перед собой цель собственного

низвержения и потери электората. Их действия базировались на страхе перед другими этническими сообществами и многообещающей защите своих собственных сообществ.

Дейтонское соглашение давало гарантии политическим и преступным полномочиям политических лидеров, извлекающим выгоду преимущественно из войны. Этот подход позволил им сохранить и даже расширить свое влияние.

«Боннские полномочия» и предотвращение военных преступлений

К концу второго полного года международного постдейтонского вмешательства в Боснии, международное сообщество казалось несколько успокоенным в отношении необъятности оставшихся задач и несоответствия инструментов, необходимых для их решения. В декабре 1997 года на встрече Совета по выполнению мирного соглашения (СВМС) Верховному представителю были предоставлены новые полномочия, усиливающие его влияние в деле с боснийскими центрами власти. СВМС предоставил Верховному представителю наивысшую власть, именуемую «боннскими полномочиями», позволяющую не только наблюдать за выполнением условий Дейтона, но также и интерпретировать то, что они подразумевали. В общем, у международного сообщества теперь появился «гибкий оператор», предоставляющий больше возможностей для продвижения необходимых реформ. Изначально используемое в неполном объеме, применение этих реформ возрастало со временем, чтобы стать существенной козырной картой.

Другое событие, произошедшее раньше, в 1997 году, также оказало важное влияние на общественную безопасность в Боснии. В июле 1997 года британские десантники попытались арестовать двух боснийских сербских военных чиновников за военные преступления. Один, Милан Ковачевич, был арестован. Другой, Симо Дрлака, безрассудно взялся за оружие и был обстрелян десантниками. Этот случай стал первым фактом насильственного ареста подозреваемых в военных преступлениях в Боснии и послужил основой того, что подозреваемые начали скрываться. Другое новшество — запечатанный обвинительный акт — было введено Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии (ICTY), чтобы не дать возможность обвиняемым сбежать или подготовиться к силовому сопротивлению возможному аресту. С тех пор все возрастающее число обвиняемых было захвачено или отдано под суд.

Несмотря на новшества, отмеченные выше, Босния пребывала в процессе стагнации в течение многих лет после Дейтона. Обеспечение общественной безопасности оставалось возложенным на полицию, не реформированную по окончании войны. Политические специалисты этих сил не видели большого или вообще какого-либо стимула способствовать климату общественной безопасности как для меньшинств, претендующих на возвращение, так и для собственного населения, что поддерживалось страхом захвата власти. За исключением Боснийской мусульманской националистической партии демократического действия (SDA), которая рассматривала унитарное государство как зону своего будущего господства, националистические партии были против передачи полномочий государству, где им будет предоставлено меньше контроля.

В 2000 году сначала в Хорватии и затем в Сербии произошли демократические преобразования. Поскольку военный порядок полностью не был отменен, эти преобразования предоставляли международному сообществу больше рычагов, позволяющих сократить вмешательство в дела Боснии. Однако Президент Сербии Воислав Коштуница был общепризнанным националистом и дал стимул боснийско-сербским националистам, которые начали демонстрировать признаки примирения по отношению к оставшимся

в Боснии. До сих пор обе страны находятся под международным давлением и подозреваются в укрытии обвиняемых в военных преступлениях.

Возвращение меньшинств не происходило в существенном объеме до 2000 года. Не случайно, поток возвращающихся беженцев возрос после ареста военных преступников и все более частых увольнений обструкционистских должностных лиц. Стоит отметить и то, что беженцы возвращаются в северную Боснию, в РС, и их численность значительно возрастает в британском секторе, где было произведено больше арестов обвиняемых в военных преступлениях и где войска проявляли более активный и неофициозный подход к своим обязанностям. Это происходило несмотря на тот факт, что некоторые из наиболее пугающих злодеяний произошли на этой территории во время войны, особенно возле Приедора, где были расположены печально известные концлагеря Омарска, Трнполье и фильтрационный лагерь Кератерм. Ни американские, ни французские секторы не заработали такую репутацию.

В 2001 году давно задуманное общественное событие по началу реконструкции знаменитой мечети Ферхадия в Бая-Луке, преднамеренно уничтоженной во время войны, было насильственно прервано без какого-либо противодействия этому со стороны полиции РС или Сил стабилизации СФОР. Насилие толпы, явно спровоцированное и поощряемое чиновниками РС, преследовало цель поставить в известность вернувшиеся в РС меньшинства о необратимости результатов этнической чистки.

Проблема является политической

Политические структуры занимают ключевое положение в процессе создания в Боснии функционирующего государства под демократическим управлением и верховенством права (что характерно для общепринятых европейских стремлений населения). Система правления Боснии и избирательные структуры обеспечивали возможность националистическим партиям, преследующим военные цели, и их покровительственным сетям оставаться доминирующими, препятствуя демократическому развитию страны. Отсутствие безопасности для людей одной этнической группы на территории, контролируемой другой этнической группой, было основным принципом действия этих правящих партий и поддержания их интересов. Глубоко политизированные общественные структуры безопасности были вовлечены не только в военные действия, но также продолжали организованные правонарушения. В общем, силы, уполномоченные обеспечивать общественную безопасность, были замечены в значительных незаконных действиях по отношению к населению. Избирательная система Боснии и управляющие структуры дали незначительный стимул национальному примирению, реформированию, реконструкции и профессионализму. В то же время система, представляющая собой многослойное образование с продажной властью, облегчила взяточничество. Политика была (и остается) коммерческим предпринимательством в Боснии. Без фундаментальных политических и структурных изменений Босния осталась бы дисфункциональной подчиненной структурой международного сообщества.

Усиление международного фактора

Два Верховных представителя, обладающих Боннскими полномочиями, испанец Карлос Вестендорп и австриец Вольфганг Петрич, в значительной мере использовали их, чтобы пресечь деятельность обструкционистских чиновников или чиновников, вовлеченных в правонарушения, а также, чтобы способствовать декретному прогрессу. Тем не менее, их деятельность не была достаточно продумана в плане стратегии.

Нападения 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах возобновили интерес к Боснии со стороны администрации Буша, которая начала процесс, пренебрежительно названный «создание нации», что предполагало американское вмешательство на Балканах. Страх перед исламистскими террористическими операциями, спланированными в Боснии или поддерживаемыми ею, поспособствовал обязательству Вашингтона поддержать присутствие силовых опорных пунктов в Боснии, несмотря на то, что там присутствовали представители миссий Европейского Союз и силы SFOR. Это присутствие было обусловлено причинами поддержания национальной безопасности и нацелено на помощь силам EUFOR в операциях по задержанию обвиняемых в военных преступлениях.

После замены В. Петрича в середине 2002 года лордом Педди Эшдауном, британским политическим деятелем и бывшим Королевским морским пехотинцем, который заработал репутацию борца за прогрессивные изменения на Балканах, Институт демократической политики (DPI) издал Программу для нового Верховного представителя в Боснии². Авторы Программы перепроектировали задачи перед новым представителем в Боснии, учитывая пожелания ЕС, и наметили изменения, которые должны были осуществлены в Боснии, чтобы сделать эту перспективу жизнеспособной. В Программе были предложены способы, посредством которых Верховный представитель мог выполнить поставленные задачи в пределах своих полномочий. Центральным положением этой программы было понимание того, что Босния не будет развивать способность к самореформе, пока ряд определенных препятствий не будет устранен. Проще говоря, некоторые проблемы были сложно преодолимыми для боснийцев в условиях существующей системы. Было важно распознать проблемы, включая общественную безопасность, которые могли быть разрешены совместно боснийцами и международными представителями, и те, которые должны решаться, по крайней мере, первоначально, только международными субъектами. В целом, Программа предложила структуру расширенного сотрудничества и консультаций, признавая, что международные представители должны сделать кое-что самостоятельно прежде, чем осуществить процесс самоуправления.

В сфере общественной безопасности DPI были разработаны четыре рекомендации, оказывающие влияние на всю политическую динамику Боснии. Эти рекомендации до сих пор в значительной степени остаются актуальными. Каждая из них будет рассмотрена далее. Ряд других рекомендаций также был бы полезен, хотя и косвенно, для становления общественной безопасности: переназначение судебных органов, юридический пересмотр судебных решений, перераспределение таможенного дохода для упрощения финансовых ресурсов государства. Все рекомендации DPI были нацелены на помощь в создании благоприятных политических и административных структур, способных к продвижению процесса реформирования и достижению европейских стандартов, к которым стремится население Боснии.

Боснийская избирательная система ввела преимущества для националистических партий, которые продолжили войну, и поддержала покровительствующие сети, вовлеченные в организованные преступления и терроризм. Кандидаты могут претендовать на должность, обращаясь только к своей собственной этнической группе, что делает политически выгодным поддержание националистического страха. Отсутствие политической умеренности привело к необходимости введения должности Верховного представителя (OHR), который имеет право снять должностных лиц, применить давление по

² *Программа боснийского Верховного представителя // Институт демократической политики, Вашингтон, 2002 г. Доступно на сайте архивов DPI по адресу: www.anonime.com/dpinstitute.*

отношению к создаваемым коалициям и утвердить законодательство. Опросы, проведенные Институтом демократической политики и другими экспертными структурами, показали, что граждане всех этнических принадлежностей не придавали первоочередного значения национальным или этническим проблемам; самые существенные проблемы были экономическими. Избирательная система, принудившая политических деятелей расширить электорат за счет представителей других этнических групп, заставила их провести кампанию, нацеленную на прекращение этнических разногласий, и обратиться к ожиданиям и потребностям избирателей. DPI рекомендовал Верховному представителю созвать группу боснийских экспертов с некоторыми международными советниками, чтобы разработать новые законы, которые бы соответствовали духу Дейтонского соглашения и принципам Конституционного Суда, что вынудило бы политических субъектов искать голоса вне области их этнической принадлежности и по возможности упростить голосование. Верховный представитель мог бы тогда представить эти законопроекты на соответствующих уровнях боснийского правительства с сохраненным правом их применения. Учитывая политизацию общественных структур безопасности в Боснии и управления вообще, изменения в этой области оказали бы огромное влияние на обеспечение общественной безопасности.

Более подходящим для общественной безопасности стало предложение учредить интернационально укомплектованную Оперативную группу по борьбе с организованной преступностью. Причиной для создания такой группы послужило сопротивление военных лидеров, переукомплектованность боснийского правительства с небольшой степенью ответственности или ее полным отсутствием, а также бессилие органов правопорядка и судебных учреждений, оставивших страну «парализованной» теневыми структурами власти и пронизанной организованной преступностью³. И хотя не все политические деятели были коррумпированы, влияние организованной преступности усложнило процесс реформирования, поскольку слишком много политических деятелей находили такое положение вещей выгодным. Кроме того, страна стала использоваться в качестве транзитного пункта или даже служила базой для операций иностранных террористов. Радикально настроенные народные ополченцы со связями в Партии демократического действия (SDA) и других боснийских организациях, возникших во время войны, подвергли опасности долгосрочную стабильность и угрожали западным целям в пределах страны и вне ее. Кроме того, параллельные структуры власти обладали значительным воздействием на повседневную жизнь многих боснийцев, особенно в РС и кантонах Федерации, подвластных Партии демократического действия (SDA) и Хорватскому демократическому сообществу (HDZ).

Созданная Спецгруппа по борьбе с организованной преступностью (ОСТФ) была международным совместным предприятием Верховного представителя, Командующего SFOR, руководства НАТО и ЕС, получивших полномочия воздействовать на параллельные структуры власти, включающие террористов, руководителей организованной преступности и военных преступников, очищая путь для достижения Боснией мира и демократии. Поскольку даже самые честные боснийские чиновники были напуганы задачей противодействия организованной преступности и террористам, а коррупция была свойственна управляющим учреждениям, было рекомендовано назначать руководителями Спецгруппы по борьбе с организованной преступностью (ОСТФ) исключительно международных представителей, ознакомленных с местными традициями, что могло бы способствовать успеху. Со временем, боснийцы должны были выполнять значимую функцию в

³ Там же, с. 5.

ОСТФ, с целью ее передачи, в конечном счете, под боснийский государственный контроль. Даже на данном этапе, интеграция ЕС и персонала НАТО была бы полезной как промежуточная станция на пути евроатлантической интеграции страны. Проведение судебных расследований попало бы в ведомство специальной палаты Суда БиГ.

Две другие рекомендации по общественной безопасности предполагали энергичное объединение вооруженных сил и разведывательных служб. Несмотря на значительные сокращения, в Вооруженные силы Боснии в то время вкладывались значительные средства, которые не могла оправдать никакая-либо мыслимая внешняя угроза, особенно принимая во внимание продолжение оккупации НАТО. Деятельность разведывательных служб была скорее пагубной, что определялось рядом факторов: недостаточной прозрачностью, связями с соседними государствами, деятельностью боснийских политических субъектов, а также террористическими и криминальными сетями. Объединение и проверка благонадежности сил уменьшили бы угрозы боснийской реформе, что в итоге сократило бы расходы.

В Программе также было предложено оказать поддержку зарождающейся Государственной пограничной службе (ГПС — SBS). ГПС не только быстро заработала основательную репутацию благодаря эффективности и профессионализму за короткое время своего существования, но также помогла уменьшить незаконную международную торговлю и увеличить таможенные доходы, несмотря на противодействие легендарно коррумпированных таможенных служб. Большой контроль границ, начиная с появления ГПС, помог улучшить имидж Боснии, воспринимаемой как открытый черный ход Европы для незаконной иммиграции и угроза безопасности.

Наконец, в Программе было предложено продолжить поддержку ускоренного возвращения беженцев меньшинств, устранить структурные препятствия для развития этого процесса, взаимодействовать в этом направлении с соседними правительствами, чтобы создать единый упрощенный план возвращения. Значимым в этом направлении стало принудительное применение существующих законов о собственности, включая возложение ответственности на должностных лиц за владение незаконно приобретенной собственностью, что могло стать причиной их отстранения от должности.

Модель Брчко

Негативное влияние на выводы DPI оказал пример дистрикта Брчко в северо-восточной Боснии. Брчко был участком, где проходили самые первые и самые жестокие «этнические чистки» военного времени. Кроме того, расположение Брчко стратегически значимо: по этой территории, в случае принятия такого политического решения, произошло бы разделение РС на две части. Дейтонское соглашение не рассматривало Брчко как зону обязательного разрешения конфликта. Тем не менее, руководителем региона должен был быть американец, обладающий даже большими полномочиями в этом регионе, чем Верховный представитель имел в своем. Брчко стал, по существу, протекторатом в протекторате. Руководитель использовал эти полномочия, чтобы установить местный законодательный орган — многоэтническую полицию и создать функционирующую судебную власть. В конечном счете, в начале 1999 года в ходе разрешения конфликта Брчко был предоставлен статус части БиГ, но не подвластной ни Боснии, ни Герцеговине. В результате такого продуманного управления и стратегического местоположения Брчко стал самым преуспевающим муниципалитетом в БиГ. Общеизвестно, что управлять регионом проще, чем всей страной. Но до сих пор возникает вопрос, какие результаты могли быть достигнуты, если бы первые Верховные представители имели полномочия, которыми обладал первый руководитель в Брчко.

Наверстывая упущенное: план выполнения миссии

Несмотря на потерянное время, международное сообщество в Боснии теперь демонстрирует более активный и стратегичный подход, чем раньше, пытаясь решить, наконец, некоторые из самых фундаментальных проблем, стоящих на пути самостоятельного движения Боснии вперед.

Возможно, наиболее полным отражением этого нового подхода стало принятие Плана выполнения миссии (МІР) в январе 2003 года. Верховный представитель отметил: «Цель МІР состоит в четкой постановке основных задач, которые необходимо решить мне и моему аппарату, а также в предоставлении нам средств для наших дальнейших действий»⁴. В отчете 2004 года Эшдаун заявляет, что «некоторые из основных целей МІР были достигнуты в течение 2003 года; в разрешении наметился значительный прогресс. К достижениям прошлого года относятся:

- реструктуризация судебной власти и принятие нового криминального кодекса;
- учреждение Государственного Суда, способного заниматься сложными и значительными случаями;
- начало фундаментальной реформы (боснийской) системы косвенных налогов;
- обеспечение Совета Министров постоянным премьер-министром и новыми министерствами;
- обеспечение (Боснии) новой структурой обороны, под гражданским командованием, контролем и управлением на государственном уровне, а также создание единого Министерства обороны;
- принятие и внедрение почти полного Закона о собственности и передача ответственности за возвращение беженцев местным правительствам»⁵.

Эшдаун заявляет, что «наиважнейшей целью для Бюро Верховного представителя (БВП) остается та же, что и в 2004, и в 2003 году: обеспечение статуса БиГ как мирного, жизнеспособного государства, стоящего на пути к объединенной Европе»⁶. Среди достижений 2003 года МІР отметил наметившийся в 2003 году прогресс в БиГ и определил четыре (из шести) значимые задачи, стоящие перед правительством Федерации:

- укрепление верховенства права;
- преобразование экономики;
- укрепление власти (боснийских) правящих учреждений, особенно на государственном уровне;
- внедрение реформ в области обороны и сектора разведки, облегчающих (боснийскую) интеграцию в евроатлантические структуры⁷.

Эти же задачи были указаны как первоочередные и в отчете МІР за 2005 год⁸.

МІР были отмечены определенные программы, необходимые для осуществления каждой из задач, ответственные за их выполнение международные субъекты, названы временные рамки выполнения программ, фиксирующие, когда программы будут считаться

4 OHR Mission Implementation Plan 2004 (February, 2004). — www.ohr.int.

5 Там же.

6 Там же.

7 Там же.

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

ся завершенными или готовыми для передачи ведущему боснийскому органу для утверждения. Как заявил Эшдаун в 2004 году, «скорость продвижения (Боснии) к демократическим преобразованиям и к повторному международному присутствию, которое передаст свои полномочия руководству БиГ, будет определена не жесткими временными графиками, а на основании оценки обстановки. Сменилось ли безвыходное положение и неразрешимые препятствия динамикой компромисса и реформы? Прочен ли мир? Действует ли верховенство права? Действительно ли государство функционально и жизнеспособно? Находится ли (Босния) на пути к евроинтеграции? Только когда мы будем удовлетворены достаточными успехами, достигнутыми в этих областях, мы сможем объявить нашу миссию выполненной. Из этого следует, что чем энергичнее наши (боснийские) партнеры будут внедрять реформу и чем в большей степени (Босния) становится нормальной страной переходного периода, тем скорее Бюро Верховного представителя (БВП) сможет передать полномочия более традиционной международной структуре поддержки. Нашим твердым намерением является как можно более скорое достижение этой цели: мы не хотим продлевать роль БВП даже на день дольше, чем это необходимо»⁹.

Центральным аспектом «укрепления верховенства права» является обеспечение безопасности граждан и правосудия для тех, кто был преследуем. Одной из главных помех на пути продвижения Боснии была длительная безнаказанность обвиняемых в военных преступлениях и недостаточность усилий боснийско-сербских организаций для их предотвращения. Отказ Боснии от участия в Программе НАТО «Партнерство ради мира» в 2004 году был непосредственно связан с этой проблемой, приведшей к увольнению Верховного представителя и многих высших должностных лиц в РС. Уже тот факт, что все три народа Боснии — сербы, хорваты и боснийцы — проживают на территории всего государства, а государственные структуры учитывают это в процессе своего формирования, свидетельствует о выполнении решения Конституционного Суда и значительно меняет расстановку политических сил Боснии.

МІР 2005 года был издан только в марте. Новый Верховный суд Боснии, Конституционный Суд Боснии и Герцеговины учредили новые специальные палаты для рассмотрения случаев военных преступлений, которые были либо названы Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии (ІСТУ), либо никогда не рассматривались; а также для рассмотрения случаев организованной преступности и коррупции. Каждый орган будет укомплектован боснийскими и международными судьями, и международные обвинители будут включены в Прокуратуру БиГ. Боснийцы будут скоро видеть своих сограждан, осужденных за преступления, совершенные в их собственной стране во время войны. Есть также намерение создать Боснийскую Судебную полицейскую службу. Отсутствие реформы в области полицейской системы — главное препятствие на «пути к очищению», предполагающему выполнение требований Соглашения о стабилизации и ассоциации с ЕС¹⁰. Разведывательные службы — источник значительных препятствий — были объединены в единственную службу. На сегодняшний день существуют Министерство обороны государственного уровня и гражданское командование, осуществляющее контроль над вооруженными силами. Также были предприняты новые усилия по координации Сараева, Белграда и Загреба в выполнении Приложения VII Дейтонского соглашения — возвращении беженцев.

⁹ МІР, 2004.

¹⁰ См. Брифинг с БВП от 1 апреля 2005г. — http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressb/default.asp?content_id=34414.

Все эти преобразования на промежуточных этапах послевоенного продвижения отражают реальные усилия прогрессивной общественности, а не просто рассуждения о самоуправлении дисфункциональной системы.

Внешние факторы: добрососедство — лучшая гарантия общественной безопасности

Конечно, внешние факторы содействовали прогрессу в Боснии. До тех пор, пока два больших соседа Биг, Сербия и Хорватия, питали территориальные амбиции, влияли на субъектов в пределах Боснии или управляли ими, стабилизация оставалась весьма проблематичной. Демократические переходы в этих странах в 2000 году способствовали снижению уровня угрозы как реально существующей, так и возможной вследствие будущей войны.

Даже после изгнания Милошевича в 2000 году некоторые представители избранного правительства, особенно президент Коштуница, выразили недовольство государственностью Боснии и оказали поддержку многочисленным обвиненным военным преступникам. Его приверженность вооруженным силам и православной церкви явилась помехой Сербии на пути реформирования. Прорыв демократии не перерос в ее прямую победу, поскольку не были использованы успехи выборов и не было проведено тщательное реформирование государственных учреждений, включая службы безопасности и судебную власть. Убийство премьер-министра Зорана Джинджича в начале 2003 года свидетельствовало о глубине угрозы, представленной все еще доминирующей преступно-политической связью. Тем не менее, очередное подавление сопротивления (Операция «Сабля») не устанавливало эффективного контроля над ситуацией, иллюстрацией чего стала причастность государственных учреждений к торговле усовершенствованным оружием и средствами ПВО с Ираком, Ливией и другими отверженными государствами (скандал с компаниями «Югоимпорт» /«Орао», возникший осенью 2002 года).

Демократический переход Хорватии во многих отношениях был менее проблематичным по сравнению с Сербией; смерть Туджмана не только очистила путь для альтернативных выборов, но также и устранила необходимость решать, что сделать с человеком, который будет, вероятно, обвинен в военных преступлениях Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии (ICTY). В отличие от своего коллеги Коштуницы, Президент Хорватии Стипе Месич публично отрицал любые проекты в Боснии, к большому огорчению боснийцев и (особенно) герцеговинских хорватов. Однако наследие войн 1991–1995 годов в Хорватии и Боснии длительное время оказывало негативное воздействие на Хорватию. Протест общественности на предложение генерала Тихомира Блашкича напугал хрупкое коалиционное правительство во главе с социалистом Ивица Рачаном, и сотрудничество с Международным уголовным трибуналом (ICTY) стало более удручающим. Угроза обвинения во всем — случай генерала Анте Готовина — помешала запланированным переговорам Хорватии по вступлению в ЕС. Отрицательное влияние на развитие Боснии оказало отсутствие динамики в решении вопроса о возвращении хорватских сербов домой, что, в свою очередь, позволило бы другим боснийским гражданам возвращаться в свои дома в РС. Основные препятствия возникали на уровне округа, но национальное правительство не предпринимало совместных усилий для их преодоления. Случай Биг продемонстрировал тот факт, что переходные периоды в соседних странах были необходимым, но недостаточным условием для продвижения Боснии.

Главное — стратегия и желание

Серьезное планирование окончательной государственной структуры, стратегическая организация задач и видение международных субъектов, особенно Верховного представителя, были решающими факторами в недавнем продвижении Боснии. Тогда как внешние факторы, такие как правительственные изменения в Загребе и затем в Белграде, конечно, оказывали влияние. Основным фактором в преодолении инертности Боснии явилось решение о непригодности принципа статус-кво и изменении его только каталитическим вмешательством со стороны БВП при соответствующей международной поддержке. Если бы это решение было принято изначально, возможно, в Боснии наблюдалась бы другая динамика. В 1996 году местные «спойлеры», включая высших политических лидеров, справедливо решили, что стимулов для сотрудничества с международным сообществом и осуществления неприятных пунктов Дейтонских соглашений было немного. К 2004 году такие стимулы появились. Забавным выглядит тот факт, что многие из бывших яростных противников Дейтонского соглашения, особенно среди боснийских сербов, теперь стали «дейтонскими фундаменталистами», рассматривая этот документ со строгих конструкционистских правовых позиций, чтобы предотвратить возможное вторжение в их зону их влияния и интересов.

Будущее Боснии

Будущее Боснии ни в коем случае не может быть определено достоверно на данном этапе. Слишком много молодых граждан страны считают, что они должны добиваться успеха и благосостояния за границей. Они увозят с собой идеи и знания. В последнее время эта «утечка мозгов» незначительно снизилась, что позволило многим представителям международного сообщества, включая Верховного представителя, рассматривать этот факт как фундаментальный показатель успеха или неудачи в общем усилии помочь Боснии.

Кроме того, существует понятный скептицизм по отношению к новым инициативам со стороны многих, если не большинства, боснийцев. Прохождение ряда повторных выборов дало многим повод заключить, что политика не является гарантом улучшений условий существования граждан. Ненационалистический блок, который пришел к власти в 2000 году, имел высокие запросы и разочаровал многих из его начальных избирателей (более молодых), разрешая националистам вернуться к власти по умолчанию, а не в результате победы их программ. Многие в нынешней оппозиции, казалось, обвиняли вновь избранного Верховного представителя в возникших проблемах с электоратом, поддерживая неугасшее раздражение граждан. Находясь под международным протекторатом в течение почти десятилетия, многие жители чувствуют себя подобно подопытным морским свинкам, которые продолжают изменяться с ротацией персонала. На этой стадии международного вмешательства отмечался более высокий уровень взаимодействия с населением, чем это было ранее для тех же инициатив, поскольку многие, если не большинство, новых учреждений, таких как SBS или запланированное Специальное управление по вопросам организованной преступности, нравятся боснийцам. Но, тем не менее, надежды на создание основательного избирательного округа, способного предоставить полный пакет реформ, не оправдались.

Возможно, наиболее проблемным вопросом, остающимся для обеспечения общественной безопасности в Боснии в долгосрочной перспективе, является избирательная система страны. Возвращение беженцев, задержание обвиняемых в военных преступлениях, увольнение обструкционистских чиновников всех трех главных сообществ и со-

здание новых государственных учреждений (включая общественные органы безопасности) изменили демографическую обстановку и расстановку политических сил Боснии к лучшему. Но международное наблюдение и вмешательство не могут длиться бесконечно; в конечном счете, вопрос о самоуправлении будет поднят опять. Как только избирательная система Боснии вынудит политических субъектов создать твердую платформу и избирательные округа на основе разрешения поставленных задач, а не на этническом принципе, достигнутый прогресс приобретет устойчивость.

Несделанные выводы

Нет двух идентичных ситуаций, и упрощенные аналогии могут привести к ложным заключениям. В то же время немногие ситуации уникальны. Большинство интервенционных сценариев представляют собой разновидность одного и того же сюжета. Движущие силы, развивающие эти сценарии, — это последовательные в своих действиях представители сообщества и политические лидеры. Поэтому боснийский опыт должен был обеспечить некоторые рекомендации для будущих миссий, особенно военных, например, для американцев, имеющих небольшой опыт проведения таких операций (по крайней мере, со времен второй Мировой войны)¹¹. Хотя использование этого опыта маловероятно, судя по проведению последующих миссий.

1. У Вас никогда не будет второго шанса произвести первое впечатление

Постконфликтная миссия, как миротворческая, так и нацеленная на принудительное обеспечение мира, предполагает возникновение целого комплекса больших ожиданий и тревог со стороны местного населения. Поддержат ли они порядок? Улучшатся ли условия во время их пребывания здесь? Смогут ли они противостоять прежним воюющим сторонам и подавлять попытки к разжиганию войны? Насколько они бескомпромиссны? Существует короткий отрезок драгоценного времени, чтобы произвести сильное впечатление, но сделать это необходимо. Важно помнить, что здесь необходима готовность действовать незамедлительно и без колебаний, иначе возможно дальнейшее расширение угрозы общественной безопасности. Кроме того, внимание к главной потребности населения — безопасности — обычно оценивается позднее. Игнорирование же этой потребности подвергает миссию опасности.

Рей Дженнингс из американского Института мира опубликовал работу вскоре после вторжения в Ирак, названную «*Дорога вперед*». В этой работе предлагались выводы, сделанные на основе анализа процессов восстановления нации Германии, Японии и Афганистана, которые, по мнению автора, могли бы быть важны для послевоенного Ирака. Автор делает такое наблюдение: у переходной власти, как правило, есть узкое временное окно, чтобы ясно продемонстрировать местной общественности, включая политических деятелей и представителей сектора безопасности, свою значимость и силу¹². Как только это время истечет, местные лидеры и представители общественности примут меры, направленные на смену власти. Успех миссии зависит от возможности использовать капитал, наработанный в переходный период. Если этого не сде-

¹¹ Для ознакомления с интересным обсуждением часто забываемого прошлого опыта ВС США в так называемых «операциях стабильности» читайте: Max Boot's *The Savage Wars of Peace* (2002).

¹² Доклад доступен на веб-сайте USIP по ссылке: <http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks49.html>.

лать, то последующие миссии должны будут затратить в своей деятельности гораздо больше усилий, чтобы выровнять ситуацию. Неудача миссии в использовании первоначальных возможностей, уменьшает вероятность успешного достижения жизнеспособного мира.

Силы IFOR прибыли в Боснию в конце 1995 года с 60 000 человек личного состава — три усиленных тяжелых дивизии. Эта демонстрация сокрушительной силы предоставила международному сообществу огромную систему рычагов воздействия. Сообщество Боснии было истощено войной. Боснийское сообщество, в частности, было склонно видеть миссию НАТО и американские войска, в целом, в благоприятном свете. Боснийские сербы, будучи не в восторге от оккупации, осознали, что Дейтон вероятно спас РС от полного краха, и не выразили беспокойства. На данном этапе могло быть оказано незначительное сопротивление более агрессивным мерам обеспечения общественной безопасности, особенно арестам обвиненных и помощи тем, кто хочет возвратиться в свои дома. Миротворческие силы переходного периода в основном устанавливают правила, соответствующим которым необходимо действовать в дальнейшем.

Однако изначальное нежелание американских вооруженных сил (и многих других контингентов) принять на себя функцию по обеспечению общественной безопасности оставило этот вопрос в руках тех, кто продолжал войну. Президент Клинтон объявил, что силы США покинут Боснию через год. Силы IFOR показали основанный на невмешательстве подход к принудительной эвакуации и поджогу Грбавицы в 1995 году и либерального отношения к обвиненным военным преступникам. Отвращение к несчастным случаям со стороны американских войск (или, точнее, политического руководства и высшего командного состава) было легендой. Эти факторы привели субъектов, извлекивших наибольшую пользу из войны, к заключению, что они могли переждать вмешательство международного сообщества и далее угрожать беспорядками, оберегая свои интересы. Они не чувствовали давления или стимула обеспечить безопасность боснийским гражданам (любой этнической принадлежности), за изгнание которых они боролись в первую очередь. Военные властвующие элиты оценили ситуацию и объединили контроль над своими соответствующими феодальными владениями, преследуя свои экономические интересы.

Никакие крупномасштабные боевые действия не вспыхнули в Боснии после Дейтона. С начала войны Босния добилась многих успехов, особенно за прошлые три или четыре года. Но это продвижение просходит *не из-за*, а *несмотря на* исходное положение сил переходного периода и их полномочия. Было потрачено много времени и денег, а в результате преступные властвующие элиты укрепились, обогатились и усилились. Боснийская способность содействовать общественной безопасности изнутри была также вызвана нежеланием обратиться к фундаментальным политическим и структурным проблемам после войны. В течение многих лет, особенно в РС, между международными и боснийскими субъектами не могло существовать никакого логического сотрудничества в обеспечении общественной безопасности. «Мертвая зона» между контролем, осуществляемым международными силами (прежде всего, внешней безопасностью), и внутренними силами, уполномоченными обеспечивать общественную безопасность, но, в лучшем случае, недействующими, предоставила возможность для процветания националистической политико-преступной связи. Это повлекло рост неуверенности большинства обычных боснийцев в положительном исходе ситуации, растущем ощущении фатализма и политической апатии, препятствующим дальнейшему восстановлению страны.

Есть другие грустные последствия этих потраченных в значительной степени впустую лет. Босния сильно страдает от утечки мозгов, теряя свои лучшие силы, в частности, — молодежь. Многие боснийцы, понимая, что не будут в безопасности в случае возвращения, надолго обосновались за границей, принимая иностранное гражданство и лишая страну ее человеческого капитала. Жизнь продолжается. Эти люди — потеря Боснии, обусловленная, неубедительностью задач постдейтонского периода.

Кроме того, начальный успех также важен для деятельности спонсирующих страну организаций и войск. Международное сообщество никогда не одобряло самонадеянное обольщение и введение в заблуждение избирателей относительно того, что заграничные обязательства приводят к быстрому и жизнеспособному успеху; всегда подчеркивался тот факт, что этот процесс требует усилий. Но возможность достижения на ранних этапах побед и их закрепление повышается при наличии общественной поддержки, необходимой, для того, чтобы пережить все это. Поэтому определение исходной цели предельно значимо.

2. Цели и стратегии

Сразу после войны стало понятно, что без постоянных пояснений и оказываемого содействия Дейтонская модель не будет осуществима. Но в декабре 1997 года, когда были приняты «боннские полномочия», Клинтон заявил, что американские войска останутся в Боснии до тех пор, пока они там необходимы. Политика запутывания наряду с целенаправленным планированием больше не была убедительной. Вскоре от международных субъектов начали слышаться мантры «самоуправлению», но было неясно, что вкладывалось в это понятие кроме передачи некоей неразрешимой проблемы и сложения полномочий ответственности международными субъектами на местные органы. Этот момент стал поворотным от наивности к цинизму, в то время как «эволюционная» модель не продвигалась вперед.

Нехватка последовательной политической военной стратегии, которая бы способствовала развитию Боснии развиваться до этапа, когда ей будет не нужна международная поддержка, — одна из самых больших для международного сообщества, повлекшая за собой нестабильную ситуацию в постдейтонский период. Любая стратегия с подобными задачами должна обладать достаточной степенью гибкости, чтобы приспособиваться к непредвиденным обстоятельствам как положительным, так и отрицательным. Но основы такой стратегии должны быть очевидны. Какие учреждения необходимы, чтобы сделать демократическую Боснию жизнеспособной? Какие препятствия развитию общественной безопасности необходимо преодолеть, чтобы установилась политическая и экономическая стабильность? Каким образом эти препятствия могли быть преодолены? Если бы такие простые вопросы были обдуманы, и на них был дан честный ответ, стратегия реагирования была бы создана, а угроза общественной безопасности и стабильности, исходящая от влиятельных военных фигур, была бы предотвращена. Некоторый эффект в использовании «боннских полномочий» и ускоренный темп демократического развития наметились уже при Петриче, тем не менее, здравомыслящее стратегическое планирование стало очевидным только с прибытием настоящего Верховного представителя. Важно расположение национальных капиталов. Как это ни парадоксально, мы пришли к заключению, что меньшее внимание, уделяемое Боснии в постдейтонский период, сосредоточение правительства на других проблемах фактически помогли ускорить продвижение Боснии, предоставляя сильному Верховному представителю большую свободу действий.

Рассмотренные цели и детализированные стратегии по их достижению крайне важны для установления жизнеспособных общественных механизмов безопасности. Точки отсчета, фиксирующие этапы продвижения к этим целям, а не предыдущие неудачи, — неотъемлемая часть демократического развития сектора безопасности.

3. Выполнение обязательств должно быть продемонстрировано

Массивная демонстрация силы шестидесятитысячной армии IFOR была призвана активизировать множество механизмов, преобразующих местную ситуацию и нейтрализующих угрозы общественной безопасности. Тем не менее, этот потенциал был не использован в значительной степени, потому что местные субъекты, которые могли проиграть от такого развития событий, не выказали достаточного политического желания.

Потенциальные «спойлеры», не имеющие никакого интереса в успешной стабилизации и демократическом развитии Боснии, выдвинули идею о том, что начальное обязательство по обеспечению некоторых из более трудных аспектов Дейтонского соглашения, а именно, возвращение беженцев и ответственность обвиняемых в военных преступлениях — было мягким. Заявление президента Клинтона о том, что американские войска были в Боснии в течение только года, возможно, и было политически целесообразным в Америке, но оказало глубоко вредное влияние на боснийское сообщество. Потребовалось два года, чтобы достигнуть согласия в том, что миссия будет продолжаться только до тех пор, пока это необходимо. Будь это соглашение достигнуто скорее, возможно, ряд планов тех, кто мог угрожать общественной безопасности, был бы не осуществим. Даже после заявления об отсутствии конкретной даты окончания миссии, американские политические субъекты, продолжали обсуждать «выходную стратегию», включая такой потенциально пагубный метод, как формальное разделение страны.

Не только сроки миссии, но и глубина международного обязательства по обеспечению общественной безопасности в Боснии была также поставлена под сомнение, причиною чего в начале миссии явились безнаказанности военных преступников и невмешательство миротворческих сил в поджоги и в действия по запугиванию местного населения в Грбавице. Боснийско-сербский военный лидер Радован Караджич, беспрепятственно проезжающий через контрольно-пропускные пункты армии США, — еще одна иллюстрация этого положения. Волна арестов несколько изменила ситуацию, но это произошло уже годы спустя. Однако наиболее разыскиваемые обвиняемые, Караджич и прежний боснийско-сербский Командующий армией Ратко Младич, остаются на свободе.

4. Основные проблемы не исчезают по волшебству — им нужно противостоять

Дейтонское соглашение может служить основой для прогрессивного развития Боснии, если будет интерпретировано с учетом более долгосрочных перспектив. Окончательной целью должен быть такой этап развития политических учреждений сообщества Боснии, на котором будут перевыполнены условия Дейтонского соглашения и созданы правительственные учреждения, соответствующие государственной структуре Боснии. Это единственные препятствия, которые Босния должна преодолеть, чтобы заключить Соглашение о стабилизации и ассоциации с ЕС.

Затянувшееся становление Боснии виделось международному сообществу эволюционным процессом. Возможно, не будь ограничено время международных и донорских обязательств, эволюционный путь развития мог бы стать надежной стратегией, но ни в

кчем случае не залогом успеха. Тем не менее, подобная ситуация послужила препятствием для перемен, стимулом к формированию неуступчивости.

Проблемы Боснии, включая общественную безопасность, сосредоточены, в основном, в политической сфере и требуют политических мер разрешения. Единые требования к созданию центров власти в каждом этническом сообществе существенны для формирования демократического центра власти на национальном уровне, который, в свою очередь, станет предпосылкой для вхождения Боснии в евроатлантическое сообщество. При условии опережающего планирования такие результаты были бы легко достижимы. Вместо этого преобладало принятие желаемого за действительное. Обход проблем, обусловленных концентрацией власти в руках националистических политических партий и организованной преступности, только усугубило их.

К этим проблемам относились следующие: настоятельные рекомендации использовать меры устрашения в структурах безопасности, включая местную полицию, и привлекать к работе военных специалистов, которые эти меры будут приводить в исполнение; бюрократическое сопротивление попыткам облегчить возвращение беженцев; необузданная коррупция. Безнаказанность обвиненных военных преступников в течение многих лет после вынесения обвинительного акта не способствовала росту ответственности и использованию возможности интернациональных сил. В то время, когда структуры местной безопасности были практически неисправимы, замечания об ответственности органов местного самоуправления за задержание подозреваемых, будучи технически верными, были в это время циничными, что, в конечном счете, приводило к обратным результатам.

5. Сохранение персонала и институциональная память — значимые факторы

Становление общественной безопасности в Боснии предполагает исследование ряда аспектов политики и преступности. Экспертиза основных угроз, источников их поддержки, политических связей является существенной для развития вероятных стратегий и тактик по предупреждению нестабильности. Даже развитым странам, пребывающим в состоянии мира, могут потребоваться годы, чтобы расследовать сложные дела по борьбе с сетями организованной преступности. Преданные своему делу кадры являются существенным фактором в структуре безопасности.

Тем не менее, как и во многих международных миссиях, смена персонала циклична, причем циклы эти достаточно коротки для накопления знаний и контактов. У местных субъектов, подвергающих угрозе общественную безопасность, изначально есть «встроенное» преимущество проживания в их собственной стране. Но международное сообщество мешает само себе приблизиться к уровню осведомленности преступных элементов.

В предложении DPI для Специальной группы по борьбе с организованной преступностью (ОСТФ) настоятельно рекомендовалось, чтобы международный персонал назначался минимум на двухлетний период, что позволяло получить сотрудникам миссии необходимые знания и опыт. Этот взгляд широко разделялся многими аналитиками и профессионалами в области верховенства права, которые рассматривают сегодняшние нормы комплектации как пагубные. Для реализации этого предложения персонал нуждается в достаточном финансовом стимуле и большей гибкости со стороны правительственных учреждений в своих родных странах. Слишком часто миссии, например, в Боснии, рассматриваются соответствующими правительственными структурами как

внеучебная деятельность, что препятствует таким организациям, как БВП и ОБСЕ удерживать самый опытный и хорошо осведомленный персонал. Эта тенденция уменьшает не только эффективность и результативность международных усилий, но также и их надежность в глазах боснийцев.

6. Идентифицируйте и создайте местный избирательный округ

В течение многих лет международные усилия в Боснии, казалось, прилагались на уровне, не взаимодействующем, в значительной мере, со среднестатистическими боснийцами. Верховные представители и многие из их сотрудников, так же как большинство международного персонала, жили в диковинном мире. Например, предыдущий Верховный представитель мог путешествовать в дипломатическом автомобиле с австрийскими флагами, хотя он был самым могущественным представителем исполнительной власти в Боснии, но не представлял Австрию.

Большинство боснийцев выражает разочарование неэффективностью и коррумпированностью своих учреждений. Реформы поддерживаются в достаточной степени, и наблюдается удивительная общность стремлений. Все сообщества выражают обеспокоенность своим экономическим будущим, их волнует вопрос — захотят ли дети остаться в стране. Апелляция к такому избирательному округу будет иметь существенное значение для оказания помощи самоподдерживающейся демократической Боснии при условии верховенства права. Таким образом, боснийские политические деятели могли быть зависимы, как от интересов своих собственных избирателей, так и от Верховного представителя, у которого есть власть наложить ограничения в случае непокорности населения. В Программе DPI говорилось о необходимости вовлечь все население в планирование и усиление действий реформы. Эта стратегия могла бы иметь дополнительные преимущества в продвижении новых лидеров, что, несомненно, необходимо для внедрения внутренней демократии и подотчетности в Боснии.

Сегодняшний международный Верховный представитель ясно дал понять, что его цель состоит в помощи Боснии создать учреждения, поддерживающие жизнеспособность страны и все начинания по вступлению в Европейский союз, — популярные идеи среди боснийцев. Кроме того, ЕС предлагает основополагающие критерии реформы и демократии.

Боснии повезло в том, что ЕС находится так близко от нее, выполняя функции магнита в процессе реформирования и давая надежды на будущее; много других стран, оправляющихся после войны, такой возможности не имеют. Тем не менее, определяющий фактор наличия местного избирательного округа, способствующего продвижению и достижению успеха, универсален. Ошибка, допущенная международным сообществом в Боснии, состоит в слишком длительном формировании избирательного округа, а также в поддержке политических деятелей, которые не были заинтересованы в изменении статус-кво и не учитывали интересы своего народа.

7. Построение профессиональных государственных учреждений важно для обеспечения стабильности

Слабость боснийского государства, отсутствие дохода, независимого от автономных административных единиц — результат неправильного планирования деятельности.

Должным образом эксплуатируемый, этот вакуум фактически мог обеспечить возможность создания новых государственных учреждений на пустом месте, что не пред-

полагало ассимиляцию персонала, зависимого от доминирующих властных элит. Лишь некоторые государственные учреждения, действительно функционирующие, такие как Конституционный Суд, были намного более профессиональными, чем управляющие учреждения на уровне юридического лица (организации) или ниже. В течение долгого времени был предпринят ряд согласованных усилий, направленных на развитие государственных учреждений в Боснии, в том числе и специализированные потоки дохода, позволяющие держаться этим учреждениям на плаву. Государственная пограничная служба и Суд Биг, включая его специальные палаты, являются еще одним подтверждением этой тенденции.

Примеры вне Боснии

В ряде других ситуаций проблемы общественной безопасности не были решены из-за нехватки передового мышления и недостаточного международного политического желания. Во многих случаях последствия были страшнее, чем в Боснии.

Косово

Руководящими структурами Косово не было проявлено достаточного желания, чтобы силы НАТО в Косово (KFOR) гарантировали обеспечение общественной безопасности — это позволило бы Армии освобождения Косово (АОК– KLA) эффективно заполнить вакуум. Отсутствие ответственности лиц АОК за послевоенное насилие по отношению к меньшинствам также оказало пагубное влияние на общество в целом и помогло укрепить организованную преступность.

KFOR в начале миссии были нацелены на предотвращение ситуации, когда некоторые возвращающиеся косовско-албанские беженцы и вынужденные переселенцы мародерствовали в оставленных сербских деревнях. Более серьезной проблемой стала волна убийств сербов и цыган в Косово после прибытия сил KFOR, которые на начальных этапах своей миссии практически ничего не сделали для того, чтобы провести квалифицированное расследование ситуации и защитить население. Митровица стал разделенным городом в начале миссии, и ему было позволено таким остаться.

Разделение труда несколько отличалось от боснийского: при ООН существовала международная гражданская полицейская миссия, которая, тем не менее, в течение долгого времени после начала миссии KFOR бездействовала и оставалась под давлением. KFOR также не решали проблему внутренней безопасности. Некоторые из самых громких нападений, такие как убийство и насилие в монастыре Девич в июне 2001 года, несомненно, были связаны с АОК, но никаких обвинений не последовало. В результате развивался климат безнаказанности, преодолеть который оказалось достаточно сложно, тем более, что он негативно сказывался на развитии демократической политики и верховенства права.

Косово также страдает от своего неопределенного статуса. Некоторые честные наблюдатели полагают, что положение дел там безнадежно запутано. Будучи не в состоянии обратиться к вопросу о статусе, или даже принять его всерьез, международное сообщество нарушило обещание всеми силами способствовать развитию политической культуры, требующей ответственности и уважения верховенства права. Лучший способ институционализировать эти ценности мог бы состоять в изначальном четком заявлении, что сербские силы не вернутся и что независимость будет выбором (но не гарантией). Надежда, что этой проблемы, более тяжелой, чем отмеченные в Боснии, можно из-

бежать, неопределенно уменьшила варианты ее разрешения и пагубно сказалась на общественной безопасности всех жителей Косово, поскольку продолжало оказываться жесткое давление элит, не видевших выгоды в реформе или политическом компромиссе. У процесса создания «фактов на местности» была извращенная логика, обусловившая нехватку стимулов (и препятствия) для формирования заинтересованности в демократии. Сокращение местного сербского населения Косово приобрело черты необратимости после событий 17 марта 2004 года. Все это — результат нехватки серьезного планирования и желания противостоять угрозам общественной безопасности в Косово.

Внутренние структуры общественной безопасности весьма разнообразны. Косовская Полицейская служба (КПС — KPS) была набрана и обучалась с нуля. Ее этнический состав был весьма разнообразен и имел довольно приличную профессиональную репутацию. Корпус защиты Косово (КЗК — KPC), предназначенный быть доверенной организацией АОК, видел себя как «армия-в-ожидании». Кроме того, его участники были вовлечены в разжигание мятежей в Македонии и соседней долине Сербии Прешево. Они также подозревались в нападениях на этнические меньшинства. Редко их действия имели какие-либо последствия для участников, и никогда — для организации. Серьезный долгосрочный план относительно Косово поставил бы косовских албанцев перед фактом, что существующий КЗК стоял на пути достижения цели независимости Косово.

После обвинений Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (ICTY) в адрес премьер-министра Косово, прежнего командующего АОК Рамуша Харадинай, а также после заявлений сербского Президента Бориса Тадича относительно того, что Сербия не оставит Косово без поддержки, будущее региона остается сомнительным.

Афганистан

Основы становления Афганистана и его демократического развития весьма шатки, что обуславливается рядом факторов: представлением действий американских и других коалиционных сил как «легкой прогулки», игнорированием вопросов общественной безопасности и созданием правовых основ для деятельности временного правительства, воспринимающего боевые действия как острую необходимость.

Администрация Буша провозгласила принцип «легкой прогулки» в Афганистане, что отразило усилия Министерства обороны по преобразованию вооруженных сил и переориентации внимания и действий личного состава на нависшую войну с Ираком. Этот факт подтвердил нехватку международных войск, обеспечивающих общественную безопасность. В самом начале миссии не было предпринято никакой значимой попытки в содействии общественной безопасности вне границ баз Коалиции и Кабула. Последующие Группы восстановления провинций (ГВП — PRTs), рассредоточенные по всей стране, — базы подразделений уровня от взвода до роты вместе с международными гражданскими официальными лицами и афганскими правительственными чиновниками — явно сторонились такой цели (хотя была надежда, что подобная цель все же будет поставлена). Были надежды, что Международные силы содействия безопасности будут расширены за границы Кабула по направлению к главным городам, что предполагало патрулирование несколько главных дорог, соединяющих их, но реальные возможности для достижения этих целей так и не появились. Более того, по непонятным причинам было поддержано созданное силами Коалиции и МССБ подразделение, которое не ставило явных задач по потенциальному повышению боевой эффективности. В результате афганцы за пределами столицы должны положиться на военачальников в вопросах общественной безопасности, за исключением нечастых случаев, когда афганская поли-

ция и афганская Национальная армия (АНА) оказались достаточно развиты, чтобы справиться с этими задачами.

Продолжающийся вакуум общественной безопасности в большей части страны, длительное сильное влияние военачальников и их безнаказанность за прошлые преступления, взрыв производства опийных маков — результаты подхода к ситуации по принципу «легкой прогулки». В то время, как президентские выборы в конце 2004 года были в значительной степени мирными, парламентские выборы были отложены, а прогресс в выполнении международных обязательств казался незначительным.

Либерия

Либерия — случай, где даже «легкая прогулка» профессиональных западных сил могла оказать в основном положительное влияние. Началу Миссии ООН в Либерии, возможно, предшествовало полное развертывание экспедиционных сил ВМС США, расположившихся неподалеку от берегов этой страны летом 2003 года. Такая сила, возможно, запугала все местные воюющие стороны и обезопасила главные города страны до передачи миссии ООН в Либерии (МООНЛ–UNMIL) позже, в 2003 году. Либерийское население, включая многие воюющие стороны, было готово приветствовать такую поддержку. Британская высадка во Фритауне, Сьерра-Леоне, в 2000 году, отбросив наступление на город мятежников Революционного объединенного фронта (ОРФ — RUF), произвела отличное впечатление во всем регионе и спасла Миссию ООН в Сьерра-Леоне (МООНСЛ–UNAMSIL) от унижения и провала. Отказ Вашингтона предоставить больше ресурсов такому относительно недорогому начинанию по восстановлению страны обесценил поездку Президента Буша в Африку за несколько недель до этого, которая и была воспринята как внутреннее политическое маневрирование. Ситуация в Либерии на сегодняшний день несколько выровнялась, идет на исправление, стало понятным, что усилия по восстановлению страны имели бы достойный результат, будь они начаты на более твердой основе общественной безопасности.

Ирак

В Ираке очевидная нехватка планирования и подготовки к послевоенной общественной безопасности оказала пагубное влияние на построение длительного, устойчивого демократического постаатского порядка, а также стоила многих жизней как представителям Коалиции, так и жителям Ирака. В большей степени, чем в Боснии, Косово или даже Афганистане, полномочия и расположение сил Коалиции в Ираке, их нежелание утверждать общественную безопасность для иракского населения неблагоприятно сказались на достижении поставленной цели — строительстве жизнеспособного демократического послевоенного порядка.

Как и в Афганистане, в Ираке на первое место была помещена борьба с радужными предположениями относительно обеспечения послевоенного порядка. Показательным было выступление перед Сенатом заместителя Министра обороны Пола Вулфовица — одного из приверженцев идеи войны в Ираке, который заявил, что затраты, необходимые для занятия Ирака, определяют ситуацию как «маршрут, обратный намеченному». Ошибка в планировании заключалась, прежде всего, в том предположении, что иракская полиция будет просто ждать приказов от своих новых владельцев. Коалиция, руководимая США, была не в состоянии использовать организацию и живую силу побежденной иракской армии, даже для того, чтобы собрать армию, разоружить ее и нанять военнослужащих на иных условиях, совместимых с потребностями общественного порядка

и реконструкции. Официальные причины этой ошибки таковы: армия уже расформирована, в ней были представлены так или иначе приверженцы Баата, в серьезном исследовании эта ситуация не нуждается. К тому времени, когда были сделаны попытки обратиться к безработным членам расформированной армии, большинство из них были обижены, а некоторые, без сомнения, влились в ряды массовых восстаний.

Положение Коалиции продемонстрировало либеральное отношение к общественной безопасности во время волны мародерства, которое началось сразу после поражения режима Саддама Хуссейна. Многочисленные общественные активы были разрушены и требовали невообразимых денег для восстановления и реконструкции. В результате такого бездействия Коалиция заявила, что преступная деятельность не является ее заботой. В дополнение к продолжающемуся мародерству систематически совершались набеги на склады оружия, и незахваченное оружие и снаряжение были с тех пор направлены на силы Коалиции.

Слишком рано говорить о том, выйдет ли Ирак из своего текущего кризиса на путь становления преуспевающей мирной демократии. Однако если это будет достигнуто, то только в результате преодоления ошибок, допущенных силами Коалиции.

Заключение

Случай Боснии демонстрирует последствия неудачного планирования, в основу которого было положено создание политической военной стратегии. В течение многих лет подобное положение вещей лишало международное сообщество и боснийцев, желающих построить функционирующее демократическое государство, точки отсчета, позволяющей осуществлять координацию и сотрудничество, а также анализировать степень продвижения в этом направлении. Неудача в разрешении этой задачи произошла в результате принятия желаемого за действительное — заблуждение относительно того, что успех мог быть достигнут недорогой ценой. Поскольку миссия затягивалась, становилось понятно, что цинизм — или, по крайней мере, недостаточное желание элит — играл важную роль в задержке развития Боснии. Было создано недостаточное количество внутренних политических избирательных округов, которые требовали ускоренного демократического продвижения Боснии с того момента, как только война была стерта с первой полосы газет Дейтонским соглашением. Уход от кризиса вместо обеспечения демократического продвижения стал политическим императивом со стороны бывших правительств. Из-за этого уровень общественной безопасности в стране оставался незначительным и полностью зависящим от внешних воздействий. Подобное решение едва ли можно считать жизнеспособным. Преимущество, дарованное после вступления страны в силу в декабре 1995 года, не было поддержано фундаментальными усовершенствованиями общественной безопасности, при этом не планировалось создание жизнеспособных внутренних правоохранительных органов. Пока ситуация была спокойной, существовала небольшая (или не было вообще) свобода передвижения, а действия обвиненных военных преступников оставались безнаказанными. На основе международного соглашения страна была де-факто разделена.

Незначительный прогресс был достигнут до принятия Боннских полномочий, к нему относится раннее и успешное разделение сил и арест с применением силы обвиняемых в совершении военных преступлений в 1997 году. Другие действия, такие как увольнение обструкционистских должностных лиц, стали более распространенными при Верховном представителе Петриче. Конституционный Суд Боснии и Герцеговины был пер-

вым органом государственного уровня, сыгравшим серьезную положительную роль в решении об обеспечении конституционности народов в 2000 году. Тем не менее, это решение оставалось неосуществленным чрезвычайно долго, несмотря на напоминания Верховного представителя Петрича.

К началу текущего десятилетия международное сообщество стало более серьезно заниматься продвижением боснийской ситуации, включая общественную безопасность. Самым фундаментальным преобразованием стало назначение Верховного представителя, обладающего твердым видением и стратегическим подходом, желающего использовать свои полномочия для усиления перемен в Боснии, как путем поддержки реформ среди всего населения, так и принудительным давлением на боснийских чиновников всех уровней. Неотъемлемой частью такого подхода является потребность в твердой поддержке сообществом доноров. Стратегия команды Эшдауна привела на сегодняшний день к внушительным результатам, еще остались стратегические резервы, несмотря на некоторые удары и неудачный конфликт с боснийцами, которые якобы преследовали те же цели. Это продвижение не было бы возможно без оказания содействия со стороны боснийцев, желающих сотрудничать в области создания новых учреждений и норм.

Боснийский опыт явился полезной моделью, позволяющей рассмотреть развитие местных механизмов общественной безопасности, в значительной степени, потому что этот процесс оставался долго угнетенным по различным политическим причинам и заметно продвинулся только на последнем этапе выполнения постдейтонского соглашения. Этот факт еще раз подчеркивает необходимость центрированности политических факторов и стимулов в создании общественной безопасности в постконфликтном сценарии.

Вмешивающиеся стороны должны осознавать, что им нужно в начале миссии захватить контроль и взять на себя ответственность за осуществление полного спектра общественной безопасности. Несмотря на устрашающую роль этого факта, исключая возможные невоенные механизмы наведения порядка на стадии вмешательства¹³, существует вакуум, который могут заполнить только вооруженные силы. Затягивание во времени обрекает разрешение этого вопроса на провал, поскольку с проблемами, проигнорированными сейчас, придется столкнуться позже, только при худшем соотношении сил. Это имело место в Боснии и повторилось в последующих миссиях.

Самый фундаментальный вывод, который должен был сделан на основе боснийского опыта, состоит в том, что основание миссии на надежде, что факторы соединятся в способствующие успеху условия, является дорогостоящим, потенциально пагубным и безумным. Общественная безопасность, необходимая для продвижения на любом фронте, может быть лучше всего «одомашнена», когда международные субъекты примут эффективную ответственность за нее вначале, а затем, основываясь на достигнутом, создадут жизнеспособные и устойчивые органы местного самоуправления, которым может быть благополучно передана ответственность. Это определение понятия *самоуправление* является абсолютно противоположным предложенному в Боснии, когда деятельность военных преступно-политических сетей не встречала сопротивления. Факт, на первый взгляд, кажущийся парадоксальным, на самом деле имеет глубинный смысл: выполнение международных обязательств, основанных на соответствующей стратегии и желании позволяет быстрее «одомашнить» ответственность за общественную безопасность.

¹³ Такая гражданская постконфликтная сила была рассмотрена Робертом Перито, сотрудником Института мира, США, в его последней книге «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>.

Полицейская реформа в Боснии и Герцеговине

Доминик Визлер

Введение

Дейтонское мирное соглашение (ДМС–DPA), подписанное в Париже 14 декабря 1995 года, положило конец этническому конфликту, возникшему почти за четыре года до того, когда Президент Алия Изетбегович провозгласил независимость Боснии и Герцеговины 29 февраля 1992 года¹. Поддержание мирного соглашения разделило страну на две сильные части, названных автономными административными единицами — Республику Сербску (РС) и Федерация Боснии и Герцеговины (далее — Федерация) — с исключительно слабыми учреждениями на национальном государственном уровне. Республика Сербска приняла центральную конституционную модель, в то время как децентрализованная Конституция Федерации была основана на швейцарском примере и установила десять кантонов с большим перечнем общественных стратегий. Создание Конституции Федерации было более ранним соглашением, подписанным в Вашингтоне 1 марта 1994 года, которое положило конец войне между хорватами и боснийцами. Дейтонское соглашение содержало 11 приложений, устанавливая большой набор механизмов — от боснийской Конституции до наблюдения и координации выполнения Соглашения, возвращения беженцев, выборов и реформы многих секторов, включая полицию.

Главные субъекты полицейской реформы

Главными субъектами процесса полицейской реформы, установленной Дейтоном, были сами местные власти, Специальные международные полицейские силы ООН, войска под руководством НАТО и управление Верховного представителя. За эти годы в процессе полицейской реформы их соответствующие роли, положения и взгляды, даже идентичность изменились. Мы бы хотели кратко представить эти положения.

Во время и сразу после войны полицейские были организованы в параллельные структуры вдоль этнических линий Биг. Эти линии стали также территориальными после

¹ Я хотел бы выразить признательность подполковнику карабинеров Луиджи Бруно, руководителю Отдела развития и координации Программы EUPM, который прокомментировал первый проект этой статьи, а также участникам семинара Рабочей группы по реформированию сектора безопасности, встреча которой была организована Женевским Центром демократического контроля над вооруженными силами в Будапеште, 1–3 декабря 2004 года.

внутреннего вытеснения и волны беженцев численностью более 1,2 миллионов человек. Хорваты управляли восточной частью, которую они назвали Хорватской республикой Херцег-Босна. У сербской полиции был штаб в Пале, в то время как боснийская полиция базировалась в Сараево и управляла районами Центральной Боснии (Palmer 2004a: 176). Полицейские находились под влиянием разведывательных служб и действовали как инструмент в службе политического режима через соответствующих министров внутренних дел. ДМС, опираясь на новую Конституцию, создал полностью новую полицейскую систему. Важнейшее решение Дейтона состояло в том, чтобы полностью децентрализовать выработывающую приказы власть, особенно полицейскую, на территории Боснии. Никакие полицейские компетентности не были оговорены на национальном уровне. Органы правопорядка были делегированы автономными административными единицами, а в Федерации, главным образом, — кантонами. При дальнейшем международном арбитраже был создан автономный дистрикт Брчко с собственной полицией.

Все это привело к созданию 13 автономных правоохранительных органов: одной централизованной полиции РС в составе Министерства внутренних дел со штабом в Баня-Луке, столице РС; федеральной полиции в Федерации с ограниченными полномочиями в разрешении сложных и организованных преступлений, межкантональных преступлений, борьбы с терроризмом и защиты важных лиц; 10 кантональных полицейских агентств с большинством полицейских полномочий; окружной полиции в дистрикте Брчко с 100 000 жителей, обладающей полномочиями, подобными тем, которые присущи полицейским автономным административным единицам. Позже, во время миссии, как часть полицейской реформы на государственном уровне были созданы новые правоохранительные органы: государственная Пограничная служба (пограничники) в 2000 году, полиция суда, офис Интерпола и недавно — судебная полиция (SIPA или Государственное агентство расследования и защиты).

Все эти новые национальные агентства, за исключением полицейских организаций суда, были объединены в 2004 году в Министерство общественной безопасности на государственном уровне.

Миссия ООН в Боснии и Герцеговине (МООНБГ — UNMIBH) начала выполнение приложения 11 ДМС по созданию Специальных сил международной полиции (ССМП — IPTF) и осуществлению задач гражданской полиции ООН (ГП ООН — CIVPOL), перечисленных в Приложении 11 ДМС. Эти задачи, по существу, включают отслеживание, проверку, обучение, а также консультирование местных агентств, осуществляющих надзор над правопорядком, в то время как ССМП должна была работать в соответствии со «всемирно признанными стандартами и с соблюдением всемирно признанных прав человека и фундаментальных свобод» (Приложение 11). В ДМС было заявлено, что ССМП будет возглавляться специальным уполномоченным, подотчетным Верховному представителю², а также Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций (создавшему должность Специального представителя Генерального секретаря в Боснии и Герцеговине). ССМП, который был, в конечном счете, создан резолюцией ООН, насчитывал 1 721 человек личного состава и впоследствии посредством нескольких решений ООН, поставивших ССМП дополнительные задачи, был преобразован в большую миссию CIVPOL численностью в

² Article 2, par. 4 of Annex 11. Однако на протяжении долгого периода МПС казалось, что Специальный уполномоченный был «подотчетным» SRSG и «тесно сотрудничал» с Верховным представителем (см. заметки генерала Винсента Кердеруа в данном издании).

2,057 человек. Миссия ССМП продлилась до 31 декабря 2002 года, после чего была заменена Полицейской миссией Европейского союза с начальным трехлетним мандатом.

Дейтонское соглашение поставило задачу Силам по выполнению мирного соглашения (IFOR) осуществлять военные аспекты Соглашения, отмеченные в приложении А. Силы IFOR численностью в 60000 человек имели однолетний мандат и были заменены в декабре 1996 года войсками под руководством НАТО, Силами стабилизации (SFOR), поддерживающими первоначально 32 000 человек войск в БиГ. В конце 2004 года силы SFOR были заменены 7-тысячными силами миротворческого контингента EUFOR.

Последним решающим субъектом для полицейской реформы был Верховный представитель (ВП), представляющий Совет по выполнению мирного соглашения, СВМС³, и уполномоченный наблюдать за выполнением и координированием гражданских аспектов ДМС. Роль Верховного представителя, как увидим далее, была значительно укреплена в декабре 1997 года, когда СВМС попросил выполнять его «заключительные полномочия» в вопросах осуществления Дейтонского соглашения⁴.

1 января 2003 года Верховному представителю была предоставлена дополнительная функция специального представителя Европейского союза в Боснии и Герцеговине, дающая ему даже больше рычагов в отношении к Полицейской миссии ЕС (ПМЕС–EUPM) и финансированию ЕС полицейской реформы.

Программа и уровни вмешательства

Для обсуждения развития миссии ГП ООН в Боснии для каждого определенного мной этапа я представлю главную программу и уровни вмешательства. В аналитических целях я различаю три уровня вмешательства: микро, мезо-(промежуточный) и макроуровни. *Микровмешательства* касаются людей. Учебный проект имеет дело с индивидуальной способностью и является, поэтому, проектом микроуровня. *Мезоуровень* — уровень организации. Проект реорганизации, касающийся внутренней структуры полиции, например, считается проектом мезоуровня. Проекты *макроуровня* имеют дело с организациями на государственном уровне и с межорганизационными проектами. Проект реструктуризации до тех пор, пока он перераспределяет полномочия между различными уровнями правительства, — проект макроуровня.

Это различие будет полезно для структурирования этапов миссии ГП ООН в Боснии. Я продемонстрирую, что после первого этапа, во время которого силы CIVPOL классически контролировали ситуацию в течение первого года выполнения Дейтонского соглашения, реформы в полиции были начаты с программ микроуровня. На втором этапе миссия все более заинтересовывалась мезоуровнем правоохранительных органов, в то время как на последнем этапе, начавшемся 1 января 2003 года с передачи миссии ПМЕС, большая программа началась на макроуровне. Однако нет ничего естественного или хорошо запланированного в этом развитии от микро- до макроуровня. Вместо этого было представлено развитие комбинации факторов, специфических для ситуации БиГ. Три фактора, казалось, имели первостепенную важность, чтобы «объяснить» развитие миссии CIVPOL: изменяющиеся местные политические союзы, или местная конфигура-

³ В состав СВМС входят 55 стран и международных организаций, «спонсирующих и направляющих процесс выполнения мирного соглашения», а также ВП, назначенный управляющим советом СВМС.

⁴ См. заключения конференции СВМС в Бонне. — http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182.

ция власти, интерпретация Дейтонских полномочий основными международными субъектами и то, что я называю «циклом миссии».

Местная конфигурация власти имела значение, так как МПС получили только слабые полномочия и, согласно приложению 11 Дейтонского соглашения, осуществление верховенства права опиралось полностью на местных субъектов. Мы увидим, например, что борьба за власть в пределах националистической партии в РС в течение 1997–98 гг. и результаты дополнительных выборов в ноябре 1997 года в РС и всеобщих выборов 1998 года предоставили удобный момент для МООНБГ, чтобы согласовать с местными властями преобразование полиции Республики Сербской в декабре 1998 года.

Интерпретация своих полномочий главными международными субъектами реформы сектора безопасности — войсками НАТО (IFOR/SFOR), ООН–МПС/ПМЕС и Бюро Верховного представителя (БВП) — имела значение также относительно определения типа вмешательства, совершенного ими. Во время миссии наметились значительные изменения в интерпретации всеми субъектами их собственной роли, и изменения в положении одного субъекта, очевидно, оказали влияние на других, вовлеченных в реформу сектора безопасности. Одним из примеров является, конечно, поддержка, предоставленная Советом по выполнению мирного соглашения Верховному представителю в интерпретации его собственных полномочий: координирующая роль расширилась до принятия «заключительного решения» в декабре 1997 года. Эти новации позволили БВП удалить из общественных учреждений чиновников, нарушивших закон и условия выполнения ДМС, а также предложить «законы, какие он сочтет целесообразными, если законодательные органы Боснии и Герцеговины не в состоянии так поступить»⁵. Это предоставило ВП возможности для принятия слишком многих авторитетных решений и шанс для проведения более агрессивной программы МПС при внутренней перестройке полиции.

Интерпретация субъектом своих собственных полномочий частично определена тем, что я назвал бы «стилем агентства» или «культурой агентства». Под лидерством Организации Объединенных Наций МПС остались «рьяно следящими за соблюдением закона», приняв Дейтонское мирное соглашение за основу своей деятельности и сосредоточившись на местном самоуправлении, когда пришло время вести переговоры о программах реформы. Менее ясна ситуация, если говорить о стиле агентства, в случае ПМЕС. Мы увидим, что приверженность букве закона, или «дейтонизм», и проблемы самоуправления становятся менее важными на последнем этапе, после того как ПМЕС получают полномочия по наведению порядка, а источник власти БВП окажется менее представленным в юридическом соглашении Дейтона, чем в политике великих держав Европейского союза, которые он начал представлять официально 1 января 2003 года.

Наконец, одинаково важным фактором является то, что можно было назвать «циклом миссии». Программа изменяется в зависимости от положения в пределах цикла миссии. Несмотря на то, что МПС, как мы увидим далее, начали аккредитовывать эти четырнадцать правоохранительных органов в Боснии, многие наблюдатели полагали, что этот процесс начался раньше срока и предназначен, чтобы увенчать миссию МПС заключительным успехом (Palmer, 2004a). Я хотел бы показать, что недавние изменения в программе полицейской реформы на макроуровне, доминирующем на этапе ЕУРМ миссии, обязаны в значительной степени поиску выходной стратегии всеми субъектами и общему пониманию того, что выполнение условий Дейтона приближается к

⁵ См. описание БВП и их полномочий на сайте <http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#pic>.

концу. Понятие финансовой жизнеспособности или устойчивости в конце цикла миссии становится почти маниакальным, и это оказывает значительное влияние на текущие реформы, происходящие в секторе общественной безопасности БиГ.

Первый этап: пробел в обеспечении безопасности общественного порядка⁶

Непосредственно в период постдейтонского соглашения некоторые действия (выборы, передача власти в пяти сербских пригородах Федерации Сараево, переселение мусульман в стратегически значимые пункты в зоне разделения между автономными административными единицами, возвращение беженцев) были запланированы с учетом возможного обострения. Были также учтены незапланированные ситуации, например, созданы дорожные контрольно-пропускные пункты, главным образом, в пределах автономной административной единицы, а также на территориях, контролируемых хорватами, нарушающими Дейтонское соглашение, которые собирались бросить вызов гражданской полиции — МПС.

Дополнительным фактором риска явился относительно медленный темп развертывания МПС. Например, только 392 наблюдателя были дислоцированы в первую неделю марта 1996 года, когда начиналась передача сербских пригородов (проблема была идентифицирована как «отставание в развертывании»). Потенциально обостряющиеся события, вместе с отставанием в развертывании и фактом, что ГП ООН был разоружен и не имел возможности правового принуждения, создали экстраординарный вызов миссии ГП ООН. Действительно, полномочия, полученные МПС согласно приложению 11 ДМС, только способствовали миссии наблюдения/инспекции, обучения и консультативных функций, тогда как верховенство права было поддержано в рамках деятельности полиции сторон.

Пробел в становлении безопасности общественного порядка возник из факта, что войска НАТО и IFOR также получили слабые полномочия. «Американские войска хотели получить чистый мандат, который мог быть выполнен в течение года и мог позволить им избегать либо «растекания миссии», либо причастности к любой функции наведения порядка. Первый вывод был сделан после разгрома 1993 года в Сомали, а второй — в результате осмысления успешного вмешательства в Гаити в 1994 году» (International Crisis Group, 2002, с. 5).

Как правильно заметили М. Джиджик и А. Баер, в течение первых месяцев миссии МПС стало ясно, что IFOR будут действительно интерпретировать свой мандат как слабый и отрицать свою готовность действовать по принципу службы «911» для чрезвычайных ситуаций МПС (1998, с. 24).

Даже если существовали бы формальные механизмы информационного обмена между силами IFOR, БВП и МПС с Объединенной гражданской комиссией и Объединенным консультативным комитетом, Верховный представитель, имеющий, согласно приложению 10, полномочия координировать все гражданские аспекты Дейтона, не имел «никакой власти над IFOR, при этом он не мог вмешаться в проведение боевых операций или порядок субординации IFOR» (Приложение 10).

Пробел в общественном порядке был частично устранен при содействии SFOR и в результате пересмотра помощи МПС. После нескольких месяцев миссии IFOR стали более благосклонны к МПС, и такие важные события, как выборы 1996 года, были со-

⁶ Этот раздел, главным образом, подготовлен на материалах Dziedzic, Bair, 1998.

вместно запланированы ОБСЕ, МПС и IFOR. Выборы были решающим тестом для МПС и миссии вообще.

Задача международного сообщества была облегчена тем, что националисты поддерживали избирательный процесс, пытаясь узаконить свои действия ожидаемой избирательной победой.

Позже, как было ранее упомянуто, механизмы поддержки были пересмотрены и осуществлялись в ходе последующей миссией НАТО, IFOR, Силами стабилизации (SFOR), чтобы гарантировать свободу передвижения и демонтаж полицейских контрольно-пропускных пунктов. Дорожные контрольно-пропускные пункты и контрольные точки были вообще запрещены МПС, однако часто располагались вдоль линии межавтономных административных единиц. SFOR обеспечили помощь МПС, сохраняя возможность отстранить их от деятельности, в случае если убеждение не действовало. SFOR также провели регулярные осмотры специальной полиции в РС, конфискующей незаконное оружие и оборудование. Позже в пределах своих полномочий SFOR также проводили операции по поиску преступников, разыскиваемых Международным военным трибуналом.

Два новшества, введенные во время миссии, были существенными для устранения пробела в области безопасности общественного порядка. М. Джиджик и А. Баер подчеркивают значимость специалистов по гражданским вопросам на раннем этапе, сотрудничающих с МПС и Силами стабилизации в области планирования действий в непредвиденных обстоятельствах, обеспечения связи между этими двумя агентствами и тыловой поддержки МПС, чрезвычайно необходимой на этапе их развертывания.

Значимым событием стало создание 2 августа 1998 года Многонационального подразделения безопасности (МПБ — MSU) в пределах SFOR, которое было задумано для выполнения больших задач по восстановлению общественного порядка. МПБ — новшество Боснийской миротворческой миссии. Эти подразделения состоят исключительно из полиции со статусом вооруженных сил (жандармерии, карабинеров, гражданской гвардии и т.д.), являются неотъемлемой частью SFOR. МПБ были первоначально развернуты в ходе подготовки ко вторым выборам в федеральные органы в октябре 1988 года. Предполагалось, что эти подразделения восполнят пробелы в установлении общественного порядка в период первого этапа миссии. Д. Лютербахер упоминает, что подразделения МПБ использовались относительно редко, но их значение, как полагали, было важно, так как они были приняты Косовской миссией и, с передачей SFOR Европейскому союзу к концу 2004 года, МПБ стало неотъемлемой частью новой силы под новым названием Интегрированного полицейского подразделения. В настоящее время оно насчитывает 600 человек личного состава — представителей Италии, Венгрии, Румынии и Словении⁷.

Второй этап: этап демократизации, создания уверенности и личной безопасности

Поскольку однолетний мандат сил IFOR по осуществлению мира закончился 20 декабря 1996 года, следующая организация НАТО, Силы стабилизации (SFOR), приступила к выполнению Дейтонского соглашения, делая акцент на мирную консолидацию. Мандат SFOR замыкался на решении ООН 1088 от 12 декабря 1996 года. Численность войск была сокращена почти наполовину и составила 32 000 человек. В то же самое время то же решение ООН 1088 укрепило мандат ССМП, поставив задачу провести расследования в

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

области нарушений прав человека или оказать помощь в их проведении местным правоохранительным органам. Это решение ООН, как и все последующие, нацеленные на увеличение численности личного состава ССМП от начальных 1721 человека до приблизительно 2057, фактически продемонстрировали значимые изменения в действиях миссии ССМП, которые до этого момента ограничивались, в основном, контролем.

Второй этап начинался в разное время в обеих автономных административных единицах. В Федерации он был облегчен подписанием соглашения в Бонн Петербурге между МООНБГ и Федерацией 25 апреля 1996 года. Рамочное соглашение от декабря 1988 года с РС позволило начать программу в РС более чем два года спустя.

Во время войны разграничительные линии между полицией и вооруженными силами были размыты. Полиция постоянно содействовала защите городов во время конфликта, но при этом была также вовлечена в этническую чистку. Ее численность возросла до 45000 человек в целом, что соответствовало приблизительно 1 полицейскому на 75 жителей. Полиция была полностью моноэтнической. Стратегической целью соглашения, подписанного в Бонн Петербурге, было преобразование полиции Федерации в силу, которой доверяет общественность. Эти преобразования базировались, главным образом, на демократических методах, вплоть до уровня деятельности полицейского патруля. Соглашение определило условия для существенного сокращения сил (от 32750 человек до 11500), квоту для меньшинств на основании переписи 1991 года, введение единой униформы для всей полиции в Федерации, принятие правил поведения и инициирование процесса проверки.

Основной проблемой в течение всего этого этапа был процесс контрольной проверки полиции. МООНБГ создала процесс сертификации, рассчитанный на три этапа: первым этапом была регистрация всего персонала с правоохранительными полномочиями; вторым — отбор персонала, который должен был соответствовать многим условиям, чтобы быть предварительно допущенным к выполнению служебных обязательств; предварительно допущенному персоналу были выданы удостоверения личности МООНБГ, которые вменялось в обязанность носить при исполнении служебных поручений; на заключительном этапе последнего допуска личный состав должен был соответствовать многим стандартам, чтобы получить квалификацию для службы в демократической полиции.

Этот процесс улучшения качества допущенных служащих и устранения несоответствующего требованиям персонала сопровождался многочисленными учебными курсами, организованными МПС и другими агентствами, занимающимися двусторонними программами. Несмотря на то, что МПС создал должность координатора донорской помощи, двусторонние программы, включая программы Совета Европы, были, в основном, не скоординированы. Кроме того, созданная база данных регистрации допущенного персонала не использовалась для регистрации курсов, пройденных каждым полицейским. Даже в 2003 году еще никакой такой базы данных не существовало. Исследование, проведенное Полицейской академией Сараева, по случаю короткого курса о новом уголовном кодексе, который на протяжении 2004 года посещали все допущенные лица Федерации, дало следующие результаты: приблизительно 50 % всех вышеупомянутых лиц в Федерации потратили в общей сложности меньше месяца на обучение, в то время как только 10 % получили основное полицейское образование⁸.

⁸ Это неофициальные цифры исследования.

Третий этап: демократизация полицейских организаций

На этом этапе, начавшемся в 1999 году и продлившемся до конца миссии МПС — 31 декабря 2002 года, акцент демократической реформы переместился с индивидуально-го уровня на организационный и на этот раз затронул Республику Сербску. Два события объясняли основания МПС для начала реформы в Республике Сербской и смещение акцентов с основных программ.

В РС внутренняя политическая борьба в пределах националистической партии боснийских сербов (сербская демократическая партия — SDS) с 1997 по 1998 год предоставила возможность МПОНБГ преодолеть сопротивление, длящееся годы, сотрудничеству с МПС и разорвать соглашение с посредниками 9 декабря 1998 года⁹. Приход на пост Президента РС Биляна Плавжича стал отправной точкой для развития конфликта вокруг Радована Караджича, показательным этапом деятельности которого стало увольнение им министра внутренних дел Драгана Кияча в июне 1997 года. Б. Плавжича поддержало международное сообщество. После дополнительных выборов в ноябре 1997 года Б. Плавжич был в состоянии представить малочисленное правительство большинства. Милорад Додик, расцениваемый международным сообществом как посредник, стал премьер-министром в январе 1998 года. Это привело международное сообщество и финансовые учреждения к необходимости финансирования РС, что и было выполнено согласно рамочному соглашению с РС от декабря 1998 года.

Вторым событием, имеющим первостепенную важность для этого нового этапа, было изменение конфигурации власти на уровне Верховного представителя. Функция Верховного представителя в выполнении ДМС была значительно усилена конференцией по выполнению мирного соглашения, проведенной в Бонне 9 и 10 декабря 1997 года. На этой конференции Совет по выполнению мирного соглашения приветствовал намерение Верховного представителя использовать чрезвычайную власть для выполнения Соглашения в области установления гражданских прав, мирного урегулирования конфликтных ситуаций, разрешения любых возникающих трудностей, принятия необходимых обязательных решений. Эта новая власть обладала значительными возможностями в осуществлении давления на местные власти, принятии далеко идущих реформ и установлении оснований для начала важной перестройки полиции согласно демократическим принципам.

В январе 1999 года МПС издали стратегический документ, разъясняющий, что следует понимать под демократическим наведением порядка. Документ определил три направления: 1) проведение посткоммунистического, поствоенного реструктурирования; 2) организация более строгого обучения, выбора, сертификации и процедур десертификации; 3) проведение демократизации путем учреждения деполитизированной, беспристрастной, ответственной и многонациональной полиции, соблюдающей принципы охраны сообщества (МКГ, 2002, с.7). Этот этап был означен усиленным вниманием к сфере обучения, проведением процесса сертификации¹⁰; особый акцент был сделан на реорганизации полиции, ее адаптации к принципам демократического наведения порядка. Центр тяжести программ переместился с индивидуального уровня целостности на организационный. Главные усилия в области реформирования были, в основном,

⁹ Эти выводы частично основаны на докладе МКГ ("The Wages of Sins" 2001, с. 9).

¹⁰ К концу 1997 года для боснийской полиции в Федерации закончился временный процесс сертификации; в начале 1998 года он начался для Хорватской стороны (МКГ, 2002, с. 6), а в 1999 году — в Республике Сербской.

направлены на внутреннюю реорганизацию. Одним из значимых событий этого периода стало учреждение национальной государственной пограничной полиции, инициированное Верховным представителем.

Изменение центра сосредоточения Специальных сил международной полиции (СМПС) ООН было отражено в создании должности старших наблюдателей в Министерствах внутренних дел в территориально-государственном образовании, кантоне и на уровне Главного подчиненного командования ОВС НАТО в 1999 году (Palmer 2004b, с.4). Эти действия были усилены в 2001 году новым проектом «управления управляющими». Центральной частью программы демократизации на организационном уровне был так называемый «проект полицейского комиссара». Идея состояла в создании должности начальника полиции или полицейского комиссара в пределах системы полиции, который был бы ответственен за все рабочие аспекты полиции, в то время как роль министра внутренних дел была бы ограничена разработкой процесса. Для реализации идеи деполитизации был установлен механизм выбора комиссаров на четырехлетний период, что делало второстепенным влияние министра внутренних дел. Проект создания должности полицейского комиссара, очевидно, предназначался для националистов, которым традиционно «принадлежало» Министерство внутренних дел. Этот проект оказал существенное влияние на некоторые аспекты деятельности полиции. Кроме того, в кантоне Мостара проект послужил для объединения полиции, все еще работающей в подчинении отдельных этнических командований, в единую командную инстанцию¹¹.

Вторым важным проектом стала полная реорганизация СМПС и ее закрепление в нормативной документации. Проект проводился, главным образом, Агентством США в сфере международно-правового сотрудничества (ICITAP). Все правоохранительные органы были реструктурированы согласно единой схеме, была издана нормативная документация для каждого из таких органов, предписывающая и определяющая Положение об обязанностях всех назначений, штатный состав в различных областях, а также звания, соответствующие каждой должности.

Третий существенный проект начался во время завершения миссии. Его целью было информирование общественности о существенных успехах, достигнутых в процессе демократизации сил, учреждения СМПС, программы аккредитации 14 правоохранительных органов. Рекомендации по усовершенствованию и завершению аккредитации были изданы в течение года в 12 патрулируемых областях. Группа контрольной проверки, состоявшая из специалистов в области финансовой и организационной деятельности, начала свою работу в дистрикте Брчко. 13 остальных полицейских структур были впоследствии индивидуально и последовательно проверены.

В конце процесса демократизации, начатого СМПС, было достигнуто много ощутимых успехов. Уровень уличных преступлений и краж в БиГ снизился, особенно по сравнению с региональными уровнями; повысился уровень личной безопасности, несмотря на случаи этнических восстаний, которые стали исключением. Закон о собственности — фундаментальный документ, обосновывающий возможность возвращения беженцев, — был сформулирован и рассмотрен в 2003 году. В нем отмечено, что вся ответственность за безопасное возвращение беженцев возлагается на местные органы власти. Число возвращающихся беженцев возросло в 2000 году, и этот процесс продолжал развиваться в последующие годы. Согласно информации, полученной из Управле-

¹¹ Другой проект в этом аспекте включал физическое разделение разведывательных служб и полиции, которые часто работали в одном и том же направлении.

ния верховного комиссара ООН по делам беженцев, около 1 миллиона внешне и внутренне перемещенных людей возвратились на свое изначальное место жительства в 2004 году. Демократизация полиции способствовала этому процессу.

Четвертый этап: построение государства и укрепление этого процессоустойчивостью под влиянием ЕС

Несмотря на все отмеченные ПМЕС достижения полицейской миссии, осталось много слабых сторон в полицейских организациях и структурах, контроль над которыми был усилен. Встреча СВМС 23–24 мая 2000 года в Брюсселе была первой, которая призвала к структурным реформам с четкой программой построения государства¹². Эта «национальная» программа, так же как поиск выходной стратегии, побудили ПМЕС вынести на первый план вопрос устойчивости и реформирования построения государства. Кроме того, этот четвертый этап, начавшийся 1 января 2003 года с передачи миссии Международной гражданской полиции (ГП) ООН Европейскому Союзу и ПМЕС, принес с собой радикально новую логику. Дейтонское соглашение более не являлось главным источником власти БВП, эту функцию стали выполнять Брюссель и ЕС. Верховный представитель начал выполнять одновременно функции Верховного представителя СВМС, а также и специального представителя ЕС в Боснии и Герцеговине. Этим изменением ЕС открыл дверь в новую эру реалполитики в Боснии и обозначил отход от «дейтонизма», преобладающего на протяжении первых трех этапов.

Сильная экономическая отсталость всех процессов поддержки полицейских сил — главная лакуна, ставшая очевидной после ухода СМПС. В то время как программы развития потенциала сотрудничества много лет были сосредоточены на укреплении действующих полицейских функций (транспортная полиция, охрана сообщества, криминальное расследование, общественный порядок, сдерживание толпы и т.д.), почти ничего не было сделано для восстановления и развития поддерживающих функций полиции. Действительно, сравнительно немного было предпринято в таких областях, как планирование политики, финансирование и человеческие ресурсы (планы карьерного роста, отбор и т.д.). Подготовка кадров была исключением, с большими инвестициями СМПС и других донорских сообществ. Полицейские учебные заведения были полностью реконструированы, а курсы приспособлены к международному практическому опыту. Однако СМПС не проводили необходимой политики в области подготовки менеджеров.

Эта проблема была отмечена на этапе подготовки миссии ПМЕС, из чего следует, что ПМЕС решили поддержать успешную программу *со-локатора*, но внедрить ее на этот раз и на уровне патрулей, и должностей старшего офицерского состава. Таким образом, *со-локаторы* в настоящее время перемещаются на управленческий уровень полицейского штаба. Специалисты различных видов, например, финансовые служащие, также используются в соответствующих сферах деятельности Министерств внутренних дел. Соответственно, были изменены профили для служащих ГП ООН, необходимые для миссии ПМЕС. Инвестирование этих процессов поддержки, вероятно, повысит производительность и будет стимулировать формирование устойчивой полиции в Биг.

Эти слабые позиции в организации важны, потому они должны быть зафиксированы. Они не указывают на существенный недостаток полицейской реформы в Боснии. Спорный вопрос — могли ли они или должны были начаться на более ранних этапах миссии.

¹² См.: ESI paper «Turning Point. The Brussels PIC Declaration and a state-building agenda for

Существуют еще два недостатка, на которых я далее остановлюсь, более структурированных по своей природе. Под «структурированностью» я подразумеваю акцентуацию фундаментальных пределов стратегии реорганизации, исключительно сосредоточенных на демократических принципах организации работы полиции и ее профессионализме. Этот термин также подчеркивает ограниченность конфедерационной модели, установленной в соответствии с Дейтонским соглашением. Эти недостатки стали очевидными в связи с двумя проблемами, ставшими чрезвычайно важными на четвертом этапе:

- текущая реорганизация суда государственного уровня (и Палаты по вопросам организованной преступности), что определяет перспективы местных судебных разбирательств военных преступлений, которые станут обнадеживающими только при условии полного сотрудничества сил местной полиции;
- полиция страны еще далека от материальной жизнеспособности, в настоящее время она потребляет очень высокий процент общественного бюджета, и часть проблемы состоит в отсутствии закрепленных механизмов координации, которые гарантируют, например, способность к взаимодействию между правоприменительными органами, коммуникацией и обменом информацией.

Ограничение программы полицейского комиссара или, более широко, демократической модели охраны, состоит в самой политике конфедерационной конституции. «Территориализация» охраны, установленная Дейтонским соглашением, составляет фундаментальное препятствие, учитывая местные политические реалии, для достижения успеха полностью профессиональной модели полиции. В 2002 году националисты получили существенную избирательную победу и стали правящей партией, представляющей соответствующую этническую группу. Несмотря на постоянную бдительность СМПС ООН и ПМЕС и давление, которое они оказывали и продолжают оказывать на различных Министров внутренних дел для «поддержания» независимых комиссаров, становится очевидным, что полицейские комиссары (специальные уполномоченные) не всегда могут сопротивляться политическому влиянию¹³. МКГ отмечает, что «очевидная некомпетентность полиции часто является стратегией маскировки влияния тесно связанных отдельных личностей и националистических программ»¹⁴.

Что оказывает дополнительное воздействие на процесс становления независимости полиции, так это недавнее создание государственного Суда со специальными группами по вопросам организованной преступности, экономических преступлений и коррупции (назначением БВП «международного судьи», который должен был привнести правомочность, а также «независимость») и формирование планов, определяющих способность местных полицейских органов пресекать военные преступления¹⁵. Чтобы избежать кошмара «пустых скамей» в таких судах и очевидной нехватки энтузиазма местной полиции в аресте военных преступников, БВП изначально было усилено Государственное агентство расследования и защиты (SIPA).

¹³ Кроме того, реформа по реорганизации полиции и Министерства внутренних дел во главе с СМПС ООН была не в состоянии подчинить службы поддержки власти полицейского комиссара. Вместо этого они оставались под прямой властью Министров внутренних дел.

¹⁴ МКГ, Патрулирование полиции в Боснии, с. 2.

¹⁵ См.: Программа по развитию учреждений криминального правосудия государственного уровня // План реализации (Implementation Plan) БВП, 2004. Палата по военным преступлениям приступила к слушанию дел уже в январе 2005 года и состояла из местных и международных судей (См.: "War Crime Chamber Project", OHR publication, November 2004).

Инициаторам проекта SIPA скоро стало ясно, что данному национальному Агентству было необходимо повысить уровень расследования преступлений в области компетентности государственных судов. SIPA было позже переименовано в Государственное следственное агентство защиты, и целевая численность его персонала составляла около 1 500 офицеров. Целью данного проекта было четко детерриториализовать возможности расследования, чтобы обойти контроль националистов из Министерств внутренних дел и полиции на уровне территориально-государственного образования или на кантональном уровне. Этот факт мог бы стать началом, как я покажу далее, осознания того, что полицейская деятельность не может быть детерриториализована или, по крайней мере, полностью детерриториализована. Этот факт также свидетельствует о фундаментальных изменениях стратегии БВП и миссии ГП. Дополнительным поводом, вероятно, менее значимым, чем детерриториализации борьбы с организованной преступностью, является вера в то, что национализм и организованная преступность подкармливают друг друга, и только учреждение, «основанное на не-националистской базе», может прервать цепь этого взаимодействия.

Кроме этого, весьма фрагментированная структура полицейской охраны в БиГ и текущая организация процесса по борьбе с преступностью в пределах правоприменяющего органа отрицательно влияют на борьбу с серьезной и организованной преступностью. В БиГ в настоящее время борьба с преступностью осуществляется 15 различными агентствами; задачи и полномочия распределены на 5 различных административных или правительственных уровнях; в настоящее время нет единой полицейской базы данных, кроме того, личный состав недостаточен и плохо подготовлен, а его зарплаты весьма низки. Существует ряд значимых проектов, способных технически улучшить ситуацию. Национальные базы данных установлены для паспортов, разрешений для проживания и водительских прав (БВП и Агентства США в сфере международно-правового сотрудничества спонсировали так называемый проект CIPS-информации, связи и безопасности). Национальные полицейские базы данных предоставляют возможности для поиска транспортных средств и людей, в настоящее время эти базы разрабатываются в виде сети электронных коммуникаций. Последний проект финансировался Агентством США в сфере международно-правового сотрудничества (ICITAP) и программой ЕС, нацеленной на содействие, реконструкцию, развитие и стабилизацию (EU CARDS). Тем не менее, все обозначенные проекты, нацеленные на «объединение снизу», не являются гарантией того, что процесс борьбы с преступностью затронет жизненно важные интересы в соответствующих территориальных единицах Боснии и Герцеговины.

Другая независимая проблема, в настоящее время влияющая на программу ПМЕС (EUPM), — недостаточная финансовая устойчивость полиции. Проблема финансовой жизнеспособности БиГ переместилась на первое место в программах донорских и финансовых учреждений, поскольку сегодня они намечают выходную стратегию после почти десятилетия помощи. Финансовая жизнеспособность сил полиции — предмет главного беспокойства ПМЕС, имеющего 3-летний мандат, и одна из четырех стратегических областей вмешательства в стратегический план. Это — также главная цель БВП, которое заявило о необходимости гарантии того, что Босния и Герцеговина — мирное, жизнеспособное государство на пути к объединенной Европе¹⁶. ЕС оказывает дополнительное давление на формирование жизнеспособного государства БиГ, необходимость

¹⁶ План выполнения миссии БВП, 2003 — 2004.

которого была особо отмечена на сессии ЕС в Фейре в июне 2000 года. Фактически все финансовые учреждения и международные организации определили финансовую жизнеспособность как первоочередную цель для Боснии в последующие годы.

Действительно, государство БиГ не жизнеспособно. Государственный бюджет насчитывал до 47 % ВВП в 2002 году, что является высоким показателем в региональном сравнении. Силы полиции также определяют высокий уровень расходов, потребляя 9,2 % общественного бюджета. Опять-таки, в международном сравнении эта доля чрезвычайно велика — в три раза выше, чем в Словении, и приблизительно в пять раз — чем в среднем по Европе.

Отметим несколько дополнительных особенностей этой финансовой проблемы, указывающих на потребность радикального реструктурирования всех полицейских сил в БиГ, нацеленного на их более высокую производительность и уменьшение затрат.

Одна из них — неоправданное неравенство плотности полицейских сил в различных кантонах Федерации. В сельских кантонах уровень такой плотности выше, чем в городских. Это недопустимо как с точки зрения уровней преступности, так и с точки зрения относительно слабой финансовой способности сельских кантонов. В нескольких сельских кантонах¹⁷ полицейские потребляют целых 20 % кантонального бюджета, в то время как в других они потребляют меньше 10 %. Плотность полицейского персонала на сельских территориях гораздо выше по сравнению с плотностью на региональном уровне и уровне Европейского Альянса. В настоящее время 1 уполномоченный офицер приходится приблизительно на 220 жителей и 1 офицер — на 150, если количество вспомогательного персонала учитывается при подсчете.

Вторая важная проблема состоит в том, что в настоящее время почти весь бюджет полиции восполняет потребность в зарплатах (80 %) и эксплуатационных расходах. Инвестиции в технологическое оснащение полиции в завышенном текущем бюджете не предусмотрены. Без сложной программы реструктурирования и сокращения числа полицейских, международное сообщество должно будет продолжить финансировать фактически все инвестиции в полицию на протяжении многих лет. Наконец, автономия кантонов и государственно-территориальных образований в вопросах приобретения создает ситуацию, не допустимые в этом финансовом контексте, а также в ситуации борьбы с преступностью. Кантоны, например, разрабатывают программное обеспечение или приобретают коммуникационные принадлежности, не совместимые или не взаимодействующие с подобными средствами их соседей, что обуславливает несостоятельность в выполнении рабочих полицейских функций.

Перспектива «пустых скамей» в более высоких судах и признание территориальных подходов к полицейским функциям в Дейтонском соглашении означали, что в данном политическом националистическом окружении все еще остается много проблем при исполнении полицейских функций. Пределы, испытанные демократической и профессиональной моделью выполнения полицейских функций и поиском выходной стратегии, побудили Верховного представителя полностью и существенно пересмотреть структуру полицейских функций в стране. 2 июля 2004 года миссия учредила Комиссию по реорганизации полиции — (PRC), чтобы предложить «единую структуру полицейских функций для Боснии и Герцеговины под полным политическим контролем министерства или министерств в составе Совета Министров». В своей работе PRC руководствуется 12-тью принципами.

¹⁷ См.: доклад Livno, Gorazde, Orasje, с. 87.

Наиболее значимыми среди этих принципов являются четыре: эффективность, устойчивость, полилог культур и ответственность. Предварительные результаты PRC были обнародованы 15 декабря 2004 года. Новая предложенная модель является единственной моделью структуры с определенными двумя уровнями полицейских функций: основные службы (Государственное агентство расследования и защиты, Государственная пограничная служба, основные службы поддержки) перегруппированы на центральном уровне, в то время как группы муниципалитетов будут обслуживаться местными полицейскими, контролируруемыми национальным руководством местной полиции¹⁸.

Следует отметить, что никакие федеральные государства в Европе не предоставили полномочий по борьбе с организованной преступностью своим территориальным единицам и большинство из них, за исключением Швейцарии, поддерживают оперативные возможности общественного порядка на национальном уровне. Предложение PRC более касается национальной полиции, которая имеет разногласия с нынешней установленной конфедерационной моделью страны. Судьба предложения еще неизвестна, учитывая, что Верховный представитель больше не может быть уверен в своих полномочиях, предоставленных Дейтонским соглашением и Советом Безопасности, чтобы провозгласить новый закон. Национальная модель полиции, вероятно, вызовет сильное сопротивление в Республике Сербской и хорватских кантонах. Как особый представитель Европейского Альянса, Верховный представитель обладает сильным преимуществом, если принятие новой модели объявлено как условие достижения европейского будущего в ходе переговоров с ЕС.

Заключение

Возникший в ходе миссии ГП в Боснии и Герцоговине главный парадокс состоял в очевидном противоречии между местным самоуправлением и построением государства. Стратегия демократизации ССМП ООН предполагала оценку Дейтонского соглашения как предельного уровня. Инициативы ССМП ООН были ограничены пределами, установленными ДМС. Основанные на ведомственном стиле, ССМП ООН под руководством ООН также часто обсуждали свои программы реформирования. Примером такого переговорного стиля является тот факт, что ССМП ООН начали реформу в Республике Сербской в 1998 году только после того, как приверженцы умеренных взглядов получили влияние в правительстве РС и согласились провести переговоры с международным сообществом. Тем не менее, этот стиль ведения переговоров был отвергнут, поскольку роль Верховного представителя стала более доминирующей в данном процессе, а основное внимание было уделено построению государства. Даже в этом случае Дейтонское соглашение продолжало рассматриваться как максимальный предел, и договорные полицейские реформы продолжают пользоваться разумной местной поддержкой.

С 1 января 2003 года реформированию полиции в Боснии и Герцоговине была придана новая динамика. Разочарование темпами продвижения полицейской реформы, непрерывная политизация полиции, нехватка полицейского сотрудничества при аресте военных преступников и успеха в обуздании организованной преступности, недостаточная финансовая устойчивость, — все эти факторы определили подход БВП к реформированию полиции. Реструктурирование вместо реорганизации стало основными рамка-

¹⁸ Комиссия по реструктурированию полиции Боснии и Герцеговины: Пояснительная записка, 15 декабря 2004 года.

ми БВП. Построение государства и модернизация — ведущие принципы предложенной реформы, составленные Комиссией по реструктурированию полиции, которая была уполномочена БВП для разработки новой модели полицейской системы в Боснии и Герцеговине. Эта реформа вряд ли будет предписана БВП, поскольку она больше не вписывается в рамки Дейтонского соглашения, и авторитетное решение в этом отношении может не быть юридически обоснованным. Реформа должна пройти обсуждение в общественных кругах, а закон — приниматься национальным парламентом. Подобное развитие событий вероятнее всего будет отклонено сербами и хорватами, которые потеряют свою традиционную власть над полицейскими структурами, судьба этого предложения в национальном парламенте сомнительна. Полицейская реформа будет, однако, почти наверняка включена в перечень условий ЕС для продвижения на предварительных переговорах по присоединению. Полицейская реформа, вероятно, станет решающим тестом будущего Боснии и Герцеговины и способности местных лидеров иметь дело с программой построения государства в постдейтонский период.

БИБЛИОГРАФИЯ И КОММЕНТАРИИ

- Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina, *Functional Review of the BH Police Forces*, Final Report, July 2004–11–26.
- International Crisis Group, *Policing the Police in Bosnia: A further Reform Agenda*, 10 May 2002.
- International Crisis Group, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, ICG Balkans Report No. 118, 8 October 2001.
- 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.
- 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.
- 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, Münster 2004a.
- Palmer, Kendall L. *Transfer of mandate and institutional reforms: Policing and educational reforms in Bosnia and Herzegovina*, GSC Quarterly, No. 11, 2004b.

Укрепление сектора безопасности в постконфликтных государствах: польские выводы из ситуации в Ираке

Рафал Домисиевич¹

1. Введение

Рост числа слабых или терпящих неудачу государств по всему миру повышает риск более частого возникновения конфликтов. Совместно или через усилия индивидуальных государств международное сообщество будет вынуждено высказаться в защиту принципов, на которых базируется Хартия ООН. Следовательно, вмешательства станут все более распространенными. Вернется ли постконфликтное государство к насилию или нет, будет зависеть, в первую очередь, от того, насколько эффективно укреплен сектор безопасности.

Задачи, связанные с восстановлением длительной безопасности, часто включены в концепции построения нации или постконфликтной реконструкции. Джеймс Доббинс, бывший специальный представитель США в Сомали, Гаити, Боснии, Косово и Афганистане, в настоящее время в организации RAND (Исследование и развитие), определил процесс построения государства как «использование вооруженной силы после конфликта для укрепления устойчивого перехода к демократии». Такое определение подразумевает ключевую роль, выполняемую вооруженными силами в обеспечении возвращения страны «в норму». Другой термин — постконфликтное восстановление (реконструкция) — может лучше отразить природу обязательств старой власти и международных организаций. Роберт Орт, помощник секретаря по политическому и стратегическому планированию в Государственном Департаменте США, полагает, что необходимы «усилия Соединенных Штатов и других деятелей, чтобы помочь местным лидерам построить действенное государство в четырех ключевых областях: правлении, социальном и экономическом благосостоянии, правосудии и примирении». В основном,

¹ Автор является экспертом в области политики безопасности в Министерстве иностранных дел Польши, Департаменте стратегии и планирования внешней политики. Данные предоставлены на основе личного опыта.

эти усилия направлены на помощь и уполномочивание местных структур с целью возвращения им контроля над сектором безопасности.

Государства в постконфликтных ситуациях страдают от недостатка или нехватки эффективного унифицированного персонала, необходимого для поддержания безопасности. Там, где местные силы безопасности все же представлены, возникает необходимость их восстановления, преобразования или реформирования. Особенно это касается ситуаций, когда вмешательство возмещает изменение режима. Сектор безопасности включает все организации, уполномоченные использовать или назначить использованные силы для защиты безопасности государства и его граждан. Как определено представителем руководящей власти в этой области, Николь Боллом, сектор безопасности охватывает следующие элементы:

- силы безопасности (вооруженные силы, полиция, военизированные и разведывательные службы);
- соответствующие министерства и ведомства в пределах исполнительной власти, в обязанности которых входит управление и контроль над силами безопасности (такими как Министерства обороны, финансов, внутренних и иностранных дел, Советы национальной безопасности, а также бюджетные и ревизионные ведомства);
- неофициальные силы безопасности;
- судебная и исправительная система;
- комитеты парламентского контроля;
- частные фирмы безопасности;
- гражданское общество².

Реформа сектора безопасности (PCБ — SSR) является систематическим, многогранным процессом, в соответствии с которым задачи и организация различных компонентов сектора безопасности приспособляются к принципам управления сектором безопасности (SSG). Эти принципы обуславливают, что: (1) ответственность за политику безопасности должна оставаться в руках демократически избранной гражданской власти; (2) силы, обеспечивающие безопасность, должны управляться этими властями, а подразделение институциональных полномочий должно быть установлено в соответствии с конституцией; (3) политика безопасности должна быть прозрачной; (4) арена национальной безопасности должна быть инклюзивной и формироваться не только государственными чиновниками, но и гражданскими общественными деятелями, такими как неправительственные организации³.

Хотя некоторые нормы, принципы и стандарты в управлении сектором безопасности (SSG) были согласованы и зашифрованы (см. Кодекс поведения ОБСЕ), не существует универсальной или идеальной парадигмы, которая может быть применима во всех постконфликтных ситуациях. Главные передатчики норм и ценностей в этой области — учреждения с многосторонними функциями. Таковыми являются на глобальном уровне ООН и, регионально — НАТО, ОБСЕ или ЕС.

Последние годы были отмечены потоком вмешательств, включая действия, проводимые в БиГ, Гаити, Косово, Сьерра-Леоне, Восточном Тиморе, Афганистане, Ираке и

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 Рафал Домисиевич, "The Challenges of Reconstructing the Security Sector in Iraq", документ, представленный на 16-м заседании PFP Consortium Euro-Atlantic Security Study Group в Кракове, 22 сентября 2003 г.

Конго. Хотя мандат миссии в каждом случае отличался, все они были нацелены на исправление ситуации, угрожающей безопасности населения не только в пределах разорванной войной страны, но также и региональной безопасности. Поскольку длительное восстановление безопасности имеет тенденцию измеряться, по крайней мере, десятилетиями, а не годами, предоставление категорического ответа на вопрос, преуспело ли международное сообщество в РСБ, должно быть оставлено будущему. Это особое исследование будет ограничено в значительной степени вызовами реформы сектора безопасности в Ираке, что будет рассмотрено на основе опыта польских Сил стабилизации. Поскольку стабилизация и реконструкция Ирака являются продолжительным процессом, попытка сделать выводы относительно компонентов и средств управления всесторонней реформой сектора безопасности была бы слишком честолюбива. Вместо этого данное исследование будет стремиться экстраполировать некоторые иракские уроки для будущих реформ сектора безопасности в постконфликтных государствах.

2. Польский вклад в стабилизацию и реконструкцию Ирака

2.1 Начальный этап

На основе резолюций Совета Безопасности ООН 1441 (от 8 ноября 2002 года), 678 (от 29 ноября 1990 года) и 687 (от 3 апреля 1991 года) Польша в качестве члена «коалиции добровольцев» под руководством США участвовала в операции «Иракская свобода», нацеленной на свержение режима Саддама Хуссейна⁴. После завершения основных боевых операций в апреле 2003 года Польша согласилась на просьбу США помочь стабилизировать и восстановить Ирак. Тогдашний польский министр внутренних дел, Кшиштоф Яник выразил заинтересованность в этой миссии, указывая, что польские эксперты *«могли бы поддержать иракские полицейские силы материально, организационно, подготавливать и обучать их, помочь им в использовании современного оборудования и научить их действовать в демократическом обществе»*⁵. Прибыв в Ирак, чтобы принять командование Многонациональной центральной южной дивизией (МНЦД) 3 сентября 2003 года, польские представители быстро поняли, что имеют дело с нетипичным постконфликтным сценарием. Первый командующий Многонациональной дивизии, генерал Анджей Тышкевич отметил: *«Мы входили, чтобы упрочить мир, однако, прибыв в Ирак, мы поняли, что там все еще происходили наступательные действия, к которым мы были не готовы и от участия в которых мы были ограждены своим мандатом»*. Поэтому, по выражению Вальтера Слокомба, коалиция столкнулась с вызовом «реформы сектора безопасности 'под огнем'»⁶.

Союзники справедливо разделили большую часть ответственности за неудавшуюся попытку предотвращения краха общественного порядка, который сопровождал переход от боевых действий к постконфликтной реконструкции. Тогдашний министр иностранных дел Польши Влодзимеж Чимошевич искренно отметил: *«Текущий уровень терро-*

⁴ Около 200 польских солдат принимали участие в боевых действиях, включая GROM (Оперативную группу мобильного реагирования) и FORMOZA (подразделение боевых пловцов), Силы специального назначения, подразделение химической очистки, а также корабль материально-технического обеспечения ORP Контрадмирал Х. Черницки.

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

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

ристической деятельности выше, чем мы ожидали. Это частично вызвано ошибками, допущенными коалицией вскоре после окончания военной операции в Ираке». Там не только отсутствовало интегрированное планирование плавного перехода от боевых действий к стабилизации, но союзникам также не удалось разработать комплексный подход к реконструкции.

Тем не менее, Польша не утратила непредвиденных вызовов и была настроена помочь стабилизировать и восстановить Ирак, поскольку видела там возможность потенциального воплощения модели демократической реформы, которая могла бы привлечь другие нации в регионе. Польша вступила в миссию стабилизации, преследуя такие цели (см. рис. 1):

- 1) помочь восстановить устойчивую и безопасную иракскую государственность, модернизировать и демократизировать иракское государство и общество;
- 2) проложить путь к перебалансированию польского присутствия в будущем путем сокращения военного компонента и, соответственно, укрепления польской политической, экономической и культурной деятельности;
- 3) закрепить образ Польши как надежного союзника, способного взять на себя активную и эффективную роль на территориях за пределами Европы.

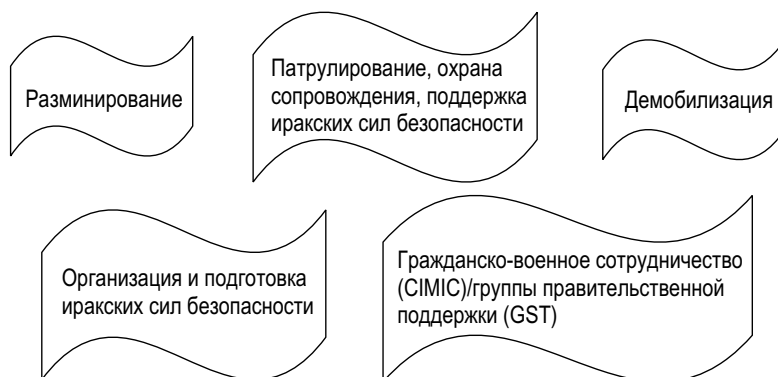


Рисунок 1. Основные обязанности Многонациональной центральной южной дивизии (МНД)

Источник: Ген. Лех Конопка, "Генштаб ВП в Ираке осенью: Прогноз развития ситуации", а также собственная информация автора.

Польское Министерство иностранных дел поддержало политически координирующую роль в наблюдении над польскими усилиями в Ираке. Круг полномочий поляков был разъяснен в Концепции участия в восстановлении и реконструкции Ирака, принятой Советом Министров 1 июля 2003 года. Оперативные аспекты миссии были согласованы Польшей и США в Меморандуме о взаимопонимании, обговоренном между Центральным командованием ВС США (CENTCOM) и МО Польши. Поскольку политическое преобразование в Ираке реализовалось, Польша удостоверилась, что у нее было согласие с новыми иракскими властями в области преобразований. Вопросы об участии Польши в подготовке и обучении, а также обеспечении оборудованием иракских вооруженных сил были урегулированы двусторонним соглашением о сотрудничестве, подписанном в октябре 2004 года МО Польши и Министерством обороны Ирака в лице Генерального секретаря Министерства д-ра Бруска Шауейза.

Главной целью польской деятельности в Ираке Концепцией определена консолидация иракской государственности и учреждение демократического правления. Чтобы достичь этой цели, должны быть обеспечены безопасность, общественный порядок и охрана иракского территориального суверенитета. Как только эти цели будут достигнуты, власть может быть передана жителям Ирака. Привилегированным результатом этой передачи станет консолидация демократического управления, основанного на верховенстве права, демократических учреждений, а также развитие политики сотрудничества Ирака со своими соседями. Такой *политический финал* облегчил бы ускоренную модернизацию иракского государства, общества и экономики, что стало бы точкой отсчета для дальнейшего продвижения.

2.2. Роль Многонациональной центральной южной дивизии (МНД) в реформе сектора безопасности

Польша осуществляла командование Многонациональной центральной южной дивизией (МНД), базируемой в центральной юго-западной части Ирака. До выведения испанских войск в 2004 году, освободившим место, которое они занимали до установления контроля США, польская зона ответственности охватила площадь в 80 000 км², населенную 5,2 миллионами иракцев, 80% из которых — мусульмане-шииты, проживающие в 5 провинциях (Кербела, Бабил, Эн-Наджаф, Эль-Кадисия и Вазит). Изначально дивизия состояла из 25 национальных подразделений. Самыми большими из них были польское, испанское и украинское. Выведение испанских войск вместе с войсками почти из всех центрально-американских государств, потом войск Таиланда и Филиппин, сократил размер МНД приблизительно с 8 300 до 6 000 войск из 15 государств⁷. Перед МНД была поставлена задача провести операции по стабилизации в центрально-южной зоне с целью создать условия, способствующих передаче военной и гражданской власти жителям Ирака. Главные задачи дивизии включали:

- поддержание безопасности и общественного порядка в зоне ответственности МНД;
- предоставление помощи в осуществлении основных поставок и восстановлении инфраструктуры (например, электричество, вода, очистительное оборудование и медицинская помощь);
- сбор и охрану военного оборудования, принадлежащего прежней иракской армии;
- помощь в создании и обучении новых сил безопасности Ирака;
- помощь в учреждении новых местных органов власти.

Чтобы помочь командующему МНД в выполнении такого широкого мандата, соответствующие польские министерства послали старших советников, отвечающих за соответствующие политические вопросы (представитель Министерства иностранных дел), экономические вопросы, культурные и социальные проблемы.

Ядром Многонациональной дивизии стал польский военный контингент (ПВК), ответственный за 2 провинции. Его размер устанавливается в зависимости от оценки достигнутых успехов при передаче безопасности иракцам. В то время как поддержание порядка и стабилизации (*миссия стабилизации*) было основной задачей миссии первого контингента ПВК (осень 2003 года — весна 2004), состав 4-ой ротации сконцентрировался на помощи и обучении сил безопасности Ирака (*миссия стабилизации и обучения*). В

⁷ Несколько государств-членов МНД объявили о своем намерении вывести войска из Ирака в 2005 г. Это были: Украина, Болгария, Литва, Республика Чехия и Сальвадор.

период следующих иракских выборов в январе 2005 года, ПВК составил уже 800 солдат, 1700 военнослужащих остались в дополнительном резерве на польской территории.

Контингент, вероятно, будет уменьшен за счет сотен других войск, учитывая истечение срока мандата ООН (Резолюция Совета Безопасности ООН 1546), или выведен после окончания 6-ой ротации в 2006 году. Министр обороны Польши Януш Шмай-дзиньский рассматривал возможность такого передвижения в апреле 2005 года. Однако польское правительство оставило принятие решения новому правительству⁸.

2.2а. Обучение сил безопасности Ирака

Польша как ведущая страна (LN), вместе с другими странами, входящими в состав Многонациональной дивизии, обучала тысячи военнослужащих иракской Национальной гвардии, полиции и пограничников⁹. С этой целью дивизия управляет региональной академией иракских Сил безопасности в Аль-Кута. В 2003–2004гг., МНД помогла организовать, обучить и оснастить три батальона иракского Корпуса гражданской обороны –ICDC (ранее — Национальной гвардии Ирака) количеством 2 700 человек; два батальона Пограничной полиции (BP) — 535 офицеров; Службу защиты объектов (FPS) — 12 000 охранников, рассредоточенных на 1 200 пунктах в Ираке; а также Новой полиции Ирака (NIP) — 15 000 офицеров в 79 отделениях полиции. В целом, под руководством МНД были обучены 16 000 — 30 000 солдат и офицеров новых иракских структур безопасности¹⁰.

Назначенные офицеры штаба МНД в настоящее время обучают офицеров, а также медсестер, связистов и тыловых экспертов, водителей и механиков, входящих в состав 8-ой дивизии наземных сил сухопутных войск новой иракской армии. Они оттачивают такие навыки, как патрулирование, обслуживание конвоев, проведение поисковых и спасательных операций, а также осуществление быстрого реагирования. Помощь, предоставленная иракским вооруженным силам, также основана на понятии партнерства. Подразделения на уровне батальона иракской армии соединены с подразделениями МНД, которые отслеживают их продвижение. Обсуждаются дальнейшие возможности Польши в осуществлении обучения в рамках двусторонней структуры. Министерство обороны Ирака, например, выразило интерес в обучении пилотов реактивных истребителей и вертолетов в польских академиях воздушных сил, а также военных инженеров в Военно-техническом университете Варшавы (WAT)¹¹.

⁸ Выведение польских войск из Ирака не положит конец вовлечению Польши в РСБ в постконфликтных государствах. Варшава дала обязательство НАТО, что в августе 2007 года она развернет штаб-квартиру Многонационального корпуса на северо-востоке Афганистана, чтобы принять полугодовое командование 9-ой ротацией МССБ (ISAF). До настоящего времени деятельность Польши в Афганистане ограничивалась, в значительной степени, сотрудничеством с силами США при осуществлении операции «Устойчивая свобода» (90 солдат на базе Баграм около Кабула).

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

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. Примечание: точные количественные данные о результатах обучения недоступны.

¹¹ Данные получены от Романа Басжински, председателя самого большого польского экспортера военного оборудования в Ирак, “Bumar” in Irak — *Dziś, Irak — Jutro, Prognozy Przemysłowej Współpracy z Polską*, Ирак 2004: Ku Normalności, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2004, p.90.

Многонациональная дивизия также обратила внимание на организацию новой иракской полиции и подготовку судебных и исправительных служб, было оказано содействие в ремонте и оснащении отделений полиции, а также построении новых. Новые полицейские подразделения были обеспечены транспортными средствами, средствами связи и другим стандартным необходимым оборудованием¹². Силы МНД обучили полицейских антитеррористическим методам, а также навыкам быстрого реагирования. Первая ротация ПВК осуществила обучение 150 человек личного состава исправительных служб, оказала помощь в восстановлении тюрем и мест задержания. Было организовано шесть обучающих программ по правам человека и составлению бюджета для судей, прокуроров и следователей.

Надо признать, что качество обучения большинства иракского персонала службы безопасности оставляет желать лучшего, что объясняется приоритетным направлением в быстром обучении новичков с целью скорейшей замены ими иностранных войск. Осуществление полицейской деятельности иракцами должно было помочь завоевать доверие иракских жителей и, благодаря повышенной безопасности, гарантировать их лояльность к новым иракским властям. Генерал-лейтенант Вальдемар Шкрыпзак, командующий 4-ой ротацией ПВК, отметил, что отбор иракских офицеров на военные командные должности кажется не совсем хорошей идеей¹³. Проблемой остается набор ненадежного персонала, несмотря на усилия разведслужб МНД, которые осуществляли проверку данных (с помощью иракской полиции и использования баз данных коалиции). Действия обученных полицейских часто оказывалась неэффективными. Во время восстания Муктады Аль-Садра некоторые полицейские присоединились к его рядам, в то время как другие оставили занимаемые должности¹⁴. Другие были обвинены в нарушениях прав человека. В ситуации, когда прежние должностные лица Саддама Хуссейна, включая его партизан, а также чиновники страшного «Мухабарата» (секретной полиции), присоединились к террористической и преступной подпольной организации, новые службы безопасности комплектовались храбрыми молодые иракцами. Офицеры и новобранцы становились мишенью для повстанцев и террористов, стремящихся разрушить формирование сектора безопасности. Не существует возможности немедленного решения этой проблемы. Уровень безопасности повысится только после полной стабилизации политической ситуации.

МНД внес существенный вклад в разминирование, а также обезвреживание неразорвавшихся боеприпасов (ЕОД). Польские инженеры помогли обезвредить тысячи незорвавшихся артиллерийских снарядов (УХО) и фугасов, демонтировать склады оружия и уничтожить старые запасы боеприпасов. Они установили центральный оружейный склад в Эн-Наджафе, где вооружение могло бы безопасно храниться. В 2003 — 2004 гг. инженерные подразделения МНД разминировали территорию площадью в 30 000 км², (включая расчистку маршрутов через минные поля, заложенные на иракско-иранской границе), утилизировали приблизительно 640 тысяч частей УХО и обезопасили приблизительно 1400 тонн боеприпасов. Польские солдаты обеспечили защиту приблизительно 18 участков, площадь некоторых доходила до 30 000 км², что требовало затрат значительных человеческих ресурсов. Оставленные без присмотра материалы из

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

¹³ "Co słycać w Iraku", Polska Zbrojna (20 March 2005), p. 30.

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

этих складов рано или поздно попали бы в руки террористов или сторонников партии Баас, которые воспользовались бы ими для создания импровизированных взрывчатых устройств (IED). Некоторые тайники оружия были ограблены до прибытия сил коалиции. МНД скоординировала программу скупки оружия, чтобы поощрить иракцев сдавать свое оружие и боеприпасы, и провела поисковые операции по конфискации оружия у частных лиц. Насыщенность страны оружием («культура оружия») останется серьезной проблемой для будущих властей.

Личный состав МНД самостоятельно или совместно с иракскими силами безопасности провели тысячи круглосуточных патрулей и проверок КПП. Благодаря объединенным патрулям, большее число военнослужащих несло дежурства на улицах, таким образом укрепляя уверенность местных жителей. Офицеры дивизии контролировали аресты подозреваемых, а подразделения ее военной жандармерии охраняли временные исправительные учреждения. МНД существенно помогала иракским силам безопасности в случаях, требовавших усиленной безопасности, особенно во время религиозных праздников и других важных событий (например, во время последних выборов или при введении новой валюты), и осуществляла проверку незаконных мигрантов. Войска дивизии помогли депортировать тысячи людей, которые были уличены в незаконном пересечении границы из Ирана, Сирии или Саудовской Аравии.

«Пористость» границы усложняет процесс РСБ в Ираке. Многие части иракской границы с Сирией, Саудовской Аравией, а также Ираном являются оспариваемыми¹⁵. В то время, как саудовско-иракская граница в центрально-южной зоне (130 км) расположена в основном в пустыне и не имеет транспортных путей, требующих обычного контроля, граница с Ираном (140 км), по большей части, — широко открытое пространство. В действительности, шиитские экстремисты, террористы, включая террористов-смертников, могли попасть в Ирак этим путем. Чтобы разобраться с этой ситуацией, силы МНД помогли подготовить иракскую пограничную гвардию (охрану), восстановить ее инфраструктуру и помогли им установить контрольно-пропускные пункты на дорогах, ведущих от ирано-иракской границы как часть операции «Граница».

2.2b. Восстановление институциональной инфраструктуры и поощрение местного самоуправления

МНД была вовлечена в восстановление институциональной инфраструктуры сектора безопасности. Это было задачей подразделений Гражданско-военного сотрудничества (CIMIC) и в их пределах — групп правительственной поддержки (GST), известных также как группы правительственной поддержки, которые имели штаб-квартиру в каждой из провинций, находящихся под контролем дивизии (см. рис.2). Эти подразделения также управляли центрами координации гуманитарной помощи (НАСС) и гражданско-военными оперативными центрами (СМОС), задачей которых было координирование поставок гуманитарной помощи. Гуманитарная работа была важна для укрепления обязательства с местными акционерами (борьба, чтобы «покорить сердца и умы»). Примером может послужить помощь дивизии в восстановлении школ, строительстве дорог и другой гражданской инфраструктуры, а также очистка питьевой воды.

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

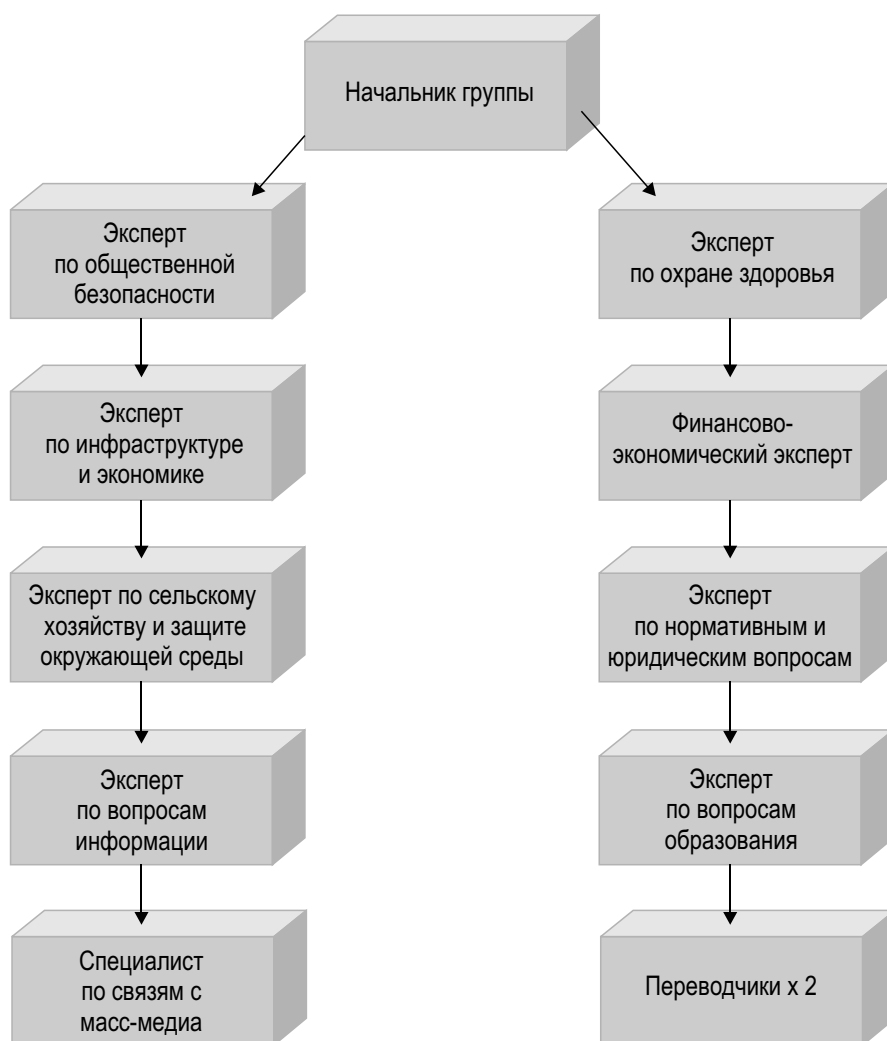


Рисунок 2. Организационно-штатная структура группы правительственной поддержки (GST)

Источник: КШ Многонациональной дивизии

Как свидетельствует бывший польский офицер связи, прикрепленный к штабу Сил коалиции, серьезные вызовы, стоящие перед CIMIC, застали польских военных врасплох. Поэтому им постоянно приходилось приспосабливать структуры и деятельность CIMIC¹⁶. Благодаря такому процессу адаптации и накопленному опыту CIMIC вместе они смогли расширить и лучше выполнять задачи, необходимые для упрочения руководства сектором безопасности. CIMIC и персонал групп GST регулярно встречались с должностными

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

лицами муниципальных и провинциальных советов, а также с религиозными лидерами. Удержание открытых каналов коммуникации и акцент на прозрачности способствовал поддержке МНД иракскими элитами на основе доброй воли. В долгосрочной перспективе укрепление связей между донорами РСБ и местными акционерами способствовало укреплению полномочий последних. В обществе, разделенном на этнические и религиозные группы, племена и кланы, каковым является Ирак, хорошие отношения с политическими лидерами также способствовали бы общественной поддержке деятельности МНД, включая реформу сектора безопасности. Например, после того, как первый командующий ПВК посетил великого аятоллу Мударезима, представительное лицо власти мусульман-шиитов, клерикал сделал публичное заявление, в котором одобрительно отозвался о деятельности польских войск. Шиитский лидер говорил также об уникальной возможности, выпавшей Ираку, для становления демократии¹⁷. Вооруженные таким «мандатом» от местного лидера, польские силы могли продолжать свою ежедневную деятельность, будучи уверенными в поддержке местного населения.

МНД было оказано содействие восстановлению структур местного управления. Она имела экспертов в штате общественной администрации, таможни, здравоохранения, образования, судебной системы, энергетики, экономики, банковского дела и финансов, сельского хозяйства и ирригации, расселения и инфраструктуры, защиты окружающей среды, а также сохранения памятников античности и археологии. Группы помогали персоналу, выделенному в поддержку исследовательским институтом RTI, американской неправительственной организацией, консультирующей по вопросам общественной администрации и обучающей государственных служащих. Рост местного самоуправления был поддержан также вниманием и ресурсами, предоставленными США для восстановления центральных правительственных учреждений. Что дало Ираку другие преимущества. Отмена режима централизованного правления длиной в десятилетия в пользу большей провинциальной автономности приветствовалась не всеми; еще меньше она оказалась осуществимой в ряде областей. Частично разочарование в децентрализации может объясняться патерналистской природой иракского общества, которое чувствовало себя хорошо при концепции унитарного государства. Другие причины имеют отношение к отклонениям от демократической политики. Некоторые провинциальные власти, например, жаловались, что Багдадом не выделялась оплата за предоставляемые услуги. Другие местные лидеры просто требовали власти, не имея существенной поддержки среди местной общественности. Конечно, децентрализация, нацеленная на создание более глубокой региональной и местной автономности, может быть единственным решением, доступным для иракского общества, отмеченного сектантскими расколами. Как показал опыт вне Багдада, для такой реконструкции политической системы сначала должны быть налажены эффективные местные структуры. К сожалению, много местных иракских структур общественной власти не выдержали бы натиска изменений без помощи, предоставленной МНД.

Большая часть работы, которую проводили CIMIC и Группа правительственной поддержки, может рассматриваться как помощь в ознакомлении жителей Ирака с принципами демократической ответственности. Некоторые центры CIMIC, например, стали известны как «центры жалоб», поскольку туда могли приходиться обычные иракцы, чтобы рассказать о своих проблемах, чтобы быть услышанными и получить непосредствен-

¹⁷ Данные приведены на основе личных воспоминаний генерала Марек Оджарзановски: Marek Ojrzanski, "Współpraca Dowództwa Brygady z Władzami i Miejscową Ludnością", Trudna Stabilizacja, p. 94.

ную помощь от своих собеседников. Внимание и помощь, которые они получили от штаба МНД, помогли смягчить (приручить, смирить, обуздать) завышенные ожидания людей относительно способности новой власти урегулировать проблемы и улучшить ситуацию в стране. CIMIC и Группа правительственной поддержки вызвали некоторое недовольство иракских властей, поскольку вынуждали их решать проблемы народа и предпринимали попытки продемонстрировать Ираку преимущества новой политической культуры. Урок, полученный местными политическими деятелями в области взаимодействия с гражданами, полезен для формирования будущей системы ответственности и гражданского контроля над сектором безопасности.

Большинство жителей Ирака оценили работу, сделанную группами правительственной поддержки. Фактически, некоторые местные жители нашли полезным контроль иностранцами местных должностных лиц, отдельные из которых обвинялись в некомпетентности, кумовстве или коррупции. Ряд проблем, с которыми обращались к CIMIC/GST, требовали правовой помощи. К счастью, каждый раз обычно находился специалист по юридическим вопросам в каждом из провинциальных штабов CIMIC. Не преувеличивая результаты работы личного состава МНД, можно было расценить юридическую помощь как полезную для установления верховенства права в Ираке.

Прозрачность общественной бюрократии, открытый доступ к информации являются фундаментальными принципами в управлении сектором безопасности. Группа и CIMIC развили обширные контакты с иракскими СМИ, предоставляя журналистам новости и информацию о работе коалиции. Даже при том, что такая деятельность была продиктована оперативной обстановкой, — проведение психологических операций (PsyOps) и сбор разведанных (HUMINT) — она облегчила коммуникационный контроль сектора безопасности. Иракские журналисты начали сотрудничество со штатом МНД. Они получили от МНД основное радиооборудование, принтеры и другие, необходимые для своей деятельности, устройства. Дивизия также распространяла информацию непосредственно среди общественности. Например, первая ротация ПВК создала бесплатное интернет-кафе в своем округе. Представители МНД присутствовали на заседаниях муниципальных и провинциальных советов. Помня известное высказывание, что «информация — это власть», общественная социально ориентированная программа непосредственно или при помощи иракских СМИ способствовала созданию гражданского общества. РСБ может быть успешной, если есть гражданское общество, которое может отслеживать события в секторе безопасности и высказать свое мнение по вопросам безопасности.

Польша также стремилась обратить внимание на один из самых сложных вопросов в РСБ — набор и комплектование нового сектора безопасности. Польские гражданские и военные командующие в Ираке, основываясь на опыте Польши по преодолению наследия коммунистического прошлого, критически отреагировали на жесткий, массовый подход США к политике де-баасификации. Решение американцев расформировать прежнюю иракскую армию было также воспринято Польшей критически. Росчерком пера США создали массу разгневанных безработных молодых людей — идеальный «корм» для повстанцев или террористов. Польские аналитики придерживались более целостного, долгосрочного мнения о шиитском радикализме, предпочитая при этом политические средства военным. Заместитель министра иностранных дел Польши, Богуслав Залевски искренне отметил, что коалиция делала ошибки в значительной степени за

счет шиитского радикализм и обращения к насилию¹⁸. Польские аналитики возлагают надежду на преодоление сектантского противостояния, которое станет возможным после присоединения радикальных клерикалов к основному политическому потоку. Политика преднамеренного исключения погубила бы любую надежду на достижение согласия этническими группами Ирака в вопросе политического будущего их страны, ее политической системы или политики безопасности.

2.3. Польский вклад в реформирование структуры политики безопасности

Консолидация реформы сектора безопасности окажется трудной для Ирака, находящегося в регионе, где существуют только два абсолютных демократических государства (Турция и Израиль), увидевшего много войн за последние десятилетия, и где «дилемма безопасности» не была разрешена за счет сформировавшейся позиции институционализированного сотрудничества. Для того чтобы Ирак стал демократическим государством, он должен создать демократическую политику безопасности, поддерживая принципы неприкосновенности границ и добрососедского сотрудничества. Польша пыталась передать часть своего собственного опыта в области реорганизации концепции безопасности и оборонной политики вслед за системным изменением. Например, Варшава принимала трех иракских студентов, которые учатся в Дипломатической академии Министерства иностранных дел Польши. Они посещают курсы международных отношений, сотрудничества в сфере безопасности, теоретических основ и механизмов проведения внешнеполитического курса в демократической системе и другие, имеющие отношение к внешней политике. Они проходят обучение совместно с польскими студентами — будущими экспертами в области дипломатии. Такой опыт и польза от установления деловых контактов весьма ценны для молодых иракцев, особенно тех, кто стремится к дипломатической карьере. Они могут поучиться на опыте страны, которая не только создала крепкую демократию, но и участвовала в сообществах безопасности наряду с сильными государствами — в Североатлантическом Союзе, который принимает меры по «перенационализации» безопасности, а также в уникальном демократическом сообществе — Европейском союзе, где политика безопасности становится все более предметом наднационального сотрудничества. Этот пример, хотя и не применим в настоящее время для подражания на Ближнем Востоке, может обеспечить соблюдение принципов мирного сосуществования в этом регионе. Иракцы учатся в Дипломатической академии МИДа фундаментальным принципам управления сектором безопасности, состоящим в том, что политика безопасности формируется и управляется гражданскими лицами. Это еще одно нововведение для иракских граждан. Они росли и видели сильных мужчин в форме, управляющих безопасностью и оборонной политикой. Результат этого известен — войны Ирака с соседями, Ираном и Кувейтом, а также организованный террор против меньшинств, включая курдов.

Польша посылала в Ирак политических экспертов для работы в структурах временной коалиционной администрации (СРА) — до ее роспуска в июне 2004 года. По истечении контрактов некоторые эксперты остались советниками в иракских правительственных учреждениях. Польша планирует сохранить старших советников в Министерстве иностранных дел, Министерстве обороны (минимум 6 офицеров МО посланы в офис старшего советника МО Ирака), Министерстве внутренних дел, а также Министерстве финансов.

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

Кроме того, Польша имеет планы по откомандированию советников в министерства, связанные с экономическими вопросами, включая коммуникацию и строительство.

2.4. Учебная миссия НАТО

В идеальном постконфликтном сценарии международные организации, наиболее подходящие для деятельности на определенных участках реформы сектора безопасности, могли бы объединить свои сравнительные преимущества и экспериментальные программы реформы. Это не произошло в Ираке. Вмешательство оспаривалось странами, отрицающими какое-либо разрешение на использование силы. Хотя Польша поддержала мнение, что юридические и нормативные основания для вмешательства были, однако было видно, что реконструкция Ирака не будет преуспевать, если другие страны, не участвовавшие во вмешательстве наряду с многосторонними организациями, будут уклоняться от ответственности за стабилизацию и восстановление страны. Причина этого, главным образом, кроется в том, что Совет Безопасности ООН возложил такую ответственность на государства-члены ООН на основании резолюций 1483¹⁹ и 1511²⁰. Кроме соответствующих агентств ООН Варшава рассматривала НАТО как самое полезное связующее звено для выполнения задач, связанных с реформой сектора безопасности. Однако убедить всех участников НАТО поспособствовать укреплению безопасности в Ираке оказалось трудно. Основная трудность состояла в успокоении тех союзников, которые боялись, что вход НАТО в Ирак «узаконит задним числом» вмешательство, против которого выступали некоторые из них, или хуже — втянет Альянс в боевые действия. Зеленый свет для введения в Ирак войск НАТО²¹ зажег саммит Североатлантического совета в Стамбуле 28 июня 2004 года. Сроки и детали помощи НАТО в обучении иракских сил безопасности были улажены Североатлантическим Советом 30 июля 2004 года. После дальнейших трудных и длительных переговоров относительно формы помощи НАТО, порядка субординации и финансирования, Альянс согласился начать процесс обучения, в результате чего Миссия обучения в Ираке (NTIM) была преобразована согласно резолюции Североатлантического совета от 9 декабря 2004 года в Учебную миссию НАТО в Ираке (NTM-I). Заданием этой миссии стала поддержка иракских властей в восстановлении учреждений национальной безопасности и обучении личного состава сил безопасности.

Одним из главных проектов, которые Альянс предназначил для РСБ, было учреждение Центра обучения и образования Доктрины НАТО в Ираке (TEDC). Согласно данному проекту будет получен мандат на координирование иракской безопасности, обуче-

¹⁹ Совет безопасности ООН 1483 «... обращается к государствам-членам и заинтересованным организациям с целью помочь народу Ирака в его усилиях по преобразованию учреждений и восстановлению страны, а также способствовать условиям стабильности и безопасности в Ираке...» (1).

²⁰ Совет безопасности ООН 1511 «... определяет, что обеспечение безопасности и стабильности является существенным для успешного завершения политического процесса, как указано выше в параграфе 7, и для возможности Организации Объединенных Наций эффективно поспособствовать этому процессу и выполнению решения 1483 (2003), и разрешает многонациональным силам под совместным командованием принимать все необходимые меры для способствования установлению безопасности и стабильности в Ираке...» (13).

²¹ Следует отметить, что в июне 2003 года, члены НАТО согласились помочь Польше в некоторых аспектах материально-технического обеспечения, формирования силы и разведывательной деятельности при создании Многонациональной дивизии — CS.

ние личного состава, а также помощь иракцам в подготовке военных доктрин. Предполагается, что около 300 преподавателей НАТО ежегодно обучат более 1000 иракских офицеров, включая штатных офицеров в Министерствах обороны и внутренних дел. Предполагается, что члены Генерального штаба также будут обучаться в Центре TEDC, открытие которого произойдет в сентябре этого года. В дополнение к NTM-I, участники Альянса проводят обучение иракских офицеров на объектах НАТО в Германии и Норвегии, а также в учебных заведениях, расположенных на территории государств-членов или третьих государств (Иордании, Катаре и Объединенных Арабских Эмиратах). Эта деятельность, как предполагается, будет финансироваться через специальный фонд в общей сумме около 3.5 миллионов евро.

Предполагается, что Альянс поможет в обеспечении иракских сил безопасности оборудованием. За это будет отвечать Координационная группа обучения и обеспечения, созданная в штаб-квартире НАТО. В их распоряжении будет специальный фонд в размере от 50 до 100 миллионов евро.

Многонациональная дивизия объявила готовность обеспечить защиту имущества НАТО, если и когда они будут работать в зоне ответственности МНД. Польша участвует в NTM-I непосредственно. В поддержку TEDC польский военный контингент развернул транспортный взвод, подразделение защиты сил, а также медицинское подразделение (всего 32 солдата). Польша также послала передовую группу из 6 преподавателей для оказания помощи работе TEDC. С февраля до мая 2005 года, польский генерал Бронислав Квятковски занимал должность заместителя руководителя TEDC.

Как и другие участники Альянса, Польша также проводила обучение иракских начальников охраны вне структуры НАТО/NTM-I. В феврале 2004 года Министерство внутренних дел Польши послало (невооруженный) контингент в составе 10 полицейских, чтобы обучать иракских полицейских в Международном учебном центре на базе Международной полицейской академии в Аммане (Иордания). Полицейские, откомандированные в Иорданию, участвовали в прошлом в миротворческих миссиях. Они читали лекции, а также проводили практические занятия по оборонной тактике, методам вмешательства, навыкам вождения, огневой подготовке, а также осуществлению контроля в случае возникновения беспорядков.

2.5. Миссия правовой подготовки ЕС EUJUST LEX

Раздражение иракским кризисом препятствовало постконфликтному сотрудничеству с НАТО и усложнило приближение ЕС к Ираку. Что вызывало тревогу Польши, так это то, что в течение долгого времени ЕС избегал любых обязательств в отношении Ирака. В конечном счете, потребность соединить трансатлантическое разделение и предотвратить региональный избыток насилия заставили ЕС действовать. В октябре 2004 года Европейская Комиссия послала ознакомительную миссию в Багдад. Комиссия признала, что потребность в помощи в области реформирования сектора безопасности весьма актуальна для Ирака, особенно в восстановлении эффективной судебной системы, поддерживаемой сильной правоохранительной деятельностью. Действуя в соответствии с такими рекомендациями, Европейский Совет в ноябре 2004 года обратился к тогдашнему иракскому премьер-министру Аплави с предложением помощи ЕС, главным образом, финансовой, связанной с развитием. Были также затронуты вопросы сроков поддержки ООН действий в Ираке и обучения иракского контингента. После трудных переговоров, главным образом, где проводить предложенное обучение — в Ираке, кото-

рый Польша предпочла другим, или в государствах ЕС — выбор, поддержанный Францией, — 21 февраля 2005 года Совет ЕС согласился на развертывание Объединенной правовой миссии ЕС по верховенству закона для Ирака (EUJUST LEX).

Политический комитет по вопросам безопасности (PSC) решил рассматривать принципы правовой программы как часть Европейской программы по безопасности и обороне (ESDP), посвященной преобразованию пенитенциарной системы в Ираке. Это предусматривало ежегодную организацию 13 курсов для приблизительно 500 представителей высшего и среднего уровней управленческого штата, представляющих судебный и пенитенциарный секторы безопасности, а также семь курсов по уголовному праву, предложенных 250 человекам, главным образом, старшим криминальным следователям. Иракским чиновникам будут преподавать методы управления судебной и исправительной системой, а также принципы работы системы внутренних дел вообще. Благодаря помощи ЕС Ирак смог достигнуть количественного состава персонала в 10 000 человек в системе иракских исправительных служб в 2005 году. Из соображений безопасности, а также в связи с нехваткой соответствующей инфраструктуры в Ираке ЕС решил провести обучение на объектах, расположенных в государствах-членах ЕС. Европейцы выбрали так называемый постепенный подход, суть которого заключалась в следующем: как только ситуация безопасности в Ираке улучшится, можно будет организовать выполнение некоторых из этих программ непосредственно в театре действий. Общие затраты на содержание отдела связи в Багдаде и координационного отдела в Брюсселе, а также транспортные расходы достигнут 10 миллионов евро, заплаченных из бюджета ОБПБ — CFSP. Отставной британский полицейский, Стивен Уайт, был назначен 8 марта 2005 года Главой объединенной правовой миссии ЕС.

Польша решила организовать и финансировать курс по криминальному праву, который будет преподаваться в Полицейском учебном центре около Варшавы (Легионово). Курс предназначен для старшего полицейского состава, а также для заинтересованных судей. Министерство внутренних дел взяло на себя ведущую роль в организации курса.

3. Завоеванный мир — выводы из иракской ситуации

Деятельность, осуществляемая Польшей на территории Ирака, и находящаяся под ответственностью МНД (см. табл. 1), должна была быть скоординирована с реформой национального сектора безопасности, которая проходила под покровительством Многонационального командования по безопасности в переходный период в Ираке (MNSTC).

Таблица 1. Вклад Польши в реформу сектора безопасности в Ираке

Задача	Деятельность	Ответственные учреждения
Учреждение Министерства обороны Ирака	Предоставление 6 офицеров Военно-советнической группе CPA Отдела Старшего советника МО Ирака	МО
Восстановление и обучение полицейского состава	Обучение преподавателями польского миротворческого контингента (ПВК), а также Министерства внутренних дел и администрации (MIAA) в Иордании и Польше (как запланировано)	МО, МВДА (MIAA)

Продолжение табл. 1

Обучение корпуса гражданской обороны	Обучение ПВК	МО
Обучение пограничной охраны	Обучение ПВК, совместно с МВДА (МИАА) (также планируется обучать личный состав в Польше)	МО, МВДА (МИАА)
Обучение службы сохранения древностей	Обучение ПВК	МО, Министерство культуры
Преобразование Вооруженных сил Ирака	– DDR, обучение младшего офицерского состава; – обучение ПВК	МО
Поддержка реформирования системы образования	– восстановление школ и профессиональных учебных заведений, обеспечение безопасности заведениям образования, а также расширение учебного плана в иракских школах; – участие подразделений гражданско-военного сотрудничества (CIMIC) и групп правительственной поддержки (GST) в координации действий иракского Корпуса гражданской обороны и службы охраны объектов	МО, Министерство образования
Восстановление финансовой системы	– участие подразделений ПВК в координации действий службы охраны объектов; – помощь представителя Министерства финансов Польши Министерству финансов Ирака; – планы по обучению финансового и банковского персонала в Польше	МО, Министерство финансов и Национальный банк Польши
Восстановление судебной системы	– Осуществление ремонта и обеспечение оборудования судам, тюрьмам и центрам задержания; – участие CIMIC и GST	МО
Поддержка закона и порядка	– Расширение инфраструктуры, усиление полицейских участков; – участие подразделений ПВК, а также экспертов CIMIC и GST	МО, МВДА (МИАА)
Защита неправительственных организаций и прикрытие других международных организаций	Участие боевых подразделений и подразделений материально-технического обеспечения ПВК.	МО
Поддержка коалиционных временных властей гражданскими экспертами	Предоставление гражданских специалистов, в том числе политических советников, структурам CPA	МИД, МО

Советническая роль польских специалистов, откомандированных в иракские правительственные учреждения	Предоставление польских специалистов иракским министерствам	МИД, МО, Министерство экономики, Министерства финансов, инфраструктуры сельского хозяйства, защиты окружающей среды и культуры
Обучение дипломатических кадров Ирака	Обучение 3 младших дипломатов в Дипломатической академии МИД Польши	МИД
Обучение пожарной службы	Планы разрабатываются	МВДА (МИАА)

Источник: МИД Польши

Однако это не означает, что опыт американцев, британцев и поляков, которые действовали в разных частях Ирака, был одинаков. Например, для американских сил, действующих в регионах, значительно затронутых мятежами суннитов и насилием шиитов, деятельность заключалась в подавлении мятежей. У польских сил были другие правила применения силы (RoE), поскольку их мандат ограничивался задачами стабилизации. Поэтому выводы по укреплению РСБ (см. табл. 2), сделанные Польшей на основании иракского опыта, могут как совпадать, так и различаться в некоторых аспектах с выводами других участников коалиции.

Таблица 2. Укрепляя реформу сектора безопасности: выводы из ситуации в Ираке

Действия, необходимые для укрепления РСБ		Пояснения
1.	ПОДДЕРЖКА МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА	Заручившись подтверждением создавшихся условий, вставшая коалиция должна проводить военные операции, получив полномочия от законодательной международной власти (например, СБ ООН или Североатлантического Совета). Постконфликтные преобразования также должны быть санкционированы международными властями и осуществляться под их контролем (например, агентства ООН, НАТО, ЕС, Мировой банк)
2.	ИНТЕГРИРОВАННОЕ, ГАРМОНИЧНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСАМИ	Операции по принудительному учреждению мира или любой другой тип вмешательств требуют предварительного комплексного планирования. Стратегия должна охватить все этапы военной деятельности и постконфликтной реконструкции. В планировании должны принимать участие соответствующие ведомства правительственных и/или международных организаций. Это обусловит распределение наилучших ресурсов в самые подходящие места.

3.	ЗАПОЛНЕНИЕ ВАКУУМА ПОСТКОНФЛИКТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ. РАЗОРУЖЕНИЕ И ОБЕЗВРЕЖИВАНИЕ НЕРАЗОРВАВШИХСЯ БОЕПРИПАСОВ	Интервенционные силы, предварительно обученные принудительному установлению мира и заранее создавшие соответствующие условия в гражданском обществе, должны взять под контроль безопасность по окончании боевых действий. Мины и неразорвавшиеся боеприпасы должны быть устранены.
4.	НАЧАЛО ПРОЦЕССА УЧРЕЖДЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ	Сразу же должно быть восстановлено верховенство права. Это требует быстрого восстановления управленческих структур, в том числе внутренних политических властей, изначально контролируемых персоналом коалиции. Должностные лица дискредитировавшего себя режима должны быть проверены на благонадежность перед их переназначением. Определенная институциональная последовательность будет ценным качеством. Такой объединяющей силой должна выступить армия после очищения ее от офицерских кадров, обвиненных в нарушении прав человека.
5.	СОЗДАНИЕ НОВЫХ ОБОРОННЫХ СТРУКТУР И СЛУЖБ БЕЗОПАСНОСТИ	Силы стабилизации, будучи основной удерживающей преградой вызовам, возникающим перед новой властью, не могут оставаться неопределенное время в стране, не рискуя вызвать гнев местного населения. Нужно сразу же приступить к обучению личного состава безопасности и обороны, чтобы быть в состоянии освободить иностранные войска и приближая, таким образом, график их выведения.
6.	ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И СПОСОБСТВОВАНИЕ СОСЕДСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ	Если границы имеют прорехи – они должны быть «залатаны», во избежание проникновения иностранных диверсантов, террористов, разведчиков, а также других саботажных личностей. Чтобы ограничить вред от деструктивного, своекорыстного вмешательства соседей, переходные государства должны вступить с ними в диалог и сотрудничество. Доноры РСБ должны сделать свои намерения прозрачными, а также просить любой помощи для восстановления безопасности (например, контролировать радикалов, противостоящих вмешательству, в соседних странах и усилить контроль над незаконным распространением оружия и денежными средствами для финансирования мятежей и террористических групп).
7.	ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ИНФОРМАЦИОННАЯ КАМПАНИЯ	Систематическое преобразование должно поддерживаться местным населением. Чтобы оно было плодотворным, коалиция вмешательства должна сосредоточиться на проблемах коммуникации и доверия недавно созданному гражданскому обществу, а также обсуждать каждый предпринятый шаг с местными организаторами. Цель – не навязывать западные решения постконфликтному государству. Изменения должны вноситься предпочтительно поэтапно, не сталкиваясь с местными порядками, но в то же время постепенно и продолжительно влиять на преобразование местной политической культуры.

8.	ПЕРЕДАЧА СОБСТВЕННОСТИ МЕСТНЫМ ОРГАНИЗАТОРАМ	Укрепление сектора безопасности будет завершено, как только станут возможны процессы независимого принятия решений и управления сектором безопасности.
----	--	--

Источник: R.D.

3.1. Прогрессивное стратегическое планирование

Исходной точкой реформы сектора безопасности является планирование постконфликтной реконструкции как часть интервенционной стратегии. В него должны быть вовлечены как гражданская, так и военная стороны. Даже при том, что условия в постконфликтном государстве могут внести изменения в проекты РСБ, невозможно возобновить реформу в концептуальном вакууме. Следовательно, существует потребность в интегрированном стратегическом планировании (предконфликтная, интервенционная и постконфликтная фазы вмешательства); информационном управлении (прозрачность информации, связей с общественностью); а также управлении ресурсами (создание возможностей как приоритет; возможности, предоставляемые дипломатическими, военными и развивающимися государственными структурами);

3.2. Природа окружения постконфликтной безопасности

Чем изменчивее среда постконфликтной безопасности, тем дольше и труднее будет укрепление РСБ. Окончание этапа боевых действий вмешательства коалиции в апреле 2003 года не создало разрешающих условий для начала реформы сектора безопасности. Препятствия реформе составили терроризм, мятежи и гражданские беспорядки. Список врагов нового продемократического порядка достаточно велик и включает среди прочих такие пункты:

- верноподданные Саддама Хуссейна, а также суннитские неонационалисты, большинство которых прибывает из цитадели прежнего диктатора в суннитском треугольнике вокруг Багдада и места рождения Хуссейна — Тикрита;
- террористы Аль-Каиды, особенно воины джихада, получающие указания от иорданского террориста Абу Мусаб аль-Заркауи;
- шиитские активисты (например, члены народного ополчения армии Махди), преследующие целью учреждение теократического режима;
- преступные банды, включая контрабандистов оружия и похитителей.

Эти помехи становлению сектора безопасности имеют одну общую черту: они построены на запугивании и насилии, чтобы дестабилизировать ситуацию в стране и обрвать гнев обычных иракцев, возмущенных нестабильностью против новых иракских властей, таким образом, подрывая поддержку политики коалиции. Обычная преступность становится, де-факто, стратегическим «множителем силы» в Ираке²².

²² Christopher Aaron, "Kidnappings endanger reconstruction in Iraq", Jane's Intelligence Review, March 2005, p. 9.

3.3. Заполнение вакуума безопасности

Необходимо, чтобы интервенционные силы заполнили вакуум сектора безопасности, установив базовые правовые нормы и порядок сразу после окончания военных действий. Беззаконие не может быть оправдано ни при каких обстоятельствах. Толерантность США, проявленная по отношению к грабителям в начале постконфликтного перехода, которая оправдывалась как долгожданное освобождение от старого режима, вместо того, чтобы настроить население на сотрудничество с новыми политическими победителями, фактически, отчуждала это. Личная безопасность — наиболее важная ценность для человека, независимо от того, где он/она живет — на преуспевающем Западе или в стране, выходящей из состояния войны.

3.4 Разоружение, демобилизация и реинтеграция

Важно, чтобы РСБ была должным образом упорядочена. Разоружение и демобилизация воюющих сторон и восстановление служб безопасности является приоритетной задачей. Иракский опыт, хотя и не сопоставимый с другими ситуациями принудительного установления мира, показал, что простая демобилизация может принести больше вреда, чем пользы. Прежний американский администратор в Ираке, Пол Бремер, распустил иракскую армию численностью 400 000 человек, чтобы уничтожить центральную опору иракского режима. Однако армия также была и объединяющей силой в обществе, расколотом сектантскими фракциями. Ее ликвидация лишала коалицию потенциально полезного инструмента для восстановления порядка и безопасности. Другие следствия уже были описаны: обеднение сотен тысяч иракцев, способствующее их политической отчужденности и, в действительности, вынуждающее прежних военнослужащих присоединиться к преступным подпольным группировкам. Эффективная реинтеграция, вероятно, была бы очень затруднена при этих обстоятельствах.

Другая спорная проблема имеет отношение к обеспечению центральной монополии на использование силы. Одним из возможных подходов для достижения этого является разоружение военизированных групп. В Ираке самыми сильными военизированными силами были курдская пешмерга и шиитские религиозные народные ополчения. Попытка просто разоружать эти группы повлекла бы серьезную политическую обратную реакцию и сильное сопротивление. Лучшей альтернативой могла бы быть попытка кооптировать эти группы и объединить их в рамках нового сектора безопасности. Анализ условий в постконфликтном государстве должен определить наиболее подходящее решение. Поскольку было бы слишком просто предположить что, как правило, все военизированные силы составляют угрозу РСБ.

3.5. Возможности страны поствоенного периода

Многонациональная, мультирелигиозная природа иракского общества усложняет РСБ. Даже при том, что Саддам Хуссейн решил привести в жизнь идею национального единства, преследуя сопротивляющихся (например, курдов), его низвержение показало насколько хрупким было иракское государство и каковы результаты всеобщего подчинения диктатору. Как только режим акцентировал особенности самоидентификации и привязанностей иракцев, они вернулись к наиболее устойчивым, основным формам своего существования — семье, клану или племени. Религия как одна из возможных форм урегулирования проблем, приобретая фундаменталистские черты, теперь проникает в политическую культуру жителей Ирака.

К положительным моментам следует отнести довольно высокий процент образованного населения Ирака (уровень грамотности –58%), что может облегчить введение управления сектором безопасности. Несмотря на значительные социально-экономические проблемы, изобилие нефти и газа — фактор, который должен способствовать укреплению РСБ.

3.6. Региональная поддержка

Реформа сектора безопасности в постконфликтном государстве нуждается в поддержке соседних стран. За исключением Турции, Ирак окружен недемократическими государствами. У каждого есть причины не доверять попыткам установить демократию в Ираке. Для Ирана это равнялось бы усилению США и — шире — усилению израильского влияния у собственных границ. Для Сирии периода военной диктатуры ниспровержение режима Баас было расценено как потеря идеологического союзника. В то время как Кувейт может заинтересоваться преобразованием Ирака, опыт прошлых взаимоотношений будет тормозить процесс нормализации двусторонних отношений. Турция кажется озабоченной курдским вопросом. Что еще хуже, по оценкам СМИ, цитирующим источники разведки США, некоторые из соседних государств Ирака либо закрывают глаза, либо активно поддерживают процесс перемещения людей, оружия и других средств в поддержку иракских беспорядков.

Зная о сложности региональной ситуации в 2003 году, министр иностранных дел Польши того времени, Влодзимеж Чимошевич, посетил региональные столицы для встреч с лидерами Ирана, Кувейта и других стран, чтобы объяснить причины прибытия польских сил в Ирак. Этот шаг несколько сгладил процесс принятия обязанностей польской стороной в шиитской части страны — наиболее подверженной иранскому влиянию, хотя никакая дипломатическая искусность не могла обеспечить долгосрочной поддержки всего Ближнего Востока.

Однако постконфликтное государство не может приветствовать региональную поддержку. Иракцы устали от любых предложений соседей относительно предоставления помощи, боясь, что это будет эквивалентно вмешательству. Именно поэтому предложение, однажды сделанное Саудовской Аравией, по приведению мусульманских сил для стабилизации в Ираке, было отклонено новыми иракскими властями. Та же судьба постигла подобное предложение из Турции. Напротив, предложения по обучению иракского персонала службы безопасности на иностранной территории, например, в Иордании, были приняты.

3.7. Законность и прозрачность миссии

Если региональные условия не благожелательны к РСБ, поддержка международно-го сообщества становится еще более важной. Польша длительное время интенсивно добивалась вовлечения ООН в реконструкцию Ирака. Усилия увенчались учреждением Миссии ООН по оказанию содействия Ираку (МООНСИ), как было определено мандатом Совета Безопасности ООН в резолюции 1483 от 22 мая 2003 года. Хотя бомбежка штаб-квартиры ООН в Багдаде 19 августа 2003 года нанесла сокрушительный удар по миссии, ООН оправилась и в Ирак была послана Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ — UNAMI). В Резолюции 1483 ООН также признала вклад Соединенных Штатов и Великобритании, которых считали окку-

пационными силами²³, в восстановление безопасности и стабильности в Ираке, и убеждала некоалиционные страны помочь в этой попытке. СБ ООН поддержал мандат стабилизационных войск в Резолюции 1511 от 16 октября 2003 года. Таким образом, миссия, предпринятая Польшей, имела международные законные основания и понятную цель — помочь стабилизировать Ирак, в частности, путем оказания содействия формирующемуся сектору безопасности.

3.8. Гражданско-военное сотрудничество

Подразделения ГВС играют важную роль в РСБ в период после окончания боевых действий до момента развертывания невооруженных сил²⁴. С точки зрения министра обороны Польши, Ежи Шмайдиньского, одним из самых важных выводов, сделанных польскими вооруженными силами в Ираке, является вывод о возможности вооруженных сил взять на себя выполнение невоенных задач²⁵. К таковым, главным образом, относится обеспечение «безопасности и поддержки учреждениям и организациям, а также местным властям, предоставление медицинской и гуманитарной помощи, инженерного обеспечения; реконструкция объектов и инфраструктуры, разрушенной во время войны»²⁶. Как отметил генерал Джозеф Флис, Академии национальной обороны (Варшава), подразделения ГВС должны быть укомплектованы специалистами в области местной культуры и религии, архитекторами, строительными инженерами, реставраторами старины, докторами, советниками в сфере самоуправления, а также экспертами по составлению бизнес-планов. Доступность экспертизы и скорость принятия обязанностей в секторе безопасности делает ГВС первейшим инструментом спасения после окончания военного этапа вмешательства.

3.9. Сотрудничество с неправительственными организациями

Сотрудничество вооруженных сил с неправительственными организациями — важный аспект РСБ. Польские чиновники искренно признали, что отношения армия — неправительственная организация в Ираке не всегда были гладкими. Никакая из сторон не может быть полностью обвинена в этой ситуации, поскольку было много причин, лежащих в основе разногласий. Вероятно, самой значительной из них стало столкновение культур. Вооруженные силы действуют на основе строгой иерархии, построенной на нисходящем принципе принятия решений, в то время как неправительственные организации проявляют большую гибкость в данной области. Кроме того, лидерами миссии неправительственной организации могут оказаться весьма молодые люди, что также может послужить причиной напряженности при коммуникации с военными коллегами, часто находящимися в

²³ В соответствии с Гаагскими конвенциями 1907 года, Женевскими конвенциями 1949 года и двумя дополнительными протоколами 1977 года оккупирующие силы должны среди прочего нести ответственность за восстановление и обеспечение общественного порядка и безопасности.

²⁴ Польские командующие сделали интересное замечание о том, что суть гражданско-военного сотрудничества не была в достаточной мере понята странами за пределами НАТО. Украинские батальоны, развернутые в Ираке, например, не имели подразделений CIMIC. Та же ситуация наблюдается и в латиноамериканских государствах. Польские эксперты должны были заполнить потребности CIMIC в областях ответственности войск этих стран.

²⁵ Jerzy Szmajdziński, "Wprowadzenie", Irak 2004, p. 11.

²⁶ См. замечания генерала Джофа Флиса, начальника Академии национальной обороны: Józef Flis "Wystąpienie Komendanta AON Otwierające Konferencję", Trudna Stabilizacja, p. 8.

звании генерала²⁷. К этим проблемам нужно вернуться в последующем. И так, в Ираке не было значительного взаимодействия неправительственных организаций и военных, чему препятствием являлись факты насилия.

3.10. Передача опыта

Что было уникального в помощи Польши Ираку при восстановлении сектора безопасности, так это то, что, будучи страной-донором, она сама прошла процесс реформирования сектора безопасности, сопровождающий переход от коммунизма к демократии. Этот переход отличался, конечно, по размерам и проходил в условиях намного более способствующих внутренним и внешним обстоятельствам, по сравнению с условиями, в которых оказался Ирак. Тем не менее, благодаря этому опыту, польские войска смогли принять иракский вызов, как подчеркивали многие польские комментаторы, с сочувствием к народу Ирака.

Польские военные и гражданские сотрудники подняли проблему обмена опытом на встречах с иракскими чиновниками, что облегчило коммуникацию, создало доверие, и продемонстрировало иракцам, что государство-донор в своей деятельности обращается не к теории, а к тем данным, которые помогли ей самой перейти на путь демократии.

3.11. Как избежать столкновения культур

Переходное государство должно попытаться приспособить свои перцепционные данные и методы с учетом местной культуры. Одной из трудностей, с которыми США столкнулись в Ираке, по мнению экспертов Центра внешней политики, явилось восприятие миссии как «насильственного вторжения западной державы и западных ценностей в исламскую страну, с ее собственной гордой культурой и религиозной историей»²⁸. Возникло опасение, что климат взаимотчуждения может повредить постконфликтному восстановлению.

Польша очень хотела избежать ошибок, вытекающих из столкновения культур. Перед развертыванием польских войск в Ираке, 12 июня 2003 года, Министерство иностранных дел Польши пригласило ученых с Ближнего Востока и из арабского мира, а также экспертов в области исламских исследований для участия в консультативной встрече. Участники согласились, что уважение традиций, культуры и религии иракцев — решающий фактор, который будет определять успех или поражение миссии²⁹. Польша также объявила о наборе экспертов по арабской культуре³⁰.

3.12. Ответственность за нарушение прав человека.

Набор и комплектование личного состава

Ответственность за прошлые нарушения прав человека — неотъемлемый элемент переходного периода. Этому может способствовать либо модель правосудия и создание комитета примирения, как в Южной Африке, либо формальные судебные слушания

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.

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, 2004, p. 118

перед национальным или международным трибуналами. Был учрежден Иракский специальный трибунал по преступлениям против человечности. Процесс привлечения к ответственности, хотя это может оказывать краткосрочное разлагающее действие на общественную жизнь, заслуживает поддержки международного сообщества, поскольку он символизирует безвозвратный отрыв от прошлого и создает более благоприятную атмосферу для демократической политики.

Реконструкция правительственных учреждений в постконфликтном государстве связана с проблемами политики персонала. И Ирак не стал исключением. Ограничительный процесс проверки, основанный на «де-баасификации» политики, может противоречить намерениям поддержать процесс самоуправления в Ираке («иракизация»). Надежда на то, что члены иракского политического эмигрантского сообщества обратятся к проблеме нехватки человеческих ресурсов, не является альтернативой. В то время как иракцы, жившие на западе, принесли с собой основную часть опыта, ноу-хау и прогрессивный менталитет, они также рискуют быть непринятыми местным населением из-за близости общения с интервенционными силами. Не существует легкого пути преодоления этой дилеммы.

Другой проблемой, усложняющей РСБ, может быть предварительная обработка одной этнической группы или клана в вопросе набора личного состава сил безопасности. Саддам Хусейн продвигал поддерживаемых им суннитских арабов, которые составляли в Ираке меньшинство, на старшие офицерские звания. Если бы шиитские арабы сейчас устанавливали политику обратной дискриминации, это могло бы принести неприятности новому иракскому сектору безопасности. Большой поток в политике персонала может аналогично подорвать РСБ. Как отметил генерал Квятковски, заместитель руководителя учебной миссии НАТО в Ираке (TEDC), много офицеров, прошедших обучение, сомневаются относительно того, сохраняют ли они свои должности в структурах безопасности, если чистка затронет кадры.

3.13. Введение постконфликтного государства в структуру региональной безопасности

Будущий демократический Ирак может пережить тяжелые времена, убеждая соседей, что он не просто плацдарм американского влияния в регионе. Региональные власти, «статус-кво» боящиеся цепной реакции «демократической инфекции», могли бы попытаться ограничить свободу демократического маневра Ирака. Международное сообщество и ООН не могут игнорировать эту проблему, они должны поддержать инициативы, разработанные для заполнения создавшихся пустот на Ближнем Востоке, в особенности «включение» соседей Ирака в эффективное сотрудничество в сфере безопасности. ОБСЕ могла бы послужить моделью для такой структуры сотрудничества. Практически, понимание этой цели чрезвычайно затруднено в короткий или даже среднесрочный период. Чтобы достичь некоторых успехов в институционализации региональной безопасности, необходимо разрешить самые серьезные проблемы израильско-арабского конфликта, а также ядерных амбиций Ирана.

Перед лицом этих препятствий долгосрочное обязательство относительно поддержания безопасности на Ближнем Востоке требует многостороннего взаимодействия. Благодаря Стамбульской инициативе сотрудничества (СИС — ICI), разработанной с целью «способствования долгосрочной глобальной и региональной безопасности и стабильности», диалог со странами Совета, сотрудничество стран Персидского залива (GCC), а также усиленный Средиземноморский диалог (MD) могут иметь конструктив-

ное развитие. В зависимости от продвижения демократической консолидации Ирак мог стать одним из самых важных стратегических партнеров Запада на Ближнем Востоке. Тем временем НАТО, предпочитательно в тандеме с ЕС, подписавшем соглашения о сотрудничестве с участниками GCC, а также другие ближневосточные государства и государства под патронажем ООН должны помочь создать региональные условия, способствующие преобразованию Ирака. Коллективная безопасность на Ближнем Востоке может быть поддержана, с одной стороны, использованием совместного авторитета НАТО и ЕС с целью обеспечения региональной безопасности, что позволит Ираку осуществить плавный переход к новой системе взаимоотношений, и с другой — евроатлантическим опытом (ОБСЕ).

3.14. О некоторых возможностях, упущенных донорами

Выступая перед парламентским комитетом по вопросам национальной и общественной безопасности на встрече, посвященной 50-ой годовщине польского участия в миротворческой деятельности (22 октября 2003 года), тогдашний заместитель министра иностранных дел Славомир Даброва отметил, что *«современные миротворческие миссии имеют очень сложный диапазон поставленных задач. Они требуют не только способностей, необходимых для как можно более скорого завершения конфликта и поддержания стабильности, но и для участия в гражданской сфере деятельности, к которой относится восстановление государственных учреждений и экономической инфраструктуры, восстановление местного самоуправления, а также способствование надлежащему управлению на всех уровнях»*³¹. Понимание сложности задач не привело ни к какому серьезному улучшению ситуации в РСБ. Преобладающая «спецификация» в планировании постконфликтной реконструкции препятствует непрерывности постконфликтного восстановления. Вооруженным силам, несмотря на незначительную полученную подготовку, было поручено осуществлять правоохранительные функции³². Можно отметить недостаток возможностей в осуществлении полицейских функций и нерешительность в гражданско-военном взаимодействии. В результате, по оценкам специалистов, 40% постконфликтных стран снова ввязываются в войну.

Основные участники процесса принудительного учреждения мира начали обращаться к вопросам упущенных возможностей. Великобритания, например, создает межведомственное подразделение постконфликтного восстановления. Оно будет состоять из приблизительно 40 сотрудников основного штата и 400 человек, необходимых в случае развертывания, из состава Министерства иностранных дел и по делам Содружества, Министерства обороны и Департамента международного развития. Смешивание гражданской и военной культур должно способствовать согласованности в определении задач и возможностей планирования. Несомненно, под влиянием собственного опыта в Ираке, в июле 2004 года Госдепартамент США основал Офис Координатора по реко-

³¹ Запись № 958 102-ой Сессии Комитета национальной обороны и общественной безопасности (от 22 октября 2003 года).

³² Как пример, в начале миссии в Ираке, польская военная полиция осуществила контроль над исправительными учреждениями, где иракские подозреваемые привлекались к трудной хозяйственной работе, которую Порядок действий НАТО (STANAG 2085 — ОБЪЕДИНЕННАЯ ВОЕННАЯ ПОЛИЦИЯ НАТО и ВОЕННАЯ ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДОКТРИНА И ПОРЯДОК ДЕЙСТВИЙ) не мог заменить на специализированную подготовку. 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.

нструкции и стабилизации при Государственном Департаменте (S/CRS). Канада, традиционный участник миротворчества, усилила сотрудничество между Министерствами национальной обороны, иностранных дел и международной торговли и Канадским агентством международного развития (CIDA) с целью усиления взаимодействия трех составляющих (3D): обороны, развития и дипломатии.

Поскольку Польша, в определенной мере, — новичок в вопросах постконфликтной реконструкции, институциональная реформа подобной величины ею еще проведена не была. Тем не менее, серьезная деятельность страны в рамках ЕС и НАТО усилила значительное концептуальное сотрудничество с некоторыми институциональными нововведениями. Так, Министерством иностранных дел был создан Отдел помощи развитию. Учреждение отдела, сосредоточенного исключительно на помощи, связанной с развитием, должно усилить политическую координацию, поднять ее уровень, а также укрепить связи с главными действующими субъектами постконфликтной реконструкции, министерствами обороны, финансов и внутренних дел. Эксперты МИДа обдумывали возможные способы интеграции реформирования сектора безопасности и процесса демократического развития, что частично было вызвано возросшим интересом к этой проблеме в пределах ОЭСР³³.

Рассматривая ООН как наиболее опытную организацию в области постконфликтной реконструкции, Польша поддержала укрепление возможностей ООН в этой области. Сосредоточение на реформе ООН оправдано. В Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и изменениям, изданном 29 ноября 2004 года, было отмечено, что «в системе ООН не определены функции по оказанию помощи странам, переходящим от войны к миру» (XV.261). Поскольку в рекомендациях Доклада было отмечено, что «Объединенные Нации должны учредить мощный механизм развития потенциала для установления верховенства права» (VII.177), Польша поддержала предложение об учреждении Комиссии по восстановлению мира, что выразилось в принятии временного обязательства «помочь в планировании переходов между конфликтом и постконфликтным восстановлением мира; в особенности, в размещении и поддержании усилий международного сообщества в постконфликтном восстановлении мира в течение любого необходимого периода» (XV.263–264). Министерство иностранных дел Польши приветствовало факт того, что Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан поддержал это предложение в своем докладе «Больше свободы: на пути к развитию, безопасности и правам человека для всех» от 21 марта 2005 года.

Польша также поддержала возрастающие возможности ЕС в «постконфликтной реабилитации»³⁴ государственного развития потенциала конфликта. Стратегия европейской безопасности установила одной из стратегических целей государств-участников «поднятие на ноги государств, потерпевших неудачу». ЕС выполнял это обязательство во время продолжающихся операций на Балканах, в Афганистане и Республике Конго. Поскольку, как отмечено в Стратегии европейской безопасности, «гражданский кризис управления помогает восстановить гражданское правительство», государства-члены

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

³⁴ ЕС определяет это как «целостную, динамическую и промежуточную стратегию институциональной реформы и укрепление, реконструкцию и усовершенствование инфраструктуры и услуг, поддерживающих инициативы и действия соответствующего населения в политической, экономической и социальной сферах, нацеленную на возобновление устойчивого развития».

ЕС создавали группировку быстро развертываемых гражданских возможностей для предоставления помощи постконфликтным государствам. Они уже создали возможности быстрого реагирования в таких четырех приоритетных областях: полиции, верховенстве права, гражданском управлении и гражданской защите. Поскольку эффективная полицейская деятельность является существенной на поствоенном этапе вмешательства, когда границы между военными и правоохранными действиями размыты, Франция, Нидерланды, Италия, Испания и Португалия начали формировать Европейский корпус жандармерии (EGF).

Силы EGF должны будут состоять из 800 — 900 офицеров, способных развернуть свой корпус в пределах 30 дней, с дополнительными 2 300 человек усиленного резерва в дежурном режиме боеготовности. Польша выразила интерес в присоединении к силам EGF. С этой целью она намеревалась создать к 2006 году четыре спецподразделения военной жандармерии, в составе 2 000 полностью профессиональных офицеров. Два таких подразделения уже созданы. Одно спецподразделение будет предназначено для EGF, а второе присоединится к Многонациональной бригаде жандармов НАТО. Хотя спецподразделения изначально обучались, прежде всего, для проведения анти-террористических операций и поддержания боевых действий, они также примут участие в миссии стабилизации и миссии обучения полицейских, которые ЕС определил как часть европейской политики безопасности и обороны (ESDP). Силы европейской жандармерии должны помочь заполнить пробел, который, как показало завершение операции «иракская свобода», возникает в случае прекращения боевых действий до прибытия Сил стабилизации.

Поскольку НАТО является главной платформой для польского оборонного сотрудничества, Варшава, естественно, заинтересовалась развитием всего спектра военных и невоенных возможностей Альянса. Центр тяжести для операций НАТО был обозначен «вне территории». Несмотря на то, что Альянс взял обязательства в Ираке и Афганистане, он был расценен как неприспособленный для решения задач постреконструкции³⁵. Два недавно опубликованных исследования обратились к проблеме увеличения возможностей НАТО в этой области. В своем январском Докладе 2003 года «Играть, чтобы побеждать» («Play to Win»), Комиссия постконфликтной реконструкции³⁶, созданная Центром стратегических и международных исследований (CSIS), рекомендовала создать в рамках НАТО многонациональный интегрированный компонент поддержки безопасности (ISSC). ISSC структурировал бы, обучал и снаряжал отдельные подразделения в рамках Сил реагирования НАТО, чтобы освободить их от задач по постконфликтной реконструкции. Авторы доклада также предполагают, что компонент ISSC должен служить дополнением к европейским усилиям в создании Европейских сил быстрого реагирования³⁷.

Ганс Бинендик и Ричард Куглер из Университета национальной обороны в сентябрьском исследовании 2004 года «Требуются Силы стабилизации и реконструкции НАТО» рекомендовали создать Силы стабилизации и реконструкции НАТО (SRF), кото-

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

³⁶ В Комиссию вошли такие известные эксперты, как Вальтер Слокомб, Джон Хамп, Ричард Холбрук.

³⁷ См.: "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>.

рые бы дополнили силовую структуру НАТО, поскольку Силы реагирования НАТО могли бы быстро разворачиваться для выполнения миссий вынужденного вторжения, основные боевые действия проводились бы силами высокой боеготовности, к которым относятся Силы быстрого реагирования Альянса. В свою очередь, SRF отвечали бы за постконфликтный этап операций. SRF имели бы возможность осуществлять функции военной полиции, проводить психологические операции, гражданские дела, судебную экспертизу, мониторинг выборов, осуществлять общественное управление и гражданское строительство. Каким бы ни было решение, принятое государствами-членами Альянса, увеличение возможностей НАТО в постконфликтной реконструкции, особенно в реформировании сектора безопасности, позволило бы лучше принять вызовы новой стратегической обстановки³⁸.

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.

Глава 7

Управление общественной безопасностью и миротворческие операции Косово и УНМИК: Нетландия

Эдвард Риз¹

Введение

Я сравниваю наш опыт работы с УНМИК с пребыванием в самолете с закрытыми окнами, пилота которого мы не знаем и не имеем понятия, куда мы летим, не говоря уже о длительности нашего перелета.

*Старший офицер
Полицейской службы Косово (KPS),*

март 2004 года²

С точки зрения «местного самоуправления», международное вмешательство в Косово основывалось на фантазии. Без определенной стратегии или цели оно подобно сказочной Нетландии Питера Пена.

Данная работа преследует цель привлечь внимание к означенной проблеме, рассматривая вопросы создания соответствующей местной политической власти над

¹ Эдвард Риз — эксперт по вопросам безопасности в офисе премьер-министра Косово. Он занимал несколько должностей, связанных с сектором безопасности: во Временной администрации ООН в Восточном Тиморе (UNTAET), Национальном демократическом институте (NDI) и Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Эдвард Риз был консультантом Королевского лондонского колледжа, Международной кризисной группы (МКГ), Женевского Центра по демократическому контролю над вооруженными силами (DCAF–ДКВС), Госдепартамента США и подразделения практического опыта Департамента миротворческих операций ООН

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

структурами управления общественной безопасностью и процессами в Косово с 1999 по 2005 год под эгидой международного вмешательства во главе с ООН и НАТО. Предлагаемая статья не является ни исчерпывающим исследованием, ни заключительным словом в данном вопросе³. Задачи нашего исследования таковы:

- проиллюстрировать политический фон описываемых событий;
- обозначить прогресс, достигнутый в создании соответствующей местной политической власти;
- четко сформулировать природу инструментов и процессов, используемых в таких усилиях;
- идентифицировать недостатки и сделанные выводы и предложить новый подход в «правильном их понимании»;
- обозначить перспективы дальнейшего исследования.

Международное сообщество приобрело несомненный опыт в области предоставления помощи в случаях чрезвычайных обстоятельств, послевоенной стабильности и скорого принудительного учреждения мира, проведении демократических выборов и исполнении роли независимого арбитра и наблюдателя над соблюдением мирных соглашений. Все же в условиях все более усложняющихся миротворческих операций не были выработаны стандарты последовательного достижения успеха, особенно в сферах внедрения в местный сектор безопасности. Мы попытаемся проиллюстрировать, что именно в этом кроется основная причина посредственных результатов, до настоящего времени достигнутых УНМИК в Косово. Несмотря на ряд недостатков, появляется все больше положительных тенденций в развитии сектора безопасности, чему способствуют миротворческие операции по всему миру. Некоторые из них с опозданием проводятся в Косово. Насколько достаточное количество этих операций было проведено, насколько они своевременны — спорный вопрос.

Идентификация понятий

Сектор управления общественной безопасностью — ключевой компонент реформы сектора безопасности. Понятие сектора безопасности относительно ново и изобилует противоречащими определениями. На основе определения, предложенного ДМР (DFID), определим сектор безопасности как сектор, включающий ряд учреждений, — как государственных, так и негосударственных (см. ниже)⁴. Он охватывает множество невооруженных и неунифицированных субъектов (в отличие от традиционного понимания вооруженных и облаченных в форму деятелей безопасности) в широком понимании того, что является безопасностью, кого или чего она касается, и кто ее обеспечивает. Наложение и взаимозависимость представленных субъектов сектора безопасности очевидны и не нуждаются в дальнейших определениях.

³ Из-за временных ограничений был пропущен подробный обзор изучения реформы/развития правосудия. Тем не менее, очевидно, многие из общих принципов, применимых к реформе сектора безопасности в общественных учреждениях, применимы в равной степени и к судебной власти, и к ее вспомогательным элементам.

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

Суть проблемы

Растет международная озабоченность развитием жизнеспособного местного самоуправления и аппаратом контроля общественной безопасностью. Мы полагаем, что термин «местное самоуправление» слишком неопределен и что фактически имеется в виду, так это сильная, эффективная и законная местная политическая власть над аппаратом общественной безопасности. Это проблема является в меньшей степени оперативной, чем политическая проблема и проблема управления. Если миротворческие миссии продемонстрировали в некоторой мере успешные достижения в помощи эксклюзивным сторонам или предоставлении полицейских услуг, то до настоящего времени они сделали мало для учреждения местных гражданских структур, предназначенных для наблюдения и управления аппаратом общественной безопасности. Именно эта позиция является ключевой для взаимодействия миротворческого и развивающегося сообществ, и отношения эти бывают подчас весьма запутаны.



Рис. 7.1

Объединение интересов и приоритеты миротворчества и развивающихся сообществ в достаточной степени были продемонстрированы в ходе обсуждения реформы сектора безопасности. Тем не менее, до сих пор еще не выработаны никакие алгоритмы действий или доктрины в этой области. Субъекты, уполномоченные проводить мирные операции и заниматься вопросами международного развития, часто имеют разногласия в том, какими путями лучше всего достигнуть длительной реформы. В результате, неадекватные, несоответствующие и иногда некомпетентные действия зачастую оказываются правилом, а не исключением. В случае Косово, в обязанности УНМИК на протяжении 5-летнего мандата входит разрешение этой проблемы.

Сложные взаимосвязанные процессы реформирования сектора безопасности, проходят ли они в оборонном/полицейском/судебном или исполнительном/законодательном секторе контроля, требуют отдельного определения понятия *операция*, сделанного на основе понимания законности операций. Как в любой конституционной демократии, эти проблемы слишком важны, чтобы их решали технические специалисты в оборонных ведомствах, полицейские службы или одни только судебные власти. Они требуют интеграции планирования и операций под руководством и при сотрудничестве компетентных гражданских лиц. Именно здесь находятся самые большие риски и возможности, именно здесь требуется самая срочная реформа. УНМИК и Косово — яркий пример этой динамики.

Политическая обстановка

На фоне войн в Хорватии и БиГ в 1990-е годы были засвидетельствованы частые случаи лишения гражданских прав в Косово. Там наблюдалось растущее разочарование в существующих способах правления между доминирующим режимом в Белграде и народными массами косовско-албанского большинства в Косово⁵. Большое количество косовских албанцев выехали из страны, чтобы избежать военной службы, и многие преследовались за это. Было установлено теневое правительство. Эти события усугублялись репрессивным режимом Слободана Милошевича. До настоящего времени косовско-албанское лидерство преследовало пацифистскую политику в надежде на уступки как Белграда, так и международного сообщества. Однако и после заключения Дейтонского мирного соглашения в 1995 году и окончания войны в Боснии надежды Косово не сбылись. Косово все еще оставалось под каблуком Милошевича, а косовские албанцы были почти полностью исключены из местных органов власти, полиции, судов, университетов и других общественных учреждений.

Сложившаяся ситуация способствовала раннему взрослению нового поколения более молодых и радикализованных косовских албанцев, создавших Армию освобождения Косово (АОК — KLA) в середине 1990-х. Социально-экономический крах Албании в 1997 году предоставлял непосредственный доступ АОК к большим поставкам дешевого вооружения в непосредственной близости ко многим из тыловых областей поставки. Пока начальные действия АОК были ограничены численно и амбициозно, они встречали противодействие сербской полиции и военных, что послужило реализации политических целей АОК по созданию условий для широкого столкновения между албанским населением и белградским режимом. В марте 1998 года сербская полиция и вооруженные силы фактически истребили семьи Джашари в секторе Дреница в ответ на предпри-

⁵ Это тема является спорной, но до 1999 года сербы составляли около 20 % населения, а в 2005 году — менее 10%.

нятое АОК нападение на местную сербскую полицию. После чего масштабы конфликта возросли: с одной стороны, количественный состав сербской полиции и военных в Косово был увеличен, с другой стороны, началась массовая вербовка новобранцев АОК.

Несмотря на усилия Организации Объединенных Наций, НАТО, ОБСЕ и ЕС, режим Милошевича продемонстрировал полное игнорирование прав косовских албанцев и расширил масштабы конфликта до массового преследования албанского большинства. Процесс достиг апогея в период систематической и принудительной депортации сотен тысяч косовских албанцев из Косово — одной из самых громких операций этнической чистки за всю историю современных Балкан. С провалом дипломатических усилий 4 марта 1999 года НАТО было совершено воздушное нападение на полицейские, военные и стратегические объекты по всему Косово и, соответственно, Сербии. К июню 1999 года Милошевич признал поражение, и наземные силы НАТО были официально введены в Косово 9 июня 1999 года.

Большая часть Косово была ограблена и разрушена. Тысячи косовских албанцев были убиты, а многие были (и остаются) без вести пропавшими. Немедленным ответом на возвращение беженцев в Косово стало начало карательной кампании убийств, поджогов и незначительной этнической чистки. Большинство остающихся косовских сербов были, в свою очередь, вычищены из Косово.

Резолюцией Совета Безопасности ООН (UNSCR) 1244 УНМИК была создана для управления Косово как часть Сербии, и в качестве протектората Организации Объединенных Наций. Темпы разворачивания УНМИК по всему Косово были весьма медленным, поэтому там возник опасный политический вакуум, в котором нарушилась общая безопасность. АОК были определены зоны контроля с высокополитизированными формами правопорядка. В результате, более ста тысяч сербов и других неалбанцев сбежали из Косово.

Создание сегодняшнего переходного правительства в Косово основано на рамочной Конституции 2001 года, в которой были созданы временные учреждения самоуправления Косово (PISG), чтобы передать большинство правительственных функций местным политическим группам, появившимся в результате выборов в октябре 2001 года. Самым известным фактором в этом политическом компромиссе между косовскими албанцами и УНМИК стало разделение правительственных функций на «резервные полномочия» в отличие от «переданных полномочий». В широком смысле переданные полномочия включают образование, здравоохранение, некоторые виды коммунального обслуживания, пространственное планирование, торговлю и промышленность, финансы и экономику, окружающую среду, транспорт/телекоммуникации. После выборов в 2005 году энергетика и шахты были переданы учреждениям PISG. Значимым является тот факт, что учреждения, в которых юридическая власть на использование силы принуждения и/или со сферой компетенции для сдерживания, воспрепятствования и запрещения незаконного использования принудительной силы оставалась «резервными полномочиями» в пределах единственной сферы компетенции УНМИК и ее опорой номер один (полиция & правосудие), а также НАТОвского KFOR. Полиция УНМИК (УНМИК-Р) и ОБСЕ отвечают за обучение, «удержание в рабочем состоянии» и управление полицейской службой Косово (ПСК — KPS). На них также возложена ответственность за все исполнительные обязанности, связанные с полицейской деятельностью ПСК, действующей в качестве младшего партнера. В первой опоре УНМИК Министерство юстиции (DoJ — МинЮст) несет ответственность за наблюдение над судебной властью Косово и обслуживанием тюрем. Функции контроля и управления Корпусом защиты Косово (ПСК) являются разделенной ответственностью Специального Представителя УНМИК Генерального Секретаря (SRSG), Координатора ПСК и Командующего силами KFOR (COMKFOR). В основ-

ном, учреждения PISG почти полностью отделены от аппарата общественной безопасности Косово и, фактически, до настоящего времени не несут почти никакой ответственности за управление общественной безопасностью в Косово. Кроме того, ПСК размещается на неоднозначной политической территории между НАТО и ООН и в большой степени финансируется на основе двусторонних соглашений и финансирования, значительно превосходящих все сферы компетенции учреждений PISG.

Основной обязанностью УНМИК является управление правопорядком на территории Косово, а также охрана границы. KFOR выполняют смешанную функцию обеспечения внешней обороны и внутренней безопасности, что служит средством устрашения для любых ирредентистских настроений в Сербии, обеспечивает безопасность части границы (хотя эта функция передается полиции), статическую и мобильную защиту косовско-сербских сообществ, а также выступает в качестве потенциальной поддержки УНМИК-Р и ПСК при возникновении необходимости предоставления военной помощи гражданским властям (МАСР) в случае масштабных чрезвычайных ситуаций (природных или антропогенных).

Единственным самым важным положительным или отрицательным детерминантом внутренней безопасности в Косово является Резолюция СБ ООН 1244. По сути, это — механизм перемирия, разработанный на период смешанного управления ООН и местной власти до достижения политического урегулирования между Белградом и Приштиной. Однако подавляющее большинство косовских албанцев неоднозначно относились к УНМИК и вмешательству НАТО, расценивая их действия как помощь в борьбе за независимость от Белграда. Тем временем, Белград и меньшинство косовских сербов постоянно утверждали, что любое возможное урегулирование потребует, чтобы Косово было выведено на орбиту Белграда. Именно эта политическая напряженность лежит в основе большинства текущих проблем общественной безопасности Косово.

Вызовы общественной безопасности

17 марта 2004 года шаткие основания развития Косово, длящегося четыре с половиной года, были поколеблены⁶.

Недавняя вспышка насилия, приведшая к 19 смертельным случаям, 800 травмам, многочисленным актам агрессии против личного состава и массовому уничтожению собственности — вот картина реального положения вещей в Косово: застопорившийся переход⁷.

Этнические восстания в марте 2004 года были первоначально сосредоточены на спорном и этнически разделенном городе Митровица, но в течение нескольких часов УНМИК-Р, ПСК и KFOR (численность которых превышала 30 000 человек личного состава)

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), март 2004 г. Этому пункту серьезно недостает заключительного положения, определяющего статус государства, что делает предмет спора несколько расплывчатым — переход к чему?

ва) потеряли контроль над ситуацией, и общественная безопасность в Косово полностью рухнула.

Каким образом потопление трех детей косовских албанцев, которое, скорее всего, было случайным, на глазах косовских сербов могло иметь такие катастрофические последствия для столь длительной и всесторонне продуманной мирной операции? Ответ прост, УНМИК является в некотором отношении ENRON мирных операций. Ее масштабы охватывают широкий круг заинтересованных сторон и руководителей, знающих правду, но вовлеченных в мошеннические игры; они неспособны и не желают реально оценить ситуацию, пока не вспыхивает очередной конфликт.

Об этом же свидетельствуют и восстания в марте 2004 года. Построенная в основном на искусственных и временных основах «сохраненных полномочий», изображаемая как успешная организация, осуществляющая неослабевающий эффективный контроль, УНМИК является, фактически, картонным домиком. Крах этого картонного домика не является неизбежным исходом, но если развитие структур управления и процессов местной и соответствующей общественной безопасности потерпят неудачу в Косово, этот крах произойдет.

В то время как многие сербские и другие наблюдатели упрощают события марта 2004 года, расценивая их как погром косовских сербов, много фактов проведения этой операции свидетельствуют о том, что ситуация была более чем сложной. В ситуации экономического застоя, сотни тысяч безработных молодых людей, казалось, смотрели на УНМИК в надежде увидеть будущее. Политические элиты Косово потеряли веру в УНМИК, как только стало ясно, что рамочная Конституция 2001 была еще в меньшей степени планом, чем моделью действия. Действия УНМИК были расценены как бесцельные, ведущие к беспросветному будущему Косово, и встречены сообществом отчужденно. Это подлило масла в огонь. В то время как были предприняты некоторые усилия для существенного предоставления избирательных прав косовским албанцам, увеличилось недоверие к возможным намерениям международного сообщества по отношению к окончательному статусу Косово⁸. Спустя один год после восстаний стало ясно, что они были оппортунистическим и скоординированным ответом на то, что рассматривалось как политический тупик между косовскими албанцами и международным сообществом. Чувство разочарования десятков тысяч мятежников акцентировало политическую подоплеку событий.

В обзоре процесса реформирования сектора безопасности, сделанного после мартовских восстаний, было отмечено следующее:

«Косово лучше всего иллюстрирует ловушки, связанные с миротворческими операциями, которые видоизменяются в учения по построению государства: неудача международного сообщества заключается в неумении своевременно или в достаточной мере переключиться с боевых действий на переходное планирование. Ведомые доминирующим приказом обеспечения мира, миротворческие миссии вынуждены отложить рассмотрение механизмов совместного управления и создания долгосрочных учреждений. Тогда как такой стратегический выбор уместен непосредственно после сильного конфликта, переходное планирование требует принятия новой структуры обязательств, ... центром сосредоточения должно стать вовлечение местного населения в создание

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

учреждений с целью продвижения демократизации, надлежащего управления и устойчивого развития»⁹.

Эксперты отмечают, что УНМИК подобен UNTAET в Тиморе-Лесте, проведшего миротворческую операцию под руководством Департамента операций по поддержанию мира — ДРКО, который принял всю сферу полномочий на постконфликтной территории, обеспеченной коалицией. На наш взгляд, на этом схожесть заканчивается. Региональные проблемы, прежде связывавшиеся с бывшей Югославией, организованные преступные элементы в удобных союзах с экстремистами, общая нехватка верховенства права на Западных Балканах, — все это создает значительно менее благоприятную среду для Департамента ДРКО, по сравнению с ситуацией в Тиморе-Лесте. Более того, неспособность международного сообщества определить на дорожной карте статус будущего Косово — будь то независимость, реинтеграция в Сербию или нечто среднее — значительно усложняет задачу УНМИК в Косово.

Один специалист в области реформирования сектора безопасности заметил, что основным исходным этапом в реформе сектора безопасности является конституционная целенаправленность государства¹⁰. Основной и, по-видимому, трудной дилеммой, стоящей перед УНМИК, является создание учреждений, тесно связанных с суверенитетом, но, фактически, без предоставления такового. Ядро сектора безопасности включает учреждения, действующие как инструменты принудительной власти в суверенном государстве. Из-за нехватки государственной цели, УНМИК ограничена в объеме местного участия, которое она может потребовать, или политической власти, которую она может обеспечить в процессе реформирования сектора безопасности Косово.

Как отмечалось выше, руководящими и накладывающими ограничения документами политического уравнивания Косово, и, в связи с этим, развития местного управления общественной безопасностью, являются Резолюция СБ ООН №1244, рамочная Конституция 2001 и План осуществления косовских стандартов. Сектор безопасности в Косово, после более чем пяти лет пребывания под международным управлением, остается единственным «заповедником» международных субъектов. Это строго ограничивает как преимущества, так и обязанности народа Косово в создании своего сектора безопасности.

Затраты на аппарат общественной безопасности Косово составили около 16 % общего бюджета финансового 2004 — 2005 года; однако граждане Косово имеют почти 0 % политической власти в области размещения этих фондов в политику или операции. Это, по сути, абсолютно несовместимая договоренность, отделяющая граждан Косово (например, сербов и албанцев) от их аппарата общественной безопасности путем, противоречащим верховенству права и конституционной демократии. Это, в действительности, «налогообложение без представления».

Миротворческая операция в Косово является чем-то вроде усложненной Вавилонской башни, по сравнению с другими миротворческими операциями. УНМИК и ее партнеры представляют собой бессвязную комбинацию заинтересованных законодательных органов, Штаба ООН в Нью-Йорке, Штаба НАТО в Бельгии, Штаба ОБСЕ в Австрии и ЕС в Бельгии. Что оказало пагубное влияние на развитие сектора безопасности Косово. Неразбериха, царящая между УНМИК — ПСК и KFOR во время восстаний в марте 2004 года, акцентировала «белые пятна» во взаимоотношениях этих организаций.

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

¹⁰ Автор основывался на материалах презентации, предоставленной ему Г. Деем, заместителем Верховного представителя, БВП, Биг, ноябрь 2004 г.

Среди главных оперативных вызовов управлению общественной безопасностью в Косово являются следующие: присутствие большого количества незаконного стрелкового оружия, организованные преступные группы, объединившиеся с протоалбанскими националистами в Македонии и Южной Сербии и географически рассредоточенное сообщество косовских сербов. Автор данного исследования считает, что практически полное отсутствие местного гражданского контроля над аппаратом общественной безопасности составляет наибольшую структурную угрозу общественной безопасности в Косово сейчас и в будущем.

Обеспечение общественной безопасности

Политика общественной безопасности и координация

Уровень политики общественной безопасности или координации управления в Косово ничтожно мал или отсутствует вообще, особенно в вопросах, касающихся координации между УНМИК и местными структурами. Это в значительной степени обусловлено политическим уравнением, которое структурно разделяет «переданные» и «сохраненные» полномочия», но существует и ряд других недостатков.

Несогласованность действия ООН, НАТО, ОБСЕ и ЕС делает фактически невозможным создание координации миссии. Как это, в конечном счете, скажется на учреждении PISG — неясно. Тем не менее, необходим тщательный анализ угроз и реакций на кризисные ситуации, в том числе и восстаний марта 2004 года, позволяющий выработать механизмы координации.

Приблизительно спустя пять лет после прибытия, вслед за восстаниями в марте 2004 было принято своевременное решение о создании консультативной группы высокого уровня по вопросам политики и безопасности, включающей представителей УНМИК, сил KFOR, учреждения PISG и другие заинтересованные стороны. Созданной в апреле 2004 года Консультативной группе Косово по вопросам безопасности (KSAG) недоставало оперативной цели, широты видения и политического желания. Она преждевременно прекратила свое существование фактически после двух заседаний, как только партии косовских сербов бойкотировали процесс. Более подходящей для KSAG была инициатива, которая должна бы была выдвинута несколькими годами ранее не как механизм реагирования, а как механизм предотвращения конфликта и управления им. Более раннее создание KSAG, возможно, послужило бы политическим компасом и для УНМИК, и для учреждений PISG, соответствующим образом измеряющим политическое настроение и определяющим политику преобразования и развития архитектуры общественной безопасности. Подразумевается, что офис общественной безопасности в плано-административном управлении стремится возродить более полную версию KSAG в виде более структурированного «совета общественной безопасности», предназначенного управлять переходом от УНМИК к учреждениям PISG в 2005 и 2006 гг., а также обеспечивать политические консультации и координацию руководства и реформирования аппарата общественной безопасности.

Одним из подразделений офиса УНМИК Специального представителя Генерального секретаря ООН является консультативное подразделение по вопросам безопасности (AUS). Подобная структура — результат реализации творческой идеи, нацеленной на координацию деятельности НАТО и УНМИК в секторе безопасности, но это подразделение неукomплектовано, преимущественно состоит из технического персонала и namного

больше сосредоточено на оперативном кризисном управлении, чем на предотвращении кризисных ситуаций через координацию. Оно традиционно избегает существенных рабочих отношений с учреждениями PISG, поскольку не имеет аналога или политически ограничено от такого рода контактов.

Тем не менее, начиная с восстаний в марте 2004 года, произошли многие положительные события. Во-первых, в результате провозглашения 30 июня 2004 года Административной директивы 2004/16, офис специального представителя Генсека ООН утвердил назначение косовара на должность директора офиса общественной безопасности (OPS) в составе офиса премьер-министра (ОПМ)¹¹. Офис общественной безопасности — шаг вперед к развитию механизма не только координирующего передачу «сохраненных полномочий», но также и развивающего местную способность по обеспечению консультативных и координационных услуг премьер-министру и Кабинету министров для управления общественной безопасностью. Это шаг, который должен был быть предпринят еще в 2001 или 2002 годах.

Повсеместное пренебрежение политикой привело к несостоятельности руководства как структур международной общественной безопасности, так и местных (при наличии таковых).

Кроме того, в начале 2005 года и по инициативе Консультативного подразделения по вопросам безопасности и офиса специального представителя Генерального секретаря ООН (O/SRSG) правительство Великобритании выделило для Косово Консультативную группу по вопросам развития сектора безопасности (SSDAT), чтобы помочь разделить реформу сектора безопасности и стратегию развития для УНМИК. В ее компетенции будет исследование (через консультации как с УНМИК, так и с косоварами) широкой политики общественной безопасности, законодательства, исполнительного/законодательного контроля, а также развитие процесса, с помощью которого политическая власть и, таким образом, управление «сохраненными полномочиями» будут переданы учреждениям PISG и косоварам в целом. Как отметил сотрудник УНМИК, «эта инициатива опоздала на три года»¹². В апреле 2005 года группе SSDAT поручили провести 12-месячный обзор сектора внутренней безопасности. Этот процесс должен быть поддержан офисом общественной безопасности и офисом премьер-министра, исполняющего роль секретариата.

Далее, основным элементом политического процесса в Косово является План осуществления косовских стандартов (KSIP). KSIP устанавливает широкий и разнообразный спектр «стандартов», которых Косово и учреждения PISG должны достигнуть к середине 2005 года, чтобы быть в состоянии считаться партнером, которому доверяют и прислушиваются. Любое поверхностное ознакомление со Стандартами покажет, что они в меньшей мере являются техническим руководством, нежели политическим инструментом, которым международное сообщество может оперировать во время обсуждения окончательного статуса. KSIP было бы сложно достигнуть целостности в Канаде и Швеции, не говоря уже о Косово. Одним из первоочередных стандартов, которые KSIP должен был достигнуть к середине 2005 года, являлась разработка и обнародование

¹¹ Энвер Оручай, бывший командующий АОК из региона Дреница, был командиром бригады АОК во время конфликта, старшим полицейским офицером в Косово в 1980-ых и приближенным лицом предыдущего премьер-министра PDK Байрама Рексхепи, с которым он служил в АОК.

¹² Данные беседы автора и старшего должностного лица офиса специального представителя Генерального секретаря ООН (O/SRSG) в марте 2005 года.

Закона о полиции для ПСК, который до настоящего времени не имел юридической определенности и существовал как приложение к УНМИК-Р. Изначально руководство УНМИК ходатайствовало об участии офиса общественной безопасности в процессе составления Закона о полиции и, далее, о включении в деятельность расширенной рабочей группы вопрос разработки Закона о полиции. Однако в окончательную версию Закона о полиции будут включены всего несколько позиций или рекомендаций косоваров, и это не будет обсуждаться и передаваться Косовской ассамблее, но будет провозглашено постановлением специального представителя Генсека ООН. Поспешность выхода УНМИК из Косово предопределила создание структур и протекание процессов «на бумаге», например, предполагаемый Закон о полиции не будет ни представительным, ни жизнеспособным. Этот факт станет определяющим для мощного исполнительного присутствия, предполагающего осуществление полицейских функций и возможную замену офиса специального представителя Министерством внутренних дел.

По состоянию на апрель 2005 года предварительной инициативой было создание Министерств внутренних дел и юстиции. Оставалось неясным, насколько независимой будет координация политики между УНМИК и учреждениями PISG, не говоря уже об отношениях между исполнительной и законодательной властями PISG по этой ключевой политической проблеме. Например, высокополитизированное решение относительно того создавать или не создавать Министерство общественного порядка (с автономными полицейскими обязанностями) или Министерство внутренних дел (объединяющее полицейские функции с местной администрацией) будет принято УНМИК самостоятельно. Для поддержания законности этого процесса, использования его как устойчивого и стабилизирующего фактора политические власти для принятия решения должны оставаться с PISG.

Исполнительный контроль и управление гражданской обороной / Корпус защиты Косово (КЗК)

УНМИК все же должна предусмотреть создание Министерства КЗК. КЗК существует в управленческом, контролирующем, бюджетном и политическом вакууме, который чрезвычайно опасен. В то время как его роль гражданской службы по чрезвычайным ситуациям частично осуществляется в пределах компетенции Министерства коммунального обслуживания, Департамента по чрезвычайным ситуациям, в качестве «сохраненной власти», его порядок подчинения поднимается до специального представителя Генерального секретаря ООН и Командующего силами KFOR. Следовательно, находится вне контроля гражданского населения Косово. НАТО и УНМИК создали псевдо-военно-гражданскую службу по чрезвычайным ситуациям и еще должны предоставить ей аппараты управления и контроля, необходимые для удержания данной службы под гражданским контролем — почти шесть лет после прибытия в Косово. Офис координатора КЗК, с преобладанием иностранных военных наблюдателей, является единственным независимым механизмом контроля над КЗК.

Симптоматическим является тот факт, что УНМИК и НАТО не удалось поместить КЗК в более широкую матрицу развития Косово, которая становится недоступной для косоваров и развитого сообщества. В результате, серьезное развитие и реформирование КЗК становятся практически невозможными. Политические и финансовые ресурсы не предусмотрены, потому что такие контрагенты исключены из процесса принятия решений относительно будущего КЗК. Первые донорские конференции по вопросам КЗК,

проведенные в декабре 2003 года, явились полным провалом, поскольку УНМИК и офис координатора КЗК (ОКРСС) прислушивались к мнению доноров, предоставивших перечень закупаемого оборудования и учебных требований, а места для гражданского участия в разработке стратегического плана относительно КЗК не нашлось.

Опыт КЗК предоставил несколько любопытных методов работы. Например, создание офиса Координатора КЗК предполагало творческий подход к обеспечению начального руководства и оказанию технической помощи в учреждении и управлении КЗК. Во-вторых, первая конференция доноров КЗК в декабре 2003 года стала важным шагом для определения КЗК как существенной темы обсуждения в сфере общественной безопасности.

Тем не менее, в процессе создания КЗК были допущены ошибки. Так, офис координатора КЗК слабо сформирован и обеспечен, поэтому не готов осуществлять гражданский контроль и управление КЗК. В результате, он является слабым инструментом для развития местного управления общественной безопасностью. Международное сообщество создало и организовало тысячи человек личного состава прежней АОК в гармоничную, эффективную и мотивированную организацию, не предоставляя ей никакого аппарата гражданского управления и контроля. УНМИК не удалось выработать какую-либо четкую публичную политику или законодательство, управляющее КЗК, стратегический план развития для КЗК. Наконец, четырехгодичное ожидание конференции доноров КЗК также было серьезной ошибкой.

Недостатки в организации КЗК свидетельствуют о недостаточном взаимопонимании между УНМИК и косоварско-албанским сообществом, тогда как цели КЗК сформулированы уже в самом его именовании, английский акроним которого (УСК) обозначает «Освободительная армия Косово», а албанская версия (ТМК), транслитерируется как «Корпус защиты Косово». Международному сообществу удалось сохранить модель КЗК как гражданской службы по чрезвычайным ситуациям, в обязанности которой входило оказание помощи гражданским властям в случаях стихийного бедствия или других чрезвычайных ситуаций в гражданском обществе. КЗК подчиняется непосредственно УНМИК и НАТО, не имеет гражданского управления или контроля со стороны гражданской власти Косово. Тем не менее, косовские албанцы почти полностью убеждены, что независимо от некоторых сомнительных действий АОК в КЗК, последний составит будущую оборонную силу независимого Косово. Произойдет это или нет — совершенно другой вопрос, но сложно разрушить тот или иной миф в случае, когда сообщество так далеко от контроля и управления КЗК. На церемонии в марте 2005 года по случаю семейной трагедии Джашари КЗК продемонстрировал военный настрой.

В то время как международные эксперты рассматривают КРС как гражданскую службу по чрезвычайным ситуациям, косовские албанцы определяют его как армию в состоянии ожидания, а сербы как в Косово, так и в Сербии считают его преступной организацией с характеристиками, присущими террористическим группировкам. Расхождения в этих мнениях чрезвычайно велики и будут устранены, как только КРС будет занимать должное место в процессе реформирования сектора безопасности Косово¹³.

¹³ Перед подготовкой обзора KSIP в июне — июле 2005 года правительство Сербии создало анти-албанский вебсайт провокационного характера в апреле 2005 года. Ответы К-албанцев были отвергнуты и казалось, что последствия для сектора безопасности при таком расхождении точек зрения не учитывались. См.: <http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija>.

Исполнительный контроль и управление общественной безопасностью

Спустя почти шесть лет после того, как НАТО изгнало сербские силы безопасности из Косово, руководством УНМИК планировалось создание Министерства внутренних дел или юстиции. При наличии очевидных требований, эти структуры рассматривались некоторыми как слишком приближенные к «суверенитету» и, таким образом, слишком чувствительные для их учреждения. Первая опора УНМИК (полиция и правосудие) действовала в качестве органа исполнительного контроля и управления для полицейских служб и судебной власти, как иностранной, так и местной. Состоящая из небольшого международного штата, с минимальными опытом и знаниями Косово или полным их отсутствием, первая опора УНМИК оказалась недостаточно разработанной и недостаточно снабжаемой структурой. Уполномоченная осуществлять стратегическое руководство, политическое и широкое оперативное управление, а также управление и контроль почти 10 000 полицейскими (полиция УНМИК и KPS), сотнями служащих системы правосудия и обладающая объединенным бюджетом в размере более чем 70 миллионов евро, первая опора УНМИК подтвердила свое несоответствие поставленным задачам. Следовательно, создание учреждения, которое является основной частью местной политической власти, занимающейся управлением общественной безопасностью в Косово, было предоставлено непрофессионалам — международным полицейским, исполнителям и судьям¹⁴.

Тем не менее, с 2003 года первая опора УНМИК предприняла некоторые шаги на пути разработки планов по созданию Министерств внутренних дел и юстиции. В 2003 году был привлечен Департамент международного развития Великобритании (DFID) к разработке стратегии по учреждению Министерства юстиции. Субподрядчиком частного сектора DFID в конце 2003 года была создана группа экспертов сектора правосудия (JSEG), которая после проведения серии консультаций под управлением УНМИК определила суть местного результативного самоуправления. Несмотря на то, что косовары ценили предоставление консультаций, они поняли, что такие действия являются не более чем вуалированием, поскольку политическими властями не были предприняты никакие меры, гарантирующие осуществление Министерством юстиции какой-либо из их рекомендаций. Документ заключительной стратегии (около 100 страниц) был представлен первой опоре УНМИК в апреле 2004 года и был немедленно отклонен как слишком большой, чтобы быть «полезным». JSEG возобновила работу, а деятельность Министерства юстиции остается эфемерной. Следует отметить, что уже в 2005 году косоварские судьи и адвокаты были практически полностью отстранены от ведения дел о серьезных преступлениях; эта сфера все еще оставалась в ведении иностранцев.

Деятельность УНМИК в области создания Министерства внутренних дел и KPS также находится на ранней стадии развития. Открытое лишение гражданских прав, рассматриваемое как потенциально главная причина мартовских восстаний, ускорило передачу власти УНМИК как «сохраненные полномочия». Нигде более УНМИК не была так амбициозна, как в полицейском секторе. К сентябрю 2005 года стало ясно, что УНМИК–Р передаст ПСК ответственность за все отделения полиции и региональные командования. Кроме того, УНМИК–Р также намеревается передать ПСК все исполни-

¹⁴ Только в 2003 году в штат УНМИК был назначен единственный офицер, ответственный за координацию деятельности доноров в создании учреждений полицейского сектора и сектора юстиции.

тельные полицейские должности в Главном штабе в Приштине, за исключением четырех самых старших руководящих должностей (комиссар, заместитель комиссара по оперативным вопросам, заместитель комиссара по вопросам правонарушений и заместитель комиссара по административным вопросам). Важно понимать, что значительный стимул такого быстрого сокращения исходит из Нью-Йорка, где государствам-членам (особенно США), больше не доставляет радости бремя финансового обеспечения мирной операции без какого-либо плана. Таким образом, все эти действия спровоцировали разработку плана миссии путем урезания бюджетов. CIVPOL как самый дорогостоящий проект ощутил ограничение в средствах первым уже в 2003 году.

В конце 2004 года, сознавая, что ускоренная оперативная передача полицейских обязанностей требует определенного анализа со стороны гражданского контроля, первая опора УНМИК привлекла Европейское агентство по реконструкции (EAR — EAP) к разработке стратегии для создания Министерства внутренних дел. EAP воспользовалась услугами частного субподрядчика из Словении, который составил проект стратегии, подобный словенской модели, где практически не принимался во внимание контекст Косово. Препятствия на пути развития показательного и объединенного процесса и результата требуют широкого вовлечения политических интересов косоваров. Например, решение создавать или нет Министерство общественного порядка (не говоря уже о полицейских органах и Министерстве внутренних дел, включающего полицию, местное правительстве и, возможно, службы по чрезвычайным ситуациям и внутреннюю разведку) является решением, которое могут принять только высшие политические власти. Однако в связи с политической чувствительностью вокруг данных вопросов, УНМИК все еще вынуждена присутствовать в Ассамблее Косово, руководстве политической партии, офисе премьер-министра, не говоря уже о более широком сообществе.

УНМИК создала основные общественные учреждения сектора безопасности без жизненно важного исполнительного гражданского контроля и управления. И при этом не было составлено никакого четкого плана для таких учреждений. До настоящего времени УНМИК и НАТО создали учреждения без надежного участия со стороны местных властей, таким образом, подвергая сомнению их устойчивость в условиях, сложившихся после проведения мирных операций. Для полицейских служб и судебной системы Косово нет никакой совместной четко сформулированной политики общественной безопасности или законодательства. Учитывая, что окончательный статус Косово, вероятно, должен был быть определен к сентябрю 2005 года, усилия, которые прилагались в данном направлении со стороны УНМИК, кажутся слишком незначительными и являются скорее эксплуатацией внешних признаков, нежели реальностью.

Полицейская служба Косово (ПСК — KPS)

Согласно резолюции СБ ООН 1244, одной из основных функций УНМИК является создание ПСК. ПСК — самый масштабный и дорогостоящий проект и инициатива реформы Департамента операций по поддержанию мира (ДРКО) из всех когда-либо предпринимаемых. Вызовы, стоящие перед УНМИК в самом начале 1999 года и 2000 году, не могут быть преувеличены. ПСК была создана из ничего. Из-за острой необходимости чрезвычайного периода, включающего изменяющиеся стандарты и масштабы развертывания полиции, УНМИК пришлось осуществлять вербовку местного персонала быстрее, чем того хотелось. Примером тому послужило принятие в ряды ПСК некоторых бывших служащих АОК. Это сделало невозможным осуществление должной проверки благонадеж-

ности принятых в ПСК бывших служащих АОК и других. Недостаточная проверка обусловила появление в ПСК небольшого «класса» нежелательных служащих (как с точки зрения косоваров, так и УНМИК), что дало отрицательные результаты как в настоящем, так и скажется в будущем. Исследование общественного отношения к ПСК, проведенное в 2003 году, показало, что значительная часть косовско-сербского сообщества рассматривает ПСК как расширение албанских националистических организаций¹⁵.

В значительной степени с помощью третьей опоры ОБСЕ (создание учреждений) была создана ПСК. Ее новобранцы прошли начальную подготовку и были быстро выпущены на улицы сотнями, демонстрируя появление основного полицейского учреждения.

Тем не менее, полиция УНМИК несла ответственность за подготовку полицейских и создание ПСК как учреждение государственной службы. К событиям марта 2004 года ПСК была не готова, поскольку оказалась без комплексной системы коммуникаций во время усилившегося кризиса общественной безопасности. В результате, ответ ПСК на беспорядок был беспланным и непродуманным. С 1999 по 2004 год первая опора УНМИК и полиция УНМИК допускали беспланный и непродуманный подход к созданию ПСК как учреждения. То, что главная организация общественной безопасности Косово оказалась неспособной заявить о себе, является абсолютным свидетельством непродуманности стратегии реформирования сектора безопасности.

Как указано выше, первая опора УНМИК была неудачно создана и плохо финансируема, что помешало обеспечивать исполнительное руководство, необходимое для управления и руководства процессом создания учреждения, жизненно важного для закладки надежной основы ПСК на будущее. Не только нескорая возможность внешнего контроля и управления, но и активизированные этим фактом внутренние механизмы для осуществления такого рода деятельности, оставили офицерам международной полиции — желающим того или нет, способных осуществить это или нет — создание систем, необходимых для учреждения ПСК.

С 1999 по 2003 год полиция УНМИК несла ответственность за обеспечение своих собственных ключевых функций общественного управления, начиная со следующих (но не ограничиваясь ими):

- i) стратегическое планирование;
- ii) финансы;
- iii) бюджет;
- iv) закупки;
- v) человеческие ресурсы;
- vi) ИТ и коммуникации;
- vii) управление данными/статистикой;
- viii) функции логистики.

Кроме того, полиция УНМИК обеспечила эти функции для ПСК, но также несла ответственность за развитие потенциала непосредственно внутри ПСК как государственной службы без посторонней помощи. Офицеры полиции должным образом привлекаются для осуществления полицейских функций и не совсем подходят для выполнения вышеупомянутых задач, о чем свидетельствовала недостаточность системы коммуникаций в 2004 году.

¹⁵ Rees, E., *Light Blue: Public Perceptions of Public Security and Police Performance in Kosovo*, UNDP, Kosovo, 2004.

Для успешного реформирования сектора безопасности эти функции в равной или большей степени важны, как и обеспечение оборудованием, подготовка полицейского состава и даже обучение правам человека. И все же столь важные функции традиционно игнорировались гражданской полицией при проведении мирных операций¹⁶. Прозрачность планирования и бюджета — ключевые политические функции, манипуляция которыми может привести к действиям, подрывающим службу полиции. Эти функции слишком важны, чтобы быть оставленными в ведении полицейского технического персонала. С 1999 по 2003 годы результаты полиции УНМИК в развитии такого потенциала внутри ПСК были плачевными.

В 2002 году штаб-квартирой ООН было объявлено о сокращении бюджета УНМИК. Столкнувшись с перспективой сокращения числа традиционных полицейских функций охраны, УНМИК приняла решение начать процесс передачи службе ПСК должностей в вышеупомянутом общественном управлении. Первая опора УНМИК приняла инновационное решение привлечь службы партнеров по реализации проекта в Программу институционального развития потенциала (ICBP) для полицейской службы Косово. С помощью первой опоры УНМИК и полиции УНМИК, ПРООН была разработана программа технической помощи¹⁷. Полиция УНМИК была нацелена с помощью и при координации ПРООН переориентировать эти функции. Сфера компетенции ПРООН по отношению к УНМИК и ПСК распространялась на создание гражданского административного округа в KPS, способного осуществлять необходимое стратегическое планирование, финансирование, бюджет, закупки, управлять человеческими ресурсами, ИТ и коммуникациями, данными/статистикой и выполнять функции материально-технического обеспечения¹⁸.

Вышеупомянутый поверхностный обзор УНМИК–Р поднимает важный вопрос. Стоило ли департаменту ДРКО ассигновать тысячи дорогостоящих должностей гражданской полиции в УНМИК за прошедшие 6 лет? Ответ может оказаться категорически отрицательным — особенно в том, что касается институционального строительства.

УНМИК было признано, что основой создания успешных процессов и структур управления общественной безопасностью является институциональное строительство, в котором власть переходит к местным структурам разумным и поэтапным образом. Создание административного округа ПСК — наглядный тому пример. В ходе создания Министерства внутренних дел большей частью были использованы методы, разработанные в административном округе ПСК. Есть надежда, что Департамент операций по поддержанию мира не будет пытаться использовать гражданскую полицию в тех сферах институционального строительства, в которых она не сможет реализовать себя в будущем.

Законодательный контроль и управление

Согласно рамочной Конституции, Ассамблея Косово не играет никакой роли в секторе безопасности и в разработке и контроле аппаратом управления общественной безопасностью Косово. Несмотря на то, что общий бюджет Косово ФГ 2004–2005 ассигнует 16 % бюджета в общественную безопасность, Ассамблея Косово не имеет доступа к информации о распределении этих средств.

¹⁶ O'Neill, W., "Police Reform and Human Rights", New York, July, 2004.

¹⁷ <http://www.ks.undp.org/Projects/KPSICB/kpsicb.asp>

¹⁸ Как отмечалось выше, эта программа действовала как модель Институциональной программы развития потенциала PNTL в Тиморе-Лесте.

Как отмечалось ранее, неотъемлемый признак дестабилизации заключается в «налогообложении без предупреждения». Поэтому УНМИК лишила косоваров привилегии руководить их сектором безопасности, в то же время позволяя им формально отказаться от обязанностей такого руководства. В особенности обнаружение Закона о полиции — приоритетного стандарта, который должен был быть достигнут к июню 2005 года — было одобрено постановлением специального представителя Генерального секретаря ООН, таким образом, обойдя Ассамблею Косово. Принятие этого стандарта УНМИК, а не косоварами, продемонстрировал лицемерие процесса.

В то время как ряд деятелей во главе с ОБСЕ, ЕАР, НДИ и ПРООН участвовали в парламентском развитии Косово, никто не проводил программ в областях «сохраненных полномочий». Международное сообщество в основном настраивает Косово в большей степени на доминирование исполнительной системы.

Неправительственные организации

Гражданское общество в Косово характеризуется фактически полным отсутствием заинтересованности или способности должным образом заняться сектором безопасности. В первую очередь, гражданское общество Косово не заинтересовано в этом процессе потому, что его не «заинтересовала» УНМИК.

Следовательно, четыре года в переходном правительстве фактически не было **никакого** косоварского гражданского (правительственного или неправительственного) управления и контроля над сектором безопасности. Возможно, этот факт и не играл решающей роли в течение прошлых четырех лет, но он потенциально опасен и дестабилизационен для укрепления позиций статус-кво. Неспособность чиновников в учреждениях PISG, не говоря уже о косоварских гражданах, оказывать влияние на политику в секторе безопасности разрушила законность УНМИК и новых учреждений, которые пытались создать, например, Министерство юстиции и ПСК. За закрытыми дверями, некоторые косовары называют УНМИК «АРИК» или «враг» и сравнивают миссию с иностранной оккупацией. Если Косово предполагает совершить успешный переход к демократическому правлению, отношения косоваров должны измениться. Косовары должны будут выработать чувство гражданского долга, подразумевающего участие в политических обсуждениях и контроле над правительственными учреждениями. Должны превосходить ненасильственное лоббирование и защита. Но чтобы это свершилось, гражданское общество должно быть обучено играть конструктивную роль в формировании политики и осуществлении функций контроля. Первым шагом на пути к этой цели является создание каналов, по которым голос граждан может быть услышан.

В то время как на сцене гражданского общества ничего не происходит, все же можно отметить некоторые положительные изменения. В значительной степени по инициативе ДМР, ОБСЕ и ПРООН в 2003 году идея независимого взаимодействия с сообществами, кроме простой мантры об «охране сообщества», была поднята до уровня местной координационной группы Косово по проблемам полиции (Kosovo Community Based Policing — Steering Group). В начале 2004 года заместитель комиссара полиции (по оперативным вопросам) УНМИК-Р признал важность активного и превентивного участия и взял ответственность за продвижение Программы безопасности сообщества в KCBP-SG. Впоследствии, в конце 2004 года, первой опорой УНМИК были учреждены Совет безопасности местного сообщества и Совет по предотвращению правонарушений (LCS&CPC), созданные для укрепления управления общественной безопасностью на самом низком правит-

ельственном уровне в Косово. Более того, пока советы LCS&CPC остаются незрелыми по своей природе, они вызывают все больше интереса и участия со стороны местных сообществ и организаторов общественной безопасности в качестве постоянной темы обсуждения в области предотвращения/управления конфликтов.

В 2003 году ПРООН (при партнерской поддержке УНМИК и KFOR) была разработана амбициозная программа сбора оружия — «оружие в обмен на развитие». Тем не менее, было сдано только 100 — 200 единиц оружия, несмотря на наличие в лучшем случае более 100 000 единиц незаконного стрелкового оружия в Косово. Основной среди многочисленных причин провала стал затянувшийся страх косовских албанцев перед Сербией и косовских сербов перед косовскими албанцами, вызванный отсутствием политического урегулирования статуса Косово. Также из-за «сохраненных полномочий» ПРООН вынужденно использовались УНМИК и KFOR в качестве первичных участников инициативы, в которой центром тяжести был косоварский владделец оружия. Наоборот, огромное количество времени и энергии были затрачены на организаторов международной безопасности.

Короче говоря, УНМИК отзывается на проблемы реформирования сектора безопасности, но ею должны быть разработаны планы относительно передачи обязанностей в сфере гражданского контроля и управления сектором безопасности гражданскому аппарату. Бессистемная и массовая передача власти могла привести к опасному и дестабилизирующему вакууму, который породил бы бесконтрольные и нездоровые уровни конкуренции в пределах косовского сообщества и оставил аппарат общественной безопасности широко открытым для коррупции и политизированных интересов.

Альтернативы на будущее

Заместитель Генерального секретаря по миротворческим вопросам ООН как-то отметил: «В 17 операциях по всему миру миротворцы работают над созданием компромисса стабильности между хаосом войны и верховенством права»¹⁹. Однако на пути перехода от войны к континууму верховенства права УНМИК и другие иностранные вмешательства должны сосредоточить свои усилия на развитии гражданского контроля и управлении сектором безопасности, что, в конечном счете, должно способствовать закреплению верховенства права.

Существенная напряженность препятствует обеспечению успешного местного управления общественной безопасностью в миротворческих операциях. Будучи деятельностью, имеющей отношение к развитию и основанной на институциональном строительстве, такое управление требует планирования, непрерывности, временных графиков, ресурсов и значительной политической смелости для достижения результатов. Традиционно миротворческие операции не имеют большей части перечисленных характеристик. Миротворческие операции — реакция на кризисную ситуацию. Долгосрочные мирные операции действуют в 5-летнем (и более) диапазоне, но остаются зависимыми от шести- или двенадцатимесячного расширения мандата. До настоящего времени им было сложно соединить разрыв между кризисом и развитием даже на основе совместных усилий и прерогативы культурного строительства.

В результате специалисты по кризисным ситуациям в миротворческих операциях принимают решения на стадии раннего планирования и на практической стадии, что об-

¹⁹ Guéhenno, J-M., "Giving Peace a Chance", *The Economist* — *The World in 2005*, December, 2004, p. 83.

условливает слабую политическую, юридическую и структурную основу для развития инициатив в секторе безопасности в целом и управлении общественной безопасностью в частности. Как было отмечено в упомянутом выше исследовании, реформа сектора безопасности часто рассматривается как часть выходной, а не входной, стратегии миротворческих операций. Руководство мирных операций имеет тенденцию рассматривать переход от реакции к кризису и, в конечном счете, построению государства на базе развития как конечный пункт, а не исходную позицию. Чтобы реформирование сектора безопасности прошло должным образом, оно должно быть частью матрицы планирования с самого первого дня. Решения, принятые на стадиях планирования и в самом начале операций по поддержанию мира, имеют длительное воздействие и обеспечивают вероятность успеха.

«Так же, как отсутствие конфликта не является миром, навязанный порядок не является обеспечением [общественной] безопасности»²⁰. Контингенту операций по поддержанию мира часто не удается осознать это. Стратегическая конфигурация, узость кругозора и средства ДPKO, большей частью ориентированные на кризисные ситуации, уже на начальном этапе серьезно препятствуют реформированию сектора безопасности. Если ДPKO и его партнеры намереваются должным образом принять участие и провести реформирование сектора безопасности, они должны в корне пересмотреть стереотипы мышления, планирования, проведения операций и оценивания.

ДPKO и партнеры должны принять глобальный вызов по восстановлению мира и безопасности через создание учреждений на длительный период развития сектора безопасности, через ряд взаимосвязанных и сложных правительственных и неправительственных учреждений и процессов. Речь идет не только о вооруженных и унифицированных службах. Действующие организаторы безопасности, исполнительная власть, законодательство, судебная власть, исправительные учреждения, воюющие стороны, неправительственная организация или среднестатистический гражданин — все эти структуры вместе составляют сектор безопасности. Реформирование сектора безопасности все более затрагивает процессы, стратегии, учреждения, законодательство и политические интересы, когда дело касается обучения полицейского состава, обеспечения оборудованием, проведения семинаров по правам человека и образования «военных для военных». Более того, признай ДPKO и его партнеры такую эволюцию в мышлении, им придется считаться с приобретением роли более упреждающего субъекта в осуществлении реформы сектора безопасности.

Более агрессивное проведение реформы сектора безопасности потребует более политизированных действий в операциях по поддержанию мира. Определение чего является высокополитизированным актом, но находится в пределах объективной оценки. Этот концепт активного и принципиального вмешательства подчеркивается в докладе 2001 года *The Responsibility to Protect*²¹, а также в недавнем докладе Группы Высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам — *A more secure world: Our shared responsibility*²².

²⁰ Feil, S., "Building Better Foundations: Security in Post Conflict Reconstruction", *The Washington Quarterly*, 2002, p. 99.

²¹ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, December 2001.

²² UN Document, *A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 1 December 2004..

Военные активы ДРКО — безусловно, необходимая основа любого вмешательства, в то время как полиция, судебный и исправительный персонал являются вспомогательными элементами. Бытует утверждение, что «в постконфликтном обществе переход к демократии следует за социальным трехэтапным континуумом — порядок, правопорядок и, наконец, правопорядок с правосудием»²³. Тем не менее, чтобы должным образом направить усилия на реформирование сектора безопасности, для проведения операций по поддержанию мира потребуются гражданские лица с комплексом знаний и навыков, традиционно занимающие должности в контролирующих органах, органах институционального строительства и контекстуализации сектора безопасности. Речь идет не только о правопорядке, но и о верховенстве права, и, что особенно важно, о том, какую роль играет сектор безопасности в расшатывании позиций верховенства права или в их укреплении.

Чтобы реформирование сектора безопасности прошло успешно, необходимо, чтобы ДРКО и другие поняли, что речь не идет исключительно о прекращении военных действий и установлении порядка. Речь идет об обеспечении длительной безопасности для сообществ. Это влечет за собой степень политического обязательства перед местными структурами, рискованного и поощрительного одновременно. Успешная реформа сектора безопасности является основой для привлечения к власти местных сообществ, будь то исполнительная власть, законодательный орган, судебная власть, гражданское общество и, особенно, экс-воюющие стороны. В этом процессе ДРКО и другие должны приобрести опыт в искусстве активности и сдержанности при достижении своих целей.

Этот процесс сложен и требует интегрированной и комплексной программы действий всего широкого спектра учреждений с самого начала проведения операции по поддержанию мира. Неправильные решения первых дней такой операции приведут впоследствии к пагубному и дорогостоящему эффекту. Из-за широкого диапазона интересов и сложности осуществляемых задач реформирование сектора безопасности обязательно является делом местных заинтересованных сторон. В ситуации, когда департамент операций по поддержанию мира играет ведущую роль в предотвращении кризиса/конфликта и управлении, он обязательно будет первым среди равных. Однако чтобы успешно выполнять свои задачи по реформированию сектора безопасности, ему необходимы существенные преобразования. Также ему следует улучшить планирование и координацию своей деятельности в сфере реформирования сектора безопасности до начала и во время проведения операций по поддержанию мира с такими партнерами, как агентства по вопросам развития, региональные организации и в более широком масштабе — содружество ООН.

Золотое правило в любой деятельности развития состоит в том, что принимающие страна/организация/человек должны прочувствовать законность управления процессом. Самоуправление, в значительной мере, — политический контроль и способность принимающей стороны участвовать в выработке политических решений относительно деятельности, связанной с развитием. Нигде это не проявляется в большей степени, чем в области сектора безопасности и инструментах принудительной власти государства. Поэтому если департамент операций по поддержанию мира собирается предпринять операцию по поддержанию мира в рамках процесса реформирования сектора

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.

безопасности, ему нужно принять тот факт, что разделение политического контроля должно произойти на начальных этапах процесса и быть реальным, чтобы иметь долгосрочный эффект. Кроме того, мало одного желания департамента ДРКО разделить контроль над процессом реформирования сектора безопасности, у него должны быть практические ресурсы и политическое желание препятствовать и/или санкционировать спойлеров как внутри, так и вне процесса.

Как только принимаются эти положения, необходимо начинать планирование операций по поддержанию мира. В настоящее время департамент операций по поддержанию мира в значительной степени задействован в процессе реформирования сектора безопасности, как сказано в определении 1995 года, в отличие от определения 2005 года. Стратегическое планирование процесса реформирования сектора безопасности в операциях по поддержанию мира требуют большей интеграции между возрастающим числом акционеров и партнеров. За пределами более широкого содружества ООН ДРКО должен учесть создание постоянных возможностей для комплексного планирования, охватывающего содружество ООН, государства-члены, «заинтересованные» государства, агентства по вопросам развития, международные финансовые учреждения, соответствующие неправительственные организации, корпорации и т.д.

Местное самоуправление (создание соответствующей местной политической власти для управления общественной безопасностью)

Если местное самоуправление — просто другой способ заявить о местной политической власти или контроле, тогда иностранные вмешательства требуют мандата и разработанных операций для передачи политической власти местным структурам на ранних этапах, но сохраняют высшие исполнительные и законодательные привилегии, а также ряд соответствующих ситуации инструментов.

Опыт ограниченной зоны охвата и сильной исполнительной власти офиса верховного представителя в Боснии и Герцеговине может вдохновить. Несмотря на небольшое количество серьезных препятствий, это иностранное вмешательство не только обеспечивает политическое пространство для создания «местного самоуправления», но и сохраняет полномочия, необходимые для отстранения от работы должностных лиц, заподозренных в расшатывании позиций верховенства права, и, таким образом, нормальному управлению общественной безопасностью. Проще говоря, ОВП предлагает спойлерам «веревку, чтобы повеситься» и создает положительную среду для перемен, достаточное пространство для проведения действительно жизнеспособных и представительных процессов и структур управления общественной безопасностью. Учитывая войну в Боснии и Герцеговине и специфические обстоятельства МООНБГ сил прикрытия ООН и ОВП по отношению к столь экспансивным вмешательствам, как миссия UNTAET, УНМИК, Соломоновы Острова и Ирак, следует отметить недостаток концепции операций для планирования более сложного набора механизмов передачи управления общественной безопасностью от иностранных структур местным органам самоуправления. Текущие механизмы передачи состоят в быстрой передаче, в которой иностранные и местные партнеры имеют все или ничего. Это — неадекватное уравнение.



Рис. 7.2

Кроме того, если международные вмешательства должны продолжаться после боевых действий и установления правопорядка, и таким образом способствовать продвижению и развитию соответствующей местной политической власти в сфере управления общественной безопасностью, требуется комплексное понятие операций для проведения реформирования сектора безопасности, которое охватывает, но не ограничивается следующим:

- 1) установление исполнительного гражданского контроля и управления замыслом операций:
 - национальная/общественная координация безопасности,
 - отраслевые министерства;
- 2) установление законодательного контроля и управления замыслом операции;
- 3) создание замысла операций в сфере развития оборонных сил;
- 4) создание замысла операций в сфере развития полицейской службы;
- 5) создание замысла операций в сфере судебной службы;
- 6) создание замысла операций в сфере развития исправительных служб;
- 7) создание замысла операций в сфере развития разведслужб;
- 8) создание замысла операций РДР;
- 9) создание замысла операций санкций и субсидий

Акронимы и сокращения

AUS — Advisory Unit on Security (УНМИК, O/SRSG) — Консультативное подразделение по вопросам безопасности (УНМИК, офис специального представителя Генерального секретаря ООН)

COMKFOR — Commander KFOR — командующий силами КФОР

DDR — Disarmament, Demobilisation and Reintegration — Разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР)

DFID — Department for International Development — Департамент международного развития (ДМР)

ДПКО — Department of Peacekeeping Operations — Департамент ООН по проведению операций по поддержанию мира

DSRSG — Deputy Special Representative of the Secretary General — заместитель специального представителя Генерального секретаря

EAR — European Agency for Reconstruction — Европейское агентство по реконструкции

IOM — International Organisation for Migration — Международная миграционная организация

JSEG — Justice Sector Advisory Group — Консультативная группа сектора правосудия

K-Albanian — Kosovar Albanian — косовские албанцы

KCBP-SG — Kosovo Community Based Policing Steering Group — Местная координационная группа Косово по вопросам полиции

KFOR — Kosovo Force — Силы Косово, КФОР

KLA — Kosovo Liberation Army — Освободительная армия Косово, АОК

KPC — Kosovo Protection Corps — Корпус защиты Косово

ПСК — Kosovo Police Service — Полицейская служба Косово

KSAG — Kosovo Security Advisory Group — Консультативная группа Косово по вопросам безопасности

K-Serb — Kosovar Serb — косовские сербы

LSC&CPC — Local Community Safety and Crime Prevention Council — Совет местной общественной безопасности и предотвращения преступлений

LDK — (Democratic League of Kosovo) — Демократическая лига Косово

МАСР — Military Aid to the Civil Power — Военная помощь гражданским властям

NATO — North Atlantic Treaty Organisation — Организация Североатлантического договора, НАТО

PDK — (Democratic Party of Kosovo) — Демократическая партия Косово

PISG — Provisional Institutions of Self-Government (Kosovo) — временные учреждения самоуправления (Косово)

ОПМ — Office of the Prime Minister — офис премьер-министра

ОПС — Office of Public Safety — офис общественной безопасности

SRSG — Special Representative of the Secretary General — специальный представитель Генерального секретаря

SSDAT — Security Sector Development Advisory Team — Консультативная группа развития сектора безопасности

UNDP — United Nations Development Programme — Программа развития ООН, ПРООН

УНИАМК — United Nations Interim Administration Mission in Kosovo — Миссия ООН в Косово, УНМИК

УНМИК-Р — УНМИК Police — Полиция УНМИК

БИБЛИОГРАФИЯ

Brahimi, L., *The Rule of Law at Home and Abroad, The Dag Hammarskjold Lecture*, Uppsala University, 2002.

- 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.
- Day, G. and Freeman, C., "Policekeeping is the key: Rebuilding the Internal Security Architecture of Post War Iraq", *International Affairs*, 79 (2), 2003.
- Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, London, 2002.
- Durch, W., "Picking up the Pieces: UN's Evolving Role in Post-Conflict Roles", *The Washington Quarterly*, Autumn 2003.
- Feil, S., "Building Better Foundations: Security in Post Conflict Reconstruction", *The Washington Quarterly*, Autumn 2002.
- 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.
- Hansen, A., "From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations", *The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper No. 343*, 2002.
- ICG, "Collapse in Kosovo", *International Crisis Group, Europe Report No. 155, Pristina/Belgrade/Brussels*, 22 April, 2004.
- Kosovo Standards Implementation Plan (KSIP), 2004.
- O'Neill, W., *Police Reform and Human Rights, A Hurist Document*, New York, July, 2004.
- 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.
- Orr, R., "Governing when Chaos Rules: Enhancing Governance and Cooperation", *Washington Quarterly*, Autumn, 2002.
- Hood, L., "The UN must let talent rise", *International Herald Tribune*, 13 August, 2004.
- OECD, *The DAC Guidelines, Helping Prevent Violent Conflict*, 2001.
- OECD, *Security System Reform and Governance, Policy and Good Practice*, 2004.
- Peake, G., *Policing the Police: Police reform experience in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia*, Saferworld, 2003.
- 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.
- Perito, R., *Where Is The Lone Ranger When We Need Him*, 2004.
- Rees, E., *Light Blue: Public Perceptions of Public Security and Police Performance in Kosovo*, UNDP Kosovo, June, 2004.
- 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.
- UN Document, Security Council Resolution 1509, S/RES/1509 (2003), 19 September, 2003.
- 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.
- UN Document, *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, 10 September 2004, S/2004/725.
- UN Document, *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, 17 December, 2004, S/2004/972.

- UN Document, Justice and Security Sector Advisory Mission Report — Kosovo, UNDP (BCPR), March, 2004.
- UN Document, A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 1 December, 2004.
- UN Document, Strengthening the Rule of Law; Report of the Secretary General, A/59/402, 1 October, 2004.
- 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.
- UNDP, The Rise of the Citizen, Challenges and Choices, UNDP Human Development Report — Kosovo 2004, September, 2004.
- 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.



ЧАСТЬ III

Учреждение структур местного самоуправления в сфере управления общественной безопасностью

Разворачивание местного самоуправления

Эрик Схейе, Гордон Пик¹

Введение

Когда два высказывания являются одинаково верными и противоречащими, это вызывает некоторые концептуальные вопросы и зачастую обуславливает возникновение почти непреодолимых практических препятствий. Такой парадокс небезопасен для процесса реформирования сектора безопасности (РСБ) в вопросе трактовки понятия «местное самоуправление», принимая во внимание два следующих утверждения, обладающих сравнительной правдивостью: (1) инициативы РСБ должны быть «самоуправляемы», чтобы реформа удалась, и (2) предыдущие действия представителей местного самоуправления определяют потребность в РСБ как первоочередную². Юридическая сила первого утверждения неоспорима, поскольку усилия реформы должны быть такими, чтобы представители местного самоуправления не только пассивно принимали их, но и активно поддерживали. В то же время реформа необходима, потому что конфликт вспыхивает и/или уровень преступности и насилия достигают недопустимых уровней из-за неспособности местных структур обеспечить надежную и безопасную среду, в которой уважаются гражданские права. Учитывая этот «гордиев узел», кажется благоразумным начать пересматривать и переосмысливать понятие «местное самоуправление» РСБ, чтобы это понятие могло сыграть значимую роль в формировании политики и планирования и таким образом разрешить парадокс³. Больше времени и внимания должно быть посвящено пониманию, какое «самоуправление» поддерживается, кого представляют его «исполнители», кому и как они подотчетны.

¹ Эрик Схейе — консультант по вопросам реформирования сектора безопасности. Гордон Пик — сотрудник Международной академии мира. Их совместное издание — *Arresting Insecurity: Security Sector Reform Policy and Practice*, Lynne Reiner.

² Обоснование необходимости в центрированном «местном самоуправлении» для успешного планирования РСБ, см.: OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, Paris, 2004, p. 5, 12.

³ Следует честно заметить, что попытка реанимировать идею «местного самоуправления» может оказаться очень проблематичной, поскольку само понятие «местное самоуправление» критиковалось как концептуально несвязное (См., например, James Boughton и Alex Mourmouras, *Is Policy Ownership an Operational Concept?* Briefs of International Currency Fund, WP/02/72, 2002). В документе утверждается, что понятие «местное самоуправление» неоднозначно и неопределенно по ряду причин, среди

Документ утверждает, чтобы распутать противоречия понятия «местное самоуправление» РСБ, необходимо, первым делом, идентифицировать потребителя РСБ. Программа РСБ может иметь много потенциальных «потребителей», но необходимо прийти к соглашению, кто из них может быть конечным. Не зная точно «для кого» программа или план РСБ создается и осуществляется, вопрос о местном самоуправлении представляется в значительной степени неуместным⁴. Как только вопрос «РСБ для кого?», как минимум, нашел адресата, становится возможным определение соответствующего «исполнителя (ей)», на каком этапе программы РСБ эти «исполнители» могут начинать действовать и кому они подотчетны.

Во-вторых, политике РСБ, возможно, придется скорее не игнорировать, а признать тот факт, что осуществляющие местное самоуправление учреждения безопасности настроены по отношению к реформе скептически и сопротивляются ей. Фактически, часто может оказаться, что исполнители местного самоуправления не только сопротивляются реформе, но являются также и антидемократичными по своей идеологии и на практике. Поэтому политике РСБ придется признать, что вышеупомянутые исполнители могут оказаться бесполезными заинтересованными сторонами и скорее должны восприниматься как группа субъектов, среди которых многие расценивают реформу как прямой вызов их власти, обеспечивающей средства к существованию и возможность деятельности. Кроме того, аналитикам политики РСБ надлежит признать, что сопротивление реформе также может быть институциональным, происходящим из организационных культур, структур и обычного распорядка, установленного в учреждениях. Далее, наряду с «официальными» учреждениями, подвергающимися реформированию, часто сосуществуют структуры с конкурирующими «неофициальными секторами/учреждениями безопасности», обладающими большей популярностью и самоуправлением. Возникнув по причине очевидных неудач или несправедливости со стороны официального сектора безопасности, эти неофициальные субъекты могут оказывать сопротивление попыткам реформирования.

Третья часть документа предполагает, что для получения лучшей оценки потребностей исполнителей местного самоуправления, может послужить признание того, что требуемый ими темп реформирования может не совпадать с предложенным международными организациями темпом. Хотя может быть целесообразно проигнорировать таких исполнителей и впоследствии навязать реформу. Незначительные и неустойчивые результаты большинства международных программ РСБ могут частично включать подобные расхождения потребностей и ожиданий.

В четвертой части документа тщательно исследуется трудный вопрос — как быть, если пожелания и желания исполнителей местного самоуправления не соответствуют

которых: (1) оно не может быть исследовано; (2) признаки его существования косвенные и, в лучшем случае, недостаточные; (3) понятие динамично и, следовательно, представляет собой непрерывно изменяющуюся цель; (4) у любой политики есть множество несопоставимых потенциальных владельцев, не все из которых могут или согласятся на любой единый результат; и (5) правительства разнородны, даже если предположить, что есть один соответствующий уровень правительства. Каждое из этих взятых отдельно заключений предполагают, что возможность установить «местное самоуправление» весьма проблематична. Собрав все эти мнения воедино, кажется, что идея «местного самоуправления» не может быть концептуально возрождена.

⁴ Существует прямая зависимость между знанием того, кто является потребителем программы РСБ и разработкой соответствующей методики, определяющей успех программы.

тому, что может или должно принять международное сообщество. Имели место случаи, когда запросы исполнителей были необоснованными и международное сообщество не должно было их принимать или когда они просили средства для проведения программы РСБ, при этом обладая всем необходимым. Также могут возникнуть ситуации, когда вышеупомянутые исполнители активно препятствуют активизации процесса реформирования, поскольку он угрожает их собственным интересам, делая нерешенным вопрос о возможностях и обязанностях международного сообщества.

Пятая и заключительная часть представляет несколько промежуточных проектов РСБ для иллюстрации методов, посредством которых местное самоуправление было и может быть введено в действие. Путем терпеливого и подробного анализа организационной культуры и ритма окружающей среды, основываясь на понимании того, что принятие местного самоуправления может обозначать отклонение от предшествующего планирования, авторы на основе предложенных примеров показывают, что проекты РСБ, согласованные с реальностью, могут привести к положительным результатам. Были приведены обоснования совершенно различных типов процесса реформирования при наличии одного общего элемента: все предложенные проекты реформирования значительно более скромны, размеренны и заметно менее честолюбивы, по сравнению с первоначально задуманными. В одном случае проект был даже отклонен из-за расчетливой умеренности!

Потребители и исполнители: РСБ для кого?

У РСБ есть много различных возможных потребителей — отдельные или вместе взятые агентства безопасности, министерства исполнительной власти, региональные организации, международные доноры, находящаяся в сложных условиях общественность, персонал, задействованный в секторе безопасности, уязвимые демографические меньшинства, беженцы и внутренние вынужденные переселенцы, отдельные граждане и т.д. От чего существенно зависит РСБ, так это от того, кем является ее основной потребитель(ли). У каждого потребителя РСБ будут различные потребности и интересы, что предполагает создание различных программ РСБ, реализующих различные политические взгляды, различные стратегии и подходы. Каждый из перечисленных субъектов может быть правомерным потребителем, тем не менее, интересы международного донора, прежде всего, участвующего, например, в разрешении проблем терроризма или незаконного оборота наркотиков, могут не совпадать ни с интересами демократически избранного правительства развивающейся страны, ни с интересами соответствующей многонациональной региональной группы. Кто учтет пожелания родителей, живущих в изнуренных преступлениями окрестностях и стремящихся к надежности и безопасности для себя и своих детей? Потребности реформирования руководящего аппарата агентства безопасности, положение которого достаточно прочно, может не соответствовать ни потребностям прежнего освободительного движения на демографической основе, которое стремилось к территориальной автономии, ни потребностям правящей стороны. Таким примером может служить ситуация, когда то или иное агентство безопасности стремится удержать или закрепить контроль после неохотного согласия на мирное соглашение с политическими конкурентами.

Кого или что представляют из себя потребители(ль), в свою очередь, определяет исполнителя(ей) местного самоуправления, учитывая, что только первичный бенефициарий (или бенефициарии), во-первых, может идентифицировать и знать свои потребности

и интересы и, во-вторых, может решить была ли реформа успешной, зависела ли она от тех потребностей и интересов, которые были удовлетворены. Речь не идет об установлении непосредственных отношений между потребителем и исполнителем, хотя такие отношения могут возникать очень часто. Отношения между потребителем и исполнителем значительно усложняются, когда вторичные и промежуточные потребители РСБ включаются в уравнение, что неизбежно. Положение ухудшается, когда внимание обращается на учреждения-посредники (и их организационную динамику), которые определяют какие потребности и интересы бенефициария должны быть удовлетворены.

Сложность определения окончательного потребителя программы РСБ не опровергает потребность идентифицировать этого потребителя. Вызывает сожаление тот факт, что большинство обсуждений РСБ умалчивают, «для кого» разрабатываются программы РСБ⁵. Фактически, в литературе трудно найти убедительный анализ «для кого» предназначена РСБ, и, соответственно, отсутствуют разумные методы идентификации исполнителей местного самоуправления.

Еще более проблематичным оказывается существенное реальное расхождение между международными поставщиками РСБ и ее получателями в вопросе о том, кто может быть потребителем РСБ. ОЭСР/Комитет помощи в области развития недавно завершили исследование восприятия РСБ странами, не являющимися членами ОЭСР, и полученные результаты оказались весьма поучительными⁶. Исследование показало, что в большинстве стран-получателей РСБ воспринимается как «управляемый иностранными субъектами политический процесс»⁷. В большинстве этих случаев реформа оказывается более связанной с «распространением западных норм и методов для управления учреждениями безопасности»⁸ вопреки приоритетам местного населения, которые желают конкретных усовершенствований безопасности в «физическом смысле»⁹. Такие сведения не только подвергают сомнению приверженность международного сообщества понятию «местное самоуправление», но также предполагают, что, с точки зрения народа-получателя, окончательным потребителем РСБ являются граждане, которые живут и работают в районах и сообществах и настроены на конкретное реальное усовершенствование их физической безопасности. Если жители района должны быть потребителями РСБ, они также должны быть признаны, худо-бедно, одними из основных исполнителей местного самоуправления процесса реформирования сектора безопасности.

⁵ О том, что долгожданные изменения, наконец, назрели, свидетельствует публикация ДМР (*Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*, 2005г.), в которой заявлено, что «хорошее управление секторами безопасности и правосудия — основные 'услуги', которые ответственные государства должны предоставлять своим гражданам» (стр. 11). Несмотря на это заявление, ДМР колеблется между определением РСБ как программы правления и той, что направлена на улучшение физического благосостояния населения. Когда был предложен список целей РСБ, «безопасность как основное право бедных», например, оказалась только на третьем месте из восьми.

⁶ OECD/DAC., *A Survey of Security System Reform and Donor Policy: Views from Non-OECD Countries*, Paris, 2004.

⁷ Там же, с. 3.

⁸ Там же, с. 11.

⁹ Там же, с. 12. Исследование также заключает, что текущий порядок действий РСБ и разработанных ею программ, несмотря на обратные теоретические утверждения, «не отражает местные потребности, приоритеты и обстоятельства», с. 4.

Местное самоуправление: несуществующая реальность политической риторики

Несмотря на трудности определения «для кого» разрабатывается и осуществляется РСБ, остается правдивым утверждение, что для успеха реформы инициативы РСБ должны принадлежать местному самоуправлению, и несомненной является основная значимость местного самоуправления для программы РСБ. Открытым для обсуждения остается, тем не менее, то, как программы реформирования могут вводить в действие понятие самоуправления значимым и эффективным путем. К сожалению, понятие «местное самоуправление» в том виде, как оно концептуализировано на сегодняшний день, является скорее инструментом ораторского искусства, нежели фактическим руководством для внедрения¹⁰. Критики также отмечают, что «самоуправление часто утверждается как в политических, так и в экономических процессах переходного периода, хотя его значение часто неясно и может оказывать скорее психологический, нежели политический эффект»¹¹.

Как в настоящее время поясняется в политической документации РСБ, рамочных и руководящих документах, существует, по крайней мере, шесть концептуальных и практических причин того, почему местное самоуправление не соответствует действительности. Во-первых, учитывая их разъяснение понятия «местное самоуправление» как призыва к «совместному процессу», в котором потребности «всех акционеров» «адресованы», сторонники политики РСБ допускают, что исполнители местного самоуправления будут имплицитно принимать процесс РСБ¹². Тем не менее, во многих случаях исполнители местного самоуправления, вероятнее всего, будут сопротивляться реформе, нежели приветствовать ее, поскольку именно они осуществляют руководство учреждениями, которые подвергаются изменениям¹³. Хотя преимущества изменений могут казаться бесспорными посторонним, руководители или сотрудники данного учреждения могут не воспринимать их таковыми. Местные исполнители в области вооруженных сил, полиции и других учреждений могут и зачастую расценивают изменения как прямой вызов их власти, средствам к существованию и деятельности¹⁴.

Во-вторых, порядок действий РСБ предполагает единодушные намерения, благотворительность и самоотверженность со стороны исполнителей местного самоуправления в надежде, что консенсус политических взглядов относительно будущего сектора безопасности может быть достигнут в измученных конфликтом, постконфликтных, по-

¹⁰ См.: Wilfried Schdrf, *African Security via Police, Justice, and Intelligence Reform*, In *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa*, in Chris Ferguson / Jeffrey Isima. Ed.), The Worldnet of the Help to Reform of Sector of Safety, 2004.

¹¹ Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Authority and State-Building*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹² См.: определение ОЭСР/Комитет помощи в области развития в *Security System Reform* (с. 13), «общее условие, посредством которого могут быть четко сформулированы и адресованы потребности и мнения всех акционеров».

¹³ 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.

¹⁴ Руководство федеральной полиции в Аргентине или различные военные государственные полицейские службы в Бразилии сопротивлялись и продолжают сопротивляться полицейской реформе.

раженных конфликтом и/или преступлениями и насилием странах¹⁵. Тот факт, что такой консенсус никогда не достигался в любой западной или демократической стране, не умаляет оптимизма, с которым его сторонники провозглашают свое утопическое видение. Точно так же может оказаться идеалистическим и непрактичным обращение к потребностям «всех акционеров», не принимая во внимание, что они могут прийти к «согласию» относительно настоящего или будущего значения РСБ, причем это могут оказаться акционеры, разделяющие антидемократические принципы¹⁶.

Глубоко политическая природа РСБ, ее роль в изменении и перераспределении существующего динамического равновесия сил, определении победителей и побежденных, также просто опускается в политических документах. Реформа «всегда будет оцениваться внутренними субъектами (гражданскими группами, политическими лидерами, управляющими [учреждениями сектора], внутренними и международными реформаторами) по тому, насколько она перераспределит контроль и власть в соответствии с критериями правосудия и эффективности»¹⁷. Это положение, действительно, может быть верным, если «контроль» над учреждениями сектора безопасности воспринимается как игра с нулевой суммой между конкурирующими интересами и/или как вопрос персонализированной политики. Воспринятая выгода для одной группы, стороны или личности неизбежно считалась бы потерей для любой другой¹⁸. В таких случаях возможность спроектировать «согласие» более чем иллюзорна.

В-третьих, политика РСБ предполагает, что официальные исполнители местного самоуправления действуют как хозяева среды безопасности. Главным обязательством является убеждение населения в искренности, долговечности и вероятной эффективности процесса РСБ. Этот процесс еще более сложен, если сектор безопасности долго ассоциировался с оккупацией и репрессиями, а неинституциональные и неформальные механизмы безопасности пускают сильные и эффективные корни как противопоставление официальному сектору безопасности. Неофициальные системы безопасности являются особенно крепкими в случаях, где инфраструктура официального сектора отсутствует, чрезвычайно слаба или слабо институционализована. В любом случае, существуют условия, в которых проходит РСБ, с их долгими историями и глубокими традициями для решения споров без обращения к официальным органам¹⁹. Инициативы в области реформирования, нацеленные на изменение равновесия сил между официальными

¹⁵ OECD/DAC, *Security System Reform*, (с. 12): «Принципы, стоящие за программами РСБ должны быть прозрачны и согласованы со всеми акционерами».

¹⁶ Это идеалистическое напряжение в порядке действий РСБ может произойти из-за понимания РСБ как, прежде всего, ряда политических рекомендаций, а не как политического предприятия; основные вопросы — кому принадлежит власть и как ею распоряжаются — были рассмотрены: Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, DCAF Occasional Paper 2005, p. 14.

¹⁷ 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.

¹⁸ В этом контексте интересно обратить внимание, что одной из имплицитных целей плана РДР является лишение приобремененной власти определенной группой исполнителей «местного самоуправления».

¹⁹ В Африке «80-90% всех споров в деревнях проходят через общепринятые судебные процессы» (Wilfried Schdrf, *African Security*, p. 62), и это свидетельствует о том, что существенные элементы африканского гражданского общества, вероятно, колебались бы в плане поддержания судебной ре-

и неофициальными секторами путем усиления полиции, вооруженных сил и/или системы суда, могут встретить активное сопротивление. Может наблюдаться гораздо больше желания изменить тех, кто обеспечивает безопасность, и совсем немного реального энтузиазма изменить существующее соотношение власти. Такое сопротивление может разрушить усилия реформы, независимо от самоуправления процесса посредством официальных «национальных» властей.

В-четвертых, текущий порядок действий РСБ игнорирует факт подтверждения необходимости изменений соответствующим опытом и поддержкой изменений в пределах существующих организаций и учреждений безопасности²⁰. Даже необходимость в официальном принятии реформ и, таким образом, реализации их как «местно самоуправляемых» руководством учреждений сектора безопасности и гражданскими политическими субъектами, анализирующими значимые изменения сквозь призму внутренне дифференцированной и неоднородной организации, — сложное и отнимающее много времени усилие, требующее понимания внутриорганизационной динамики, а именно «образца ценностных обязательств, неудовлетворенности интересов, зависимости от власти и возможности действовать», существующей в любом учреждении²¹.

Все эти интересы и зависимость от власти в пределах учреждения подразумевают существование ряда исполнителей местного самоуправления, многие из которых могут быть скрыты в самой организации, а другие могут конкурировать друг с другом. Идеалистическим и наивным окажется предположение, что каждого «исполнителя» в пределах учреждения сектора безопасности можно легко идентифицировать, не говоря уже о предположении относительно однородности интересов в пределах организации.

В-пятых, программа РСБ в недостаточной мере придает вес неофициальному совершенствованию учреждений сектора безопасности. Во многих случаях порядок действий РСБ, кажется, нацелен на фундаментальное культурное изменение ценностей и принципов, на основании которых формируются и реанимируются учреждения сектора безопасности. Эти изменения, на практике, весьма тяжело осуществимы, для их реализации

формы, независимо от того, насколько глубоко процесс будет «управляться» национальными правительствами, поскольку в любом случае такая реформа нарушит их захват власти. Бриньяр Лиа определяет подобные трудности, представшие перед палестинскими силами безопасности, как результат израильско-палестинских проблем после процесса в Осло в 1990-х. Поскольку структуры местного самоуправления принимали постепенную ответственность за безопасность территорий, переданных Палестинской автономии, они столкнулись с укоренившимися и поддерживаемыми сообществом неофициальными механизмами безопасности. Часто им приходилось работать с такими механизмами и пробовать кооптировать их, чтобы включить их в законные рамки (Brynjar Lia, *Building a Police Without a State*, Branch of the humanities, Oslo, 2003, p. 121–142).

²⁰ Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Authority and State-Building*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

²¹ Учреждения сектора безопасности во всем мире имеют тенденцию к консерватизму, сотрудничеству с истощенными организациями, не доверяющими инициативам реформы и сопротивляющимся изменениям, что существенно усложняет ситуацию в секторе безопасности. См.: 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 трех методов изменения управления представлена в работе: Anthony Mento, R. Jones, W. Dirmdorfer, "A Change Management Process: Grounded in both Theory and Practice", *Journal of Change Management*, Ed. №1, 2002, p. 45-59.

могут потребоваться годы²². В этом смысле реформа — не исключительно вопрос законов, правил, инструкций и официально установленных мер, а полное преобразование мышления и моделей поведения; принятие различных объяснений и принципов суждения; и, наконец, установление новых ценностей и привычек. Различия между секторами безопасности — являются ли они «демократичными и авторитарными... — будут найдены не в их организационных структурах — бюрократических по форме и функции ..., а в их неофициальных культурах, их обязательствах и формах принятия решений, поведении, которое отражает демократические нормы»²³.

Следовательно, не следует недооценивать существование и обоснование организационной неофициальной культуры (культур). Более того, в лучшем случае утверждение о наличии прямой взаимосвязи между неофициальной культурой организации и любой группой исполнителей местного самоуправления выглядит весьма проблематично.

В-шестых, даже если исполнители местного самоуправления могут быть легко определены, программа РСБ предполагает наличие у них организаторских способностей и возможности поддержать реформу. Трудность этого предположения в том, что процесс реформирования часто происходит в обстановке с недостаточно институционализированным сектором безопасности, если таковой вообще существует. Практически в любом случае РСБ, учреждения сектора недостаточно финансируются и плохо оснащены, не соответствуют ни одному из несметного количества брошенных вызовов, не говоря уже о способности провести системный процесс реформы самостоятельно и/или управлять им. Следует стремиться к созданию такого сектора безопасности, который функционирует согласно определенным административным правилам и инструкциям, основанным на четко изложенных законах, что он в достаточном количестве укомплектован подготовленным персоналом, способным вдохнуть жизнь в институциональную основу²⁴. Тем не менее, на современном этапе недостает не только квалифицированного персонала, способного осуществить рутинные операции, но также и человеческого капитала, необходимого для направления усилий реформы с целью разработать стратегическое видение в пределах очерченных бюджетных ограничений. Вопрос — как программа РСБ должна быть «местно самоуправляемой», если предполагаемые исполнители не обладают необходимыми навыками, — к которому должны все же обратиться сторонники политики РСБ.

Насаждение властных органов, а не местное самоуправление: сообщения из регионов

Заявление, что понимание политикой РСБ местного самоуправления кажется несоответствующим сложностям реальных ситуаций РСБ, также определено моделями, посредством которых внедряется РСБ. Хотя провозглашается, что при внедрении следует придерживаться принципа местного самоуправления, как указывает недавнее исследование ОЭСР/Комитета помощи в области развития, практики РСБ часто обращают не-

²² Otwin Marenin, "United States Police Assistance to Emerging Democracies", *Protection and Society*, № 8, 1996, p. 154.

²³ Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems*, p. 64.

²⁴ Andrew 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.

много внимания на политические предписания²⁵. Такой подход и его результаты, тем не менее, кажутся ненадежными, высокомерными и слабо закрепленными в действительности в качестве политических предписаний, которые справедливо критикуются и игнорируются исполнителями.

Признавая, что руководящие принципы политики могут не соответствовать действительности, и даже противоречить ей. Региональные исполнители остаются верны своим идеям, а международные субъекты сектора безопасности слишком часто обходят и игнорируют представителей местного самоуправления, пытаясь навязать странам-получателям структуру сектора безопасности. К сожалению, этот тип реформирования часто вредит структуре официального сектора безопасности государства-получателя, что основывается на понимании правления и государственной службы страны-исполнителя, а не на фактах истории, культуры, традиций, деятельности и финансов страны, чей сектор реформируется²⁶. В попытке создать или переформулировать prerogatives официальных систем безопасности, подобные системам своих стран, исполнители слишком часто пренебрегают и/или игнорируют существующие официальные и неофициальные структуры и методы, посредством которых обеспечиваются порядок и безопасность. Часто исполнители даже уничтожают существующие структуры, не заменяя их функциональными эквивалентами, таким образом, ухудшая состояние сектора безопасности и систему правопорядка²⁷. Каждая неудачная попытка исполнителей в области примирения, понимания и введения в действие своих структур и систем безопасности представителями местного самоуправления, основанная на понимании международного сообщества этого процесса, приводит к неустойчивому — практически и материально — сектору безопасности.

Понятно, что международные модели внедрения часто построены на различных хитросплетениях, имеющих целью вовлечь представителей местного самоуправления. В конце концов, может, и не было бы никакой потребности в международном вмешательстве, если бы представители местного самоуправления действовали бы эффективно, активно в общественном плане и руководствовались принципом права. Усиливает скептицизм со стороны международного сообщества и тот факт, что значительная часть

²⁵ См.: ОЭСР/ Комитет помощи в области развития, *A Survey of Security System Reform*: «Очень немного стран имеют комплексные программы РСБ, которые соответствуют политическому определению ОЭСР — Комитета помощи в области развития ... Реформами редко управляет всеобъемлющая стратегическая структура, построенная на основе всестороннего и объединяющего понятия общественной безопасности или практически связанная с более широким правительственным планированием и бюджетными процессами с целью способствовать усилению управления» (стр. 6). Учитывая факт несовпадения плана с политическими заявлениями, вопрос о соответствии реальности политических предписаний РСБ кажется открытым и спорным.

²⁶ В Белизе, например, международным сообществом был рекомендован и продвинут многолетний стратегический план для полицейской службы, где понятие статистически обоснованной случайной выборки обозначало «открыть телефонную книгу и выбрать на странице фамилии». Австралийские усилия по реструктурированию полицейских служб Соломоновых островов явились еще одним показательным примером.

²⁷ Например, так было в Боснии и Герцеговине в течение первых лет вмешательства, когда международное сообщество, искренне желая восстановить полицейские службы страны, проигнорировало оставшиеся в Боснии полицейские учебные заведения, таким образом, отсрочив возможность реальной реформы на многие годы. Намного более серьезная ситуация сложилась в Ираке, когда Соединенные Штаты расформировали иракскую армию, ускоряя существенное ухудшение в секторе безопасности.

таких представителей местного самоуправления может придерживаться принципов, кажущихся антидемократическими. Неудачи представителей местного самоуправления ускоряют международное вмешательство. От исполнителей сектора безопасности требуется существенная изобретательность, адекватная оценка политической ситуации и знание принципов развития, что позволит им в некоторых вопросах рассчитывать на поддержку тех же представителей местного самоуправления, которые стали причиной начальной проблемы. Учитывая, что исполнители сектора безопасности являются, в основном, квалифицированными специалистами в сфере своей деятельности, маловероятно, что они обладают необходимыми способностями, связанными со сферой политики и развития. К тому же, чрезвычайно трудно идентифицировать представителей местного самоуправления, даже если исполнители обладают необходимыми языковыми, культурными, управленческими и организационными навыками, — чего практически всегда недостает персоналу, осуществляющему большинство проектов РСБ. Наконец, поскольку исполнители оказываются в условиях нестабильных ситуаций без соответствующего политического управления, не удивительно, что они в своей деятельности обращаются к хорошо знакомым методам, системам и привычкам их родных стран.

Есть другие значимые причины, почему исполнители часто выбрасывают за борт понятие «местное самоуправление». Его принятие может обозначать медлительность, колебания и эпизодичный характер внедрения РСБ. К тому же, принятие этого концепта может подвергать риску продвижение РСБ или препятствовать другим проводящимся инициативам по поддержанию мира, если учитывать возможное взаимодействие между безопасностью/общественным порядком, с одной стороны, и устойчивым развитием и демократизацией — с другой. Наконец, принятие строгих мер местного самоуправления могло бы также подразумевать, что странам-донорам придется серьезно пересмотреть их порядок действий, временные графики и механизмы финансирования, поскольку первые признаки жизнеспособности реформы проявились бы спустя семь или более лет, вместо двух или трех (общепринятые крайние сроки для достижения результативности помощи международных доноров). По всем этим причинам от исполнителей РСБ требуют выдавать «результаты», которые были бы недостижимыми в суровых условиях местного самоуправления.

Именно поэтому, при внедрении программы РСБ постоянно ограничивают или обходят представителей местного самоуправления. Некоторые мандаты по поддержанию мира, по-видимому, создали законные основания для игнорирования представителей местного самоуправления. Действительно, недавние попытки по оказанию помощи международному сообществу в поддержании мира и становлении механизмов планирования РСБ были обусловлены ограниченными мандатами, которые, в свою очередь, ограничивали возможности приложения имеющихся «усилий» для реализации РСБ. Слабые результаты большинства РСБ первого поколения часто объяснялись присутствием в учреждениях «местных и национальных субъектов», загоняющих в угол более широкие процессы РСБ, которые объявлялись и проводились от их имени. Также часто заявлялось, что «местные актеры» не проявляют необходимой глубины и силы «политического желания»²⁸. В результате устоялось мнение, что для осуществления твердых реформ международные и региональные организации должны обладать поли-

²⁸ Кажется, имеет место факт смешения понятий «политическое желание» и «местное самоуправление», хотя этот вопрос не затрагивается в данном исследовании.

тической способностью продвигать изменения, принуждать и/или внедрять реформы, независимо от пожеланий представителей местного самоуправления. Апогеем достижений международной власти стало создание переходных правительств в Косово и Восточном Тиморе, которые были уполномочены создавать местные учреждения сектора безопасности и структуры без существенной помощи каких-либо местных субъектов, равно как и без их участия.

Хотя такие операции по поддержанию мира кажутся маловероятными в ближайшем будущем, существуют другие случаи, когда международные организации обладали широкими полномочиями для создания или изменения сектора безопасности²⁹. Ярким примером является офис Верховного представителя в Боснии и Герцеговине. Там представители международного сообщества обладают возможностью принимать решения, например, такие, как снятие с должности министров внутренних дел или понижение в звании полицейских служащих, редактирование кодекса криминального судопроизводства, внедрение новых правоохранительных органов (например, пограничной полиции) и создание новых уровней исполнительного контроля кантональных полицейских органов — независимо от желаний представителей местного самоуправления. Такие же примеры дают ситуации проведения миссий в области реформирования полицейских структур под руководством Австралии на Соломоновых Островах и в Папуа Новой Гвинее. Результаты деятельности этих миссий стали ощутимы после того, как офицерам международной полиции были переданы исполнительная власть и соответствующие средства для осуществления преобразований и реструктурирования государственных служб правопорядка.

Менее очевидный, но существенный пример представляет собой сообщество международных консультантов, проводящих оценивание, планирование и далее — внедрение программы РСБ от имени международных и региональных организаций, не говоря уже о странах-донорах. В выводах этих экспертов часто не учитываются потребности и пожелания представителей местного самоуправления. Консультанты могут даже использовать с выгодой политический капитал своих казначеев и оказывать давление на нацию-получателя по принятию программы реформирования, несмотря на активное или пассивное противодействие со стороны представителей местного самоуправления³⁰. Таким образом, вполне обычна ситуация, когда рабочие группы РСБ, предназначенные регулировать процесс реформирования, состоят из представителей международных доноров и организаций, но не имеют даже единственного представителя местного самоуправления. Часто такие рабочие группы организуются во имя международной координации.

Поэтому кажется, что история РСБ подтверждает широко распространенное мнение среди региональных исполнителей о том, что для продвижения вперед и закладывания основ процесса РСБ необходимо и/или удобно обходить представителей местного самоуправления. Тем не менее, возникает вопрос: создает ли этот метод внедрения

²⁹ Само существование операций по поддержанию мира часто поощряет их стремление присваивать себе исключительное право власти, даже когда служащие предлогом мандаты не предоставляют им таких привилегий.

³⁰ Один из недавних примеров, когда заместитель Министра внутренних дел одной из стран Центральной Америки жаловался, что министерский отдел планирования докладывает не в Министерство, а политическим советникам главного международного донора.

устойчивые учреждения, не говоря уже об их эффективности и уважении прав. Ответом на этот вопрос, чаще всего, является «нет»³¹.

Существует множество причин, почему страны-получатели часто неспособны выдержать инициативы РСБ. К первоочередным причинам следует отнести финансовые факторы, обуславливающие нежизнеспособность усилий РСБ, тесно сопровождаемые нехваткой организаторской и технической способности принять предложенную и внедряемую реформу. Сложно предположить, сколько стран-реципиентов смогут удержать в дееспособном состоянии различные элементы своих преобразованных служб — судебные лаборатории, криминальную картографию на основе системы GPS, офисы омбудсменов, бесплатную или недорогую правовую помощь и т.д. — после того, как однажды будет перекрыт кран международного финансирования. Одинаково трудно понять, как страна может успешно выдержать определенные институциональные реформы — учреждение процессов карьерного роста, криминальные статистические базы данных или системы поощрения и оценки, например, когда не хватает основных управленческих навыков, необходимых для использования системы и не предлагается никакая международная поддержка для развития или укрепления таких возможностей³².

В этой связи возникает еще один вопрос: не создает ли внедрение международных решений РСБ и обход представителей местного самоуправления «потемкинские деревни» — секторы безопасности, которые могут казаться крепкими и эффективными, но, фактически, окажутся внешней стороной изменчивой природы³³. Это беспокойство отражается в печальном повторении, которое часто слышалось в утверждении регионального персонала — «как только мы уйдем, все начнется сначала». В Сьерра-Леоне беспокойство выражалось относительно того, разрушится ли сектор безопасности, часто объявляемый одним из самых успешных примеров РСБ, после прекращения между-

31 Хотя есть известные исключения, отчет РСБ об устойчивости не является положительным. Этот факт подтверждает ряд примеров. Так, например, после нескольких лет воссоздания полицейских служб в Боснии, Косово и Восточном Тиморе, одним из первых результатов стала потребность сократить количество полицейских офицеров, потому что общественные бюджеты не могли выдержать содержание многочисленного полицейского состава. Во многих случаях оборудование, предоставленное этим странам двусторонними донорами не используется и является непригодным из-за нехватки фондов и/или средств для его обслуживания. В Косово, например, пришлось спасать посредством эвакуации собак, предоставленных для кинологической службы, потому что правительство вынесло на обсуждение вопрос об их «ликвидации», потому что не было средств для размещения и питания собак. Недавно сообщили, что в Демократической республике Конго электронное видеооборудование последнего поколения устанавливается в полицейских учебных центрах. В Гондурасе ряд обучающих программ, инициированных испанским правительством, не привел ни к каким результатам, потому что полиция не имела оборудования, необходимого для обучения. Эти данные получены в результате Интервью с членами персонала Департамента ДРКО и ПРООН (март, 2003, апрель, 2004).

32 Такая нестабильность обуславливает проблемный вопрос: в первую очередь, были и являются ли реальными ожидания международного сообщества относительно своих возможных достижений. Самым очевидным предметом гордости международного сообщества в операциях по поддержанию мира является предположение, что системное «верховенство права» может быть восстановлено из пепла войны менее, чем через 3-5 лет.

33 Неспособность полиции подавить восстания после установления независимости в Восточном Тиморе, свидетельствует о создании подбоя полицейской службы, без соответствующего содержания.

народной помощи³⁴. То же самое касается и вмешательства на Соломоновых Островах³⁵. В результате, международное сообщество остается дольше и дольше, часто его пребыванию не видно конца. Спустя десять лет после Дейтонского мирного соглашения, здание боснийского сектора безопасности продолжает поддерживаться и внедряться ОВП и ЕС³⁶. Восемь лет международной полицейской помощи в Гватемале не привели, фактически, к ощутимым результатам, а в Восточном Тиморе официальные структуры сектора безопасности систематически разрушаются действиями нового независимого правительства частично потому, что они почти полностью отстранены от участия в решениях относительно развития и формирования полиции и служб безопасности³⁷. То же самое касается Косово — шесть лет после Резолюции ООН 1244, где появляются первые намеки на создание Министерства внутренних дел, и, в результате, — отсутствие реализации этого замысла, несмотря на факт, что исполнительная полицейская власть находится в процессе передачи³⁸.

Когда местное самоуправление становится проблематичным

В то же время, существует совершенно другая сторона вопроса. Хотя навязывание международных средств РСБ без должного внимания к мнениям представителей «местного самоуправления» несостоятельно и его результаты нежизнеспособны, возникает также абсолютно противоположная проблема, когда способности, планы, намерения и цели исполнителей местного самоуправления оказываются неприемлемыми для международных доноров³⁹. Не следует считать, что, если исполнитель местного самоуправления выказывает желание и/или требует особой формы помощи, то такая поддержка является подходящей для осуществления в определенной ситуации. Одним из первых запросов многих исполнителей местного самоуправления является обеспечение новым оборудованием — от транспортных средств для полиции до компьютерных систем для судов, от одноразового тренинга до заграничных путешествий по принципу «посмотреть-и-набраться-опыта», осуществление чего может иметь небольшую практическую ценность и вряд ли даст существенные материальные результаты. История программ обучения уголовного судопроизводства переполнена запросами о помощи, которые не

³⁴ См.: Международная Кризисная Группа, *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.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ Edward Rees, *Under Pressure- Falintil: Forças De Defesa De Timor Leste Three Decades of Defence Force Development in Timor-Leste 1974-2004*, DCAF, 2004.

³⁸ См. статью Эдуарда Риза в этом издании.

³⁹ Международная кризисная группа подняла вопрос относительно определенных видов финансовой деятельности в Западной Африке, см.: МКГ, *Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States*.

стоило бы принимать во внимание⁴⁰. Если такие запросы не касаются систематических организаторских процессов реформы, а необходимые бюджеты обслуживания существуют, в большинстве случаев такие требования лучше не удовлетворять.

Два недавних запроса от властей Либерии и Судана подтверждают тот факт, что не все планы исполнителей местного самоуправления разумны и должны приниматься международным сообществом, хотя, к сожалению, в этих двух случаях запросы были удовлетворены. Соглашения Аккры, принесшие Либерии некое подобие стабильности, разрешили создание армии численностью в 4000 человек. Хотя, возможно, нет существенной надобности в Либерийских вооруженных силах, учитывая, что в стране именно этот сектор обременен особенно страшным историческим наследием. Фактически, восстановление армии может более быть нацелено на поиск должностей для членов различных политических фракций Либерии и к оказываемому — более чем где-либо — политическому давлению. Несмотря на сопротивление Миссии ООН в Либерии (МООНЛ — UNMIL), настаивающей, что есть много других важных приоритетов и потребностей, и считающей деятельность многих африканских армий «бездействием с игрой в карты и продумыванием удачных ходов», Либерийская армия формируется ценой 35 млн. долларов за три года⁴¹.

Действия, предпринимаемые в Либерии, вполне могут повториться в Судане, только еще большей ценой. В настоящее время организовывается призыв к финансированию в поддержку создания объединенной суданской армии, которая включит и объединит ряд преобладающих северных групп войск с группами южных повстанцев. Опять-таки, решение исполнителей местного самоуправления, которые договаривались о сроках мирных соглашений, может иметь отношение к их желанию удержать политическое влияние и рычаги управления посредством контроля «людей с оружием», что укрепляет веру в национальные вооруженные силы как общественное благо для Судана⁴².

В Восточном Тиморе запрос исполнителей местного самоуправления о помощи РСБ был отклонен. В 2003 году, после беспорядков в тюрьме, в результате которых сбежали многие заключенные, Министерство юстиции попросило ПРООН оказать помощь в строительстве новой тюрьмы в нескольких милях от столицы, Дили. Для оценки запроса группа специалистов ПРООН посетила Восточный Тимор, и, по результатам, единодуш-

40 Например, в Гватемале, из сотен — если не тысяч — сотрудников полиции, «обучаемых» для проведения криминальных расследований, меньше 15 остаются на должностях, где результаты их обучения могут быть применены на практике. Из более 145 инструкторов, «обученных» правоохранительной деятельности средствами общины, в настоящее время ни один не работает по специальности в Полицейской академии Гватемалы.

41 Заявление, сделанное Жаком Полем Клейном, специальным представителем Генерального секретаря, МООНЛ, 5 ноября 2003 г.

42 Вышеупомянутое обсуждение поднимает другой вопрос, не затрагиваемый в этой работе, но необходимый для любого пересмотра прежней политики РСБ: являются ли вооруженные силы неоспоримым компонентом всех секторов безопасности? В настоящее время вооруженные силы занимают центральную позицию в секторе безопасности. Тем не менее, в мире, в котором уменьшается количество межгосударственных войн, а роль национальных армий (например, в Африке) оказывается общеизвестно вредной для национального мира и развития, народ может иметь больше серьезных оснований для отказа от постоянной армии, нежели страна для существования вооруженных сил. Учитывая ограниченные финансовые средства, логически вытекает вопрос о том, может ли хорошо обученная и управляемая национальная полицейская служба — с соответствующими пограничными и таможенными подразделениями — послужить жизнеспособной заменой в вопросах установления суверенитета и государственности?

но было принято решение об отказе в международной помощи новому строительству. Причин для отклонения запроса было много, среди них: бюджетные затраты для построения и содержания новой тюрьмы, непомерно высокие расходы по транспортировке военнопленных в суд, отсутствие возможности семей заключенных приезжать в предложенный для расположения новой тюрьмы район и ухудшение социального обеспечения военнопленных (не говоря уже о правовом представительстве) из-за удаленности новой тюрьмы от Дили. Вместо этого команда криминальных экспертов порекомендовала отремонтировать существующую тюрьму в Дили, тем более, что она не использовалась полностью, усилить обеспечение безопасности тюрьмы и улучшить социальное обеспечение заключенных, — все это потребует значительно меньших затрат, чем строительство новой тюрьмы. Эти рекомендации были политически неприятны для Министерства юстиции⁴³.

Намного сложнее видится проблема, когда исполнители местного самоуправления оказываются не в состоянии следовать курсу программы РСБ. Кроме выше обсуждаемых вопросов об организаторской компетентности, возникают ситуации, когда система уголовного судопроизводства оказывается настолько дисфункциональной и коррумпированной, что уровень безнаказанности превышает 95% выявленных преступлений. Чтобы отреагировать на такие ситуации, существует много возможных сценариев реформы, одним из которых является назначение международных исполнителей в систему соответствующих должностей. Этим иностранным исполнителям можно разрешить провести высококлассные расследования некоторых дел, — таких как обвинение в должностном преступлении, взяточничестве и нарушениях основных прав человека. Такая узурпация местного самоуправления может преуспеть в реформе «запуска от внешнего источника» и, таким образом, оказаться действенной достаточно долгое время, с предупреждением, что иностранные исполнители будут занимать должности ограниченное время и, выполняя соответствующие должностные обязанности, будут консультировать своих национальных коллег.

Еще больше беспокойства вызывает ситуация, когда до начала программы РСБ между национальными политическими лидерами и партиями, частным предпринимательством и преступными организациями существовали мощные антидемократические союзы. Такого рода товарищества случаются часто и диаметрально противоположны попыткам воссоздания и/или укрепления учреждений уголовного судопроизводства. Они оказывают сильное злокачественное тайное воздействие, укрепляющее прежние гражданские противостояния. В таких случаях учреждения, придерживающиеся твердого режима верховенства права, угрожают разрушить способность этих товариществ управлять или осуществлять контроль⁴⁴. Последствия таких трехсторонних союзов еще более проблематичны для РСБ, если они обладают существенной общественной поддержкой, которая была оказана в ходе формальных избирательных процессов, свободно формирующимися гражданскими общественными организациями. Трудно определить, как в таких условиях начать программу РСБ и какие стратегии выбрать, когда

⁴³ Доклад Миссии ПРООН за 2001–2002 гг.

⁴⁴ См.: Graham Day, Christopher Freeman, *Operationalising the Responsibility to Protect: Proposals for Leadership through a Policekeeping Approach*, p. 3. Следует также отметить, что такой порочный союз характерен не только для постконфликтных ситуаций. Об особенностях обсуждения такого союза в Южной Африке, см.: Peter Gastrow (Ed.), *Penetrating State and Business: Organized Crime in Southern Africa Volumes One and Two*, Institute for Security Studies, 2003.

представители такого трехстороннего альянса занимают основные должности. Тем не менее, методы противостояния такой проблеме должны непосредственно обсуждаться на политическом форуме.

Примеры промежуточной и умеренной реформы РСБ

Как оказалось, ни обход, ни игнорирование местного самоуправления, ни предоставление свободы действий его исполнителям были ненадежным средством для проведения устойчивой и эффективной РСБ. Может быть, стоит договориться о компромиссе, дающем привилегию местному знанию, традициям и возможностям, и только в случае необходимости, смягчающимся международным посредничеством. Процесс промежуточной реформы является более реалистичным; от него будет ожидать меньше достижений, но в то же время он приведет к более ощутимым результатам, в значительной степени отражающим организацию, подвергающуюся реформированию, и политическую/культурную среду, в которой реформа проводится.

В литературе мало примеров относительно успешных программ РСБ частично потому, что для аналитика аутопсия неудачи более информативна, чем диагностирование успеха. Особенно, если этот аналитик обладает небольшим «практическим» опытом и еще меньше понимает специфику местной обстановки. Понимание запутанности и динамики самоуправления, как правило, также акцентируется на фоне примеров вопиющих ошибок и оплошностей. Чтобы понять сложность процесса РСБ, следует выбрать из множества нужное, ведь зачастую понятие «самоуправление» путают с трудно определяемым понятием «необходимого политического желания». К тому же, пока масштабная программа может характеризоваться отсутствием местного самоуправления, элементы практического опыта часто могут быть обнаружены в концепции «отдельных проектов» в рамках более масштабных программ. Наконец, сторонники успешного внедрения стараются не записывать свое мнение, «что они сделали и как», таким образом, позволяя потеряться реальным случаям местного самоуправления, если они не были высказаны устно. Следовательно, данная работа предлагает три таких необъявленных или затененных «проекта в рамках программ» РСБ (два действующих и один предложенный), чтобы на примерах продемонстрировать, как может быть использовано местное самоуправление для получения ощутимых положительных результатов⁴⁵.

Случай успешного развертывания местного самоуправления произошел в Боснии и Герцеговине в связи с созданием многоэтнической полицейской службы Брчко с 1998 года до середины 1999. Была создана отраслевая комиссия, на которой все три этнические группы — сербы, хорваты и боснийцы — были представлены одним или несколькими старшими полицейскими должностными лицами. Ни одна этническая группа не могла забаллотировать две другие. Также присутствовали международные представители, обладающие правом вето на решения комиссии, но они не могли принимать решения независимо от согласия представителей, по крайней мере, одной этнической группы. Начиная с отраслевых проблем, комиссия долго развивалась, чтобы стать механизмом, посредством которого конкурирующие этнические стороны могли создать до-

⁴⁵ Конечно, есть еще много положительных примеров. Но приведенные здесь были отобраны из-за их географического разнообразия. Во всех случаях механизмы местного самоуправления и их взаимоотношения с международным вмешательством несхожи, и, наконец, предпринятая или предложенная реформа имела абсолютно разные уровни интенсивности.

верие, преобразовывая полицейскую службу в действительно многоэтническое агентство, узнавая, как осуществлять организаторский контроль над всеми стратегическими и эксплуатационными проблемами полицейской деятельности.

Успех этой модели местного самоуправления был подтвержден, когда должны были быть отстранены два сербских старших полицейских должностных лица по причине нарушения кодекса поведения полицейского. Первый сербский начальник полиции обвинялся в причастности к краже автомобилей, когда у него в ходе операции по внедрению агента были найдены меченые деньги. Когда было принято решение временно отстранить его и отослать дело на расследование, начальник полицейской службы Брчко, тоже серб, проголосовал «за» и участвовал в выборе нового начальника полиции с сербской стороны. Однако в то же время было обнаружено, что в ночь операции по внедрению агента, начальник полицейской службы пытался скрыть причастность своего этнического коллеги. В течение следующих нескольких недель было получено больше доказательств его должностного преступления, и он также был временно отстранен, на сей раз с согласия нового сербского начальника полиции. Эти два отстранения были приняты местным населением, несмотря на то, что в зоне ответственности этих начальников полиции сербы составляли 80% местного населения⁴⁶.

Ни разу за это время или впоследствии в Брчко не наблюдалось случаев гражданских беспорядков. Ни разу не оказывалось малейшего давления на полицию при проведении рутинных полицейских операций или в ходе длительного стратегического развития полиции. Даже наоборот, отстранение двух сербских должностных лиц позволило полицейской службе выполнять свои действия более эффективно, быстро достигался консенсус между всеми заинтересованными сторонами в том, кто будет новым сербским начальником полицейской службы Брчко. Следует отметить, что международные представители в комиссии, будучи активными ее участниками, никогда не захватывали контроль над процессом, выступая, прежде всего, в роли посредников. Оценивая этот период, можно заключить, что он был основным в создании в Боснии первых и до сих пор действительно независимых и полицейских служб.

В отличие от Брчко, вопрос о самоуправлении в Белизе имел абсолютно другой статус. В 2004 году в рамках ПРООН был проведен обзор полицейской деятельности, в ходе которого были опрошены много людей и организаций, задействованных в секторе безопасности: старшие должностные лица полиции, промежуточные полицейские руководители, патрульные офицеры, исполнители, представители гражданских общественных организаций и религиозные лидеры. Исследование показало, что, несмотря на три международных полицейские программы помощи различных степеней интенсивности, проведенные за последние семь лет, деятельность полиции Белиза была абсолютно неэффективной⁴⁷. Одним из первых результатов во время опроса ПРООН было, соглас-

⁴⁶ Нужно отметить, что в это время кантональная полиция Федерации и полиция Республики Сербской не были просто фактически разделены, каждая этническая группа имела свою собственную полицейскую службу, но эти службы не могли договориться друг с другом, чтобы провести какие-либо совместные операции.

⁴⁷ Хотя трудно установить надежность криминальной статистики в Белизе, но оказалось, что по факту 95 изнасилований, произошедших в 2001 и 2002 гг., никто не был признан виновным за инкриминируемое преступление. Только одно расследование убийства, по сообщениям, закончилось обвинительным приговором за те два года, а общее количество приговоров за кражу и воровство составили только 5,1 % и 3,8 % соответственно.

но мнению исполнителей, то, что неэффективность деятельности полиции была частично результатом неспособности большого количества полицейских составить грамотный полицейский рапорт, что обуславливало отсутствие какой-либо ценности такого рапорта. Представители гражданских общественных организаций согласились с бессмысленностью рапортов о преступлениях, принимая во внимание, что многие полицейские не могут записать последовательное изложение фактов свидетелем. Слушая, о чем свидетельствовали представители местного самоуправления, ПРООН была предложена программа повышения грамотности как основной блок инициативы полицейской реформы.

Одновременно возник ряд организационных проблем в полицейских структурах: отношения между рангами, крайнее напряжение в полицейской деятельности в Белизе, снижение темпов ее развития в среднем более чем на 9 % за последние три года. В течение семи лет был сменен почти весь личный состав полицейской службы Белиза, таким образом, делая бесполезными большинство программ обучения. Хотя проблема была известна и трудноразрешима в течение долгого времени, расследование показало, что никто не исследовал ее причин, не говоря уже о попытке осмыслить. Следовательно, ПРООН рекомендовала наряду с инициированием программ по повышению грамотности немедленно обратиться к проблеме снижения темпов реформирования полицейских служб. К сожалению, полицейское руководство Белиза, привыкшее к международной помощи: поставке оборудования, транспортных средств и обеспечению судебных возможностей, — отклонило подход ПРООН, несмотря на то, что говорили представители нижних уровней самоуправления.

Одна из классических проблем в РСБ состоит в воссоздании служб правоохранительных органов в обществе, где укоренилось недоверие к полиции и уже существует неофициальная узаконенная и «местно самоуправляемая» структура. Создатели новой полиции для Бугенвила решили работать с «местно самоуправляемыми» структурами, а не пытаться вытеснить их в ходе воссоздания полиции. Результат — система финансово устойчивой полицейской деятельности, связующая неофициальное с официальным и воспринимающаяся как эффективная и легитимная⁴⁸.

Во время конфликта в Папуа-Новой Гвинее, в центре которого стоял вопрос о статусе острова (1989-2000), незаконность, неэффективность и проблема в определении направления развития официального сектора безопасности заставили бугенвильцев с возросшим предпочтением отнестись к неофициальным системам и обычным формам правосудия⁴⁹. На уровне деревни руководители определяют направления полицейской деятельности; некоторые из самых тяжких дел, находящиеся вне их полномочий, выносятся на суд деревни — более законную и быструю систему уголовного судопроизводства, хоть и неофициальную.

Мирное соглашение 2000 года обеспечило широкомасштабную автономию для острова, включая полицейскую деятельность. Вместо того, чтобы отбросить неофициальную систему, международные доноры — в основном, Австралия и Новая Зеландия — признали методы неофициального правосудия и создали вокруг них официальные эле-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

менты новой полиции. Главный элемент процесса должен был заменить уже работающую полицию «вспомогательной полицией сообщества», уполномочивая ее свободой действий, чтобы проводить расследование каждодневных преступлений и передавать дела на рассмотрение, при необходимости, судам деревень⁵⁰. Если дело окажется довольно серьезным, то оно должно быть передано на доследование в недавно созданную полицию Бугенвиля, дислоцирующуюся в городах острова.

Эта гибридная система обладает очевидной ценностью. Она «местно самоуправляема» и формализует уже существующую форму законного и принятого неофициального правосудия. Подобный подход является политически здравым, поскольку быстро расширяет географическую и институциональную досягаемость новой полиции, кроме того, подобная система не требует денег для инфраструктуры и зарплат, что повлекло бы за собой создание полностью официального сектора.

Заключение

Наше исследование мы начали с рассмотрения парадокса РСБ: потребность обеспечить «местную самоуправляемость» реформы в сочетании с пониманием необходимости вмешательства международного сообщества, зачастую вызванного действиями одних и тех же исполнителей «местного самоуправления». Дилемма состоит в том, как сопроводить процесс, включающий «местное самоуправление», но не позволить международным субъектам или скомпрометированным исполнителям «местного самоуправления» диктовать выбор планирования. К сожалению, ответственными за осуществление реформирования сектора безопасности политическим руководством РСБ определяются исполнители местного самоуправления, которые рассматриваются в идеалистическом, аполитичном свете, что не соответствует действительности. Поэтому неудивительно, что политические предписания так грубо игнорируются исполнителями на местах. Хотя практики могут скрыть свои программы в риторике «местного самоуправления», слишком часто внедряемые ими программы РСБ, в действительности, оказываются навязанными. Программы РСБ, навязывающие решение в обход представителей местного самоуправления, редко способствуют созданию эффективного, устойчивого и уважающего права сектора безопасности (или даже его элементов).

Учитывая очевидную неудачу текущей политики и практики РСБ в обращении к вопросам местного самоуправления — «гордиеву узлу» политики безопасности, кажется необходимым переосмыслить сложившийся парадокс. С одной стороны, политическим сторонникам, возможно, придется согласиться с меньшим, но более эффективным, объемом реформирования. С другой стороны, заниженные амбиции могут привести к увеличению сроков реформирования. Исполнителям также, возможно, придется уменьшить свои ожидания, сосредоточиться на решении вопросов более практических и допустимых, а не оптимально желаемых, создавая реальные временные графики и смягчая темп реформы.

Приведенные в данной работе примеры реформирования РСБ, в которых идея самоуправления привела к положительным результатам, наводят на мысль, что самые полезные источники знания о переформулировке политики могут и должны находиться на микроуровне. Этот микроуровень принадлежит местным специалистам и представи-

⁵⁰ Каждому офицеру вспомогательной полиции сообщества ежемесячно платят за службу 60 кина (приблизительно 20 \$).

телям местного самоуправления. Отходя от тенденции рассматривать программы как некую совокупность, возможно, потребуется более глубокое исследование обособленных проектов и принятых ими подходов. Представленные небольшие описания подсказывают, что проекты РСБ могут дать результаты, если терпеливый и подробный анализ учреждений-реципиентов и обстановки совмещается с готовностью постоянно переосмысливать и перекраивать планы. Представленные подходы могут показаться более скромными в поставленных целях и осмотрительными в амбициях, но они имеют больше шансов укрепить внутренние связи в учреждениях сектора безопасности, использовать общественную поддержку и, таким образом, достичь действительного и жизнеспособного местного самоуправления для тех, кому была предназначена РСБ.

Правосудие переходного периода в постконфликтных обществах: подходы к примирению

Эйрин Мобекк

1. Правосудие переходного периода и устойчивый мир

Проблема правосудия переходного периода в постконфликтном обществе за последние годы стала еще более важной. Во многих случаях, когда имело место внешнее вмешательство, прилагались некие усилия для установления различных форм правосудия переходного периода. При проведении операций по поддержанию мира и во время постконфликтного восстановления, международное сообщество начнет помогать и обеспечивать правосудие переходного периода там, где уже существуют некоторые формы механизмов правосудия, а также там, где такие механизмы отсутствуют. Такие механизмы правосудия в переходный период являются основным компонентом стабильности и устойчивого мира.

Механизмы правосудия переходного периода рассматривают преступления, совершенные во время конфликта, на стадии, когда общество находится в фазе перехода от конфликтующего к демократическому и мирному. У правительств переходного периода и международного сообщества есть множество доступных вариантов помощи в ситуации с такими преступлениями — не только дихотомия *наказать-или-простить*, но и главная составная этих процессов — местное самоуправление.

Механизмы правосудия переходного периода могут принимать многие формы. Наиболее заметными являются Международный криминальный суд, международные трибуналы, специальные суды, комиссии правды, местные суды и традиционные методы правосудия. В данной работе будут рассмотрены три последние формы: комиссии правды, местные суды и традиционные методы правосудия. Проблемы международного криминального суда, международных трибуналов и специальных судов по прошлым преступлениям рассматриваться не будут, потому что они имеют тенденцию отдаляться от местного самоуправления, а в данной работе мы хотели бы более сосредоточиться на так называемых местных формах правосудия переходного периода.

Целью работы является исследование форм правосудия переходного периода, в которых местное самоуправление может быть установлено легче. В ней будут проанализи-

зированы различные методы правосудия переходного периода в постконфликтных обществах, иногда определяющие (основываясь на предположении, что для примирения необходима некая форма правосудия переходного периода) будущую стабильность и мир и, кроме того, основывающиеся на местном самоуправлении всего процесса постконфликтного восстановления.

1.2 Примирение

Невозможно обсуждать правосудие переходного периода, не обратившись к некоторым взаимосвязанным ключевым концептам, один из которых — примирение¹. Примирение — конечная цель всех постконфликтных обществ и процессов постконфликтного восстановления, однако часто этому понятию даются весьма размытые определения, если таковые эксперты вообще делают какие-либо попытки идентификации. Концепт «примирение» связывали с признанием и раскаянием со стороны преступников и прощением со стороны жертв², с нелегальным сосуществованием³, с демократическим принятием решения и реинтеграцией⁴, и как понятие, охватывающее одновременно четыре понятия, которые сами по себе трудно определимы, — *правда, милосердие, мир и справедливость*⁵.

В данной работе будет сделано различие между понятиями «национальное примирение» и «индивидуальное примирение». Национальное примирение достигается, когда социальные и политические процессы функционируют и развиваются, не возвращаясь к предыдущим образцам или структуре конфликта. Индивидуальное примирение — способность каждого человека жить так, как до конфликта, без страха или ненависти. Это различие крайне важно, поскольку можно достигнуть национального примирения, не достигая индивидуального. Национальное примирение может проходить за счет примирения на индивидуальном уровне, хотя политические процессы могут возобновляться и прогрессировать, люди могут сталкиваться с еще большими сложностями, вновь переживая старые травмы. Однако, примирение на индивидуальном уровне также независимо от примирения на коллективном уровне⁶. Кроме того, некоторые механизмы

¹ Рассуждения о концепте «примирение» обширны и не могут быть детализированы в этой работе. В ней будет только кратко описан сам концепт и возможности его использования. Просим обратить внимание, что до сих пор продолжают обсуждаться термины «жертва» и «оставшийся в живых». В целях упрощения мы везде используем термин «жертва», однако, важно подчеркнуть, что не все являются жертвами преступлений против человечества, а только «оставшиеся в живых». Важно, чтобы это различие признавалось. Понятие «восстановление» также часто используется при обсуждении проблемы правосудия переходного периода. Однако в данной работе оно будет относиться к ситуации в Мозамбике. Восстановление — очень индивидуальная психологически сложная цель постконфликтного периода, и ее мы рассматривать не будем.

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 См. также: Winslow in Avruch & Vejarano, "Truth".

правосудия переходного периода могут способствовать достижению одного из типов примирения больше, чем другим.

Хотя в настоящее время наблюдается б?льшая слаженность связей между миром и правосудием (Генеральный секретарь ООН, например, подчеркнул важность присоединения правосудия к мирному процессу⁷), примирение часто характеризуется как несовместимое с правосудием. Противопоставления правосудия и (vs) примирения, правосудия и (vs) мира, правосудия и (vs) правды подчеркивают, что правосудие — карающее действие, а согласованность — восстанавливающее и включающее факт уступки⁸. Понимание правосудия как того или иного типа уголовного преследования против людей, направленного на актуализацию чувства индивидуальной вины и сопровождаемого наказанием, не будет приводить к примирению, стабильности или миру. Мы не поддерживаем подобное понимание правосудия. Тем не менее, как будет рассмотрено далее, определенные механизмы карающего правосудия, так же как и восстанавливающего, могут в определенных ситуациях поддержать примирение. Мы полагаем, что комбинация этих дополнительных механизмов правосудия переходного периода совместно с местным самоуправлением, может привести к жизнеспособному долгосрочному миру.

2. Комиссии правды

За два прошлых десятилетия учреждение комиссии правды в постконфликтном обществе становится все более популярным. Требование правды и говорение правды после конфликта приобрели особую значимость и актуальность, поэтому международное сообщество стремится активизировать деятельность этой комиссии. С 1974 года были учреждены по крайней мере 25 таких комиссий по всему миру, и часто учреждение комиссии было первым, что требовали новоизбранные политики в странах развивающейся демократии переходного периода. Восприятие комиссий правды в настоящее время базируется на примере многочисленных латиноамериканских комиссий, существовавших в 1980-е⁹. Тем не менее, параметры комиссий правды несколько изменились, особенно в контексте постконфликтного общества, пережившего международное вмешательство.

В результате такого расширенного понимания увеличилось количество литературы, предлагающей подробный анализ многих случаев¹⁰. Важно то, что большинство этой литературы сосредотачивается только на нескольких ключевых случаях, особенно воп-

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 См. например: L. Huysse, " *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 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 О подробностях в организации латиноамериканских комиссий см., например: 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 В дополнение к другим ссылкам этого раздела см. также: 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,

росах Комиссии по восстановлению правды и примирения ЮАР (TRC) и различных латиноамериканских комиссиях, а также на советах, как спланировать деятельность комиссии правды¹¹ и как ею управлять. Бытует мнение, что комиссии правды — путь к примирению и миру во всех постконфликтных обществах, и что их следует предпочитать другим механизмам правосудия переходного периода. Тем не менее, как и в случаях действия всех механизмов правосудия переходного периода, цель комиссии правды, ее мандат и возможные достижения зависят от конкретной ситуации.

2.1. Реализация концептов «правда» и «примирение» в комиссиях правды

Название комиссии уже актуализирует ее задачи — поиск правды. Тем не менее, правда — очень сложное понятие, которое нужно рассматривать с осторожностью. Правду в форме нарратива сложно раскрыть, но она частично создается и находится под влиянием многочисленных процессов и субъектов. В лучшем случае она субъективна. Не все комиссии правды признают сложности концепта «правды», еще больше обостряющихся после конфликта. Комиссия по восстановлению правды и примирению ЮАР (TRC) была единственной, признавшей эту проблему и, следовательно, определившей в общих чертах четыре различных вида правды, которые могут существовать: фактическая, личная, социальная и исцеляющая¹². Хотя такое определение подтвердило сложность концепта «правда», оно не умаляло его значимости в процессе применения Комиссией TRC. К сожалению, многочисленные комиссии даже не признали проблематичную природу концепта, но предположили, что может быть установлена только одна правда, и установлена так, чтобы за ней могло последовать примирение. Определение правды как чего-то фактического, может быть методом обхода сложностей правды. Однако, «разделение фактов не обязательно приводит к разделению правды»¹³. Поэтому признание и обращение к проблематичной природе правды жизненно важно при учреждении комиссии правды.

Концепт «примирение», как и «правда», является ключевым для комиссий правды. У многочисленных комиссий правды сама их суть уже заключена в названии. Возможно, больше нигде эта взаимосвязь между названием и концепцией учреждения так сильно не выявлялась, как в Южной Африке, где прощение и принципы у бунту лежали в основе целого процесса¹⁴. Здесь различие между национальным и индивидуальным примирением становится важным. Комиссии правды, будучи органами, где слышат индивиду-

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 Об особенностях создания и планирования комиссий правды, подробностях учреждения таких комиссий см., например: <http://www.truthcommission.org>.

¹² Tepperman, "Truth", p. 6.

¹³ Avruch & Vejarano, "Truth", p. 3.

¹⁴ Ubuntu — понятие, сосредоточенное на возрождении, а не на мести, восстановлении правосудия и заботе о социальных отношениях.

альные доказательства, могут доказать индивидуальным жертвам, что индивидуальное примирение — это цель. Однако поскольку комиссия правды отслеживает общие факты нарушения прав человека и исследует социальные и политические факторы, приводящие к таким нарушениям, внимание и результат больше относятся к национальному примирению. В Восточном Тиморе политическая элита, возглавляемая Шана-на Гужмау, подчеркнула важность примирения и препятствовала судебным разбирательствам, но поддерживала работу Комиссии по приему беженцев, установлению истины и примирения¹⁵. В основе лежало предположение, что судебные разбирательства приведут к неустойчивости, а не правосудию и что комиссия правды — лучший механизм для примирения. Однако на индивидуальном уровне люди чувствовали себя оскорбленными и хотели проведения не только местных судебных разбирательств, но и международного трибунала¹⁶. Это еще раз свидетельствует о том, что национальное примирение может происходить за счет индивидуального примирения.

Комиссии правды устанавливаются для расследования нарушения прав человека, совершенных в определенном периоде времени, обычно во время конфликта и гражданских волнений. Исследованные нарушения прав человека могут изменяться по диапазону от нападения до массовых убийств. Они исследуют нарушения, обычно совершенные вооруженными силами, правительством или другими государственными учреждениями. Комиссии правды — несудебные органы, не имеющие власти судов и не могущие наказывать. Они дают рекомендации, осуществление или неосуществление которых полностью зависит от политического желания. Комиссии правды позволяют жертвам и их родственникам раскрывать нарушения прав человека; некоторые комиссии также позволяют преступникам делать свой отчет о событиях. Они учреждаются и наделяются властью местными органами власти или международными организациями, в некоторых случаях — обоими сторонами. Они существуют только на протяжении определенного срока, но могут иметь множество различных процедур и организационных мер. Центр их внимания сосредотачивается не столько на человеке, сколько на исследовании модели нарушения прав человека, совершенного в определенный период времени¹⁷.

Комиссия правды не может определить виновность человека и не может наказать или санкционировать наказание преступников, нарушивших права человека. Она может дать рекомендации для широких реформ государственных учреждений, основанных на ее результатах, и предложить компенсации для жертв, чего не может сделать суд. Комиссия — транспортное средство для сообщения правды и для установления и озвучивания историй жертв, которые в противном случае могут остаться невысказанными.

Цели комиссий правды состоят в широком определении и создании исторических отчетов о нарушениях прав человека, в предоставлении жертвам возможности быть услышанными. Этот процесс подтверждает официальное признание того, что действия, нарушающие права человека, имели место и не должны быть забыты, что, в конечном счете, приводит к примирению постконфликтного общества или способствует примирению.

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.

¹⁶ Интервью, данное автору представителями восточнотиморского гражданского общества, зима — весна, 2001.

¹⁷ Ряд определений см. также: 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.

2.2. Значение и ограничения комиссий правды

Главная сила комиссии правды в том, что она дает голос безмолвным, людям, которые в течение многих лет преследовались злоумышленниками, но не были признаны страдающими от перенесенных травм и боли. Крайне важно признание того, что эти факты имели место и каков их эффект в жизни свидетельствующих людей. Кроме того, у комиссий правды есть потенциал полного местного самоуправления процессом правосудия переходного периода¹⁸. Однако пределы действий комиссии правды должны быть признаны не только ее создателями, но и жертвами. Ключевые ограничения и изменения лежат в различных мандатах этих комиссий и политических желаниях среды, в которой они существуют, а также в правосудии переходного периода в целом.

В некоторых случаях, комиссии правды имеют широкие мандаты, как, например, в Южной Африке и Сьерра-Леоне. В Южной Африке мандат и ресурсы Комиссии по восстановлению правды и примирению ЮАР были обширными и, на то время, это была самая большая комиссия правды, когда-либо предпринятая. Когда доклад был представлен на рассмотрение, поступило 21 297 заявлений жертв, более 8 000 преступников просили амнистии, и доклад состоял из пяти томов, охватывающих нарушения более чем за 34 года¹⁹. Комиссии предоставлялась власть отменять судебное преследование преступников взамен на дачу ими показаний комиссии. Вопрос амнистий — спорный вопрос, особенно, потому что преступники могут рассказать свои истории без раскаивания и остаться безнаказанными. Это также нарушает права жертв о возмещении и является «непоследовательным, учитывая обязательство государств, согласно международному праву, наказать преступников, серьезно нарушивших права человека»²⁰. Результатом устройства комиссии правды, которая включает институт амнистии, является то, что преступник сразу освобождается после дачи показаний, тогда как жертвы остаются ждать сатисфакции, которая может никогда не произойти²¹. Подобный подход может задержать индивидуальное примирение или препятствовать ему, что укрепит чувство безнаказанности, поскольку идея, что действия не будут иметь последствий, актуализируется в подобном контексте. Комитет ООН по правам человека заявил что «общая амнистия и помилования не последовательны с точки зрения Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR — МПГПП), поскольку создают климат безнаказанности и отказывают жертвам в их праве на восстановление справедливости»²². Это, в свою очередь, может усилить чувства страха, нестабильности и ненадежности.

Амнистии могут служить более масштабному процессу национального примирения; однако на индивидуальном уровне людям все еще может казаться, что с ними поступи-

¹⁸ M. Freeman & P. Hayner, "Truth-Telling" in D. Bloomfield, T. Barnes, L. Huysse (Ed.), *Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook*, IDEA, Stockholm, 2003, p. 129.

¹⁹ Более полная информация по вопросам 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, Huysse (Ed.), *Reconciliation*, p. 137.

²¹ См. также: 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.

ли несправедливо. Это было отмечено при опросе в Южной Африке, проведенном после работы комиссии. Две трети опрошенных почувствовали, что Комиссия по восстановлению правды и примирения ЮАР подлила масла в огонь их гнева и способствовала ухудшению межрасовых отношений. Только 17% экспертов спрогнозировали прощение как результат работы Комиссии²³. Все же важно отметить, что за время работы комиссии не было совершено ни одного убийства на почве мести²⁴.

Если амнистии не включены в мандат, результаты комиссии потенциально могут спровоцировать уголовное преследование после окончания ее мандата. В этом отношении возникает ряд проблем: прежде всего, отсутствие политического желания или способности проводить такие судебные разбирательства, а также необходимость разработки надлежащей правовой процедуры — комиссия правды не должна следовать строгим процедурам дачи показаний, как это происходит в суде, иначе собранные свидетельства могут быть не признаны официальными органами. Также были случаи, когда комиссии, не включавшие предоставление амнистии, редко приводили к судебным разбирательствам. Например, в Сальвадоре спустя пять дней после опубликования отчета комиссии, преступникам были выданы полные амнистии²⁵.

Главный недостаток комиссий правды заключается в том, что их рекомендации, например, относительно компенсаций, могут быть проигнорированы и часто не исполняются. Существенным является проведение жертвами встреч для предания гласности случаев их жизни, но если рекомендации, выдвинутые комиссией, проигнорированы, тогда может наступить разочарование, а не примирение. В Гаити были проигнорированы все рекомендации Национальной комиссии правды и правосудия. Там сочли достаточным сам факт проведения такой комиссии. Это привело к глубокому разочарованию среди населения, которое ожидало гораздо больше от комиссии и последующих связанных с ней действий²⁶. Всегда будет наблюдаться несоответствие между ожиданиями и результатами в большинстве процессов постконфликтного общества. Ограничение таких ожиданий пределами реально достижимой в процессе работы комиссии правды — единственный способ ограничить разочарование.

Разочарование может быть усилено нехваткой внимания со стороны СМИ. Чтобы гарантировать определенную долю успеха комиссии правды, уровень привлечения национальных СМИ должен быть достаточно высок. На деятельность Комиссии по восстановлению правды и примирению ЮАР было обращено чрезвычайное внимание национальных и международных СМИ, процесс дачи показаний часто демонстрировали по телевидению. Однако такая степень внимания — редкость. Чаще внимание ограничено. В Гаити были опубликованы только 75 копий заключительного отчета комиссии. Только намного позже были изданы 1 500 копий. Кроме того, в СМИ эти отчеты практически не появлялись²⁷. Внимание СМИ и правительства зависит от обстоятельств, окружающих

²³ Tepperman, "Truth", p. 4.

²⁴ Tepperman, "Truth", p. 9.

²⁵ Hayner, "Truth", p. 3.

²⁶ Интервью, данное автору представителями гражданского общества в Гаити, 1998 г.

²⁷ Si M Pa Rele (*If I Don't Cry Out*), Предисловие Министра юстиции, март 1997г. Кроме того, до конца 1998 года, эти материалы были изданы только на французском языке — языке, недоступном подавляющему большинству населения.

конфликт, а также международного давления и интереса, что является чрезвычайно важным компонентом гарантии успеха комиссий правды.

Ограниченное внимание правительства и СМИ может быть преднамеренной стратегией в постконфликтном урегулировании. Из-за невозможности комиссий правды осуществлять процесс наказания, они менее политически чувствительны, чем суды и трибуналы. Их ограниченная власть не несет никакой прямой угрозы уходящему авторитарному режиму поэтому комиссии правды могут обращаться за поддержкой к новым правительствам. Для некоторых правительств такое сотрудничество свидетельствует не столько о желании правдиво запечатлеть исторические события, сколько о признании этого взаимодействия как наименее разрушительного, что дает возможность проигнорировать его результаты. Кроме того, правительство не может быть обвинено в бездействии, потому что оно исполнило свой долг²⁸. Подобный подход может стать методом избежания проблем правосудия переходного периода.

В комиссиях правды, как и во всех механизмах правосудия переходного периода, существует также проблема повторного преследования и возрождения травмы ужасающих нарушений прав человека вне зависимости от того, проводится ли дача показаний публично или делаются конфиденциальные заявления. Хотя основным предположением комиссий правды является принцип «рассказал — исцелился», степень травмы бывает часто глубока и ее повторное переживание может обусловить замедление процесса исцеления²⁹, особенно в обстановке, где мало (если вообще есть) каких-либо доступных средств для индивидуальной поддержки жертв насилия. Это проблема любого типа механизма правосудия переходного периода. Однако в данном контексте этот факт приобретает особую значимость, поскольку комиссии правды, в первую очередь, заявлены как восстанавливающие по своей природе. Но в то же время их действия могут принести повторную травму. Заживление — возможно слишком обширная цель для комиссий правды или любых иных механизмов правосудия переходного периода. Все же рассказ жертвы о пережитом и признание его комиссией правды, несомненно, является частью процесса, ведущего к примирению.

Есть также предположение, что, документируя прошлые нарушения, можно предотвратить нарушения в будущем. Воспоминание в этом случае являются гарантом того, что о случившемся не забудут, а их запись послужит для наглядности. Эффект сдерживания такого процесса может быть подвергнут сомнению. В структуре комиссии правды не существует никакого врожденного средства устрашения. Кроме того, ответственность — предпосылка для перехода к демократии, поскольку нехватка ответственности, которую комиссия правды предлагает сама по себе, может при определенных условиях разрушать переход к системе ответственности в норме права.

2.3. Требования, предъявляемые к комиссиям правды

Комиссии правды — положительный вклад в процесс полного примирения постконфликтного общества. Знание и установление правды являются правом в таких общес-

²⁸ См. также: Hayner, *Truth Commissions: Exhuming the Past*, North American Congress on Latin America, Sep/Oct 1998, p. 2.

²⁹ Особенно это касалось проблемы « женщины и насилие », 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.

твах, однако возникает вопрос: являются ли они обязанностью. Учреждение комиссии правды в постконфликтных обществах — это лучшее решение для всех? Не все государства так считают: и Мозамбик, и Камбоджа отказались, по различным причинам, от учреждения комиссий правды, потому что они не хотели вновь пережить исторические факты, боясь даже частично возможных последствий такого процесса³⁰.

Сообщение правды часто рассматривается как первый шаг в процессе достижения правосудия и примирения на индивидуальном уровне. Все же комиссий правды без любого другого процесса правосудия, как свидетельствуют многочисленные случаи, будет недостаточно для восстановления правосудия в ситуации многих жертв³¹. Кроме того, помощь комиссий, учрежденных для оказания помощи жертвам нарушений, может быть подвергнута сомнению³². Например, Комиссия по приему беженцев, установлению истины и примирения в Восточном Тиморе значительно облегчила примирение между восточными тиморийцами. Однако основными противниками в конфликте были Индонезия и Восточный Тимор. Сомнительно, что работа комиссии будет в состоянии повлиять на примирение между этими двумя основными сторонами до какой-либо существенной степени. Проведение примирения между восточными тиморийцами облегчается тем, что Индонезия рассматривается как основной нарушитель прав человека и что во многих случаях повстанческие армии обучались там и обладают меньшей степенью ответственности, чем индонезийцы³³.

Все имеют право знать прошлое и регистрировать нарушения прав человека, однако не должно быть обязательством или обязанностью учреждение комиссии правды в постконфликтном обществе³⁴. Решение о типах механизмов правосудия переходного периода должно приниматься в связи с определенной обстановкой. Комиссия правды не обязательно будет ответом на все случаи. Комиссии правды, несомненно, способствуют примирению и восстановлению стабильности, но они не являются единственным механизмом. Работая вне других механизмов правосудия, такие комиссии сами по себе вряд ли приведут к национальному и индивидуальному примирению. Примирение — слишком большая задача, чтобы решаться только посредством комиссии правды. И нельзя утверждать, что комиссии правды «могли быть лучшей альтернативой судебному преследованию»³⁵. Необходима комбинация различных механизмов, которая могла бы привести к примирению. Какая комбинация лучше для каждого специфического постконфликтного общества — зависит от нескольких факторов. Тремя из этих факторов являются следующие: *во-первых*, контекст, история и происхождение конфликта, включающего мирные соглашения, политическое желание и способность сотрудничать; *во-вторых*, международное сообщество, его поддержка правосудия переходного периода и оказываемое влияние на процессы в стране; *в-третьих*, культура страны, ее вза-

³⁰ Подробности см.: Hayner, *Unspeakable*, Mozambique, p. 186-195 and Cambodia, p. 195-200.

³¹ См. также: Hayner, "Truth", p. 3.

³² См. также: R. Bacic, "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 Интервью с представителями гражданского общества в Восточном Тиморе, 2001 г.

³⁴ См. Также: 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.

имодействие с нормами права и общими принципами обхождения с преступниками. Эти три фактора являются существенными, когда обсуждаются все механизмы правосудия переходного периода. Нельзя сказать, что комиссия правды является или не является правильным инструментом для всех обстоятельств. Решение обратиться к прошлым преступлениям в каком-либо постконфликтном обществе будет существенно варьироваться в разных случаях. Должен быть применен целостный подход к примирению, включающий или не включающий комиссии правды.

3. Местные судебные разбирательства

Проведение местных судебных разбирательств в постконфликтных обществах является другим механизмом правосудия переходного периода для рассмотрения прошлых преступлений и нарушений прав человека. Эти типы судебных разбирательств могут проводиться с непосредственной помощью международного сообщества или без нее. Они могут включать участие международных судей, например в судейских советах, когда двое из трех судей являются местными, а один — международный, или они могут состоять полностью из местных судей и прокуроров. Они могут применить только местный закон или форму закона переходного периода, который может включать международный закон о правах человека или законы и соглашения ООН. В переходном периоде, если местные судебные разбирательства выбраны как транспортное средство для правосудия за прошлые преступления, может использоваться множество комбинаций в суде, действующем по нормам общего права. Есть множество положительных и отрицательных результатов и эффектов применения местных судебных разбирательств, чтобы разобраться с прошлым в переходном периоде. Однако, ключевой проблемой, к которой нужно обратиться даже до рассмотрения потенциала местных судебных разбирательств нарушений прав человека, является состояние судопроизводства и судебной системы в постконфликтных обществах.

3.1 Судебная система и судопроизводство в обществах переходного периода

Во многих постконфликтных обществах, в которых конфликт ухудшил положение на годы, в обширной реформе нуждаются не только вооруженные силы, полиция и другие правительственные органы, но также и судебная система. Судебная система могла прекратить функционировать во время конфликта или, возможно, она не функционировала даже до конфликта. Она может быть полностью нарушена, поощряя или поддерживая нарушение прав человека, осуществляющееся правительственными представителями, или же практически отсутствовать. Авторитарный режим всегда отражается в его судебной системе и его судопроизводстве. Степень его коррупции и/или нефункционирования является переменной в зависимости от государства и может находиться в континууме от несуществующей/нефункционирующей до полностью функционирующей, но содержащей незначительные случаи коррупции. Крайне маловероятно, даже почти невозможно, что любое постконфликтное общество после прекращения военных действий будет в состоянии проводить справедливые и беспристрастные судебные разбирательства. И это необязательно только результат коррупции и нарушений, но также и

факт возможного отсутствия судей и прокуроров. Даже инфраструктура — например, залы суда, где проводятся судебные разбирательства, — может исчезнуть³⁶.

Бесполезно обсуждать положительные и отрицательные эффекты в местном масштабе проведенных судебных разбирательств при поддержке международного сообщества или без нее, если судебная система полностью недействительна. Независимо от того, выбраны или нет местные судебные разбирательства как средство рассмотрения прошлых преступлений, судебная система должна быть приоритетом постконфликтной обстановки. Вопрос реформы должен открывать повестку дня, потому что норма права является основой безопасности и стабильности. Если судебная реформа принимается как часть целостного подхода к норме права в постконфликтной обстановке, тогда следует рассмотреть и вопрос о первичных препятствиях в использовании местных судебных разбирательств с целью загладить прошлые преступления.

Судебная реформа не может быть проведена в пределах коротких временных рамок. Этот процесс требует расширенного промежутка времени, а также обширных ресурсов. Однако до проведения полной реформы судебной системы могут быть учреждены промежуточные методы решения проблем. Во время переходного периода международное сообщество играет важную роль в поддержке не только развития судебной системы, гарантирующей стабильный переход к демократии и справедливые судебные разбирательства в местных судах, но и необходимость выбора механизма для рассмотрения дел о фактах нарушения прав человека. Было несколько примеров таких типов специальных решений. В Восточном Тиморе были созданы специальные советы, состоявшие из международных и восточнотиморских судей³⁷. Это пример гибридного метода решения, более дешевого, чем полностью международный суд; он может представлять большую ценность, так как является проявлением местного самоуправления. Более того, гражданское общество будет видеть результаты этого механизма. Подобный подход направлен на вовлечение местных правительств в процесс контроля, сигнализируя об изменении в пользу ответственности. Такая гибридная модель может быть полезна для стран переходного периода, которые стремятся преследовать преступников в судебном порядке. Но такой подход весьма проблематичен. В Восточном Тиморе не хватало ресурсов и личный состав был недоукомплектован. Ощущалось существенное давление в проведении судебных разбирательств без достаточной судебной реформы. Эксперты отмечали, что «окружной суд Дили не может соответствовать даже минимальным стандартам проведения справедливого судебного разбирательства»³⁸, что разрушает правосудие и ответственность вместо того, чтобы поддержать их.

Местные судебные разбирательства были раскритикованы за проведение чрезвычайного правосудия и за их потенциальное нарушение норм права³⁹. Это не должно

³⁶ Например, в Восточном Тиморе не было даже самой основной инфраструктуры, не говоря уже о судьях и прокурорах.

³⁷ Для получения большей информации по этим специальным советам см., например: E. Mobekk, "Truth, Justice and Reconciliation in East Timor", в докладе о Восточном Тиморе Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (DCAF), ноябрь 2003 г. — <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.

³⁹ L. Huyse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huyse (Ed.), *Reconciliation*, p. 105.

быть аргументом для категорического неиспользования местных судебных разбирательств. Просто для проведения таких разбирательств нужно, чтобы на определенном уровне была проведена реформа, для чего крайне важна международная помощь. В обществе переходного периода может оказаться проблематичным решение о том, какие законы применить: ведь законы, применяемые предыдущим насильственным режимом, могут противоречить закону о правах человека, а ретроактивная реформа уголовного права, покрывающая такие нарушения, технически противоречит нормам права, поскольку нарушители не могут быть наказаны, если содеянное ими не отражено в законе⁴⁰. Есть два пункта, которые должны быть подчеркнуты в этой ситуации. Во-первых, международный закон о правах человека, касающийся преступлений против человечества и геноцида, рассматривается как связывающий обязательством все государства так, чтобы независимо от местного закона во время конфликта или при авторитарном режиме преступников можно было судить за содеянное ими. Во-вторых, польза от учреждения закона переходного периода для постконфликтных сообществ (особенно в случае присутствия международной миссии) состоит в возможности его использования до тех пор, пока новый режим сможет принимать решения и издавать законы по новому законодательству, включающему уголовный кодекс и уголовный суд. Этот закон переходного периода и его использование должны быть полностью приняты органами местной власти, а не навязаны силой международным сообществом. Таким образом, преступников можно будет судить на основании закона о правах человека и любом соглашении о защите прав человека, подписанном страной⁴¹. Такой процесс подобен инициативе «Правосудия быстрого реагирования» (JRR), свидетельствующей в пользу краткосрочной помощи, пока не может быть предоставлена долгосрочная помощь⁴². Подобный подход может ограничить возможности «правосудия победителя», которое часто понимается как аргумент против местных судебных разбирательств. Риск правосудия победителя больше, если на месте нет преобразованной судебной и пенитенциарной системы или смешанного типа суда переходного периода.

Гарантия наличия минимальных стандартов для справедливого судебного разбирательства возможна в урегулировании постконфликта, но при условии ее предварительного распределения по приоритетам. Должны предоставляться ресурсы и соответствующая поддержка. Только в таком контексте следует обсуждать вопрос о том, действительно ли местные судебные разбирательства могут быть механизмом примирения и стабильности или же они усиливают нестабильность, месть и гнев.

3.2. К вопросу о карающем правосудии

Преследование в судебном порядке называется карающим правосудием и часто ориентировано на Запад, пытаясь изыскать возможности исправить содеянное посредством введения карательного элемента. Все же большинство постконфликтных гражданских обществ в развивающемся мире требуют судебных разбирательств, мотивиру-

⁴⁰ Minow, *Between Vengeance*, p. 30. О ретроактивности в судебных разбирательствах. – Там же, с. 30–38.

⁴¹ Институт мира Соединенных Штатов разрабатывает такой закон переходного периода, который должен быть издан к концу 2005 г.

⁴² The project of the report “*Transitional*”, #18, p. 9,

ющих свое требование тем, что без подобных разбирательств будет царить безнаказанность⁴³.

Против проведения судебных разбирательств в постконфликтных обществах было выдвинуто множество возражений, например, наличие такой политической ситуации, которая сделает невозможным проведение судебных разбирательств⁴⁴ и может дестабилизировать мирное соглашение или затруднить переход к демократии. Многие новые режимы стараются не использовать карательное правосудие, поскольку не хотят подвергать опасности свое положение, раздражая уходящий режим и его сторонников, которые, в свою очередь, чувствуя себя преследуемыми, могут подстрекать к насилию. Однако новому режиму и стабильности может угрожать и бездействие. В постконфликтных обществах, особенно при переходе к демократии, гражданское общество стремится к переменам. Система ответственности за акты пыток и насилия — существенное подкрепление развивающейся демократии. Если ответственность не предполагается, это может угрожать стабильности и примирению, что ведет к разочарованию в обществе. Кроме того, это может послужить сигналом к возможной безнаказанности, а не нормы права, и подтверждением практического отсутствия перемен. Ответственность за нарушения прав человека должна быть установлена с самого начала в обществе переходного периода. Это не обязательно означает, что такая ответственность должна устанавливаться через местные суды, действующие по нормам общего права, но переход от авторитаризма к демократии — свидетельство о становлении принципа ответственности в сообществе; важность и символичность таких перемен не должны быть недооценены или проигнорированы.

Карательное правосудие часто приравнивается к мести. Тем не менее, мести можно избежать, если судебные разбирательства проводятся должным образом. Функция правосудия как системы линчевания, мести и насилия может быть и не актуализирована, если судебная система честно разбирается с обвиняемыми в совершении преступлений. Другими словами, она «возлагает осуществление мести отдельным личностям на государственные или официальные органы»⁴⁵. У «линчевательного» правосудия имеется больше шансов развиваться, если не будут запущены какие-либо механизмы правосудия переходного периода (или запущены в недостаточной мере) относительно вынесения справедливого решения по прошлым преступлениям.

Может казаться, что карательный механизм обеспечит более высокий сдерживающий эффект, чем некарательный. Однако уровень сдерживания в судебных разбирательствах по факту нарушения прав человека во время конфликта и войны очень сомнителен. Как заявил судья Джексон, *«личное наказание, понесенное только в случае проигрыша войны, кажется недостаточным средством устрашения для предотвращения войны, когда зачинщики и поддерживающие войну чувствуют, что шансы поражения незначительны»*⁴⁶. Эффект сдерживания местных судебных разбирательств может состоять не в предотвращении будущих конфликтов или войн, а в предупреждении дальнейших актов насилия в постконфликтном обществе переходного периода; не чле-

⁴³ Например, в Южной Африке, Восточном Тиморе, Гаити, Руанде, Сьерра-Леоне.

⁴⁴ Huysse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huysse (Ed.), *Reconciliation*, p. 97.

⁴⁵ Minow, *Between Vengeance*, p. 26.

⁴⁶ Речь Роберта Джексона по случаю открытия Нюрнбергского процесса в 1945 году (Minow, *Between Vengeance*, p. 25).

нами вооруженных сил, а людьми и прежними воюющими сторонами, признающими, что существует переход к другому типу режима, где ответственность является правилом, а не исключением.

Еще одной слабой стороной судебных разбирательств является неспособность местной судебной системы рассматривать сразу несколько дел, и, следовательно, выбор дел для заслушивания будет казаться произвольным и нечестным⁴⁷. Суды гашаша попытались обойти эту проблему, ведя судебные дела преступников геноцида именно в таком ключе криминального правосудия⁴⁸. После геноцида в 1994 году более 130 000 человек удерживались в тюрьмах, восемь лет спустя 125 000 все еще пребывали там. Были созданы 10 000 судов и привлечены 250 000 судей для рассмотрения преступлений, совершенных во время геноцида⁴⁹. Соглашение между руандскими правительственными лидерами и международным сообществом было признано недействительным по той причине, что международные стандарты, гарантирующие честное судебное разбирательство, не были учтены⁵⁰. Действительно, подобный поход к судебным разбирательствам приводит не только к огромным практическим и этическим проблемам, но также поднимает вопрос о целесообразности такого подхода и его возможных результатов.

Необязательно ко всем виновникам конфликта применять один и тот же метод правосудия. Руанда показывает, что использование местных судебных разбирательств в таком ключе может усилить проблемы, а не решить их. Тем не менее, преследование в судебном порядке многих основных преступников, которые издали многочисленные приказы, повлекшие нарушения прав человека (среди них — начальник полиции, глава народного ополчения, военные начальники), послужит показателем ниспровержения безнаказанности. Комбинация правовых методов необходима для достижения примирения в любом урегулировании постконфликта. Одного метода правосудия переходного периода редко будет достаточно для достижения примирения, устойчивой стабильности и мира. Именно комбинация различных форм правосудия будет иметь большую вероятность достижения цели примирения и на национальных, и на индивидуальных уровнях. Так называемая произвольность преследования в судебном порядке некоторых, а не всех преступников, может послужить цели. Например, преследование одних ключевых личностей осуществляется посредством комбинированных методов, других — посредством традиционных и только некоторых — в контексте комиссии правды. Чему следует положить конец в рассуждениях о правосудии в постконфликтных обществах, так это установлению дихотомий: мир против (vs) правосудия, примирение против

⁴⁷ См. например: Minow, *Between Vengeance*, p.45; L. Huyse, "Justice" // Bloomfield, Barnes, Huyse (Eds.), *Reconciliation*, p. 105.

⁴⁸ Суды гашаша, упомянутые здесь, являются скорее примером местных судебных разбирательств, чем нетрадиционных методов, так как они, фактически, представляют собой смешение и того, и другого. Особенно в тех случаях, когда люди находились под арестом долгое время, и темп судебных разбирательств затягивался, что характерно и для традиционных методов. О многочисленных проблемах судов гашаша см.: 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*. Заметим, что количественные данные относительно судов, судей и обвиняемых преступников изменяются в зависимости от источника.

⁵⁰ IRIN, "Gacaca Courts Get under Way", 21/06/2002.

(vs) правосудия и судебные разбирательства против (vs) комиссий правды. Дело не в выборе того или другого. Дело в совмещении дополнительных способов достигнуть продолжительной стабильности, мира и примирения.

Дополнительные критические замечания относительно местных судебных разбирательств подчеркивают их сосредоточенность на преступнике, а не на жертве, возможность возобновления преследований, рассмотрение конкретной виновности, а не модели широко распространенного нарушения⁵¹. К сожалению, есть небольшое сомнение в том, что судебные разбирательства могут привести к повторному преследованию и возрождению травмы и, таким образом, усложнить процесс индивидуального исцеления. Сообщение правды — всегда риск. Риск также присутствует при даче показаний в комиссиях правды. Большой ли риск представляют собой местные судебные разбирательства, чем комиссиях правды — этот вопрос должен быть далее исследован в странах, имеющих и комиссию правды, и местные судебные разбирательства для установления степени повторного травмирования в обеих группах. Однако в обоих случаях преимуществами состоят в том, чтобы, наконец, обрести способность сказать правду органам власти, которые могут изменить само положение жертвы и, в случае судебного разбирательства, наказать преступника. Факт сосредоточения судебного разбирательства на преступнике не обязательно отрицателен. Этого могут хотеть жертвы. Суды не в состоянии иметь дело с травмами, перенесенными жертвами, но они являются средством уменьшения страха. Если преступники наказаны, это может уменьшить общий страх в гражданском обществе, который всегда присутствует, особенно, когда преступники свободно бродят по улицам и живут поблизости от своих жертв. Примирение может появиться в результате изменений в обществе, свидетельствующих о прекращении безнаказанности, и фактом признания нарушений судом, действующим по нормам общего права. Для местных судебных разбирательств в постконфликтных обществах есть много препятствий, однако их положительное влияние не должно игнорироваться.

3.3. Карательное правосудие: ослабленное недостатками или способствующее примирению?

Некоторыми экспертами было отмечено, что *«карательное правосудие, особенно в контексте постконфликтного общества, в лучшем случае, ослаблено определенными недостатками, в худшем случае — может подвергнуть опасности процессы примирения и демократизации»*⁵². Всем механизмам правосудия переходного периода свойственны недостатки. Эти механизмы уже по своей природе не безупречны, а в некоторых ситуациях они могут подвергнуть опасности процессы примирения и демократизации. Однако эти механизмы во многих отношениях являются взаимодополняемыми: работа суда состоит в том, чтобы установить индивидуальную вину; комиссии правды должны установить модели нарушения. Примирение не является главной целью судебного разбирательства в любой ситуации. Однако оно не должно игнорировать тот факт, что индивидуальное примирение может произойти в результате судебных разбирательств. Жертвы часто чувствуют потребность в установлении индивидуальной вины, которая может поспособствовать индивидуальному примирению больше, чем установление моделей нарушений. Признание нарушений, их архивирование, осознание

⁵¹ Huuse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huuse (Eds.), *Reconciliation*, p. 104-105.

⁵² Там же, с. 106.

того, что некоторые действия были неправильными и не должны были быть совершенными, так же как индивидуализация вины, — все это может послужить инструментами в сложном процессе индивидуального примирения. Кроме того, индивидуализация вины искореняет восприятие того, что целые этнические группы или сообщества ответственны за нарушение⁵³, а это, в свою очередь, содействует примирению на национальном уровне. В случае упразднения общей ответственности, возможности продвижения сегрегации и дискредитации этнических групп будут ограничены.

Местные судебные разбирательства не должны быть способом рассмотрения прошлых нарушений во всех постконфликтных обществах. Тем не менее, вопреки многим сегодняшним мнениям, при условии выполнения определенных требований, местные судебные разбирательства могут быть одним из способов загладить преступления, совершенные во время конфликта. Результативность местных судебных разбирательств в вопросах установления стабильности и мира зависит (как и результативность комиссий правды) от трех вышеупомянутых факторов: контекста конфликта, международного сообщества и культуры общества. Для всех постконфликтных обществ нет лучшего способа рассмотреть прошлые преступления, чем исследование преступления «на заказ» — для определенной ситуации и страны с местным самоуправлением как самым существенным компонентом. Однако степень символичности судебного преследования в обществе, где ответственность отсутствовала, не должна быть проигнорирована или минимизирована. Использование специальных методов, смешанных судов и комбинации механизмов правосудия может казаться произвольным для твердо установившихся демократических государств с давними традициями верховенства права. Тем не менее, необходимо признать разницу в устройстве обществ переходного периода. Правовая деятельность должна вестись в пределах ограничений, которые накладывает эта структура.

4. Традиционные методы правосудия

Традиционные методы правосудия могут принимать много различных форм и существенно отличаться в зависимости от конкретного сообщества. Вообще эти методы относят к восстанавливающему правосудию, но они могут также выполнять и карательные функции. Тем не менее, на уровне сообщества они являются механизмами решения споров, конфликтов и преступлений. Именно с их помощью деревня или совет племени, заседания сообщества или совет старейшин рассматривают преступления, совершенные по отношению к сообществу или людям. Посредством этих методов решаются такие конфликты, как брачные споры и проблемы насилия в семье. Совет, старейшины или группа в таком случае выбирают наказание для преступника. Наказание может существенно меняться в зависимости не только от серьезности преступления или нарушения, но также и от культуры страны и сообщества. Наказанием может быть общественное оскорбление преступника, выплата штрафов, наказание трудом, физическое наказание или действие, которое сообщество или совет сочтут лучшим решением для нарушителя. Такие методы часто сосредотачиваются на факте, что преступник — элемент сообщества, и, хотя он (она) может быть наказан за совершенные преступления, такие наказания не обязательно являются лишением свободы. Преступник может послужить сообществу и загладить чем-либо свое преступление. Такой метод воздействия принесет большую пользу сообществу, чем отделение преступника от сообщества.

⁵³ Там же, с. 98.

Различные виды традиционных механизмов правосудия используются в развивающихся странах во всем мире. Там, где конфликт был затянувшимся, а также в странах с авторитарным режимом или с несправедливой и коррумпированной судебной системой, такие методы иногда используются более широко из-за отсутствия доверия к системе.

В отличие от комиссий правды и метода специальных/смешанных местных судебных разбирательств, описанных ранее, традиционные методы используются постоянно для рассмотрения существующих преступлений и вынесения решений в связи с определенным конфликтом. Они не являются механизмом, созданным для рассмотрения прошлых преступлений по нарушению прав человека в постконфликтном урегулировании. Из-за сосредоточения на примирении и выполнения одновременно восстановительных и карательных функций, они могут быть ценным механизмом в постконфликтном правосудии переходного периода. Однако следует заострить внимание на нескольких предостережениях, прежде чем охватить все традиционные механизмы рассмотрения прошлых преступлений во всех их формах.

4.1. Рассмотрение прошлых преступлений

Есть несколько аргументов как в пользу применения, так и предостережения от использования традиционных механизмов для раскрытия прошлых преступлений в урегулировании постконфликтных ситуаций. За последние несколько лет традиционные механизмы рассмотрения прошлых преступлений все чаще активизировались, особенно в контексте мирных операций ООН⁵⁴. На международном уровне эти механизмы приобрели большую значимость, тем не менее, не все их возможности учтены. Под традиционными механизмами часто подразумевают инструменты примирения и решения конфликта, нацеленные на рассмотрение вопросов о нарушении прав человека в постконфликтных обществах. Тем не менее, возникает ряд вопросов.

Традиционные механизмы часто отказывают преступнику в праве на справедливое судебное разбирательство. Так, африканская Комиссия по правам человека и народов обратила внимание на то, что *«традиционные суды могут сыграть роль в достижении мира в сообществе и осуществлении власти над большинством населения африканских стран. Однако традиционные суды не освобождены от условий Африканской Хартии, касающейся справедливого судебного разбирательства»*⁵⁵. Не только судебное разбирательство, но также и назначенные наказания могут противоречить международному закону о правах человека и международным стандартам. В частности, они могут не уважать права женщин. Например, часто во многих странах человек, обвиняемый традиционным правосудием в изнасиловании женщины, будет вынужден жениться на женщине и заплатить ее родителям. Это означает, что преступление, совершенное по отношению к женщине, продлится всю ее оставшуюся жизнь. В других странах женщина будет обвинена в произошедшем и убита родственником мужского пола за то, что

⁵⁴ Например, Генеральный Секретарь ООН упоминал традиционные механизмы во вступительном слове на заседании Совета Безопасности по вопросам норм права и правосудия переходного периода в конфликтующих и постконфликтных обществах, 6 октября 2004 г. Практически, например, в Восточном Тиморе, международная гражданская полиция поощрялась в поддержании этих действий.

⁵⁵ Huyse, "Justice" in Bloomfield, Barnes, Huyse (Eds.), *Reconciliation*, p. 113.

опозорила свою семью⁵⁶. В Восточном Тиморе мужчина, изнасиловавший женщину, был пойман и наказан деревенским советом: его приковали цепью к кровати этой женщины в качестве наказания⁵⁷. Возможно, жертва в этом случае пострадала от наказания больше, чем преступник. Она должна была вновь и вновь переживать содеянное, пока срок наказания не истек. В Руанде один из судей судебных разбирательств гашаша обвинялся в том, что порезал мачете бедро молодой женщины, потому что она отказалась спать с ним. Судья оправдал этот акт, заключив, что «все в порядке», потому что эта женщина потом «согласилась» жить с насильником⁵⁸. В данном случае вызывает сомнение степень соглашения, основанного на принуждении. Чрезвычайно проблематично использование некоторых традиционных механизмов в рассмотрении крупномасштабных нарушений прав человека, поскольку сами эти механизмы не основаны на полном соблюдении международных стандартов прав человека.

Применение карательных механизмов, противоречащих международным законам о правах человека, в вопросах нарушений тех же законов о правах человека не должны поощряться международным сообществом. Подобный подход не должен оспаривать использование традиционных механизмов. Тем не менее, общая поддержка всех механизмов правосудия, которые называют «традиционными», не должна оказываться только из-за предположения, что эти механизмы, основанные на местном самоуправлении и культуре, будут превосходить любой другой механизм. Оценки должны даваться не только механизмам в каждом конкретном случае и стране, но также и факту, когда и к каким преступлениям они могут лучше всего применяться для урегулирования постконфликта.

Традиционные механизмы должны оцениваться не только по их способности рассматривать прошлые преступления. Важен также аспект оказания отрицательного влияния на новые судебные системы, которые преобразовываются в общества переходного периода. В периоды конфликта или правления авторитарного режима традиционные механизмы все чаще актуализируются при рассмотрении нарушений, совершаемых такими режимами. Следовательно, во время реформы судебных систем, обширная международная поддержка традиционных систем может вызвать нехватку веры в новую судебную систему. Понятно, что гражданское общество более сдержанно относится к использованию этих типов механизмов, поскольку суды имели тенденцию работать против сообщества в периоды конфликта и авторитарного режима. Усиленная поддержка таких механизмов международным сообществом может дать нежелательный побочный эффект разрушения самой устанавливающейся системы верховенства права.

Для функционирования новой судебной системы необходим баланс. Должна быть проведена разъяснительная работа относительно того, что влечет за собой новая судебная система, что она может сделать для сообщества, каковы ее новые характеристики, в чем состоят справедливость и беспристрастная природа. Возможен возврат к системе, где традиционные механизмы применяются более регулярно. Это проблема не только реформированной судебной системы, но также и сил общественной безопасности, как международных, так и местных. Если международные и местные силы общественной безопасности имеют тенденцию использовать традиционные механизмы произвольно, без руководящих принципов относительно того, когда они должны приме-

⁵⁶ Убийства как отстаивание чести особенно распространены в арабских странах.

⁵⁷ Интервью, данное автору полицейским в Восточном Тиморе, 2001 г.

⁵⁸ IRIN, 21 июня 2002 г.

няться, то это может подорвать роль сил общественной безопасности. В Восточном Тиморе местной полиции (PNTL) пришлось столкнуться с существованием этих структур, не имея собственной политики, чтобы установить, когда и где было бы правильно поддерживать такие механизмы. В свою очередь, это привело к ситуации, когда из-за отсутствия соответствующих полицейских структур некоторые из жалоб на офицерский состав PNTL были решены традиционными методами⁵⁹.

Эти критические замечания должны быть тщательно оценены перед использованием традиционных механизмов правосудия в постконфликтных обществах как инструмента для рассмотрения крупномасштабных злодеяний. Многочисленные проблемы могут возникнуть в случае поддержания этих механизмов, тем более, что тяжело предугадать возможные последствия в каждом случае и тот факт, как эти механизмы могут взаимодействовать с другими типами механизмов правосудия, применяемыми в стране. Как только это становится известным, в определенных ситуациях традиционные механизмы правосудия могут положительно влиять на процессы примирения и установления устойчивого мира.

4.2. Способствуя примирению

Традиционные механизмы могут, несомненно, при определенных условиях способствовать примирению. В случае Мозамбика, отклонившего и судебные разбирательства, и комиссию правды, традиционные методы исцеления в контексте постконфликта использовались с большим успехом⁶⁰. Воюющие стороны возвратились к своим сообществам, прошли традиционное исцеление, подверглись воздействию механизмов правосудия. Причины успеха Мозамбика включали специфический контекст конфликта, сосредоточение на невозвращении к травмам войны и желании общества исцелиться⁶¹. Важно подчеркнуть, что потенциал успеха судебных разбирательств и комиссий правды зависит от многочисленных факторов, включая ситуацию конфликта, культуру страны и роль международного сообщества.

Традиционные механизмы разработаны, как правило, для рассмотрения незначительных нарушений и преступлений; если же они должны быть применены в постконфликтном обществе, имеющем дело с прошлыми преступлениями, то лучше использовать их на уровне таких разбирательств, как, например, поджог дома, нападение, незначительные препирательства и насилие по отношению к собственности и личности. Для более серьезных преступлений, включая преступления против человечества, примирению более эффективно могут послужить другие механизмы. В Восточном Тиморе традиционные механизмы применялись для участников народного ополчения, которые поджигали здания и осуществляли незначительные нападения. Их попросили восстановить здания и предоставить коммунальные услуги, что послужило налаживанию отношений с сообществом. Однако часто сообщество не хотело возвращения людей, нару-

⁵⁹ Международная амнистия, Полиция Восточного Тимора, 2003 г., с. 36.

⁶⁰ Для большего количества информации об использовании традиционных методов в Мозамбике см., например: A. 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 Opts for a culture of Peace", UN Chronicle, 1998; C. Thompson, "Beyond Civil Society: Child Soldiers as Citizens in Mozambique", Review of African Political Economy, Eds. 26, № 80, June, 1999.

⁶¹ Данные, полученные в интервью с представителем ООН, который работал в Мозамбике, ноябрь, 2004.

шивших основные права человека. Поэтому обвиненные в нарушениях прав человека были направлены в другие части страны⁶². Тем не менее, велика роль ситуации, поскольку в Мозамбике исцеляющие ритуалы срабатывали даже в более серьезных случаях. Например, реинтеграция детей, взявшихся за оружие, была особенно успешной⁶³.

У традиционных методов есть дополнительные преимущества. Они полностью являются достоянием местного населения. Эти механизмы не навязаны извне, они нацелены на рассмотрение преступлений без постороннего вмешательства. Кроме того, местное население видит непосредственное и прямое влияние процедуры правосудия. И комиссии правды, и местные судебные разбирательства проходят или в столицах, или в больших городах и поэтому удалены от большей части населения. Традиционные методы применяются непосредственно на всей территории, что имеет существенное значение.

4.3. Международные операции и традиционные механизмы

В международных мирных операциях существовала тенденция приравнивать понятие «традиционный» к понятиям «справедливый», «хороший» и «беспристрастный», особенно в ситуациях, где международные стороны чувствительно относились к пренебрежительному отношению к культуре и обычаям страны, где проходила миссия. Обвинения в культурном империализме и навязывании западных ценностей в таких миссиях были распространены в течение многих лет и в некоторых случаях эти критические замечания были действительны. Тем не менее, необходимо позаботиться о том, чтобы во время мирной операции, нацеленной на поддержку и защиту культурных норм и ценностей страны, международные стандарты прав человека не были отвержены или стерты.

Хотя традиционные механизмы могут быть неоценимы в рассмотрении прошлых преступлений в постконфликтных обществах, где проходит международная миссия, должны быть учтены, оценены и предприняты несколько факторов. Во-первых, необходимо установить, что представляют собой традиционные механизмы еще до начала их безоговорочной поддержки для того, чтобы не были нарушены права человека, силы общественной безопасности и верховенство права. Во-вторых, механизмы должны быть применимы последовательно по всей территории миссии. Они могут изменяться в зависимости от сообщества, но не должны допускать наказания, нарушающие международные права человека. В-третьих, нужно решить, за какие именно преступления можно будет применять то или иное наказание. Это должно быть решено через консультационный процесс с местными органами власти, что гарантирует использование аппарата местного самоуправления, а не навязано международными партнерами. В-четвертых, международная система и система местного судопроизводства должны быть взаимодополняемыми. В-пятых, подготовка в новом типе судебной системы должна осуществляться так, чтобы создавать доверие. Судебная система может не использоваться не из-за отсутствия доверия, а, скорее, из-за неудачного выбора времени и объекта рассмотрения.

Международной миссии всегда трудно найти правильный баланс между поддержкой и поощрительными механизмами местного правосудия и неприведением в исполнение их собственной специфической версии правосудия, которая бы гарантиро-

⁶² Данные взяты из интервью с членами восточнотиморского гражданского общества и международной гражданской полиции в Восточном Тиморе, 2001 г.

⁶³ Thompson, "Beyond", p. 192.

вала соблюдение международных стандартов прав человека при рассмотрении прошлых преступлений в правосудии переходного периода. Достигнуть этого баланса крайне важно для стабильности и безопасности постконфликтных обществ.

5. Дополнительные механизмы правосудия — основа достижения устойчивого мира

Далеко непростой является задача обращения к вопросам нарушения прав человека и преступлений против человечества в обществе переходного периода, пытающемся оправиться после длительного конфликта и насилия среди многочисленных международных субъектов, поддерживающих различные процессы в фазе реконструкции постконфликтного общества. Есть несколько факторов, которые должны быть взвешены, оценены и определены прежде, чем начать процесс правосудия переходного периода. В первую очередь, должно быть признано то, что каждое переходное общество уникально, хотя оно содержит многочисленные черты, характерные другим постконфликтным обществам, и путь рассмотрения прошлых преступлений должен быть отдельно разработан для каждой страны. Не может быть «ширпотребного» (одного, подходящего для всех) подхода к правосудию переходного периода.

К факторам, влияющим на выбор и результат любого процесса правосудия переходного периода, относится ситуация конфликта, включающая все аспекты конфликта от его начала до конца. Это в значительной степени определяет, какие типы переходных механизмов могут быть применены, а также способствует большему социальному примирению. Уровень международной причастности и готовности содействовать также влияет на эти процессы и не может быть проигнорирован. Наконец, культура страны и ее подход к проблемам нарушений прав человека будет значительно воздействовать на результат.

Крайне важно, чтобы местному самоуправлению не только содействовали, но и обеспечивали его через осуществление механизмов переходного правосудия, т.к. без местного самоуправления успех процессов будет уменьшен. Взаимодействие комиссий правды, местных судебных разбирательств и традиционных механизмов обеспечивает большие возможности для местного самоуправления.

Необходимо строго разграничить различия между национальным и индивидуальным примирением, поскольку различные виды механизмов переходного правосудия могут способствовать одному типу примирения больше, чем другому. Это подчеркивает важность запуска больше чем одного типа механизма для рассмотрения прошлых правонарушений. Если примирение достигнуто на одном уровне, а на другом нет, могут возникнуть нестабильность и ненадежность.

Распространенная тенденция отдавать предпочтение одному типу механизмов в рассмотрении прошлых преступлений, одобряя дихотомический подход к правосудию переходного периода, подчеркивающий восстановительный, а не карательный характер правосудия, должна быть преодолена. Хотя было мало сделано в этой области в международных операциях, большее значение должно придаваться дополнительной природе механизмов переходного правосудия, чтобы они могли удовлетворить различные потребности процесса примирения в стране миссии.

Никакой механизм переходного правосудия не безупречен, поскольку все они применяются в ситуации бурного урегулирования постконфликта при рассмотрении грубых нарушений прав человека. Тем не менее, примирение не может достигаться посредством однообразных механизмов переходного периода, оно требует больше времени и усилий, чем лю-

бое ограниченное по времени судебное разбирательство, комиссия правды или традиционный процесс. Переходные механизмы — шаги к примирению, но не к его полному достижению. Тем не менее, есть определенные факторы, которые могут улучшить механизмы переходного правосудия и возможности стабильности, безопасности и устойчивого мира.

5.1. Рекомендации

Независимо от типа(ов) применяемых механизмов переходного правосудия, должны быть обеспечены три фактора в постконфликтном обществе, где работают международные миссии:

- на протяжении всех процессов должно быть гарантировано местное самоуправление;
- оценки потребностей должны быть сделаны до учреждения или рекомендации одного или нескольких типов механизмов переходного правосудия для рассмотрения прошлых преступлений, чтобы выбрать лучший вариант(ы);
- международное сообщество должно сделать доступными в стране миссии несколько вариантов механизмов правосудия и ясно дать понять, что это не выбор между комиссиями или судебными разбирательствами, а предоставление возможности выбора.

Комиссии правды

Подробные рекомендации относительно комиссий правды в постконфликтных обществах были приведены в ряде работ⁶⁴. Ниже будут приведены рекомендации, имеющие особое значение в урегулировании постконфликта международной миссией:

- концепт «правда» необходимо рассматривать как сложное понятие; его использование в конкретном контексте должно быть разъяснено и определено;
- необходимо разграничивать индивидуальное и национальное примирение, имея в виду, что комиссии правды имеют тенденцию сосредоточиваться на национальном примирении;
- стоит обширно рассмотреть процессы в СМИ, на национальном и международном уровнях. В мирных операциях международное сообщество может помочь с распространением информации о действиях комиссий правды, рассмотреть результаты их работы и предлагаемые рекомендации;
- предлагается оценить использование процесса амнистирования и его последствий. Выводы из других процессов амнистии, международное сообщество должно сделать доступными для местных лиц, принимающих решения;
- успешность деятельности комиссий правды определяется готовностью местных политических структур осуществить рекомендации; может применяться международное давление для гарантии сотрудничества со стороны местных органов власти в переходном обществе во время мирных операций по выполнению обязательств относительно комиссии правды;
- необходимо подготовить гражданское общество к возможным выводам комиссии правды, указать ее цели, т.к. это может ограничить ожидания, предотвратить разочарование; международное сообщество может сыграть важную роль в этом информационном процессе.

⁶⁴ См. в особенности все работы П. Хайнера, например: "Commissioning", p. 25.

Местные судебные разбирательства

- необходимо преобразовать судебную систему и судопроизводство с самого начала в постконфликтном обществе, при поддержке международных структур;
- необходимо восстановление судебной инфраструктуры;
- требуется принятие международных специальных или смешанных решений относительно разбирательств с ответственными за прошлые нарушения прав человека и преступления против человечества;
- предполагается создание международного переходного закона, основанного на международных стандартах прав человека, нормах, законах и договорах по правам человека, участником которых является страна, для применения во всех переходных постконфликтных обществах, пока местные власти не смогут издать законодательство, куда будут включены местные изменения и дополнения;
- необходимо признать значимость судебных разбирательств для создания системы ответственности в период перехода к новой демократии и режиму;
- местные судебные разбирательства при определенных условиях могут способствовать стабильности и безопасности в стране.

Традиционные механизмы

- необходимо оценить, что представляют собой эти механизмы, прежде чем способствовать их реализации;
- обязательно учесть тот факт, что эти механизмы часто не соответствуют международному закону о правах человека, как в вопросах справедливого судебного разбирательства, так и в отношении наказаний;
- необходимо установить для какого уровня преступлений они могут применяться в постконфликтном переходном обществе;
- необходимо признать обширные различия между этими механизмами и оценить их применимость для рассмотрения множества нарушений прав человека;
- обязательно учесть потенциальное влияние этих механизмов на судебный режим и силы общественной безопасности, подготовить восприятие гражданским обществом традиционных механизмов как дополнительных и не подрывающих преобразованную судебную систему;
- необходимо применять механизмы последовательно по всей территории миссии: различия между сообществами будут существовать, но они не должны различаться в вопросах правовых норм, применяемых для рассмотрения прошлых преступлений.

Развитие местного потенциала для поддержания общественной безопасности

Анника С. Хансен

1. Введение

В последние годы существенно возросло признание того факта, что операции по урегулированию кризисов должны изначально обращаться к вопросам правопорядка, а установление нормы права является критическим требованием для долгосрочной безопасности и стабильности. Нарушение норм права и неспособность государства обеспечить безопасность своим гражданам расценивается как возможно самый ясный признак государственной неудачи, что свидетельствует о проблемах его формального суверенитета как международно признанного государства¹. Поэтому возрастающее число субъектов в возрастающем числе случаев берут на себя (заново) установить верховенство права как критическое требование для успешного укрепления государства после конфликта. Реформирование сектора безопасности — наиболее всестороннее действие, нацеленное на усиление, определение и систематизацию всех элементов, необходимых в системе функционирования верховенства закона. Именно эти элементы призваны определить, как международное вмешательство могло бы влиять на процесс реформирования. Поскольку область реформирования еще достаточно молода, а сфера ее действий очень широка, существует много пробелов, которые должны будут устранены более тонкими подходами. Один из таких пробелов касается осуществления местного самоуправления через учреждение и развитие потенциала полицейской организации.

Прежде чем приступить к анализу, обратимся к терминологическому аппарату, используемому в данной работе. Понятие «верховенство права» используется для обозначения приверженности определенному своду правил, управляющих обществом и реализующих права человека. Верховенство права — широкое понятие, охватывающее несколько элементов. Первый и самый важный влечет за собой общественную безопасность, обеспечиваемую полицией. Верховенство права также предполагает наличие функционирующей, справедливой и предсказуемой судебной и пенитенциарной системы. Вместе с полицией эти два измерения составляют триаду отправления правосудия.

¹ Stephen D. Krasner (2004), "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall 2004), p. 88.

Реформа одной только полиции имеет небольшую ценность, если не предприняты определенные усилия для создания беспристрастной, эффективной и доверительной судебной системы, где преступники — когда-то пойманные — могут быть приведены к суду и правосудию. Для верховенства права потребность иметь дело с этими двумя измерениями, как значащая, была признана и упоминается как значимая часть реформирования сектора безопасности. Автором данных материалов полностью признается необходимость обращения к триаде, тем не менее, данная работа сосредоточивается на одном из ее компонентов — полиции. Заключительным элементом верховенства права и ключевым фактором успеха усилий, предпринимаемых в ходе реформирования сектора безопасности, является то, что мы называем «культурой верховенства права» среди населения. Это понятие подразумевает, что верховенство права является общепринятым руководящим принципом организации отношений между государством и обществом и взаимодействия в пределах общества. Кроме того, культура верховенства права проявляется через определенную функцию контроля в области общественной безопасности и судебной системы.

В пределах общественной безопасности следует разграничивать два вида деятельности — учреждение/развитие потенциала сектора безопасности и правоохранительная деятельность/установление общественного порядка². Независимо от того, лежит ли ответственность за правоохранительную деятельность на местной или международной полиции, международные усилия должны будут прилагаться или поддерживать возможности и институциональное строительство с самого начала. Только разложив по местам эти части головоломки, можно будет считать верховенство права жизнеспособным. К сожалению, ни у одного из международных вкладчиков, кажется, нет ясного понимания того, как возродить учреждения общественной безопасности, особенно в урегулировании постконфликта³. Исследования в области предпринимаемых усилий по развитию потенциала, так же как большинство других, вошли в стадию развития и далее — в систему оценивания оперативного полицейского состава. Понимание того, что для становления полицейской структуры необходимы эффективное управление, функциональное и жизнеспособное администрирование, все возрастает. Данная работа рассматривает различные институциональные функции как для оперативного полицейского состава, так и для администрации и управления полицейской организацией. То, что делает институциональное строительство еще более трудным, — это то, что требования общественного порядка могут находиться в прямом противоречии с принципами, которые лежат в основе местного самоуправления⁴. Эта работа не будет обсуждать вопросы, связанные с обеспечением общественного порядка непосредственно в фазе

² В целях данной работы мы разграничиваем институциональное строительство и развитие потенциала: первое сосредоточивается на организационных структурах, а последнее — на навыках, необходимых личному составу для того, чтобы работа организации была эффективной. Социологический словарь Коллинза определяет **учреждение** как «установленный порядок, включающий связанные правом и стандартизированные модели поведения», а **институционализацию** — как «процесс/результат процесса, где социальная деятельность становится упорядоченной и рутинизированной, приобретая черты устойчивые, социально-структурные» (Collins Dictionary of Sociology (1991), p. 324f).

³ James D. Fearon and David D. Laitin (2004), "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), p. 37.

⁴ Renata Dwan, Annika S. Hansen (2005), "*Public Order, Rule of Law and Local Ownership — Precondition or Paradox?*".

постконфликта, а сосредоточится на долгосрочном вопросе институционального строительства и развития потенциала.

Возможно, самым значимым элементом в учреждении и поддержании верховенства права после конфликта — местное самоуправление. Местное самоуправление признается как крайне важное для эффективного построения мира, но мало исследовалось его практическое значение для международных усилий в постконфликтных ситуациях. В контексте данной работы местное самоуправление рассматривается и как процесс, и как результат. В качестве результата развитие местного потенциала и институциональное строительство, в котором будет использован этот потенциал, эквивалентно осуществлению местного самоуправления, поскольку служит обеспечению и поддержанию верховенства права. Тем не менее, местное самоуправление бессмысленно, если развивать местный потенциал и заниматься институциональным строительством, которые совершенно не соответствуют уровню и системе рассматриваемого общества. Поэтому местное самоуправление должно также рассматриваться как процесс, который определяет результат. Тогда возникает вопрос: как и когда местное включение обеспечивается в процессе институционального строительства и какие существуют возможности управления этими процессами.

В предлагаемых материалах сначала исследуются детерминанты международного и местного баланса, путем рассмотрения факторов, которые определяют степень принятия международными субъектами власти, что иллюстрирует различные степени международного вмешательства — от поддержки до миссий замены. Далее в работе кратко рассматриваются различные стратегии осуществления принципов местного самоуправления и ряд важных дилемм, возникающих в этой связи. Во второй части работы идентифицированы три главных области институционального строительства и развития потенциала, где должны будут участвовать местные субъекты. Мы предлагаем решение вопроса, как и когда должен пройти переход к местному лидерству. Вначале нужно отметить, что мы не считаем необходимым переход от международных структур к местным властям в каждом случае. Напротив, в ходе рассмотрения стратегий станет ясно, что необходим более дифференцированный подход, а во многих случаях, должно с обязательностью присутствовать местное лидерство. В то же время очевидно, что ситуация, которая исследуется в этой работе, то есть операции урегулирования кризисов в постконфликтном урегулировании, предполагает некое международное присутствие и участие в институциональном строительстве и развитии потенциала.

2. Баланс международных и местных факторов

2.1. Факторы, определяющие степень вмешательства

Главными факторами для определения степени вмешательства — от мониторинга до замены — являются: изначально статус-кво, ситуация конфликта, местный политический контекст и международное политическое обязательство.

Относительно прямым фактором является наличие местных структур и сил, отраженное в таких вопросах: существуют ли подразделения полиции? каковы ее функции? каковы у нее отношения с населением? как население воспринимает полицию? каковы материальные условия, то есть каким оборудованием полиция обеспечена? как оплачивается работа полиции? Для структур, предоставляющих помощь полиции, всегда значимы такие аспекты — могут ли существующие структуры удовлетворить потребности

общественной безопасности прежде, чем перейти к новым задачам⁵. Силы безопасности, включая полицию, вооруженные силы, спецназ, пограничную полицию, разведывательные службы и других профессионалов в системе правосудия и пенитенциарной системе, включая судей и другой штат суда, прокуроров, исправительный штат, администраторов, являются гарантами общественной безопасности и верховенства права. Они — аналоги международного присутствия, когда дело доходит до совместной полицейской деятельности, подготовки, институционального строительства и развития потенциала. Другие вооруженные группы важны в тех сферах, где возможна конкуренция с верховенством права, то есть где население предпочитает добиваться правосудия через неофициальные механизмы. В дополнение к степени международной причастности условия общественной безопасности также затрагивают область институционального строительства и необходимого развития потенциала, а также процесс привлечения местных субъектов (как и когда).

Специфические детали области конфликта и ситуации будут также определять особенности вмешательства международных структур, которые, конечно, будут решающими факторами для упрочения местных структур, как было описано выше. Уровень насилия в предыдущем конфликте, так же как и причины и продолжительность борьбы — тоже важные факторы. Существование конкурирующих вооруженных групп, включая их численность, вооружение и общественную поддержку, затронет ситуацию общественного порядка, но также затронет проект и стратегию (повторного) создания местной полиции: нужны ли будут демобилизация и усилия по реинтеграции, затрагивающие набор и структуру возникающей полиции? Таким образом, важным вопросом является то, какие юридические или судебные традиции существуют и как они затрагивают, например, структуру системы судопроизводства. Кроме того, другие факторы, такие как размер и доступность территории, степень урбанизации и экономической ситуации должны быть приняты во внимание. Несомненно, решение ввести правопорядок в Демократической республике Конго (DRC–ДПК) поднимает проблемы, отличные от тех, которые возникают при обдумывании того же в ситуации Косово.

В социальном и политическом контексте общественной безопасности термин «местное самоуправление» часто используется в слишком общем плане и без четкого понимания всех субъектов, которые могут быть полезно вовлечены в мирный процесс и учреждение как общественного порядка, так и верховенства права. Дифференцированное представление необходимо, так как существующая способность и «зрелость» для принятия ответственности — как они воспринимаются международным вмешательством — являются факторами при определении степени вмешательства. Среди местных субъектов мы можем различить (1) население в его различных организационных формах, то есть граждане, гражданское общество и деловые круги, и (2) власти, то есть политическое руководство, государственную службу и структуры местных органов власти.

Взаимодействие с населением будет самым важным для установления верховенства права. Конкретный гражданин — главная цель любого усилия, направленного на поддержание общественного порядка и восстановление действенности общественной безопасности, в которой выражается восприятие гражданином уровня своей безопасности и его/ее готовности использовать формальную судебную систему, являющуюся

⁵ International Alert (2002a), “*Supporting and Enhancing Community-based Peacebuilding*”, Global Issues Policy Notes, № 1, 2002.

фондом для жизнеспособности системы. Эти положения распространяются на членов деловых кругов, которые будут принимать инвестиционные решения, основанные на собственной оценке уровня безопасности. Гражданское общество, включая неправительственные организации (по правам человека и другие группы сторонников), СМИ, религиозные группы, профсоюзы, соответственно, могут играть много различных ролей в создании понимания, высказывая общественное предпочтение и поддерживая достойный уровень ответственности системы безопасности.

Политический контекст, конечно, важен в процессе установления общественной безопасности. На уровне государственного или центрального правительства политические лидеры, включая правящие и политические партии, являются первичными субъектами, организующими взаимодействие с международными структурами. Кроме того, в крайних случаях гуманитарного вмешательства или подобных операций, согласие все еще остается руководящим принципом в организации международных усилий. Это одновременно вопрос и принципа, и практичности. Искренне преследуя цель установления местного самоуправления, международное вмешательство может привести к обратным результатам — полному игнорированию принципов суверенитета. Кроме того, столкнувшись с сопротивлением на самых высоких политических уровнях, маловероятно, чтобы любые международные усилия по поддержанию общественного порядка или созданию жизнеспособных мер общественной безопасности могли преуспеть.

Традиционное требование согласованности действий становится качественно другим, когда правительство слабо или дисфункционально. Поэтому, Джарат Чопра и Таня Хох предложили отойти от понимания согласия, как чего-то исключительно даруемого правительственными властями, и рассмотреть его как вопрос широкой местной поддержки. Они утверждают необходимость учета механизмов органов местной власти, таких как Совет старейшин, военачальников, руководителей или мэров⁶. Как механизм управления, они играют важнейшую роль в развитии и применении политики общественной безопасности на местном уровне. Тем не менее, признаком общества, где преобладает верховенство права, является независимость правил от политики и их одинаковое использование по отношению ко всем субъектам. Необходимо не только привлечь механизмы местных органов правления, но предотвратить ослабление основных принципов. В определении степени власти, которую должно осуществлять международное присутствие, необходимо учитывать наличие представительной/эффективной политической власти и ее способность и желание осуществлять контроль и управление подведомственной территорией.

В пределах всех этих групп субъектов, могут присутствовать «спойлеры», которые стремятся пустить под откос процесс стабилизации⁷. Деятельность «спойлера» может быть вызвана различными проблемами или может иметь место на различных стадиях процесса. Таким же образом, пространство реформирования может быть текучим.

Заключительным фактором и, наверное, наиболее решающим, независимо от объективных потребностей конфликта, является международное политическое обязательство, предполагающее готовность предпринять полную замену и обеспечить ресурсы, необхо-

⁶ Jarat Chopra, Tanja Hohe (2004), "*Participatory Intervention*", *Global Governance*, Vol. 10, Eds. 3, 2004, p. 290f.

⁷ См. Stephen J Stedman (1997), "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, Vol. 22, No. 2, pp. 5-53.

димые для выполнения мандата. В случаях, когда международное вмешательство постепенно перемещается в область государства, а международные структуры претендуют на роль институционального строителя, нехватка бюрократической способности управлять страной является важным фактором⁸. Краснер отмечает, что крах государственных функций может происходить именно из-за международного вторжения, как произошло в Афганистане и Ираке⁹. Помимо других очевидных факторов национального интереса в принятии власти, таких как беспокойство об оружии массового поражения или межнациональной организованной преступности, обсуждаются принципиальные потребности в местном самоуправлении, отвергающие навязываемые льготы

Обсуждения сосредоточены на полноценности и желательности международной власти. Развитие в сторону наращивания международной власти в переходных обществах возникло с признанием того, что для укрепления мира нужно будет обратиться к основным политическим проблемам, а не признакам конфликта. Вследствие того, что органы местной власти не были представительными, а слабыми или дисфункциональными, международное вмешательство предполагало больший уровень ответственности¹⁰. Симон Честерман, подробно описавший переходные правительства, утверждает, что местные условия требуют временного перерегулирования. Он рассматривает подход к построению государства как «соединение идеализма и реализма: идеалистический проект предполагает, что люди могут быть спасены с помощью образовательных программ, экономических стимулов и создания зрелых политических учреждений; реалистический проект, в конечном счете, предполагает военную оккупацию»¹¹. Далее этот эксперт утверждает, что «неточно и непроизводительно полагать, что деятельность переходного правительства зависит от согласия или «самоуправления» местного населения»¹². Точно так же Мишель Джиджик утверждает, что местная полиция часто неспособна к восстановлению общественного порядка, участвует в насилии или угрожает международной интервенционной силе и поэтому должна быть временно заменена силами международной безопасности¹³.

Напротив, Лакдар Брахими обосновал подход, известный как «легкая прогулка», который влечет за собой акцент на развитии потенциала и использовании местного штата, а также на ограничении международного присутствия¹⁴. Международное вмешательство в Афганистане было близко модели «легкого следа». Брахими утверждает, что «только через признание афганского лидерства будут достигнуты доверие и опре-

⁸ Fearon, Laitin (2004), p. 23f.

⁹ Krasner (2004), p. 90.

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 См., например, исследования Афганистана Ричарда Понзи, представленные в данном издании.

деленный уровень влияния»¹⁵. Этот подход, конечно, полностью зависит от политической готовности местных субъектов и их способности формулировать политические предпочтения¹⁶. Продолжая идеи Брахими, Амитаи Этзиони полагает, что международное вмешательство недооценивает затраты и долгосрочные инвестиции, вовлеченные в построение государства. Вместо этого он предлагает более скромный подход, основанный на местном культурном и социальном предпочтении, что было бы намного более выгодным в продвижении способности рассматриваемого общества помочь самому себе¹⁷. В своем критическом анализе ОВП в Боснии и Герцеговине, Гералд Кнауз и Феликс Мартин идут еще далее, утверждая, что Верховный представитель фактически подрывает подающую надежды местную демократию через навязывание реформы¹⁸. Другие исследователи, такие как Стефан Д. Краснер, попытались сформулировать суть отраженного в понятии «разделенный суверенитет» компромисса, подразумевающего, что государство добровольно передает свою власть международному опекуну на определенных этапах решения проблемы, когда будет не хватать способности выполнять основные функции самостоятельно (см. 2.4)¹⁹.

2.2. Степени вмешательства

Природа местного самоуправления и усилия, прилагаемые для его обеспечения, изменяются в зависимости от степени международного вмешательства, предусмотренного верховенством права. На рисунке внизу показано относительное распределение ответственности в различных видах деятельности вмешательства, которое возможно идентифицировать как обеспечение правопорядка, реформирование сектора безопасности и контроль над сектором безопасности.

Заметьте, что классификация — просто средство наглядности. Эти категории не являются непроверяемыми, и такие действия вполне могли бы одновременно происходить в пределах одной международной операции. Если международное вмешательство берется за обеспечение правопорядка, то его ответственность за следование верховенству права чрезвычайно высока. В движении по направлению к реформе и контролю международная ответственность уменьшается, а местная ответственность возрастает.

Одна из крайностей правоохранительной деятельности в широком ее понимании является всеохватывающая деятельность — от патрулирования улиц, расследования преступлений и ареста подозреваемых до обработки всего упомянутого через судебную и исправительную систему. Кроме того, международная деятельность в этой части спектра могла бы включать проектирование и издание законодательства или интерпретацию существующих законов и урегулирование приоритетов верховенства права (та-

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.

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.

ких как борьба с организованной преступностью или сокращение количества преступлений, связанных с наркотиками). Тогда как есть четкое различие между наличием исполнительной власти и отсутствием таковой, существует растущее число примеров, где силы международной безопасности разделяют ответственность с местными силами и учреждениями. На Гаити был прецедент с включением вооруженной международной гражданской полиции, а в Косово был случай, когда международная полиция осуществляла правоохранительную деятельность путем совместного патрулирования с местными полицейскими-новичками. В то же время Многонациональное специализированное подразделение (MSU), под руководством сил KFOR HATO, было задействовано в сборе информации и расследовании случаев организованной преступности. В нескольких других случаях суды представляли смесь международного и местного штата. Поскольку на иллюстрации представлен пример Ирака, картина становится несколько затемненной, когда возникают серьезные вызовы общественному порядку или когда одновременно принимаются меры по подавлению восстаний.

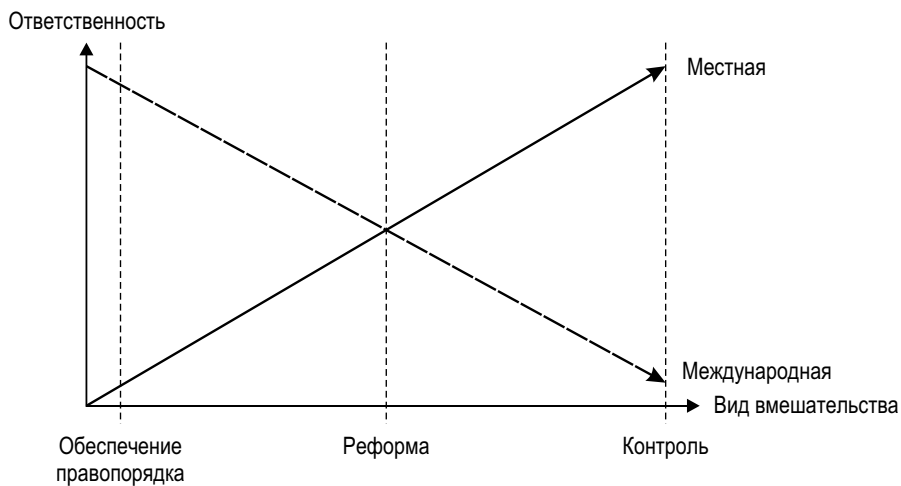


Рис. Степени вмешательства

Реформа сектора безопасности влечет за собой реформу организаций, уполномоченных применять силу, отдавать приказы на применение силы или угрожать применением силы, а также тех гражданских структур, которые ответственны за управление вышеупомянутыми организациями. Компонентами сектора безопасности являются вооруженные силы и военизированные формирования, разведывательные службы, национальная и местная полиция, включая пограничников и таможенную службу, судебные и пенитенциарные системы, а также гражданские власти, уполномоченные управлять этими службами и контролировать их²⁰. Международная причастность к реформе сектора безопасности проявляется как на уровне учреждения и/или управления объектами образования, проведения обучения, осуществления советнической деятельности по вопросам реструктурирования сил безопасности и их администраций, так и развития понимания их соответствующих вкладов в сектор безопасности.

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.

Поскольку реформа сектора безопасности может повлечь за собой существенное организационное планирование и расширение, необходимо отражать местные предпочтения и отдавать должное главенствующее место местному участию. Местное самоуправление особенно важно, поскольку реформа сектора безопасности — крайне политическое предприятие. Сектор безопасности — жизненно важная часть суверенитета государства, он наделяет государство исключительной законной ролью осуществлять принудительную власть в случае внешних и внутренних угроз безопасности государства и его граждан. Реформа непосредственно затрагивает распределение власти в пределах государства.

Принимая во внимание, что международное присутствие все еще может быть значительно задействовано в создании плана реформы и, таким образом, нести частичную ответственность за верховенство права, его значимость существенно снижают до выполнения поддерживающих функций при привлечении к мониторинговой деятельности. Концепция Полицейской миссии Европейского союза в Боснии и Герцеговине (EUPM) различала «наставничество (менторство)» и «мониторинг (контроль)» как два отдельных вида деятельности²¹. Подобный подход демонстрирует различные степени причастности к данному процессу: тогда как «мониторинг» обозначает объективное наблюдение и, как правило, последующий доклад, «наставничество (менторство)» предполагает, что представитель международной полиции активно направляет деятельность своего местного коллеги.

2.3. Дилеммы местного самоуправления

Общее мнение о том, что местное самоуправление крайне важно для проведения любых существенных изменений, наталкивается на мысль о недостаточности понимания того, как лучше всего осуществить этот принцип. Есть несколько дилемм, с которыми столкнутся международные усилия: (1) дилемма процесса против (vs) результата; (2) дилемма возможности и поиска соответствующих партнеров; (3) дилемма противостоящих периодов времени и (4) дилемма зависимости.

Первый проблематичный пункт в местном самоуправлении — дилемма вовлечения местных структур в процесс осуществления установленной реформы против (vs) разрешения местным субъектам определять цели и результат процесса, особенно где желательный результат может противоречить международным стандартам и правам человека. В то время как «запудривание» мозгов часто является платой за потребности в местной причастности, на практике «самоуправление [...] обычно не предназначается для обозначения контроля и зачастую даже не подразумевает прямой вклад в политические вопросы»²². Эта дилемма становится фактически непреодолимой, когда нет никакого соглашения по окончательному результату. Возможно, Косово — самый яркий пример, где неудача разрешения вопроса о статусе провинции значительно препятствовала укреплению государственности. Даже там, где правительства переходного периода лишили власти местных субъектов, направления стараний по усилению верховенства закона должны быть четко определены изначально. По мнению Честремена, население должно признать, «что полномочия осуществляются для ясных и достижимых

²¹ Council Joint Action, 11 March, 2002.

²² Chesterman (2003), p. 4.

целей»²³. Как только соглашение было достигнуто на «прагматическом» уровне, местное принятие решений вряд ли пустит под откос процесс реформы в целом²⁴.

Во-вторых, стороны международного вмешательства последовательно противостояли принципу идентификации соответствующих местных партнеров. Во многих случаях это может коснуться выбора между эффективностью (то есть работа с теми, кто обладает большей властью) и законностью (то есть работа с теми, кто либо занимает лучшее международное положение, либо располагает самой большой общественной поддержкой). Возможности для предпринятия реформ могут просто не существовать. Как заметили Гордон Пик и Эрик Шейе в одной из статей данной книги, нехватка возможности может действительно быть причиной вмешательства. Или же те, кто обладает наибольшей возможностью сотрудничества с международными организациями, возможно, оказываются не самыми подходящими партнерами²⁵. Чопра и Хох указывают на два возможных образа действия — «либо укрепить статус-кво и, основываясь на нем, далее уже наделять полномочиями органы самоуправления, либо заменить полностью уже существующий административный порядок новым»²⁶. В последнем случае каждый рискует предпринять действие без достаточной местной поддержки, что не соответствует фактическим социальным и политическим событиям. Этот факт также может быть настолько всесторонним, насколько и слишком амбициозным для международных фондов и обязательств в течение долгого времени. Или, как подчеркивает Э. Шейе, «владеющие властью, возможно, получили неплохое влияние благодаря войне; их длительное наслаждение прерогативами власти может зависеть от сомнительных и часто незаконных методов, посредством которых они приобретали эту власть, а законность осуществления их политической власти может быть в лучшем случае предварительной»²⁷.

Определение подходящих местных партнеров особенно проблематично в случаях, когда разные местные стороны предполагают различные результаты²⁸. Как ни странно, чем больше разногласий и чем выше потенциал для возобновленного конфликта, тем больше потребность во внешнем управлении. В своем докладе Совету Безопасности Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан определяет особую роль «посторонних» в обеспечении включения в процесс самоуправления групп, рассматриваемых как второстепенные или традиционно исключаемых, к которым относятся представители меньшинств или женщины²⁹. В то же время значительная внешняя причастность могла бы освободить местные стороны от принятия самоуправления и возложения ответственности за принятые решения. Зависимость становится причиной ситуаций, ког-

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.

да внешние субъекты принимают трудные решения от имени своих местных партнеров³⁰.

Третья дилемма касается отсутствия связи между временными интервалами помощи доноров и деятельностью субъектов, необходимых для институционального строительства и развития потенциала. Создание жизнеспособных и местно управляемых учреждений верховенства права является долгосрочной перспективой и часто не соответствует большинству недальновидных действий донора. Масштаб создания учреждений развития потенциала далеко превосходит ограниченные временные рамки большинства вмешательств³¹. Время от времени он может также обуславливать дисгармонию между «планировщиками» и «силами по поддержанию мира». Дисгармония состоит в том, что последние традиционно имеют намного более короткие сроки мандатов. Дилемма сроков также связана с проблемой определения местных партнеров. Как заметил Краснер, там, где есть разногласие «по поводу распределения власти и конституционной структуры нового государства, [...] оптимальная стратегия для их политических лидеров должна укреплять их собственное положение в ожидании отхода от дел внешних субъектов. В то же время, местные лидеры, которые становятся зависимыми от внешних субъектов во время правления переходного правительства, но не обладающие достаточной поддержкой в пределах собственной страны, не имеют стимула вкладывать капитал в развитие новых организационных мероприятий, которые позволили бы их внешним благотворителям самоотстраниться раньше»³².

Дилемма противоречивых сроков связана с четвертой дилеммой, которая имеет отношение к сложному балансу между помощью, зависимостью и допустимостью. В то время как международные фонды необходимы для обеспечения процесса реформы, есть опасность возникновения зависимости от международной помощи и опасность создания структур, не приемлемых в рассматриваемом обществе³³. Кроме того, международные военные действия, особенно в контексте ООН, полагаются на финансирование донорскими конференциями и другими особыми механизмами финансирования. Этот тип финансирования по сути является неподходящим для долгосрочных процессов институционального строительства, которые, для того, чтобы быть надежными и успешными, требуют достаточно предсказуемого финансирования. Для облегчения ситуации было предложено создание трастового фонда, который управлялся бы совместно международными и местными субъектами³⁴.

2.4. Стратегии перехода

Переходные периоды различаются степенью, до которой международное вмешательство берет на себя ответственность за общественную безопасность. Только в двух случаях — в Косово и Восточном Тиморе — международное правительство переходного периода обладало полной исполнительной властью, которая потом должна была

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.

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.

быть возвращена местным силам безопасности и их «внутренним» организациям. В большинстве других случаев международные и местные субъекты разделили ответственность в нескольких направлениях. К процессу переходного периода применялись различные стратегии, когда местные совладельцы внедрялись на различных стадиях процесса реформы, по различным вопросам или в различных географических областях. Зачастую некоторые из этих стратегий переходного процесса могут применяться одновременно и на одной территории конфликта³⁵. Независимо от степени международного вмешательства, в каждом случае чрезвычайно важно определить значение термина «местное самоуправление». Практически, местное самоуправление может колебаться от местного лидерства, где принятие решений находится непосредственно в руках местных политических властей, до местного принятия, где, по крайней мере, нет никакого сопротивления международным усилиям.

Распределение участия по срокам

Международная стратегия передачи власти в руки местных структур — скорее, по совпадению, чем по плану — существенно отличается в различных случаях, в зависимости от того, когда местные совладельцы были приближены и присоединены к процессу институционального строительства и развития потенциала. Международное полицейское оперативное соединение (IPTF) в Боснии и Герцеговине сохранило ключевую власть в области принятия решений, укрепляя местные возможности. Когда Полицейская миссия Европейского союза начала действовать в январе 2003 года, было четко определено, что местная полиция и политические власти теперь ответственны за дальнейшее развитие — спустя всего семь лет после Дэйтонского соглашения. Напротив, афганские лидеры имели намного большее влияние в урегулировании общественной безопасности с самого начала. Соответственно, то, на что местное самоуправление похоже практически и как в действительности оно отражает местное восприятие, свидетельствует о периоде вступления местных субъектов в процесс реформы. Нами выделены четыре основных периода: (1) установление фактов и «диагностика»; (2) планирование (определение параметров и расстановка приоритетов); (3) разработка программы (разработка планов и обеспечение их взаимосвязи); (4) выполнение плана и его устойчивость (осуществление планов реформы и развитие институционального потенциала).

Местным организациям рекомендовалось принять на себя главенствующую роль в период «диагностики», то есть принимать участие в процессе идентификации проблемы. Но эти рекомендации редко осуществлялись. Например, в докладе Генерального Секретаря на заседании Совета Безопасности подчеркивалась потребность объединить местные представления на начальных этапах, когда разрабатывалось «видение реформы»³⁶. Другие эксперты утверждали, что всестороннее вовлечение на самой ранней стадии предотвращает политизацию процесса реформы³⁷. В идеале, этап диагностики должен начаться до окончания конфликта. Тем не менее, это предполагает, что процесс определения потребностей и планирование предпочитаемых вариантов по

³⁵ Говоря исключительно об исполнительно-полицейской деятельности, Э Шейе разработал подобный подход, где он различает три типа переходного процесса: модель «кокона бабочки», функциональную передачу и географическую передачу. Scheye (2002), p. 109–117.

³⁶ United Nations Security Council (2004), p. 6, 7.

³⁷ Chopra and Hohe (2004), p. 292.

установлению верховенства закона, вероятно, будут связаны с проходящими переговорами о мирном соглашении. Даже если конфликт еще продолжается, международные организации и потенциальные двусторонние спонсоры теперь будут чаще устанавливать контакт с сообществами диаспоры. Оказывая положительное воздействие, эти консультации также имеют ограничения, поскольку сообщество диаспоры может перестать воспринимать данную ситуацию конфликта так, как ее воспринимает население в области конфликта.

Местная причастность на этапе, когда стратегия и приоритеты определены, подразумевает принятие местными субъектами решений и анализ результатов диагностированных проблем. Эта ситуация обращает к дилемме процесса — результат и потребность прозрачности всей стратегии и ее результата³⁸. В то же время возобновляются обсуждения вопроса / несогласия с позицией «легкой прогулки», состоящие в том, что сильное международное лидерство воспринимает постконфликтное общество как неспособное (в смысле навыков или степени развития) определить и возглавить свой собственный процесс реформы. Как обозначено выше, этап диагностики, вероятно, будет находиться под влиянием продолжающихся мирных переговоров, и мирное соглашение вполне могло бы включать определенные условия, предусматривающие структуру, размер и состав новой или реформированной полиции. В зависимости от согласованности результата и достигаемых соглашений, центр участия мог бы переместиться в сторону разработки программ, необходимых для осуществления.

Когда местные совладельцы привлекаются только на этапе разработки программы или фактической ее реализации, то есть разработки стратегий и тактик выполнения предложенных решений и достижения результатов, возникает опасность, что основные характеристики уже были установлены извне. Тем не менее, все еще остается возможность для согласованности с местными предпочтениями всем этапам стратегии, но роль местных субъектов может также сводиться к оттачиванию достигнутого. В худшем случае, внедрение местных совладельцев в реформу на слишком поздних этапах приводит к расстройству и подрывает устойчивость процесса реформирования.

Проблема участия

Еще одной стратегией международного вмешательства в переходный период может быть принятие ответственности только в определенных вопросах проблемы. Стефан Д. Краснер вводит понятие «разделенного суверенитета», который он видит как законный и реальный компромисс между «легкой прогулкой» и созданием полноценного правительства переходного периода. Он предлагает «меры, при которых люди, выбранные международными организациями, сильными государствами или специальными юридическими лицами, поделились бы властью с соотечественниками в некоторых аспектах внутреннего суверенитета»³⁹. Другими словами, суверенитет может быть передан внешним субъектам в определенных областях или в разрешении определенных проблем. Подобные примеры имели место в нескольких операциях построения государства, таких как смешение международных и местных полицейских сил в Косово или обмен сотрудниками между международной полицией и Полицейской службой Восточного

³⁸ Krasner (2004), p. 105; Caplan (2002), p. 18.

³⁹ Krasner (2004), pp. 89, 108, 113, 119.

Тимора (ETPS)⁴⁰. Другой пример — Сьерра-Леоне, где комиссар британской полиции возглавлял местную полицию во время переходного периода. Европейская Комиссия использует модель объединения в усилиях развития потенциала. В этой модели профессионалам из ЕС поручают работать бок о бок, например, с министерскими чиновниками высокого ранга и консультировать чиновников по вопросам исполнения его /ее обязанностей.

Трудность в реализации стратегии передачи обязанностей уравнивается местной и международной властями. Дестабилизация политической системы и последующее недостаточное участие в Косово должны быть рассмотрены в свете того факта, что UNMIK сохраняли контроль над ключевыми областями, таким образом, «ослабляя» правительство Косово⁴¹. Доверие людям или небольшим контингентам в стратегических вопросах руководства новосозданной организацией не исключает координацию, обеспечивающую согласованность различных частей организации сплоченному подходу. Э. Шейе было отмечено возможность несогласованности, которая может возникнуть при частой ротации многонационального штата⁴². Чтобы противодействовать таким колебаниям, международному присутствию было бы выгодно больше полагаться на гражданский штат, у которого может быть больше компетентности в управлении и управленческих функциях и который может быть нанят на более длительные сроки контракта, чем откомандированный полицейский состав. Особенно это положение верно для институционального строительства и развития потенциала, которые обычно являются более длительными процессами.

Географические области

Наконец, еще одна стратегия, которая использовалась в период установления власти переходного периода, основывается на региональном подходе. Э. Шейе были исследованы переменные, влияющие на решение передать ответственность определенным географическим областям с целью снижения уровня преступности и насилия: «(а) способность международного сообщества управлять рассматриваемой областью, (б) создание местных политических структур для обеспечения баланса при создании местного правления и политическое соглашение местных сторон о подходящем статусе выбранных территорий»⁴³. Опасность географического подхода к переходному процессу заключается в способствовании неравному развитию в пределах территории. Эта опасность приобрела новую окраску в ходе применения мер безопасности в Афганистане. Миссия ООН в Афганистане ограничена Кабулом, поэтому национальные спонсоры предпринимают различные задачи в других частях страны на добровольной основе. Некоторые из различных Групп реконструкции провинций (PRT) принимают участие в различных формах полицейской и судебной реформы, что создает серьезный риск формирования бессвязной и дисфункциональной судебной системы. В случае Афганистана мотивация выбора особой стратегии частично основана на проблемах безопасности, но большей частью на готовности отдельных стран-спонсоров принять специфическую роль PRT. ARTEMIS, операция ЕС в Боснии (ДПК), — еще один пример роли системы

⁴⁰ Scheye (2002), p. 120.

⁴¹ Report by Kai Eide (2004).

⁴² Scheye (2002), p. 113.

⁴³ Scheye (2002), p. 116.

безопасности в маленькой и четко очерченной географической области. ARTEMIS касалась общественного порядка и не привлекалась к институциональному строительству или развитию потенциала.

3. Области институционального строительства и развития потенциала

3.1. Правопорядок против институционального строительства

Ситуация полицейской помощи драматично развивалась последние пятнадцать лет. Наиболее важно, что она имела место во множестве различных ситуаций и проводилась различными донорами: классический подход осуществлялся через таких представителей сектора безопасности как правоохранительные органы и Министерства юстиции, обеспечивающие обучение навыкам работы правоохранительной деятельности своих коллег в других странах. Именно такую поддержку оказывает большинство американских фондов в области полицейской системы⁴⁴. Подход, главным образом, мотивировался характером преступности, интенсивностью правонарушений, связанных с наркотиками, фактами терроризма в нестабильных соседних регионах. Все перечисленные нарушения послужили толчком для активного вовлечения европейских полицейских агентств на Балканах и за их территорией.

После окончания холодной войны гражданская полиция все более разворачивала свою деятельность как составляющая международных мирных операций. Роль гражданской полиции изменилась — из второстепенного механизма она преобразовалась в стратегический инструмент для достижения жизнеспособного мирного процесса⁴⁵. Желание создать эффективную и демократическую местную полицию все более выдвигается как основная цель мирных операций. Поэтому при проведении мирных операций спонсоры были мотивированы желанием увеличить стабильность и предотвратить будущий или возвращающийся конфликт, создавая или преобразовывая местные структуры безопасности.

С возникновением понятия реформы сектора безопасности и всего связанного с ней в вопросах хорошего правления, развивающееся общество также вступило в проект полицейской помощи, отправная точка которого была тесно связана с вопросами прав человека и демократизации. Поэтому взаимодействие местных сообществ с международными структурами призвано было предотвратить случаи злоупотребления полицией, и — в более ограниченной степени — способствовать продвижению полиции как центрального компонента, как хранителей демократического государства.

Все эти подходы пересекаются в вопросе развития жизнеспособного потенциала и институционального строительства, и, тем не менее, этой областью бесстыдно пренебрегли. Большая часть помощи предназначалась силам безопасности передовой части, то есть «ударным» полицейским силам. Эта помощь заключалась в обучении, оснаще-

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.

нии, реструктуризации и последующей оценке работы. Передовая часть полицейской деятельности нацелена на способствование восприятию верховенства закона со стороны местных структур, поскольку именно при участии полиции население ежедневно сталкивается со сферой верховенства права. Тем не менее, чтобы быть жизнеспособными на протяжении длительного периода, полицейские организации нуждаются в административно-управленческом аппарате.

Есть множество причин для привлечения давно созданных структур к самым актуальным вопросам строительства нового общества. Видимость и непосредственность воздействия — одна причина. Полицейские — лица, представляющие верховенство права, а потому играющие значимую роль в продвижении общества к верховенству права. Что еще более важно, доноры долго считали такую техническую помощь как обучение специализированным навыкам, легкой и аполитичной. Это далеко от правды, ведь любая помощь полиции или другие функции по поддержанию безопасности государства затрагивают внутреннее распределение власти в государстве и являются, таким образом, крайне политической. В прошлом международные представители опасались привязывать нормативные условия к своей помощи. Это особенно верно для сотрудничества между профессиональными правоохранительными органами, где воздержание от политических сообщений предоставило доступ к местным силам безопасности, а также в контексте мирных операций, которые традиционно основывались на беспристрастности.

Напротив, демократическое управление теперь принимается и продвигается как абсолютное требование для любой помощи силам безопасности в странах третьего мира⁴⁶. Фактором, способствующим такому развитию, стала эволюция мирных операций в сторону более сильного и навязчивого вмешательства с 1990 года, с кульминацией в виде правительств переходного периода в Косово и Восточном Тиморе. Кроме того, распад Советского Союза и объявленный «конец истории» удалили любую конкуренцию демократии, определив ее как привилегированную, самую жизнеспособную и самую гуманную систему управления. Тенденция была укреплена появлением в сфере безопасности развивающихся обществ, которые проявили заинтересованность в проведении программ демократизации и учли потребности населения⁴⁷.

Реформа и институциональное строительство нацелены на достижение определенного положения в нормативной области: верховенство права как основной принцип социального взаимодействия в пределах демократической структуры; мощная роль населения в установлении верховенства права; значимость самоуправления в области становления структур общественной безопасности. В то время как важность общественной поддержки для эффективной правоохранительной деятельности переднего края признана⁴⁸, потребность развития местного потенциала для обеспечения управления учреждениями сектора безопасности получила гораздо меньше внимания. Хотя она и признана, например, в официальных документах ООН, которые выдвигают на первый план потребность в «законах, процессах (официальных и неофициальных) и учрежде-

⁴⁶ Исключением все еще является «классический» подход, по большей части, оказавшийся продолжением внутренней правоохранительной деятельности за границей. Примером чему может послужить помощь, оказанная США колумбийским властям в их борьбе против организаций торговли наркотиками.

⁴⁷ Griffin (2003), p. 201f., 207f.

⁴⁸ David H Bayley (2002), *Police for the Future*, Oxford University Press, New York/Oxford, Ch. 2.

ниях (официальных и неофициальных)»⁴⁹, незначительные международные усилия были направлены конкретно на создание или укрепление таких учреждений.

Существуют три главные области институционального строительства и развития потенциала, в которых местные аналоги должны будут играть активную роль, чтобы сделать жизнеспособным верховенство права, а именно: реформирование сил безопасности («передний край») ⁵⁰, развитие административного и управленческого потенциала («внутренний») и создание культуры верховенства права (контекст).

3.2. Реформа оперативных сил полиции

Реформа полиции включает подготовку, оборудование и вопросы, связанные с правоохранительной деятельностью общества, ответственностью и способностью к реагированию. Основными местными аналогами здесь являются силы безопасности, включая полицию, вооруженные силы, спецназ, пограничную полицию, разведывательные службы и другие вооруженные группы. Когда дело доходит до ответственности и способности к реагированию, местная полиция взаимодействует с отдельным гражданином и гражданским обществом. Об этом подробнее в разделах 3.3 и 3.4.

Можно говорить о двух главных измерениях процесса реформирования: структурное и поведенческое измерение, или так называемое «развитие потенциала» и «создание целостности». Это применяется как к полиции переднего края, так и к ее внутренним силам. Структурная реформа оперативной части местной полиции влечет за собой реорганизацию полиции, включая географические боевые порядки и отделение от военных функций. Реформа, регулирующая деятельность полиции, нацеленная на создание целостной структуры, включает изменение принципов взаимодействия полиции и ответственности. Обучение правилам поведения включает ознакомление с правами человека, проведение курсов по демократическим стандартам правоохранительной деятельности, а не только боевую подготовку и мониторинг. Задачи, входящие в реформу оперативной полиции, могут подразделяться на три этапа: (1) выбор, вербовка, проверка; (2) академическая и боевая подготовка; и (3) оценка работы, поощрение и ответственность. Хотя эти стадии кажутся хронологическими, они являются скорее циклическими. В «нормальной» полицейской организации все процессы будут происходить одновременно на любом временном отрезке.

Первый шаг к учреждению новой полиции — подбор личного состава. Понятно, что вид и масштаб вербовки будут различаться в зависимости от того, создается ли полиция на пустом месте или обновляется. Определение наиболее подходящей стратегии зависит от специфических особенностей каждого случая, поскольку у каждой стратегии есть свои «за» и «против». В любом случае, должны быть установлены критерии отбора или проверки персонала. Казалось бы естественным, что у каждого народа должно быть мнение относительно моральных качеств тех людей, которым поручена охрана безопасности. Тем не менее, местное самоуправление редко было задействовано в процесс отбора персонала. Частично давление на степень международного вмеша-

⁴⁹ United Nations Security Council (2004), p. 12.

⁵⁰ Описание реформы «переднего края» основывается на работах: 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.

тельства касалось выбора времени. И начало процесса создания полиции в зависимости от требований общественного порядка также зависит от указаний донора, призывающего к непосредственному выполнению программ реформы. Частично подобное решение было вызвано неверием в способности местного населения, вызванного приведшим к расприам конфликтом, что не давало возможности оценить, кто соответствует роли хранителя правопорядка. Точно так же, разрешение местным лидерам существующих сил безопасности отбирать персонал для новой и улучшенной полиции, было отменено в результате угрозы протекционизма. Тем не менее, критерии выбора были обусловлены усугублением предшествующего конфликта чрезмерным насилием и злоупотреблениями.

Полицейская подготовка — многосторонний вопрос, который может быть только вкратце описан в настоящем издании. Обучение проходит в учебных заведениях, в условиях обстановки, приближенной к реальной, и обусловливается в каждом отдельном случае продолжительностью, частотой/повторением и содержанием, в соответствии со степенью уже полученного полицейского обучения новичков и в зависимости от взаимоотношений полиции и общественности.

Основной компонент обучения — создание образовательных учреждений. Они сопоставляются между институциональной внутренней полицейской деятельностью и ее оперативной стороной. Примерами элементов подготовки, которые служат развитию потенциала оперативной полиции, являются подготовка судебных специалистов, обучение правам человека или огневая подготовка. И нет причин, чтобы обучение этим техническим предметам не могло быть доверено местному преподавательскому составу. Демократические основы обучения в переходный период могут быть соблюдены при условии сотрудничества местного преподавательского состава и международных инструкторов. То же самое касается разработки учебных планов.

Образование «в классах» не имеет большой ценности без последующего обучения в условиях реальной обстановки, что дает новичкам возможность приспособить и применить теоретические знания. Подготовка в условиях реальной обстановки предлагает международным представителям возможность проверить, является ли новичок действительно подходящим для роли полицейского. Если международное вмешательство осуществлялось для проведения реформы местной полиции, маловероятно, что местную полицию оставят самоконтролируемой на местности на начальном этапе обучения. Поэтому важно, чтобы усилия по установлению внутренней ответственности и дисциплинарные механизмы начинались на самых ранних этапах (см. 3.3. ниже). Для организации более раннего обучения на местности будет полезен менторский подход, осуществляемый внешним наблюдателем, который может включать совет, совместное расположение и совместное патрулирование, посредством которого можно будет направлять курсантов и обучать инструкторов. Подобные функции контроля необходимы и на более поздних этапах, когда курсанты получили высшее образование и оказываются в трудных обстоятельствах «под ударом». Но первичными исправительными механизмами должны быть механизмы, принимающие во внимание общественные жалобы, например, представленные ниже (раздел 3.4.).

Продолжительность обучения существенно различалась еще в прошлом. Она могла включать от нескольких недель (например, некоторые курсы в Гаити или Намибии), до нескольких месяцев обучения в учебном заведении и последующего обучения в условиях реальной обстановки, как это было в Косово. Можно утверждать, что одни полицейские подразделения требуют менее длительного обучения, чем другие, но в действи-

тельности продолжительность и частота учебных курсов были полностью произвольными или напрямую зависели от доступного финансирования, а не от фактических учебных потребностей. Конечно, продолжительность обучения не должна зависеть ни от каких колебаний и должна быть определена в соответствии с потребностями данной местной полиции. Это еще одна причина, почему зависимость обучения от международных фондов должна быть уменьшена и, вместо этого, власть должна быть передана местным представителям по мере развития соответствующего потенциала. Мы опять возвращаемся к важным различиям между техническими и поведенческими аспектами: тогда как передача технических навыков осуществляется в течение короткого промежутка времени, привитие понимания полиции как учреждения государственной службы занимает больше времени.

3.3. Развитие административного и управленческого потенциала

Административный и управленческий потенциал, нацеленный на развитие действующих сил безопасности, их политики и стратегии, требует усиления по ряду параметров. В поставторитарных странах полиция являлась инструментом государства, а потому была очень заполитизирована. В постконфликтном урегулировании из-за длительного конфликта или из-за нехватки демократических традиций в полицейской деятельности способность управлять полицейской организацией часто ограничена или не развита вообще. Даже при наличии некоторых ростков управленческих возможностей международные представители часто не очень верят в способность организации действовать адекватно⁵¹. Преобразовываясь в организацию, которая служит общественности, а не специфическому правительству, внутренние силы нуждаются в развитии потенциала, нацеленного на определение потребностей сектора безопасности, его целей, а также идентификацию ресурсов и структуры, необходимых для удовлетворения этих потребностей и целей. Подобная стратегия может быть активизирована посредством бюджетного управления и управления персоналом. Определяя приоритеты в процессе постоянной работы, полицейская организация должна участвовать в регулярных процессах приспособления стратегий к изменяющимся потребностям или же принимать участие в оценивании, если стратегии оказались эффективными. Кроме того, как подчеркивает Дэвид Х. Байлей, полиция должна отвечать потребностям общественности и нести ответственность через механизмы контроля⁵². Контроль осуществляется в пределах полицейской организации через внешние механизмы (см. раздел 3.4.).

Первый шаг к разработке стратегии состоит из сбора и анализа информации о вызовах общественной безопасности, с которыми сталкиваются полицейские. Конечным результатом должна быть оценка вызовов преступности, угрожающим верховенству права и/или вызывающим беспокойство общественности. Статистические данные преступности являются одним из источников информации и требуют относительно сложного подхода к планированию и оценке. В большинстве случаев оценка уровня общественной безопасности будет бессистемной. Полицейские организации должны постоян-

⁵¹ Scheye (2002), p. 104, 109.

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.

но участвовать в диалоге или быть открытыми для него. Примером такого диалога могут быть встречи в зданиях муниципалитета с представителями местных органов власти, к которым относятся советы старейшин, военачальники, руководители и мэры, а также широкая общественность. В контексте постконфликта часть расследования и стратегического планирования процесса могут быть частично охвачены соглашениями, заключенными в ходе мирных переговоров, в которых воюющие стороны договорились о природе и организации мер безопасности.

Основанное на вышеупомянутой оценке, управление полицейской организацией должно будет установить стратегические приоритеты для решения вопросов борьбы с преступностью и охраны верховенства закона. На национальном уровне политические лидеры, включающие правящие и политические партии, вероятно, будут играть роль в определении национальной политики и приоритетов для полиции и других учреждений правосудия. Факт того, что приоритеты должны быть согласованы с определенными экономическими параметрами, усложняет установку таких приоритетов и определение стратегий. Это может повлечь «компромиссы между зарплатами, оборудованием, профессиональным развитием и институционализацией»⁵³.

Бюджет почти всех полицейских организаций ограничен, что вынуждает их сделать трудный выбор приоритетов. Это положение еще более остро в странах постконфликтного или переходного периода. Начальная фаза постконфликта часто характеризуется высоким уровнем преступности и нестабильности, что, в свою очередь, предполагает задействование более многочисленной полиции (или более властной тактики). Даже при переходе из авторитарного режима процесс реформы является обычно более дорогостоящим, чем управление установленным учреждением. В то же время у правительства вряд ли будет существенный налоговый доход, чтобы финансировать полицию даже более ограниченного размера. В связи с этим Дж. Д. ФEARON и Д. Д. ЛАЙТИН предложили привлекать «международную поддержку в развитии структур местного самоуправления, занимающихся сбором налогов», чтобы ускорить процесс самостоятельности в правлении⁵⁴. Кроме того, правительства могли испытывать давление доноров в вопросах урезания расходов на безопасность, особенно в случаях, когда страна обременена раздутым сектором безопасности вследствие конфликта. Главная дилемма возникает в установлении стабильных мер в секторе местной общественной безопасности: тогда как международное финансирование могло бы временно соединить, сбалансировать расходы, нет никакого смысла в создании учреждений, которые рассматриваемая страна не может позволить себе, в конечном счете; и трудно предсказать будущий доступный способ дохода для финансирования полиции.

Стратегическое планирование — ответственная работа, и любая высоко развитая полицейская организация выявляет свою часть некомпетентных администраторов. В переходном периоде как замена международным персоналом, так и двойниковые проекты, основанные на принципе «учись, действуя», являются выбором лучшей альтернативы. В свою очередь, такой выбор в каждом случае будет зависеть от определенных обстоятельств.

Как только общая стратегия выбрана, она должна быть переведена в определенные программы и действия. Реализация стратегии предполагает не только разработку про-

⁵³ Scheye (2002), p. 105.

⁵⁴ Fearon and Laitin (2004), p. 9, 37ff.

граммы и навыков по реализации проекта, но и вовлечение руководящего персонала и бюджетов, а также обеспечение административной поддержки. Бюджетное регулирование — вопрос планирования и ответственности. В то же самое время важно признать, что контроль бюджетов — ключевая область, в которой представители политической власти могут незаконно влиять на оперативную полицейскую деятельность. Тогда как должности независимых начальников полиции были введены силами IPTF в Боснии и Герцеговине, министры внутренних дел продолжали контролировать бюджет и эффективность оперативной полицейской деятельности.

В сфере работы с персоналом структуре полиции и ее силам развертывания придется искать возможные пути соответствия выбранным подходам. Кроме того, структуры и правила взаимодействия должны отражать основные ценности учреждения государственной службы, укреплять приоритеты, предусмотренные в стратегии. Другой канал продвижения приоритетов — образование, например, в полицейских академиях. В некоторых случаях академии могут продолжать существовать, но потребуют реформы и реструктурирования. В других случаях они могут создаваться на пустом месте. Академическое образование требует, чтобы международный штат разработал учебные планы и обучающие материалы. Относительно разработки учебных планов следует заметить, что существующий местный потенциал ограничен и испытывает недостаток в установленном понимании верховенства закона, что является основополагающим в определении целей обучения и содержания занятий. Необходимо продуманное управление академиями, а также подготовка лиц, занимающих главные управленческие должности.

Механизмы внутреннего контроля выполняют две разные функции. Самым драматическим, возможно, является расследование и дисциплинарное воздействие в случаях неправомерного поведения полицейского персонала. Полицейская реформа не будет успешной до тех пор, пока полицейская организация не сможет самореорганизоваться. Задачи в этой области включают разработку стандартов для оценки работы полицейских и механизмов наказания в случаях нарушения прав человека или других неправомерных действий. В измученных войной обществах население часто считает, что полиция и другие силы безопасности могут действовать безнаказанно. Для реформированной полиции, созданной как законный двигатель правопорядка, цикл безнаказанности должен быть прерван как можно скорее. Таким же образом, как международный персонал и местные властные структуры могут отбирать, утверждать и продвигать полицейских, они должны прибегать и к контрмерам, например, дисциплинарным. В конечном счете, у функционирующей полицейской организации должны быть механизмы по наблюдению, контролю и ответственности в сфере полицейской деятельности, а также в бюджетной сфере и сфере управления ресурсами.

Представители международной полиции могут помочь в создании механизмов и процедур, нацеленных на развитие ответственности полиции. Тем не менее, законность и надежность местной полиции будут усиливаться в зависимости от уровня их самостоятельности. На начальных этапах, после того, как местные силы приняли полную ответственность за механизмы подотчетности, международный контроль должен гарантировать правильное и последовательное применение механизмов. Но, тем не менее, эти функции должны как можно раньше перейти в ведение местных полицейских учреждений.

Другая форма внутреннего контроля — анализ стратегии и идентифицированных приоритетов, а также достигнутого прогресса. Такой контроль предполагает развитие механизмов и способностей, которые могут сделать максимально точные оценки и способствовать достоверному анализу механизмов стратегии. Этот процесс внутреннего

анализа необходим для повторного оценивания приоритетов, а также программ и подходов, посредством которых полицейская организация стремилась продвинуть приоритеты. Общая цель может все еще быть действенной, но средства могут оказаться неэффективными.

Оценивание работы необходимо для анализа эффективности полиции в борьбе с преступностью и установлению верховенства права. Достоверность оценивания определяется по готовности к конструктивной самокритике. Это — обоюдоострый меч: предоставление возможности местной полиции быстрой реорганизации будет способствовать наследованию демократических ценностей, таких как ответственность, справедливость и уважение прав человека. Предоставление местной полиции возможности самоорганизации будет способствовать росту профессиональной уверенности. С другой стороны, учитывая связанное с войной или авторитарное наследие, которое часто воплощает полиция, было бы преждевременным позволить полиции контролировать свою собственную приверженность демократическим принципам, поскольку представители полицейской структуры еще не впитали эти принципы и не смогут сознательно применять их в своей работе. Оценки работы также связаны с механизмами внешнего контроля, такими как независимые комиссии анализа или подобные им (см. ниже).

3.4. Формирование культуры верховенства права

Заключительный этап развития демократического потенциала сосредоточивается на вовлечении местного гражданского общества в создание культуры верховенства права. Возвращаясь к различию между структурными и нормативными элементами, следует отметить, что структуры, необходимые для создания культуры верховенства права, ясно определены законом, который обрисовывает в общих чертах функции полиции и других учреждений правосудия, а также роль определенных контролирующих органов. Таким образом, нормативное измерение вдыхает жизнь в юридическую основу. Установленная культура верховенства закона требует, чтобы население выполняло три функции: (1) оказывало уважение к верховенству закона; (2) взаимодействовало с оперативной полицией; (3) действовало как контролирующий механизм по отношению к действиям полиции и стратегическим приоритетам.

Прежде всего, население должно усвоить ценности, являющиеся неотъемлемыми для установления верховенства закона. Другими словами, население следует убедить в необходимости заключения нового социального контракта с правительством, предполагающего обмен прав личности на самооборону на гарантии личной безопасности и равного положения перед законом, гарантированных правительством и его представителями — учреждениями правосудия и полиции. Каждый гражданин должен способствовать установлению верховенства закона и прав человека как неотъемлемой его части и фундаментальному принципу организации общества. Как подчеркивает Д. Байлей, общественность — самая мощная сила реформы, гарантирующая соблюдение законности и воспитание последующих поколений в уважении к верховенству закона⁵⁵.

Усилия, нацеленные на разъяснение правовых норм, должны учитывать частые разногласия между центральными или национальными властями и местными сообществами. Местные сообщества могут быть отделены от центральной власти в своей повседневной деятельности и придерживаться независимого свода правил. Учреждение еди-

⁵⁵ Bayley (2005).

ного набора правил, применяющихся для страны в целом и свидетельствующих о реальном установлении верховенства права, предполагает, что «сообщества должны быть интегрированы в процесс институционального строительства по месту своего жительства и на более высоких уровнях, чтобы стимулировать чувство причастности к единому целому и причастности к альтернативной структуре»⁵⁶. При этом не следует недооценивать так называемый «скачок веры» — резкое изменение системы жизненных принципов.

Точно так же институциональное строительство и развитие потенциала требуют «скачка веры» со стороны центральной власти. Генеральный секретарь ООН оценил эту ситуацию как «обеспечение политического пространства для реформаторов»⁵⁷ и указал на потребность политической поддержки процессу укрепления верховенства права. Для авторитарных режимов это предполагает сокращение полномочий и контроля над центральными органами правительства. Рассматриваются попытки отделить политический контроль от политических партий и «власть держащих» в Боснии и Герцеговине.

Представители общественности должны непосредственно обращаться к оперативным силам полиции, чтобы сообщить о преступлении, помочь в обеспечении правопорядка (например, выступить в роли свидетеля) и высказать свое мнение о приоритетах работы полиции и способах ее осуществления. Можно сделать вывод о том, что полиция полностью зависит от сотрудничества с общественностью в борьбе с преступностью⁵⁸. В свою очередь, предполагается, что общественность рассматривает полицию как самый эффективный механизм реагирования на нарушения верховенства закона. Быстрота реагирования — ключевая характеристика демократической полиции, свидетельствующая о соответствии полиции ожиданиям общества в разрешении вопросов, вызывающих обеспокоенность⁵⁹. Опять-таки, международное вмешательство и не в последнюю очередь местные профессионалы правовой сферы должны быть в непрерывном диалоге с отдельными гражданами, гражданским обществом, структурами местных органов власти и миром бизнеса. Также следует учитывать, что общественность может требовать жестких наказаний за тяжелые преступления, что особенно характерно для поствоенных периодов, но такие действия могут идти вразрез с правами человека. Таким образом, поскольку полиция непосредственно способствует проведению общественных дебатов и других типов общественной коммуникации, являющихся частью функции внешнего контроля, ее главная роль — соблюдение верховенства права⁶⁰.

Наконец, общественность выполняет четко определенную функцию в реализации механизмов внешнего контроля: парламентского контроля, независимых экспертных комиссий, отделений общественных жалоб и горячих линий по вопросам преступности, групп защиты по определенным вопросам. Утверждалось, что функционирующая политическая система требует активных и свободных СМИ. В качестве механизма контроля СМИ, конечно, играют важную роль в обнародовании действий полиции, в некоторых случаях контролируют используемые полицией методы и обеспечивают возможность

⁵⁶ Chopra and Hohe (2004), p. 292.

⁵⁷ UN SC (2004), p. 8.

⁵⁸ Bayley (2002), Chapter 2.

⁵⁹ Bayley (1997), p. 3f., 5.

⁶⁰ Bayley (2005).

проведения общественных дебатов по вопросам верховенства права. Предлагая схемы налогообложения для усиления местного правления, Дж. Д. Феарон и Д. Д. Лайтин предполагают, что налогообложение было бы полезным инструментом для пробуждения общественного наблюдения и для активизации его роли в укреплении ответственности полицейских организаций⁶¹.

4. Заключение

Во многих обществах, появляющихся в результате конфликта или авторитарного правления, особая роль отведена международным структурам в сфере развития потенциала и институционального строительства на всех уровнях полицейской организации. Эта причастность может быть различных степеней и варьировать от планирования сил полиции и определения ее оперативных приоритетов до простого руководства и советнической функции. Нехватка местного потенциала непосредственно после конфликта может потребовать международного участия, в связи с чем следует упомянуть несколько моментов. Прежде всего, цель международного участия должна состоять в активизации местного самоуправления в принятии ответственности за скорейшее проведение мер по укреплению общественной безопасности. Соответствующей аксиомой международной помощи является принцип «учи учителей» и «учи руководителей». Неправительственная организация «International Alert» («Международная тревога») определяет «вложение капитала в институциональное обучение» одним из принципов построения мира на уровне сообщества⁶². Поэтому соединение и разделение понятий суверенитета оказывается верным подходом для институционального строительства и развития потенциала, необходимого для управления полицейской организацией, где согласованы принципы местной ответственности и международного руководства. Дополнительная выгода от подобного подхода состоит в установлении длительного стабильного функционирования, поскольку будет задействован меньший личный состав, более специализированный и требующий меньших финансовых ресурсов⁶³. Тем не менее, предварительным условием успешности этих подходов является требование высококачественного, опытного международного штата, который может надежно передать навыки управления.

Обратная сторона международного вмешательства — его неизбежная некорректность. Несмотря на лучшие намерения, никогда не будет «совершенного» результата в оказании помощи. Поэтому важны механизмы контроля, которые могут гарантировать последовательность и уместность международного вклада. Поскольку верховенство права очень важно для успешного функционирования общества, контроль над международным руководством верховенства права особенно значим. Как отметили Мартин и Клаус в обсуждении полномочий БВП — «любая постконфликтная миссия, стремящаяся установить демократическое управление и верховенство права, должна институционализировать сдерживания и противовесы по использованию чрезвычайных полномочий в самом начале»⁶⁴.

⁶¹ Fearon and Laitin (2004), p. 39

⁶² International Alert (2002a).

⁶³ Krasner (2004), p. 119.

⁶⁴ Knaus and Martin (2003), p. 73.

В дополнение к контролю международного вмешательства существует потребность в оценке результатов продвижения, что, в свою очередь, предполагает изначальное четкое определение целей. Их не доставало во многих попытках укрепить верховенство закона после конфликта. Слишком часто понятия верховенства права, демократической деятельности полиции или общественной полицейской деятельности используются неопределенно, без четкого понимания последствий или даже с целью избежать определения конкретного результата. Но определение желательного результата и идентификация структур и навыков, требуемых для получения этого результата, являются предварительным условием для возможности измерить продвижение процесса реформирования. Международные организации имеют внутренние процедуры для оценки эффективности оказываемой помощи. Что еще более важно, общественность в постконфликтных областях посредством, например, СМИ и других механизмов контроля может провести свою собственную «оценку». Именно здесь местное самоуправление может сыграть решающую роль, определяя, развивается ли верховенство права в соответствии с их видением. В конечном счете, можно утверждать, что местное самоуправление достигается, когда прежде ограниченные заинтересованные в реформировании группы охватывают большинство населения в области постконфликта. В конце концов, процесс нормализации, определяющийся термином «преобразование конфликта», происходит, по большей части, в сознании общественности, безопасность и справедливость которой поставлены на карту⁶⁵.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- CIDA (Canadian International Development Agency) — Канадское агентство международного развития
- DfID (Department for International Development) — Департамент международного развития
- DRC (Democratic Republic of Congo) — Демократическая Республика Конго
- ETPS (East Timor Police Service) — Полиция Восточного Тимора
- EU (European Union) — Европейский Союз
- EUPM (European Union Police Mission in Bosnia — Herzegovina) — Полицейская миссия ЕС в Боснии и Герцеговине
- KFOR (Kosovo Force) — Силы Косово
- MSU (Multinational Specialised Unit) — Многонациональное специализированное подразделение
- NATO (North Atlantic Treaty Organisation) — Организация Североатлантического Договора, НАТО
- NGO (Non-governmental Organisation) — неправительственная организация
- OHR (Office of the High Representative (Bosnia — Herzegovina)) — Бюро Верховного представителя (в Боснии и Герцеговине)
- PRT (Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)) — Группа восстановления провинций (Афганистан)
- SIDA (Swedish International Development Agency) — Международное Бюро развития Швеции
- UN (United Nations) — ООН

⁶⁵ 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.

UNDP (United Nations Development Programme) — Программа развития ООН
UNDPKO (United Nations Department for Peacekeeping Operations) — Департамент ООН по вопросам миротворческих операций
UNITPF (United Nations International Police Task Force (Bosnia — Herzegovina)) — Оперативно-тактическая группа международной полиции ООН (Босния и Герцеговина)

БИБЛИОГРАФИЯ

- Bayley, David H. (2005), *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, New York, forthcoming.
- Bayley, David H., (2002), *Police for the Future*, Oxford University Press, New York/Oxford.
- 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.
- 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.
- Chanaa, Jane (2002), "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", Adelphi Paper No. 344, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press, London/Oxford.
- 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.
- Chesterman, Simon (2002), "Walking Softly in Afghanistan: the Future of UN State-Building", *Survival*, Vol. 44, No. 3, Autumn 2002, pp. 37-46.
- Chopra, Jarat and Tanja Hohe (2004), "Participatory Intervention", *Global Governance*, Vol. 10, Iss. 3, Jul-Sep 2004, pp. 289-305.
- 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.
- Council Joint Action, 11 March 2002.
- 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.
- Dobbins, James (2004), "America's Role in Nation-building: From Germany to Iraq," *Survival*, Vol. 45, No. 4, Winter 2003-04, pp. 87-109.
- Dwan, Renata and Annika S Hansen (2005), "Public Order, Rule of Law and Local Ownership — Precondition or Paradox?", forthcoming.
- 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
- Etzioni, Amitai (2004), "A self-restrained approach to nation-building by foreign powers", *International Affairs*, Vol. 80, No. 1, January 2004, pp. 1-17.
- 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&1=1>.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- International Alert (2002b), "Supporting and Enhancing Local Ownership in Security Systems", *Global Issues Policy Notes* No. 2, November 2002.
- International Alert (2002a), "Supporting and Enhancing Community-based Peacebuilding", *Global Issues Policy Notes* No. 1, November 2002.
- Krasner, Stephen D., (2004), "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2, Fall 2004, pp. 85-120.
- Knaus, Gerald and Felix Martin (2003), "Travails of the European Raj", *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 3, July 2003, pp. 60-74.
- 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.
- Paris, Roland, (2004) *At war's end: building peace after civil conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paris, Roland (2002), "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28, 2002, pp. 637-656.
- Paris, Roland (1997), "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, pp. 54-89.
- Perito, Robert M. (2002), *The American Experience with Police in Peace Operations*, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, Clementsport, Canada.
- 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.
- Stephen, J. Stedman (1997), "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, Vol. 22, No. 2, pp. 5-53.
- 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.
- 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.
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809), 21 August 2000 (so-called "Brahimi Report").

Программы по учреждению верховенства права в многоаспектных мирных операциях: законность и самоуправление

Агнес Гурвич

Введение

В течение прошлых пятнадцати лет международное сообщество принимало беспрецедентные попытки стабилизировать и восстановить страны, которые были разрушены конфликтом с применением силы. С начала 1990-ых в Сальвадоре, Камбодже и Мозамбике миротворческие миссии ООН становятся все более сложными и многокомпонентными, обращаются к проблеме верховенства права, предусматривающего судебную реформу и реформу уголовного права, механизмы правосудия переходного периода и контроль над соблюдением прав человека.

Восстановление верховенства права в подорванных войной обществах — без сомнения похвальная цель, но эти инициативы все еще страдают от относительной нехватки законности в рамках членства в ООН и в самих странах, где развернуты миссии ООН. В недавнем докладе Генерального секретаря ООН, изданном в 2004 году, приводятся веские аргументы в пользу развития миротворческими миссиями ООН целенаправленных консультаций и совместных подходов, но в то же время не было уделено должного внимания двум другим фундаментальным принципам — способности к реагированию и ответственности. На многостороннем уровне, несмотря на декларации, поддерживающие всесторонние подходы, которые объединяют социально-экономические измерения, программы верховенства права все еще воспринимаются как «западная инициатива», в которой мало заинтересованы развивающиеся страны.

Как связаны многосторонние подходы с уровнем развития страны? Неправдоподобным выглядит утверждение, что усиленная на многостороннем уровне законность будет обязательно способствовать благоприятному отношению общественности на уровне страны к международным программам. В то же время более оправдано утверждение, что усиление законности и эффективности на уровне страны могут способствовать большей поддержке на многостороннем уровне, с последующими привлечением фи-

нансовых и человеческих ресурсов. Еще одна возможность взаимосвязи глобального и местного уровней возможна посредством правоохранительных программ, запущенных извне, к которым можно отнести борьбу с подпитыванием опасений среди местного населения, терроризмом и незаконной иммиграцией, впоследствии подрывающими международные обязательства по отношению к местному самоуправлению. Коль скоро были предприняты беспрецедентные попытки укрепления верховенства права и стратегического планирования на уровне штаба, определенно следует предоставить на дальнейшее рассмотрение взаимосвязь этих двух уровней.

В этой работе мы проанализируем существующую дихотомию между риторическими утверждениями, поддерживающими всесторонние подходы и местное самоуправление, с одной стороны, и реальным состоянием многосторонних дебатов и практических подходов в миротворческих миссиях ООН, с другой. Статья начнется с краткого исторического обзора появления международной поддержки учреждениям верховенства права и их последовательного включения в стратегии управления конфликтом. После мы рассмотрим вопрос, почему программы верховенства права все еще страдают от нехватки законности на многосторонних практических уровнях.

1. Историческое прошлое верховенства права и управления конфликтом

В большей части литературы по вопросам изучения мира примерной датой появления программ по учреждению верховенства права считается конец холодной войны и усиливающейся причастности международного сообщества к решению внутренних конфликтов¹. Поддержка учреждений, обеспечивающих верховенство права, была частью стратегии развития для намного более длительного, чем обычно признается, срока. Этот процесс маскировался под маской реформ общественного сектора или хорошего правления и демократизации². Эрик Дженсен идентифицирует три волны реформ верховенства права, длящихся в период после Второй мировой войны до конца холодной войны: первая волна сосредоточилась на реформе бюрократического аппарата, вторая волна, известная как движение законности и развития, способствовала экономическому и демократическому развитию; третья волна была впервые применяемой в странах постконфликта и ограничила деятельность на уровне создания правовых учреждений. В Организации Объединенных Наций конец 1960-ых был отмечен прогрессивной интеграцией прав человека в дискурс развития, что отразилось в методологии докладов о развитии человечества ПРООН, Провозглашении Тегерана в 1968 году и в 1986 году — Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о праве на развитие. Этот процесс достиг апогея в поточной организации подходов к политике развития на правовой основе³. Всемирный банк также принял определенные стандарты по внутреннему перемещению и защите коренного населения в 1980-ых.

¹ Rama Mani, *Beyond Retribution: Seeking Justice in the Shadows of War*, Polity Press, 2002, p. 54.

² 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.

³ 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.

Только после окончания холодной войны верховенство права «стало большим прикрытием для социального, экономического и политического изменений, ответом на давление, отправной точкой для демократизации, глобализации, приватизации, урбанизации и децентрализации»⁴. Б. Раджагопал утверждает, что термин «верховенство права» появился как гибкая альтернатива дискурсу прав человека, которая все больше использовалась социальными и политическими активистами в качестве инструмента защиты в развивающихся странах⁵. В отличие от категории *права человека*, дискурс верховенства права не предполагал социального и политического изменения, а, скорее, был сосредоточен на процессах и более позитивном понимании закона. В этом смысле верховенство права оказалось особенно удобным для становления безопасности и субъектов развития, относительно полым понятием (по крайней мере, в международном контексте), которое могло использоваться и интерпретироваться многими различными способами⁶. Так, существуют различные, на первый взгляд, подходы к интерпретации категории *верховенство права*: от подхода, основанного на индивидуальных правах и человеческом достоинстве, к подходу, сосредоточенному на институциональных процессах, определяющих дискурс построения государства или нации. Все эти интерпретации также получили свою долю критики⁷.

Этот акцент на верховенстве права был особенно очевиден в случае Агентства США по международному развитию (USAID) — одного из самых активных агентств по вопросам развития. Его вовлечение в процесс становления верховенства права началось в 1980-ых в Латинской Америке, в таких странах как Сальвадор и Гватемала, в начале действий по мирным урегулированиям, опосредованных поддержкой международного сообщества. Программы агентства USAID были сосредоточены на реформе уголовного правосудия и судебной реформе и осуществлялись консультативными организациями, заключившими договор с субподрядчиками⁸. Сообщалось, что к 2001 году почти половина усилий американской стороны была нацелена на процесс планирования и становления верховенства права⁹.

В то время как находящиеся в Вашингтоне учреждения недвусмысленно сместили акцент с прав человека на верховенство права, другие организации признали и настоя-

4 E. Jensen, (note 2) p. 347.

5 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.

6 Там же.

7 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.

8 Финансирование программ агентства США по международному развитию в Латинской Америке насчитывало примерно 200 миллионов долларов США с 1983 по 1993 гг. В период с 1994 по 1998 гг. регион нуждался еще дополнительно в 196 миллионах долларов США, L. Hambergren, '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.

9 C.T. Call, Introduction, in: *Constructing Justice and Security After Wars*, forthcoming, on file with the author, p. 1.

ли на гармоничном соположении этих понятий. Уже в 1990 году некоторые региональные организации, в особенности Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в лице государств-членов объявила, что «*верховенство права не означает только формальную законность, гарантирующую регулярность и последовательность в достижении и принудительном осуществлении демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности — личности человека; справедливость, гарантируемую учреждениями правопорядка*»¹⁰.

Организация Объединенных Наций, преуспевшая в поддержке принятия и выполнения международных норм по правам человека по окончании Второй мировой войны, так или иначе использовала оба понятия, не проясняя различия между ними¹¹. В 1993 году Генеральная Ассамблея признала, что «верховенство права — необходимый фактор в защите прав человека» и поддержала роль тогдашнего Центра Прав человека в укреплении учреждений верховенства права на национальном уровне¹². За этой изначальной резолюцией последовали семь других, принимаемых вплоть до 2003 года, которые использовали с учетом *необходимых изменений (mutandis mutandi)* утверждение, включенное на более ранних этапах и далее подчеркнувшее высокие приоритеты в области верховенства права¹³.

Интеграция этих новых подходов в политике управления конфликтом в то же время усилилась, о чем свидетельствуют два учредительных документа начала 1990-ых, определивших развитие политики в области миротворчества, — *Программа Мира* и *Программа Развития*. В *Программе Мира* упоминается об улучшенной политике, судебных системах и мониторинге прав человека среди разнообразных действий постконфликтного миротворчества¹⁴; верховенство права в этом документе определяется как часть демократической практики¹⁵. Точно так же второй документ включает ряд «типичных» действий верховенства права как часть работы ООН в сфере прогрессивного правления, среди них — составление проекта конституции, поддержка внутренних законов о правах человека, укрепление судебных структур или подготовка персонала для работы в области прав человека¹⁶.

Последовательная интеграция действий по учреждению верховенства права миротворческими миссиями началась с развертывания департаментом политических вопро-

¹⁰ 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>.

¹¹ Анализ соотношения категорий права человека и верховенство права приведен в: Rama Mani, *Beyond Retribution, Seeking Justice in the Shadows of War*, Polity, 2002, p. 29.

¹² UNGA Res.48/132 on strengthening of the rule of law, 20 December 1993.

¹³ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ Там же, para. 59.

¹⁶ An Agenda for Development, Report of the Secretary-General UN Doc. A/48/935, 6 May 1994, para. 124.

сов деятельности на местах. Такая деятельность получала мандат на контроль выполнения мирных соглашений в Сальвадоре, Гаити и Гватемале¹⁷. Во всех этих случаях ООН включала мониторинг прав человека как часть проводимых операций, состоящих в компилировании информации о ситуации по соблюдению прав человека в стране, составлении отчетов о соблюдении прав человека и предоставлении рекомендаций для укрепления защиты прав человека. Этот подход является, главным образом, реакционно способным по своей природе, и нацелен на оказание упреждающей помощи в вопросах прав человека и институциональных реформ. В Косово и Восточном Тиморе прерогативная роль была отведена институциональному строительству и институциональной реформе, в особенности, в области верховенства права в пределах мандата миссии и исполнительной власти¹⁸, несмотря на то, что власть переходного периода, установленная ООН в Камбодже, явилась важным прецедентом, поскольку эффективно взяла на себя ответственность за административную страну до проведения выборов в 1993 году¹⁹.

Международная деятельность в Косово и Восточном Тиморе стали первым примером рассмотрения институциональной реформы как центральной часть миссии²⁰. В докладе Брахими была формализована существующая практика, подчеркнута важность восстановления верховенства права, что открыло дорогу особому признанию в мандатах Совета Безопасности верховенства права и включению его компонентов в многомерные миротворческие операции²¹:

«39. (...) Там, где того требуют задачи миротворческих миссий, должны быть доступны в достаточных количествах международные судебные эксперты, криминальные эксперты и специалисты по правам человека, а также гражданская полиция, с целью укрепления учрежденной верховенства права. (...)

40. (...) Короче говоря, необходимо внести в доктрину изменение, поясняющее, как Организация понимает и использует гражданскую полицию в мирных действиях, а также как удовлетворяются потребности в командном подходе для поддержки верховенства права и уважения прав

¹⁷ Наблюдательная миссия Организации Объединенных Наций в Сальвадоре (июль 1991– апрель 1995), учрежденная согласно Резолюции СБ ООН 693 (1991), от 20 мая 1991 г.; Миссия ООН в Гаити (UNMIH) (1993–1996) была учреждена согласно Резолюции СБ ООН 867 (1993), от 23 сентября 1993 г.; ей последовали: Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Гаити (UNSMIH — МООНПГ) (1996–1997), учрежденная согласно Резолюции СБ ООН 1063 (1996), от 28 июня 1996 г., Переходная Миссия Организации Объединенных Наций в Гаити (UNTMIH — ПМООНГ) (1997), учрежденная согласно Резолюции СБ ООН 1123 (1997) от 30 июля 1997 г., и Гражданская полиция ООН в Гаити (MINORUH) (1997–2000), учрежденная согласно Резолюции СБ ООН 1147 (1997), от 28 ноября 1997 г.; наконец, Контрольная Миссия Организации Объединенных Наций в Гватемале (MINUGUA — МИНУГУА), учрежденная согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 48/267, от 28 сентября 1994.

¹⁸ William O'Neill, "Comparative Advantages? UN Peacekeeping Operations and Rule of Law Programs" in Agnes Hurwitz (ed.) Rule of Law and Conflict Management: Towards Security, Development and Human Rights, forthcoming 2005, p. 9.

¹⁹ 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.

²⁰ Там же, с. 9.

²¹ Report of the Panel on UN Peace Operations, UN Doc. A/55/305, 21 August 2000.

человека посредством судебных, криминальных экспертов и экспертов по правам человека и правоохранительной деятельности, работающим вместе скоординированным и коллегиальным способом».

Эта политика и институциональное развитие теперь почти полностью систематизированы. Например, недавняя Резолюция Совета Безопасности по Гаити детализирует задачу Миссии ООН по стабилизации в Гаити (MINUSTAH — МООНСГ), за основу берется поддержка учреждений верховенства права, включая полицию, судебное право и тюрьмы²². Как отмечено в Обращении, «верховенство права является не только структурой для послевоенного построения государства, но также и выходной стратегией для миротворческих войск»²³. Самые последние данные институционального развития в этой области касались причастности региональных структур к гражданскому кризисному управлению в таких организациях как Африканский Союз и Европейский Союз. ЕС привлек более 200 специалистов в области верховенства права к деятельности в своих различных операциях²⁴.

Роль общественных организаций в поддержке механизмов правосудия переходного периода — еще одна важная тема, затронутая в обсуждениях ООН. Учреждение *специальных* трибуналов в 1993 и 1994 гг.²⁵ было первым этапом процесса, приведшего к признанию ответственности международного сообщества за привлечение обвиняемых в совершении военных преступлений, преступлений против человечества и геноциде. Апогеем процесса стало вступление в силу Устава Международного уголовного суда в 2002 году. С тех пор Организация Объединенных Наций участвует посредством своих различных агентств и программ в поддержке механизмов правосудия переходного периода, установленных на национальном уровне²⁶.

Последние годы были отмечены значимыми событиями в области установления верховенства права в рамках международных программ. По запросу Совета Безопасности, в 2003 году Генеральный секретарь составил доклад относительно верховенства права и правосудия переходного периода в обществах конфликта и постконфликта, который впоследствии обсуждался на открытых дебатах в Совете Безопасности в октябре 2004 года²⁷. И в докладе, и в дебатах были представлены итоги размышлений о достигнутых успехах, на первый план были выдвинуты потребности в дальнейшем усовершенствовании политики и практики. В ходе обсуждений возникло несколько важных тем. Во-первых, потребность развития лучшей методологии стратегического планирования, включая анализ конфликта и оценку потребностей, планирование миссии, выбор и развертывание специализированного штата и обеспечение руководства и поддержки компонентов верховенства права миссий по поддержанию мира, в целом — поддержки ин-

²² Резолюции СБ 1542/2004 в Гаити, учреждающая Стабилизацию ООН в Гаити. См. Также Резолюцию СБ по Афганистану, Бурунди, ДРК, Либерии.

²³ С Т. Call, Introduction, note 9 above, p. 3.

²⁴ Security Council Open Debate on Civilian Aspects of conflict management and peace-building, UN Doc. S/PV.5041, 22 September 2004, p. 5.

²⁵ UNSC Res. 808, 22 February 2003; UNSC Res. 955, 8 November 1994.

²⁶ Justice and the rule of law: the United Nations role, UN Doc. S/PV.5052, 6 October 2004.

²⁷ 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.

тегрированных и всесторонних стратегий верховенства права²⁸. Во-вторых, было отмечено, что в рамках ООН наблюдается тенденция к более последовательному использованию возможностей и ресурсов для установления верховенства права; в рамках Секретариата — тенденция к упрощению действий в области установления верховенства права²⁹. Заключительная и самая важная тема этой работы — определение значимой роли местного самоуправления, что может найти выражение в адекватной оценке национальных потребностей и возможностей, поддержке внутренних заинтересованных структур реформы, основанных на полном понимании политического контекста и способных заполнить «вакуум верховенства права» и развития систем национального правосудия³⁰:

(...) операции по поддержанию мира должны лучше помогать национальным структурам самоуправления развивать свое собственное видение реформы, свою собственную программу, свои собственные подходы к правосудию переходного периода и свои собственные государственные планы и проекты. Самая важная роль, какую мы можем сыграть, состоит в облегчении процессов, посредством которых различные структуры самоуправления обсуждают и определяют элементы плана своих собственных стран в сфере реагирования на несправедливости прошлого и для сбережения жизнеспособного мира в будущем, в соответствии с международными стандартами, внутренними юридическими традициями и национальными ожиданиями. При этом мы должны лучше понять, как уважать и поддерживать местное самоуправление, местное лидерство и местную заинтересованную сторону реформы, оставаясь верными нормам и стандартам Организации Объединенных Наций³¹.

Этот доклад Генерального секретаря о реформах ООН был решающим шагом в продвижении верховенства права в программе ООН³². Доклад затронул четыре значимых вопроса: свобода от низкого уровня жизни, свобода от страха, свобода жить достойно и укрепление Организации Объединенных Наций. В предпоследнем разделе доклада речь идет о верховенстве права, правах человека и демократизации. Самым примечательным является требование улучшить организацию работы в области прав человека на всех этапах деятельности организации, включая обсуждение этих вопросов в Совете Безопасности³³. Доклад не провозгласил никаких основных изменений в текущем понимании ООН концепта *верховенство права*, но подтвердил значимость этой проблемы и предложил создание подразделений, занимающихся вопросом верховенства права в рамках миротворческих комиссий, также рекомендованных в докладе.

Представленный нами краткий обзор продемонстрировал, что программа верховенства права руководствовалась по большей части внешними рассматриваниями, а не

²⁸ Там же, пара. 65.

²⁹ Rule of Law Report, para. 14-22, para. 27-37.

³⁰ Rule of Law Report, para. 17.

³¹ Report of the Secretary-General, "In larger freedom: towards development, security and human rights for all", UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

³² Там же, параграф 144.

³³ Там же, параграф 137.

внутренним спросом и что понимание зависимости процессов по установлению верховенства права от требований сообщества является относительно недавним принципом деятельности в кругах ООН. Эти предварительные рассмотрения имеют особое значение в анализе усилий по принятию стратегии и организации процессов, гарантирующих подлинное участие и самоуправление населения стран постконфликта.

2. Усиление законности программ постконфликтного верховенства права на многостороннем уровне

Несмотря на значительные успехи, достигнутые ООН, программа по установлению верховенства права все еще воспринимается как западная инициатива, в которой большинство развивающихся стран мало заинтересованы. Кроме стран постконфликта, таких как Сьерра-Леоне или Афганистан, большинство развивающихся стран еще не осознали необходимость в учреждении таких программ. Эта ситуация объясняется также отсутствием причастности Генеральной Ассамблеи к этой области политики и практики ООН. Открытые дебаты, организованные Советом Безопасности по вопросам гражданского кризисного управления, верховенства права и правосудия переходного периода осенью 2004 года, акцентировали некоторые из разочарований, выраженные развивающимися странами относительно текущих международных подходов. Бразилия, которая надеялась на представительство в качестве постоянного члена Совета, заявила, что:

«ООН подвела людей Гаити в прошлом, интерпретируя их роль слишком строго и чрезмерно сосредоточивая их на проблемах безопасности. На сей раз параллельно с усилиями сформировать более безопасную окружающую среду, необходимо начать длительную программу, чтобы помочь гаитянскому обществу в политических, социально-экономических областях (...). Существует потребность в развитии новых и лучших инструментов для реагирования на структурные проблемы, обусловленные напряженными отношениями и приводящие к насилию и конфликту. Бедность, болезни, нехватка возможностей и неравенство — лишь некоторые из причин конфликтов, особенно в пределах стран, количество которых, как это ни прискорбно, становится все большим, чем когда-либо в нашей программе»³⁴.

На открытых дебатах по вопросам верховенства права Бразилия повторила, что она «одобрила всесторонний подход, подчеркивающий природу, связанную с развитием верховенства права, с целью улучшения условий поддержки стран в развитии их национального потенциала — первичной стратегии в укреплении верховенства права»³⁵. Представитель Бенина выражал подобное беспокойство: «Особое внимание должно быть уделено диалектической корреляции верховенства права и социально-экономического развития. В то время как верховенство права и функционирующая система правосудия — существенная часть обеспечения устойчивого развития стран постконфликта, верховенство права, тем не менее, может казаться недостижимой

³⁴ Security Council Ministerial Level Debate on Civilian aspects of conflict management and peace-building, UN Doc. S/PV.5041, 22 September 2004, p. 17.

³⁵ 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.

роскошью для стран, пребывающих в бедственном положении, где большинству людей только с трудом удастся выжить ежедневно». Кроме того, представитель Бенина настаивал на том, что «продвижение экономических и социальных прав является неотъемлемой частью процесса по установлению верховенства права не только в странах постконфликта, но и в странах с уязвимой экономикой»³⁶.

Перуанский представитель отметил значимость социальной маргинализации: «Почти во всех исследованиях стратегии, предпринимаемых в настоящее время, социальная маргинализация считается одной из главных причин гражданской войны. Социальная маргинализация означает, что политические, этнические и религиозные различия развиваются в чрезвычайную конкуренцию и ненависть, приводя к преступлениям против человечества, то есть в то, что мы пытаемся предотвратить. Именно поэтому социальное измерение маргинализации должно быть принято во внимание в контексте любого всестороннего подхода к восстановлению законности и справедливости в обществах, которые подверглись серьезным гражданским конфликтам»³⁷.

В то время как штабы ООН заняты по большей части работой в Совете Безопасности, у Генеральной Ассамблеи все еще есть важные prerogatives, в частности, в бюджетных и миротворческих областях. Поиск по базе данных Генеральной Ассамблеи показывает ограниченную причастность Генеральной Ассамблеи к компонентам верховенства права политики управления конфликтом: только 8 сжатых резолюций, упомянутых раньше, имеющих отношение к укреплению верховенства права, были приняты с 1993 по 2003 гг. и сосредоточивались исключительно на роли Верховного комиссара ООН по правам человека. Резолюция 2003 года была первой, выдвинувшей на главный план роль Бюро Верховного комиссара в разработке системы прав человека в операциях ООН по поддержанию мира, включая поддержку верховенства права³⁸.

Чего не доставало описываемым политическим дебатам, по мнению некоторых представителей развивающихся стран, так это более сильного сосредоточения на экономическом измерении действий по установлению верховенства права, в особенности в области социально-экономических прав. В то время как доклад Генсека отличался беспристрастным подходом, действительная практика агентств ООН показывает, что их действия концентрируются, по большей части, на криминальном правосудии, правосудии переходного периода и судебной реформе. В то время как такой подход допустим в случае судебного и консультационного подразделения уголовного права в Департаменте операций по поддержанию мира (ДПКО — ДОПМ), заинтересованного в восстановлении внутренней безопасности непосредственно после конфликта, то в случае Бюро Верховного Комиссара по правам человека (ОНЧР)³⁹ это сосредоточение менее

³⁶ Там же, с. 19; см. также выступление представителя Уганды, UN Doc. S/1993/502 (resumption 1), p. 10.

³⁷ Там же, с. 29.

³⁸ UNGA Res.57/221, 27 February 2003.

³⁹ В дополнительном докладе, представленном Генеральным секретарем Генеральной Ассамблеи о деятельности Бюро Верховного комиссара по правам человека в области укрепления верховенства права, дан перечень предпринятых действий по оказанию технической помощи многим странам. В то время как большинство действий сосредоточилось на укреплении учреждений, занимающихся вопросами прав человека, остальная часть интереса Бюро была отдана судебной и криминальной реформе. UN Doc. A/59/402, 1 October 2004, pp. 8-17.

очевидно, а в ситуации ПРООН — и того меньше. Таким образом, Бюро ПРООН по предотвращению кризиса и эвакуации имеет в своем составе группу по вопросам реформы сектора правосудия и безопасности⁴⁰, но его функция в сфере установления верховенства права не включает программ, обращенных непосредственно к экономическим и социальным правам, которые составят основу мандата ПРООН по социально-экономическому развитию⁴¹. В самом докладе Генерального секретаря отмечено, что «реформа управления сектором правосудия и безопасности теперь широко признана одним из необходимых, *хотя недостаточных*⁴², условий для жизнеспособного развития человечества».

Неразрешенные проблемы расселения, земли и имущественные проблемы — превосходный пример таких недостатков. На постконфликтных территориях наблюдается ряд проблем: крупномасштабные перемещения, оставленные земли и проблемы в обеспечении жилья, незаконной оккупации, программы НЛР, с накладывающимися друг на друга требованиями, уменьшенными возможностями размещения и нехваткой записей программы НЛР. Проще говоря, споры ПЛР обладают реальной способностью подвергнуть опасности цели постконфликтного миротворчества, состоящие в национальном примирении и жизнеспособном экономическом и социальном развитии. До сих пор споры о расселении, земле и собственности разрешаются на основе *специальной* базы, особенно со стороны Управления Верховного комиссариата ООН по делам беженцев и Программы ООН по населенным пунктам. Эти споры не учтены должным образом в постконфликтных стратегиях по установлению верховенства права. Кроме крупномасштабных процессов восстановления, наиболее печальными примерами осуществления которых являются Босния, Герцеговина и Косово, программам по улучшению доступа к НЛР и безопасного срока пребывания не были отданы приоритеты, которых они заслуживают, что имело пагубное воздействие.

Восточный Тимор — драматический пример последствий *специальных* подходов к долгосрочным проблемам земли, собственности и расселения⁴³. Как утверждает один из экспертов, «фактически не было никакого запланированного политического ответа на относительно предсказуемый результат при размещении пострадавших от разрушенного имущества, массового возвращения людей и быстрого притока хорошо вознаграждаемого международного персонала»⁴⁴. В то время как были приняты безотлагательные меры по временному ассигнованию государственной и бесхозной собствен-

⁴⁰ Justice and Security Sector Reform: BCPR's Programmatic Approach, November 2002. Доклад базируется на исследованиях, результаты которых показывают, что «безопасность стала одной из главных проблем бедных людей и что в течение 1990-ых было зафиксировано снижение уровня безопасности» (с. 4).

⁴¹ Заметим, что Бюро ПРООН по предотвращению кризисных ситуаций и выхода из них (BCPR) были предприняты другие действия, сконцентрированные на социально-экономическом развитии, но не ясно, включили ли они в своих подходах вопрос верховенства права.

⁴² Курсив добавлен.

⁴³ См. также 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.

⁴⁴ Daniel Fitzpatrick, "Land Policy in post-conflict circumstances: some lessons from East Timor", UNHCR Working Papers, February 2002, p. 12.

ности⁴⁵, отсутствие самоуправления и конкретных требований земельных комиссий⁴⁶ привело к юридической неуверенности в вопросах временного распределения и способствовало увеличению конкурирующих требований и социальному беспокойству⁴⁷. В Афганистане, для которого также актуальны земельные проблемы, в специфических условиях безземельности и конфликтов вокруг распределения пастбищ, планомерные длительные подходы оказались совершенно недостаточными. Был создан суд по земельным вопросам, но его ограниченные возможности в защите прав делают его конституционно сомнительным, а его деятельность сосредоточилась к настоящему времени на требованиях вернувшихся богатых жителей⁴⁸. Поэтому защитники и эксперты рекомендовали создателям и планировщикам политики основательнее подойти к вопросу взаимосвязи между возвращением беженцев, их размещением и землеуправлением, выработать сложные стратегии земельной политики и политики расселения в миротворческом контексте, разработать усиленную институциональную координацию среди международных субъектов⁴⁹. Подводя итог всех перечисленных тенденций, ООН должна рассмотреть принятие основанных на правах стратегий PLP как часть своей постконфликтной миротворческой деятельности и, что особенно важно, включать такие действия в мандат Миротворческой комиссии ООН или другого органа, уполномоченного осуществлять постконфликтное миротворчество. По крайней мере, PLP должен быть активнее вовлечен в планирование, выполнение и упорядочивание миротворческой деятельности, предпринимаемой агентствами ООН, включая ПРООН, Управление Верховного комиссариата ООН по делам беженцев, Программы ООН по населенным пунктам или Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO).

Уделяя больше внимания этим проблемам, программы агентств ООН и отделы, вовлеченные в сферу деятельности верховенства права, были бы в состоянии непосредственно реагировать на критические замечания, выдвинутые многими развивающимися странами, которые отмечают (будь то правильно или нет), что обсуждения ООН слишком приспособлены к узкоограниченной безопасности, что вредит социально-экономическому развитию.

3. Усиление законности программ верховенства права в постконфликтном контексте

В то время как многосторонние дебаты характеризовались поляризацией проблем безопасности и развития, высокопоставленные чиновники и специалисты, занятые прак-

⁴⁵ Там же, с. 7.

⁴⁶ Согласно Д. Фитспатрику, «Восточному Тимору до сих пор свойственны отсутствие функционирующей регистрации земли, системы записи или контроля частных сделок, связанных с землей, отсутствие эффективного режима управления и легализации иностранных прав в сфере недвижимости, отсутствие структуры для определения конкурирующих земельных притязаний», note 45 above, p. 15.

⁴⁷ Д. Фитспатрик (note 45 above, p. 5; Jean du Plessis, note 44 above, pp. 150-2 and 157) отмечает, что планы были разработаны для рассмотрения долгосрочных земельных вопросов, вопросов собственности и расселения. Эти планы были включены в миссию совместной оценки, но так и остались непринятными правительством.

⁴⁸ Liz Alden Wiley, "Land and the Constitution", AREU Policy Brief, September 2003, p. 4.

⁴⁹ Daniel Fitzpatrick, note 45 above, p. 23.

тическим выполнением программ, попытались усилить законность действий верховенства права и обратились к вопросам местного самоуправления реформами верховенства права⁵⁰. Все еще существует пропасть между ожиданиями людей и подходами и результатами планирования мероприятий по установлению верховенства права. Ряд показательных примеров реформы сектора правосудия и безопасности показал преобладание подходов, в которых «существенно не фигурируют ни рядовые граждане, ни организации гражданского общества в вопросах, касающихся реформирования сектора безопасности и правосудия. Послевоенные усилия совместных программ по вопросам учреждения верховенства права, главным образом, были инициированы государством или направленными извне «нисходящими» реформами, чтобы создать учреждения, которые обособливают вклад гражданина»⁵¹. Особенно это характерно для постконфликтных стран, где социальные учреждения и процессы были существенно нарушены, если не разрушены вообще. Что остается неизменным, так это нехватка последовательности и изменчивость подходов международных субъектов, приводящая к разрушительным последствиями при попытках вовлечь местных специалистов и местное население. Случаи соответствующих назначений судей в Косово — известные примеры таких неудач⁵².

Международные организации относительно недавно стали на позицию одобрения местного самоуправления, что явилось началом реализации на практике концептов «участие» или «местные голоса», которые долгое время были частью дискурса развития. Эти понятия были впервые зафиксированы в документе ОЭСР «О развитии сотрудничества в новом глобальном контексте», принятом в 1995 году. В документе заявлено, что «для успешного развития люди заинтересованных стран должны быть «владельцами» своей политики и программ. Местное самоуправление было также определено как прерогативное направление в манифесте Комитета ОЭСР по оказанию помощи в целях развития⁵³. Само понятие местного самоуправления перегружено двусмысленностью и очень спорно. Одна из основных проблем состоит в том, что термин «самоуправление» в значении, используемом в международном жаргоне, сложно переводится на другие языки. Во французской версии доклада о верховенстве права «самоуправление» переводится как «присвоение» — относительно новое значение для данного слова, которое, вероятно, останется не полностью понятным большинством французских читателей. Испанская версия полагается на более обычное толкование и переводит понятие «самоуправление» как «контроль со стороны местной власти», что имеет более узкое значение, чем «самоуправление». Что еще более важно — это понятие позволяет международным субъектам уклоняться от некоторых фундаментальных вопросов: кому принадлежит управление? Возможно, лидеры частично ответственны за вспышку конфликта с применением силы? Или все население? Над чем должно осуществляться самоуправление? В этом смысле, как красноречиво заметил Симон Честерман, понятие «самоуправление» особенно полезно, поскольку оно делает суть риторического обязательства перед чем-либо, настолько неточно определенным и сомнительным, что может исполь-

⁵⁰ Rule of Law Report, note 28 above, para. 17, supra, p. 5.

⁵¹ C. T. Call, "Conclusions" in *Constructing Justice and Security After War*, on file with the author.

⁵² Simon Chesterman, note 19 above, pp. 165-166.

⁵³ Simon Chesterman, "The Trope of Ownership", forthcoming in Agnis Hurwitz (ed.), *Rule of Law and Conflict Management: Towards Security, Development and Human Rights* p. 6.

зоваться очень удобно и гибко международными субъектами и теми членами постконфликтных обществ, которые готовы управлять политическими процессами для собственной выгоды. Анализ С. Честермана особенно важен, поскольку он раскрывает различные цели, которые, как считается, включены в понятие местного самоуправления. Автором идентифицированы шесть отдельных целей: способность реагирования международных субъектов, консультации, участие, ответственность, эффективный контроль и абсолютно независимая конечная цель⁵⁴. Основываясь на этой систематике, рассмотрим суть таких типов деятельности, как консультации, участие, способность реагировать и ответственность.

Консультация и участие — вероятно, лучше апробированы и наиболее используемы в миротворческой практике; на современном этапе расцениваются как необходимые компоненты процесса реформирования в области верховенства права⁵⁵. Весьма активны исследования популярного восприятия и мнений, основанных на различных методологиях. Первая категория исследований сосредоточивается на местных мнениях, касающихся механизмов правосудия переходного периода, которые были предприняты частично как ответ на критические замечания о приоритетах, предоставленных правосудию переходного периода в международном окружении. Международный Центр по вопросам правосудия переходного периода уполномочил проведение таких исследований для Восточного Тимора и Ирака⁵⁶. В Афганистане Независимая комиссия по правам человека в Афганистане (AIHRC) недавно издала доклад, выдвигающий на первый план значимость правосудия для прошлых нарушений прав человека в широких кругах афганского сообщества⁵⁷. Азиатский Фонд, с другой стороны, исследовал народное восприятие более широко определенной судебной реформы в Индонезии и Восточном Тиморе⁵⁸. Несмотря на увеличение количества исследований народного мнения относительно реформ верховенства права, вопрос, конечно, состоит в том, были ли результа-

⁵⁴ Там же, с. 9. Автор отмечает, что главная цель классификации состоит в том, чтобы выдвинуть на первый план многочисленные значения понятия, вместо того, чтобы предложить определенную классификацию.

⁵⁵ Rule of Law Report, note 28 above, para. 17, *supra*, p. 5.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Доклад основан на материалах интервью с более 1000 собеседников; Afghan Independent Human Rights Commission, *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*, January 2005.

⁵⁸ *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.

ты этих исследований и их методологий проанализированы международными организациями и оказывалось ли какое-либо воздействие с их стороны, если вообще эти результаты к ним попали.

Совместные процессы также рассматривались как важный инструмент в создании большей законности реформ верховенства права, но каждому из исследований не достает системности в анализе совместных процессов в области верховенства права. Агентства по вопросам развития, естественно, были первыми, разработавшими анализ этих механизмов⁵⁹. Например, в Афганистане ПРООН и Международная Программа ООН по населенным пунктам создали форумы общества, основанные на традиционных моделях религиозных «Советов», предоставляющих рекомендации по разрешению различных проблем сообщества. В Сомали была неправильно направлена поддержка, предоставляемая международными представителями советам старейшин, поскольку старейшины в клановых системах Сомали выполняют скорее консультативную, а не руководящую роль⁶⁰. В работе о совместном вмешательстве, Дж. Чопра и Т. Хох перечисляют четыре различных подхода к такого рода вмешательству, согласно соответствующим уровням «социальной разработки», которые на сегодняшний день требуют большего прояснения на различных уровнях совместных вмешательств. Рекомендуемое в случаях предыдущих насильственных режимов «преобразование», полностью дисфункционально или неприменимо в результате войны. Такое «преобразование» заключается в создании новых местных органов власти и, очевидно, потребует весьма значительного международного планирования и ресурсов. Преобразование повлечет за собой постепенные реформы и формализацию местных органов власти. Интеграция существующих местных органов власти в процесс создания государства была бы важна в случаях, когда местные власти утвердили свою законность и оказались намного более функциональными, чем центральные структуры. Наконец, укрепление применяется там, где интеграция уже существует и будет работать только для поддержания существующей власти. Все же авторы предупреждают, что кажущееся лучшим выбором сначала, такое положение вещей может не соответствовать эффективному рассмотрению причин насилия⁶¹.

Все приведенные различные примеры также демонстрируют важность антропологического знания в разработке консультаций и совместных процессов и показывают, как много нужно сделать, чтобы объединить антропологический опыт в анализе, планировании, осуществлении и приспособлении к практической ситуации консультаций и совместных процессов⁶². Тем не менее, антропологическое понимание полностью не решило бы врожденной двойственности международной поддержки совместных подходов. Дж. Хопра и Т. Хох подчеркивают, что «подходы также будут меняться в зависимости от степени соответствующего социального изменения и временных рамок, необходимых для изменения существующих структур»⁶³. Другими словами, существует главное

⁵⁹ See USAID and UNDP, fn 11 in Jarat Chopra and Tanja Hohe, "Participatory Intervention", *Global Governance*, No. 10, 2004, pp. 289-204.

⁶⁰ Там же, с. 294.

⁶¹ Там же, с. 299–303.

⁶² Там же, с. 296, 298.

⁶³ Там же, с. 293.

противоречие между обязательством по отношению к местному самоуправлению и «социальным техническим проектом», предпринятым международными субъектами. Авторы признают это, приводя пример Восточного Тимора, где, «негодую на потерю контроля как части логического блока программы, нацеленной на объединение, посредники ООН дважды отвергли единственный проект, финансирующийся в то время»⁶⁴. С. Честерман определяет другой аспект этой врожденной напряженности международных вмешательств, поддерживающих «местное самоуправление», даже при том, что они стали необходимыми в результате самой неудачи «местных владельцев управлять своими сообществами»⁶⁵.

Способность реагирования и ответственность международных субъектов, на первый взгляд, кажутся деятельностью, не вызывающей сложности, на самом же деле, они остаются одним из самых фундаментальных препятствий расширенной законности реформ верховенства права. Недостаточное реагирование может быть частично приписано «субкультуре миссий ООН», поскольку большинство сотрудников все еще выступают в роли дипломатов, а не в роли непосредственно ответственных госслужащих определенной международной организации⁶⁶. Проблема в таком случае состоит в отсутствии эффективных юридических механизмов ответственности при нарушении международного права и самих принципов содействия миссии⁶⁷. Недавние скандалы на сексуальной почве в Демократической Республике Конго — самые вопиющие проявления проблемы, которая серьезно подрывает результаты международных вмешательств в постконфликтных странах. Документ политики Департамента миротворческих операций о незаконной эксплуатации людей, в том числе торговли людьми, и поддержании мира устанавливал политику «нулевой толерантности» и защищал политику поддержки верховенства права, которая предотвращала бы незаконную эксплуатацию людей и противостояла ей⁶⁸. Но в самом последнем докладе ООН о сексуальной эксплуатации явно проявилась фундаментальная институциональная слабость ООН — виновные остались безнаказанными. Помимо трудности, возникшей в результате юридической систематизации требований ООН и стран, выставляющих свои войска, доклад указывал на пробелы в исследовательской способности организации, организационных, управленческих механизмах и механизмах общей ответственности, а также в дисциплинарной, индивидуальной финансовой и криминальной ответственности⁶⁹. Тем не менее, сосредоточение на сексуальной эксплуатации и подобных тяжких преступлениях не должно скрывать тот факт, что механизмы ответственности должны применяться на всех уровнях и для любого нарушения дисциплинарных или правовых норм поведения. На сегодняшний день существует определенно большее, чем когда-либо, понимание проблемы. В докладе ООН, посвященном вопросам реформирования (март 2005 года),

⁶⁴ Там же, с. 297.

⁶⁵ Simon Chesterman, note 19 above, p. 153.

⁶⁶ Там же, с. 290.

⁶⁷ Для ознакомления с механизмами ответственности, см. 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.

⁶⁸ “Human Trafficking and United Nations Peacekeeping”, DPKO Policy Paper, March 2004.

⁶⁹ “Human Trafficking and United Nations Peacekeeping”, DPKO Policy Paper, March 2004.

несколько параграфов рассматривают значимость ответственности и потребности в тщательном пересмотре системы человеческих ресурсов ООН⁷⁰.

Заключительная подборка замечаний, которые могут быть связаны со способностью реагировать, участием и контролем, фиксирует фундаментальные противоречия, которые существуют между обязательством международных организаций по отношению к местному самоуправлению и политическими программами, лежащими в основе международной деятельности в странах постконфликта. Целью здесь не является углубление в культурные релятивистские аргументы о западном понимании прав человека и демократии. Вместо этого акцент делается на некоторых, соответственно названных «профилактическими», мерах, которые составляют все более важный компонент программ по учреждению верховенства права, предпринимаемых международными организациями⁷¹. Как отмечают Н. Купер и М. Пуг, «профилактические» стратегии управления разработаны для рассмотрения проблем, которые война и неофициальные экономические системы воспринимают в качестве предметов экспорта в «зоны мира» на Западе, — например, наркотики, беженцы и сексуальная эксплуатация. Тем не менее, вместо того, чтобы пытаться преобразовать государство изнутри, акцент здесь делается на создании санитарного кордона вокруг «непокорного «мира»⁷².

«Профилактические» программы теперь довольно часто встречаются в портфелях двусторонних и региональных организаций. Так, в Боснии и Герцеговине, более 32 проектов финансировались Европейским союзом в сфере правосудия и внутренних дел в 2003 году; 21 проект касался процессов вернувшегося населения, включая внедрение имущественного законодательства, в то время как 9 из этих проектов имели отношение к пограничному контролю, предоставлению убежищ и миграции, что в общей сумме составило 91 980 000 миллионов евро⁷³. В одном из проектов поддержки государственной пограничной службы Биг, в документе четко указано, что цель программы состоит в «установлении верховенства права в Биг, что предполагает оказание помощи в борьбе против незаконного перемещения, организованной преступности, контрабанды, торговли людьми ...»⁷⁴. Другая программа состоит в помощи соответствующему боснийскому Министерству в принятии всесторонней стратегии по перемещению и предоставлению убежища, составлению проекта предоставления убежища и иммиграционного законодательства, обучению полиции «порядку перемещения и компетентности предоставления убежища», а также помощи соответствующему министерству в разработке базы данных граждан третьей страны. Независимо от факта, что эти цели можно рассматривать как абсолютно подходящие, вполне правомочным может быть вопрос — получают ли эти программы общественную поддержку и «самоуправляемы ли они в местном масштабе».

⁷⁰ Comprehensive Review of the Whole Question of peacekeeping operations in all their aspects, UN Doc. A/59/710, 24 March 2005.

⁷¹ 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.

⁷² 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.

⁷³ Justice & Home Affairs, *Assistance Projects, Asylum, Migration, Border Management, Customs*, Bosnia and Herzegovina, 2003, on file with the author.

⁷⁴ Там же, с. 37.

В пределах системы ООН недавнее сосредоточение внимания на борьбе с терроризмом также повлияло на приоритеты планирования верховенства права в странах постконфликта. В соответствии с Резолюцией СБ ООН 1373, государства-члены согласились осуществить комплекс мер по борьбе с терроризмом, в том числе посредством эффективного пограничного контроля и контроля над выдачей документов, удостоверяющих личность, проездных документов, информационного обмена и пр.⁷⁵. В качестве вспомогательного органа Совета был учрежден Комитет по борьбе с терроризмом, предназначенный контролировать выполнение этих мер⁷⁶. Предполагается, что государства-члены будут докладывать комитету об успехах, достигнутых в осуществлении такой политики, включая законодательные и исполнительные меры на местах. Деятельность этих государств рассматривается как механизм, приводящий в действие резолюцию и оказывающий влияние на сферы, затрагиваемые ею⁷⁷. В этой области также является существенной помощь ЕС. Известно, что в справочнике помощи программы ЕС для Мексики, Гватемалы, Колумбии, Панамы и Перу специально разработаны схемы, «связанные с проблемой терроризма» посредством судебной реформы, поддержки верховенства права и поощрения хорошего правления⁷⁸. Возрастающий интерес к репрессивным правоохранительным подходам, представленным в реформах по установлению верховенства права, затрагивающих внешние проблемы терроризма или незаконной иммиграции, не только послал бы ложный сигнал диктаторским правительствам, но и противодействовал бы крайне «заинтересованным сторонам реформы», поддерживаемым ООН.

Заключение

Реформы по установлению верховенства права на сегодняшний день официально признаны необходимым компонентом работы ООН как в сфере развития, так и в контексте операций по поддержанию мира. На практическом уровне, несомненно, был прогресс в предоставлении более подлинных консультаций и осуществлении совместных процессов реформ верховенства права, предпринимаемых в миссиях по поддержанию мира. Все же маловероятно, что такой прогресс обусловит основные улучшения в сложившейся ситуации, прежде всего, потому, что некоторым ключевым элементам для усиления законности реформ верховенства права не было до сих пор уделено достойного внимания. Речь идет о способности реагирования международного штата в каждой конкретной области деятельности, его конечной юридической и дисциплинарной ответственности. Присутствие «профилактических» программ в планировании деятельности верховенства права — еще один аспект проблемы законности. Такие программы должны подготавливать сообщество к определению границ международных вмешательств для восстановления полного суверенитета в странах постконфликта. Дальней-

⁷⁵ UNSC Res. 1373, 28 September 2001, para. 2g) and 3b). См. также параграф 4, который подчеркивает близкую связь между международным терроризмом и межнациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег, незаконной торговлей оружием.

⁷⁶ Там же, параграф 6.

⁷⁷ Резолюция Совета Безопасности 1373 (2001) от 28 сентября 2001 года, параграф. 1.2. <http://www.un.org/Doc/sc/committees/1373/guide.htm>, 1 апреля 2004.

⁷⁸ <http://domino.un.org/ctc/CTCDirectory.nsf/0/>, 1 апреля 2004.

шие усилия для более последовательного рассмотрения защиты социальных и экономических прав, например, посредством поддержки политики верховенства права в сферах расселения, земельных вопросов и имущественных проблем, могли бы способствовать более положительному восприятию реформ по установлению верховенства права развивающимися странами и, что наиболее важно, населением постконфликтных стран.

Роль гуманитарных организаций и организаций развития для становления сектора безопасности в условиях переходного периода

Мейнрад Штудер, Оливер Фокс¹

1. Ситуация: миротворчество в условиях переходного периода

1.1. Предпосылки

Международные гуманитарные субъекты и субъекты развития проделали длинный путь, начиная со строго заданных ролей времен холодной войны. В то время гуманитарные организации и организации развития не привлекались к процессам развития, а международные финансовые учреждения избегали стран в состоянии конфликта. Гуманитарные организации часто держали всех участников конфликта на почтительном расстоянии, включая силы безопасности государственных властей, полагаясь на гуманитарное право и принципы безопасности.

Период после окончания холодной войны характеризовался большим количеством внутренних конфликтов и изменениями в стратегической парадигме — от сдерживания конфликтов до миротворчества. Идея того, что организации развития и, в большей мере, гуманитарные организации должны играть значимую роль в поддержке переходного процесса, появилась в 1990-ые годы, поскольку международное сообщество искало рентабельные и невоенные способы сдерживания увеличивающихся численно внутренних конфликтов². Было признано, что подписания всестороннего мирного соглашения между сторонами внутреннего конфликта недостаточно для укрепления мира, поскольку 40-50 % стран вновь возвращались к конфликту. Также был признан многомерный характер миротворчества, особенно охватывающего гуманитарные аспекты и аспекты развития. Недавний доклад *Суда высшего уровня по угрозам, вызовам и изменениям* утверждает: «Необходимо серьезное внимание к долгосрочному процессу мирот-

¹ Мейнрад Штудер — старший советник Швейцарского агентства сотрудничества и развития. Он предоставил эту статью в сотрудничестве с Оливером Фоксом — независимым 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

ворчества: отсутствие соответственного финансирования в области миротворчества увеличивает разногласия и страна вновь впадет в конфликт»³.

Мирный план, предложенный Генеральным Секретарем ООН (1992 г.)⁴, и последующее *Дополнение Мирного плана* (1995 г.)⁵ предложили новое определение понятию коллективной безопасности, значимое для деятельности ООН. В частности, в дополнение к традиционным способам вмешательства ООН, было определено новое понятие постконфликтного миротворчества, резюмированное в *Мирном плане* как «... всесторонние усилия идентифицировать и поддержать структуры, служащие укреплению мира, и способствовать чувству уверенности и благосостояния людей»⁶.

Новые отношения между гуманитарными организациями, а особенно организациями развития и сектором безопасности в ситуации переходного периода, должны быть представлены в контексте миротворческой парадигмы. Организации по вопросам развития на современном этапе значительное внимание уделяют помощи в осуществлении мирных соглашений и рассмотрению первопричин конфликта, в том числе и в социально-экономической, политической области, а также в сфере безопасности. Согласно заключению Комитета содействия развитию ОЭСР, «организации по вопросам развития теперь соглашаются с необходимостью работать в условиях конфликтов, и именно миротворчеству они отвели центральное место в ситуациях конфликта»⁷. Гуманитарные организации также играют все возрастающую роль в урегулировании кризисов и миротворчестве, например, посредством деятельности, направленной на развитие потенциала постконфликтных стран, или играя роль посредника. Еще один подход к организациям развития — это их роль в демократизации и создании «хорошего правления» в отношении сектора безопасности. Реформа сектора безопасности проходила в многочисленных государствах в 1990-х гг., являясь частью процесса демократизации и реформ, включая в Юго-Восточную Европу, Латинскую Америку и Восточную Азию.

1.2. Взаимозависимость безопасности и развития

Ситуации переходного периода характеризуются недолговечностью мира и часто эмбриональным состоянием национальной власти. Приоритеты и цели в этой фазе — безопасность и стабилизация мира.

На сегодняшний день уже достигнуто международное согласие между странами ОЭСР, состоящее в том, что развитие, включая реформу сектора безопасности, не может преуспеть без безопасности и стабильности. В этом отношении Комитет по содействию развитию ОЭСР использует понятие «структурной стабильности», которая «охватывает взаимно укрепляющие действия социального мира, формирование уважения к верховенству права и правам человека, социальному и экономическому развитию. Это понятие поддержано динамическими и представительными политическими структура-

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*.

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, OECD, Paris, 1997/2001.

ми, включая системы ответственной безопасности, способные к руководящим изменениям и решениям споров мирным путем»⁸.

Существует растущая обеспокоенность в международном сообществе относительно взаимозависимости между безопасностью и развитием, что было отражено в докладе Генерального секретаря ООН «*При большей свободе*», где он заявляет: «*Обязательными для выполнения являются не только развитие, безопасность и права человека, но и их взаимодействие и взаимоусиление. ... Соответственно, мы не будем наслаждаться развитием без безопасности, мы не будем наслаждаться безопасностью без развития, и мы не будем наслаждаться ничем без уважения прав человека*»⁹.

Это положение несомненно верно для ситуаций переходного периода, особенности которых мы сейчас рассмотрим.

1.3. Особенности ситуаций переходного периода

В последнее время ООН уделяет много внимания острым проблемам, поставленным ситуациями переходного периода. Совместная группа развития ООН (UNDG — ГРООН) / Рабочая группа Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам (ЕЧНА) опубликовала свой доклад в феврале 2004 года. Эксперты группы определили переходный период как «*период кризиса, когда внешняя помощь является наиболее важной для поддержки или подкрепления все еще непрочного перемирия или мирных процессов, помогает создать условия для политической стабильности, безопасности, беспристрастности и социальной справедливости*»¹⁰.

Термин **ситуация переходного периода** не синонимичен термину **постконфликтная ситуация**. Практически, в их интерпретации заложены одинаковые факты, но предложены различные их оценки. А именно: термин **постконфликтная ситуация** предполагает возможность выделения различных фаз конфликта и наличие линейной прогрессии от конфликта до мира. Рабочая группа ГРООН/ЕЧНА по Проблемам Переходного периода определяет суть переходного периода так: «*Тогда как в прошлом процессы переходного периода в значительной степени расценивались как последовательные или непрерывные от облегчения ситуации до развития или даже от конфликта до мира, то теперь все более признано, что эти аспекты существуют одновременно, на переменных уровнях интенсивности, подверженности обратному движению*»¹¹.

Переход должен рассматриваться как процесс, посредством которого любой конфликт в обществе постепенно решается через структурные реформы и изменения, а демократические способы управления представлены так, чтобы поощрять диалог и разрешать ненасильственное изменение. В некоторых случаях, в особенности в ряде Юго-Восточных европейских стран, этот переход многомерен, он обращен к демократическому и социально-экономическому аспектам безопасности.

⁸ OECD Development Assistance Committee, *Helping Prevent Violent Conflict*, Executive Summary, OECD, Paris, 1997/2001.

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.

Тем не менее, нужно отметить, что масштаб понятия переходного периода не получил единодушной поддержки. Например, Группа 77 (G77) критиковала его за то, что в его поле не вошли ситуации постстихийного бедствия. Эти обсуждения послужили движению на первый план спорной природы понятия, затронув вопросы политической стабильности, а также деликатный вопрос государственного суверенитета.

Ситуации переходного периода представляют специфические вызовы организациям развития и гуманитарным организациям как относительно целей, которые они должны преследовать, так и относительно их *принципа работы*. Одним из таких вызовов является практический «пробел» в финансировании, который иногда возникает на переходных этапах облегчения конфликта и разработок переходного периода. В мандате Рабочей Группы ООН, упомянутой выше, подчеркивается особая потребность в том, чтобы Система ООН «рассмотрела пробел в финансировании и стратегическом планировании между деятельностью периода облегчения и периода развития в контексте стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций». Это описание касается периода между окончанием гуманитарных действий и началом развития. В условиях хрупкого мира наличие такого пробела может подорвать процесс переходного периода.

2. Вклады гуманитарных организаций и организаций развития в сектор безопасности

Подход и вклады гуманитарных организаций и организаций развития в сектор безопасности различны и зависят от ситуации. Здесь мы сконцентрируемся на некоторых из ключевых аспектов отношений гуманитарных организаций и организаций развития к сектору безопасности в ситуации хрупкого мира в условиях переходного периода, охватывающего аспекты безопасности и доступа к бенефициариям гуманитарной помощи, а также прямые и косвенные вклады этих организаций в реформирование сектора безопасности.

2.1. Общий анализ

Одним из ключевых аспектов является роль, которую сектор безопасности играет в обеспечении безопасности гуманитарных организаций в ситуациях переходного периода, где достаточно уязвимы для многочисленных угроз и, таким образом, их отношения с сектором безопасности могут быть неоднозначными.

С одной стороны, гуманитарные организации часто зависят от местных вооруженных сил или милиции в обеспечении безопасности своих действий и гарантировании доступа к бенефициариям гуманитарной помощи. С другой стороны, гуманитарные организации часто вовлекаются в поддержку гуманитарного права и других международных стандартов в секторе безопасности, включая пенитенциарный сектор.

Ситуация для организаций развития в некоторых аспектах складывается иная, поскольку они вообще работают в уже более безопасной окружающей среде и, таким образом, менее зависят от сектора безопасности. Их действия в ситуациях переходного периода в общем охватывают реформу структур управления, которые часто включают сектор безопасности. Обычно они работают в пределах политической структуры или структуры политики, учрежденной в тесном сотрудничестве с национальными властями.

Гуманитарные организации, с другой стороны, действуют независимо от этой структуры и их цель состоит в спасении жизней и средств к существованию, а также в поддержке важных международных гуманитарных стандартов, особенно посредством защищающей деятельности.

Там, где происходит вмешательство извне, к которому можно отнести силы по поддержанию мира ООН или региональную организацию, ситуация для гуманитарных организаций может стать особенно стимулирующей. Гуманитарный *способ действия* и принципы, особенно нейтралитет, требуют, чтобы эти организации не становились на сторону любой силы, которая является или может стать воюющей стороной, то есть может применить силу. Это подразумевает определенные трудности, потому что часто, стремясь скоординировать внешние силы в поддержке переходного периода, организации должны держаться на определенном расстоянии от всех политических и военных властей, включая правительство страны пребывания и внешние силы. Практический метод состоит в том, что чем «горячее» конфликт, тем большую дистанцию следует соблюдать.

2.2. Вклады гуманитарных организаций

Гуманитарные организации тесно не привлекаются к программам реформирования сектора безопасности, но, тем не менее, существуют некоторые действия, которые стоит выдвинуть на первый план, потому что они имеют или могут иметь прямое воздействие в этом секторе. Например, в нескольких Юго-Восточных европейских странах Международный комитет Красного Креста сотрудничал с ОБСЕ в сфере сектора безопасности. Международный комитет Красного Креста также предпринимает действия для упорядочивания вооруженных сил через внедрение на национальном уровне международного гуманитарного права (ИГП — МГП), а также недавно развернул несколько программ обучения правам человека по вопросам безопасности и полиции.

Инновационные подходы, такие как «пища в обмен на оружие», где гуманитарные продовольственные припасы раздавались в обмен на сдачу стрелкового оружия и легкого вооружения, подтвердили уместность гуманитарных вмешательств, предназначенных для этой области. Тем не менее, необходимо обеспечить, чтобы некомбатанты не чувствовали себя в невыгодном положении из-за неиспользования ими оружия, потому что такая ситуация может привести к увеличению напряженности¹².

Другая область прямого воздействия относится к защите, которая имеет отношение непосредственно к военной, судебной, уголовной сферам и деятельности властей в сфере прав человека. Некоторые гуманитарные организации, такие как Международный комитет Красного Креста и Управление Верховного комиссариата ООН по делам беженцев, поддерживают непосредственные контакты с организациями сектора безопасности и учреждениями, осуществляющими функции защиты. Эти отношения базируются на международном гуманитарном праве, правах человека и законе о беженцах. Функции защиты, по существу, сводятся к поддержке прав некомбатантов, особенно гражданских лиц, но также военнопленных и других задержанных. Сотрудничество со структурами сектора безопасности в этом вопросе крайне необходимо. Много гуманитарных организаций, включая Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (ОСНА), в последние годы нарастили свои усилия защиты в сфере сектора безопасности, стремясь обеспечить лучшую защиту для гражданских лиц, включая беженцев и внутренне перемещаемых лиц, часто концентрируя внимание на группах, подверженных риску, к которым относятся дети, пожилые люди или, в некоторых случаях, женщины.

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.

Прямое воздействие гуманитарных организаций на сектор безопасности дополняется косвенным влиянием гуманитарных действий на окружающую среду стран переходного периода. Гуманитарные действия могут играть умиротворяющую и стабилизирующую роль. Кроме того, много гуманитарных организаций предпринимают действия по «созданию окружающей среды», которые, в дополнение к основным задачам гуманитарной защиты и помощи, нацелены на создание культуры и учреждений, поддерживающих миротворческие усилия. Весь широкий спектр гуманитарных действий может способствовать созданию условий для снижения напряженных отношений и, таким образом, заложить основу для успешного процесса реформирования сектора безопасности.

Эта косвенная роль гуманитарного воздействия имеет отношение к обеспечению гуманитарной помощи в ответ на насущные потребности. Борьба за доступ к поддерживающим жизнь ресурсам, таким как вода и плодородная земля, создает рискованные напряженные отношения во многих областях, особенно если нет никаких эффективных политических механизмов для их преодоления.

Как было отмечено Рабочей группой по вопросам переходного периода, «политическая стабильность и безопасность не могут быть достигнуты, не говоря уже о надежных, без материальных усовершенствований основных условий жизни людей, в отличие от ситуации во время или даже перед конфликтом»¹³. Гуманитарные действия не нацелены на решение этих основных структурных проблем, но они могут действовать как паллиатив, временно восполняя нехватку ресурсов, необходимых для спасения жизни и средств к существованию. Это, в свою очередь, может уменьшить существующие напряженные отношения и создать надежду среди бенефициариев¹⁴, а также подать импульс к политическому разрешению кризиса.

Второй аспект косвенного воздействия касается области защиты. Теперь признано, что гуманитарные организации через действия защиты способствуют созданию окружающей среды, благоприятной для уважения прав человека и гуманитарного права. При этом они обращаются к источникам недовольства и напряженных отношений и помогают создать подходящие условия для миротворчества переходного периода.

Действия защиты, выполняемые гуманитарными организациями, очень различны: у Управления Верховного комиссариата ООН по делам беженцев есть мандат для защиты и реинтеграции беженцев. У Международного комитета Красного Креста есть мандат на защиту некомбатантов, особенно включая гражданских лиц, а также военнопленных и политзаключенных. У ЮНИСЕФ есть специальный мандат защиты детей. Большое количество специализированных неправительственных организаций играет роль защиты в широком диапазоне областей проблемы, к которым можно отнести просвещение по вопросам минной опасности, детей без присмотра и людей, исчезнувших по причине конфликта.

Третий аспект — социально-психологический, поскольку восстановление и реконструкция после конфликта не только ограничены существующими правовыми рамками, но и общественным устройством в целом¹⁵. Действия гуманитарных организаций могут помочь создать доверие между враждующими объединениями и облегчить процесс согласования. Действия гуманитарных организаций в этой области весьма разнообразны, существует ряд примеров, иллюстрирующих этот пункт.

¹³ UN, "Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues", February, 2004.

¹⁴ See CAP launch 2003 under the theme: "Hope for the future".

¹⁵ Swiss Agency for Development and Cooperation, Peacebuilding: SDC Guidelines, Bern, 2003.

С одной стороны, проекты физической реконструкции могут иметь положительный социальный эффект, если создают новое объяснение и возможности сотрудничества между объединениями. Недавние стремления ООН основывались на положительной командной работе и социальном эффекте спорта для содействия миротворчеству. Генеральный секретарь ООН призвал Специального советника по спорту на благо развития и мира, господина Адольфа Оги из Швейцарии, способствовать этой программе во всем мире.

Другие действия поддерживают примирение и психологическое благополучие населения. В частности, было признано, что чувство горя и мести подпитывают конфликты с применением силы. Деятельность, которая способствует направлению процессов разочарования и чувств гнева и мести к конструктивным действиям, способствует миротворческому процессу. У Международного комитета Красного Креста есть мандат, посредством которого он стремится воссоединить членов семьи, которые потеряли друг друга. Воссоединенные семьи более приспособлены справиться с травмой вооруженного конфликта. Точно так же Международный комитет Красного Креста передает сообщения Красного Креста от военнопленных и задержанных их семьям и друзьям. Многие гуманитарные организации включают психологический элемент в свои действия и предоставляют рекомендации совершеннолетним и детям, подвергнувшимся воздействию конфликта и соответствующим травмирующим событиям. Все эти действия закладывают основу для примирения, миротворчества и, в конечном счете, для успешной реформы сектора безопасности.

2.3. Вклады организаций развития

Международные миротворческие программы и программы по предотвращению конфликта способствовали возрастанию понимания в развивающихся сообществах и продвижению исследования новых областей сотрудничества. Реформа сектора безопасности — единственная область, которая становится все более господствующей темой международной программы развития, что и было отмечено Комитетом по Содействию развитию ОЭСР:

«Помощь развивающимся странам в создании законных и ответственных систем безопасности — в системе обороны, полиции, судебных и пенитенциарных системах — стала основным приоритетом в том числе для внешних партнеров, даже при наличии некоторых рисков. Реформу системы безопасности нужно рассматривать как необходимую часть работы по созданию достойного управления»¹⁶.

Подобная точка зрения была поддержана в докладе Группы высокого уровня по угрозам, в котором излагалось представление о ключевых аспектах РСБ, таких как полиция и судебная реформа, которые должны быть рассмотрены как центральные задачи миротворчества:

«Наряду с установлением безопасности, основная задача миротворческой деятельности состоит в создании эффективных общественных учреждений, которые посредством переговоров с гражданским обществом, смогут установить согласованную структуру для осуществления

¹⁶ OECD Development Assistance Committee, *Helping Prevent Violent Conflict*, Executive Summary, OECD, Paris, 1997/2001.

управления в рамках верховенства права. Относительно дешевые инвестиции в гражданскую безопасность, поддержанные реформой полиции, установлением верховенства права и судебной реформой, местное развитие потенциала в сфере прав человека и примирения, сферу услуг общественного сектора могут принести большую пользу долгосрочному миротворчеству. Это должно быть отражено в политике Организации Объединенных Наций, международных финансовых учреждений и доноров, а также этому должно быть уделено первостепенное значение в долгосрочной политике и финансировании»¹⁷.

ПРООН и Всемирный банк — два ключевых международных актора в сфере развития, которые привлекаются к поддержке РСБ в ситуациях переходного периода, хотя в официальной терминологии эти организации, по существу, не имеют отношения к РСБ. Скорее, их цели и деятельность находятся в рамках жизнеспособного (человеческого) развития, экономического роста и сокращения бедности, но практически большую часть их деятельности можно рассматривать как помощь программе РСБ *де-факто*, тем более, что есть существенное совпадение их соответствующих окончательных целей.

Роль ПРООН важна прежде всего, в сфере управления, институционального строительства (например, реформа гражданской полиции и судов и т.д.) и миротворчества (например, РДР). Будучи главным агентством развития ООН, ПРООН обладает и способностью, и законностью для поддержания РСБ в ситуациях переходного периода. Создание хорошо подготовленных и ответственных сил гражданской полиции — одна из ключевых областей деятельности агентства в секторе безопасности в ситуации переходного периода¹⁸. Программы в этой области выполняются ПРООН в различных странах, в том числе в Гаити, Сальвадоре и Камбодже.

Реформа полиции — щекотливая тема во многих ситуациях переходного периода, поскольку эти силы часто прямо или косвенно вовлекались в вооруженный конфликт, подавление общественных беспорядков или же имели отношение к нарушению прав человека. Поэтому изменение природы таких сил является нелегким делом. Также зачастую программа должна стремиться преодолеть закоренелое недоверие населения для того, чтобы переходный период был успешно завершен. ПРООН часто сталкивается с дилеммой: «... укрепление полиции усложняется фактом того, что во многих странах нарушения прав человека, политическая зависимость и репрессии, осуществляемые посредством полиции, стали одним из самых волиющих катализаторов, приводящих, прежде всего, к возникновению вооруженного конфликта. Кроме того, в большинстве стран, имеющих длинную историю внутреннего конфликта и войны, внутренняя безопасность была, как правило, передана в ведение вооруженных сил. Именно вооруженные силы в большинстве случаев были непосредственно ответственны за некоторые из самых отвратительных нарушений прав человека»¹⁹.

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.

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.

В других случаях ПРООН сталкивается с ситуацией, где почти полный провал государства или его распад на части оставляет полицию фактически несуществующей на государственном уровне. Такое произошло после распада Сомали, где ПРООН первоначально сосредоточила свои действия на основной деятельности по развитию потенциала и подготовке персонала для полиции. Последующая помощь состояла в разработке учебных планов, обучающих материалов и проведении обучения полицейских инструкторов в широком диапазоне полицейских навыков и действий, включая управление и права человека.

Однако необходимо подчеркнуть, что реформы определенного сектора, к которому относится и полиция, могут иметь ограниченный успех в случае, если они не являются частью более широкой стратегии преобразования учреждений страны и способствования надлежащему управлению. Здесь ПРООН заключает: «*Опыт показал, что выполнение программ по усилению гражданской полиции, усовершенствование тюрем, обучение адвокатов и укрепление судебного права лучше всего отрабатываются в комплексе. Для успешного проведения программ необходимо понимание того, что все эти структуры взаимосвязаны и должны с обязательностью присутствовать в стране, тем самым гарантируя беспрепятственное функционирование правопорядка. Следует избегать существующей на сегодняшний день в ПРООН ситуации разделения планов организации в этой области, поскольку под угрозой оказывается эффективность*»²⁰.

ПРООН и Всемирный банк играют ведущую роль в выполнении программ, связанных с разоружением, демобилизацией, восстановлением и реинтеграцией (DDRR–РДВР) воюющих сторон. РДВР — одна из основных задач реформирования сектора безопасности, поскольку она способствует процессам военного «оптимального выбора» и, что также важно, демилитаризации культуры страны и экономики. Согласно ПРООН, это один из самых стимулирующих приоритетов в ситуациях переходного периода²¹. С 1990 года главные послевоенные демобилизации происходили в ряде стран: Боснии и Герцеговине, Сальвадоре, Эритрее, Эфиопии, Гватемале, Гаити, Мозамбике, Никарагуа, Сьерра-Леоне и Уганде. Такие усилия требуют максимально большого участия, чтобы затронутые группы приняли на себя самоуправление реформами.

ПРООН подчеркивает проблематичную природу таких программ: «*Часто рассматриваемая как неотъемлемая часть перехода к стабильности, правопорядку, демобилизация воюющих сторон должна быть относительно низким приоритетом ПРООН, поскольку очень много критических переменных остаются вне контроля организации. Многое зависит от эффективности поддержания мира и продвижения политического примирения. Практически, уровень успеха программ демобилизации остается низким.*

Кроме того, как только достигнуто политическое примирение, фактическая демилитаризация и демобилизация становятся чрезвычайно трудными, поскольку мало может быть предложено взамен отказа от оружия представителям бывших воюющих сторон, не знающим никакой другой профессии с детства. Действитель-

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.

²¹ UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, New York and London, 2002.

но, демобилизация может, как это ни парадоксально, значительно способствовать ухудшению правопорядка. Поэтому чрезвычайно высок риск провала таких программ. Направляя финансовые средства на другие нужды, центральные органы управления могут предотвратить отрицательные эффекты, обусловленные демобилизацией вооруженных сил»²².

Этот пример подчеркивает сложность отношений между различными аспектами программы РСБ и общей динамикой миротворчества. Он показывает, что отдельные виды деятельности, такие как РДР могут фактически подорвать миротворчество в определенных случаях. Поэтому важно, чтобы деятельность РСБ организаций развития исходила из целостной перспективы миротворчества, включающего анализ влияния конфликта.

Всемирный банк признает, что «война — это развитие наоборот» и рассматривает предотвращение конфликта и постконфликтное восстановление как «значимые для снижения уровня бедности»²³. Банк расширил свою деятельность. Теперь он не только занимается восстановлением инфраструктуры, но и играет значимую роль, по крайней мере, в трех областях, непосредственно связанных с РСБ: создание эффективных и ответственных учреждений, разминирование и РДР. В дополнение к этому, его деятельность также значима в создании надлежащих институциональных, политических и социально-экономических условий для РСБ, поддержании планов и программ в сфере надлежащего управления, институционального строительства, развитии потенциала в гражданском обществе и макроэкономической политике.

Швейцарское Агентство развития и сотрудничества (SDC) — агентство международного сотрудничества Швейцарии в составе Министерства иностранных дел, поддерживает реформу сектора безопасности в ситуациях переходного периода двумя основными способами: через планы и программы, предназначенные непосредственно для реформы сектора безопасности, с одной стороны, и посредством мер по созданию надлежащей окружающей среды и структуры управления, нацеленных на успешное проведение реформ, с другой стороны.

Кроме непосредственного участия в преобразовании сектора безопасности Агентство SDC стремится поддержать создание надлежащей окружающей среды для проведения реформирования сектора безопасности, которое непосредственно связано с полным переходом к миру, устойчивому развитию, демократии и надлежащему управлению.

Надлежащее управление — необходимое предварительное условие для реформирования сектора безопасности и предмет внимания многих субъектов, занимающихся развитием постконфликтных сообществ. Страны, пережившие и переживающие кризисы, должны следовать трудным маршрутом от долгосрочного и недемократического состояния войны до демократического процесса миротворчества. Цель состоит не в том, чтобы скопировать западные демократические государства, а в том, чтобы укрепить местные группы, которые могут создать структурную стабильность и безопасность, позволяя разрешить противоречия в интересах гражданскими средствами на основе уважения достоинства человека и его прав.

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.

3. Заключение

Последние годы были отмечены изменением в отношении международного сообщества к проблеме безопасности и развития. На сегодняшний день признано, что безопасность и устойчивое развитие — процессы взаимосвязанные и взаимоусиливающиеся.

Результатом нового понимания стала возрастающая причастность организаций развития к миротворческой деятельности. Организации развития пришли к выводу, что устойчивое развитие и экономический рост невозможны без мира и безопасности.

Подобные рассуждения верны и для гуманитарных организаций, многие из которых, несмотря на их определенный *принцип работы* и приверженность гуманитарным принципам, также попытались включить миротворчество и перспективу развития в свою деятельность.

В то же время, во многих ситуациях по всему миру — в Боснии и Герцеговине, Камбодже и Сальвадоре, опыт показал, что реформу сектора безопасности нужно считать центральным аспектом миротворчества переходного периода.

На основании этого организации и агентства развития, особенно ПРООН и Всемирный банк, включили в свою политику и деятельность существенные элементы программы реформирования сектора безопасности, хотя их явные цели обычно находятся в рамках экономического развития. Суть деятельности субъектов развития состояла в формировании надлежащих структур и методов управления, которое является также главной целью программы РСБ. Но привлечение этих структур также происходит *особым* и прагматическим способом, например, как вмешательство в ряд областей сектора безопасности, таких как РДР. Можно ожидать, что эта тенденция продолжится в будущем и что координация деятельности субъектов развития и других игроков в сфере миротворчества будет усилена, например, привлечением стратегии Всемирного банка в вопросах оказания помощи странам переходного периода (TSS).

Гуманитарные организации в основном поддерживают несколько неоднозначные отношения с сектором безопасности. Ключевые акторы сектора безопасности, такие как вооруженные силы и полиция, ответственны за обеспечение безопасности населения в часто изменчивой ситуации переходного периода. Но в то же время эти субъекты вполне могут быть воюющими сторонами, привлекающимися к ответственности за нарушения международного гуманитарного права и закона о правах человека. Гуманитарные организации вносят некоторый вклад в программу РСБ: либо непосредственно, поддерживая стандарты, например, в пенитенциарной системе, либо косвенно, оказывая воздействие на снижение напряженности и развитие потенциала постконфликтных стран.

В целом, можно положительно оценить причастность гуманитарных организаций и организаций развития к программе РСБ в условиях миротворческой деятельности переходного периода. Тем не менее, несмотря на положительную роль, которую могут играть эти организации, миротворчество, в конечном счете, — политический процесс, который находится вне контроля внешних сторон. Не следует рассматривать гуманитарные организации и организации развития как альтернативу процесса примирения между воюющими сторонами.

Точно так же сама программа РСБ должна быть управляема национальными властями и населением и адаптирована к национальному и местному контексту. Не существует универсальной модели, которая будет соответствовать всем случаям. Таким образом, сферы, в которых гуманитарные организации и организации развития могут быть наиболее эффективны, вновь оказываются без должного внимания, поскольку priori-

тет отдается гуманитарным потребностям, становлению надлежащего управления, верховенству права и соблюдению прав человека, развитию потенциала и институциональному строительству. Следует уделять больше внимания скоординированности действий гуманитарных организаций в определении стратегии миротворчества, которое теперь часто принимает форму интегрированной миссии ООН.

Необходимо, на наш взгляд, продолжить работу над дальнейшим определением роли гуманитарных организаций в сфере сектора безопасности, улучшением политики координации взаимодействия государственных структур и гуманитарных организаций, отработкой механизмов оптимизации такого взаимодействия.



ВЫВОДЫ

Доклад конференции

После интервенции: управление общественной безопасностью в постконфликтных обществах — от вмешательства до устойчивого местного самоуправления

Эйрин Мобекк

О докладе

Этот доклад основан на материалах международного семинара «После интервенции: управление общественной безопасностью в постконфликтных обществах — от вмешательства до устойчивого местного самоуправления», который был организован Консорциумом ПРМ, Рабочей группой по реформированию сектора безопасности при поддержке Женевского Центра демократического контроля над Вооруженными силами (DCAF). Принимающей стороной было Министерство обороны Латвии (Рига, 14–16 апреля 2005 года). В нашем докладе также представлены позиции авторов материалов первой конференции по такой же теме (Будапешт, осень 2004 года).

Цель предлагаемых материалов: тщательное исследование аспектов местного самоуправления сквозь призму постконфликтной реконструкции в ситуации после интервенции, определение его роли в реформировании сектора безопасности и управлении общественной безопасностью. Мы стремились идентифицировать ключевые проблемы продвижения и учреждения местного самоуправления, определить характерные слабости международных сторон, вовлеченных в процессы становления местного самоуправления и реформирования. Нами были рассмотрены трудности, с которыми сталкивается постконфликтное общество непосредственно после войны, пытаюсь решить проблемы переходного периода и найти потенциальные возможности для укрепления местного самоуправления процессом реформирования сектора безопасности и управления общественной безопасностью.

Реформирование сектора безопасности (РСБ) — главная цель всех постконфликтных обществ переходного периода и после вмешательства. Создание ответственных сил общественной безопасности, механизмов контроля, прозрачной судебной системы, процесса правосудия и общественного управления этими системами — часть общей цели обеспечения стабильности и устойчивого мира. Давно общепризнано, что без такой реформы конфликт возобновится. Тем не менее, РСБ будет, действительно, успешна в том случае, если в основе всех процессов переходного периода будет находиться местное самоуправление.

Этот доклад отражает материалы обсуждений и статей по нескольким ключевым вопросам: проблематичная природа концепта *местное самоуправление*; ослабление значимости этого концепта в результате частого некорректного использования; законность международной миссии, нового правительства и их ответственность в постконфликтном обществе за результаты осуществления местного самоуправления и реформирования сектора безопасности; установление ситуации стабильности и безопасности; правосудие переходного периода, его значимость для становления общества переходного периода; становление системы законности и внедрение судебной реформу, их важность для будущей безопасности; заимствование международных норм и проблемы образцовой судебной системы; роль местного самоуправления в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции; недостаточность политического желания для становления местного самоуправления; причины и возможности ограничения местного самоуправления. Нами рассмотрены несколько примеров, демонстрирующих различные акценты в становлении местного самоуправления за последние несколько лет.

В статье выражается позиция автора, которая может не совпадать с мнениями участников проекта или авторов разделов этой книги.

1. Местное самоуправление

Несмотря на то, что существенное увеличение числа вмешательств международных сообществ в измученные войной общества в 1990-ых акцентировало большее, чем когда-либо, внимание на реформировании сектора безопасности и управлении общественными силами безопасности, понятие *местное самоуправление* значительно позже получило внимание в политике и академических кругах. Реформа секторов безопасности в ходе международных вмешательств была основана на ориентированном на Запад представлении о необходимости такой реформы, а ее цели часто определялись в соответствии с интересами донора. Тем не менее, с конца девяностых и в начале этого столетия все больше значения придавалось важности местного самоуправления в осуществлении этих процессов. Такая тенденция началась с деятельности НГО, которые утверждали, что без местного самоуправления не может быть успешной реформы сектора общественной безопасности. На сегодняшний день признано, что понятие местного самоуправления — это нечто, что должно поддерживаться при международных вмешательствах и постконфликтных реконструкциях, включая реформу сектора безопасности. Генеральный секретарь ООН заявил относительно верховенства права и правосудия переходного периода: *«Мы должны лучше изучить, как уважать и поддерживать местное самоуправление, местное лидерство и местные заинтересованные стороны процесса реформирования, в то же время оставаясь в рамках норм и стандартов*

*Организации Объединенных Наций*¹. Было также подчеркнуто, что «*наряду с установлением безопасности, основная задача миротворчества состоит в создании эффективных общественных учреждений, которые посредством переговоров с гражданским обществом могут создать согласованную структуру управления в рамках верховенства права*»². Кроме того, ПРООН признала, что предложенным программам было оказано некоторое сопротивление, поэтому необходимо поощрять местное самоуправление, которое крайне важно для успеха программы по реформированию системы правосудия и сектора безопасности³.

По-видимому, поэтому многие соглашаются с достоинствами местного самоуправления. Тем не менее, существует множество несоответствий в определении понятия *местное самоуправление*, явных практических трудностей в его осуществлении и идентификации стадий его осуществления. Кроме того, основная задача заключается не только в осуществлении местного самоуправления, но и в его жизнеспособности. Есть много причин для поощрения местного самоуправления, но особенно важно оно в РСБ, которое представляется политическим процессом, имеющим дело с защитой суверенитета государства. Кроме того, более чем сорок процентов всех постконфликтных обществ возвращаются к конфликту на протяжении пяти лет — местное самоуправление РСБ могло бы помочь в сокращении этой прискорбной статистической величины. Все же нынешнее время характеризуется большей риторикой, чем реальными действиями.

Хотя местное самоуправление и его важность подчеркивались в течение некоторого времени, на сегодняшний день достигнуто мало согласия по ряду проблем: сущность местного самоуправления; его функции в различных общественно-политических ситуациях; механизмы, используемые международным сообществом для создания местного самоуправления в постконфликтном обществе после вмешательства; возможно ли вообще «создать» местное самоуправление; необходимость сосредоточения внимания на потенциале, развивающемся непосредственно после конфликта и гарантирующем местное самоуправление; этапы создания и ввода местного самоуправления; влияет ли время возникновения местного самоуправления на его авторитет в сообществе (после или во время интервенции); всегда ли существует возможность местного самоуправления. Все перечисленное представляет собой далеко не полный список проблем, связанных с местным самоуправлением, некоторые из них мы рассмотрим в нашем докладе.

Местное самоуправление будет рассмотрено с четырех позиций: законность власти, в нашем случае — ООН и недавно учрежденной местной власти; потенциал и фактические проблемы, присущие местному самоуправлению, механизмы правосудия переходного периода, положительные и отрицательные аспекты этого явления; потребность в местном самоуправлении и трудности его становления, особенно в контексте верховенства права и находящихся на стадии становления правовых систем; разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР), обусловленность устойчивости этих процессов

¹ Доклад Генерального секретаря о верховенстве права и правосудия переходного периода в конфликтующих и постконфликтных обществах, Доктрина ООН. S/2004/616/ 3 August 2004, para. 17. В заявлении Совета Безопасности также подчеркивалась важность местного самоуправления, безотлагательность восстановления верховенства права в постконфликтных обществах, 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.

³ UNDP, *Justice and Security Sector Reform*, BCPR's Programmatic Approach, November 2002, pp. 13-14.

местным самоуправлением. Наконец, мы рассматриваем шесть случаев вмешательств с начала девяностых до настоящего момента, подчеркивающих значимость местного самоуправления.

1.1. Что такое местное самоуправление?

Термин «местное самоуправление» испытывает недостаток в ясности определения, будучи употребляемым представителями руководства, преподавательским составом и членами ООН. Наблюдаются разночтения в попытках идентифицировать понятие местное самоуправление. Во-первых, оно может употребляться для обозначения хозяина чего-либо (местная собственность). Во-вторых, оно может обозначать и результат, и процесс⁴. В-третьих, его семантика многосторонняя и может предполагать ряд действий — от информационных встреч вовлеченных сторон до всесторонних консультаций и совместной деятельности местных жителей и вовлеченных сторон. В-четвертых, сущность этого понятия будет отличаться в зависимости от страны и обстоятельств. Тем не менее, неизменной остается такая трактовка местного самоуправления: политический контроль процессов постконфликтной реконструкции, способность влиять на политические решения, принятые относительно РСБ и реконструкции⁵. Местное самоуправление, действительно, существует только в том случае, если внутренние заинтересованные стороны верят, что РСБ и процессы реконструкции принадлежат им. Что не должно быть пропущено в обсуждениях концептуальной двусмысленности, — так это то, что бенефициарием местного самоуправления является местное население.

Несмотря на присущую неопределенность трактовок, местное самоуправление, в широком смысле, рассматривается как процесс, в котором после вмешательства «местные жители» берут на себя ответственность и «получают в распоряжение» различные процессы реформы в постконфликтном обществе переходного периода. Все же есть несколько проблем с этой даже обобщенной и упрощенной идеей местного самоуправления. Так, возникает вопрос относительно того, что включает в себя понятие «местные жители», кем они являются. Рассматривать их как одну однородную массу с идентичным представлением таких проблем как реформа сектора безопасности, правосудие переходного периода и РДР — ошибка, пагубно сказывающаяся на разрешении проблем местного самоуправления⁶. Нужно признать, что существуют различные группы «местных жителей» с отчетливо различными представлениями о сути реформирования. Часто присутствуют обширные расхождения во мнениях населения относительно того, как определенные группы хотели бы структурировать реформу сектора безопасности и действия по управлению общественной безопасностью. Всегда будут присутствовать несколько избранных «местных жителей», не обязательно представители большинства населения, с которыми международные силы будут совместно работать, особенно в начале операции. Они могут не разделять мнения большинства населения относительно реформы. Поскольку «местные жители» соглашаются сотрудничать далеко не со всеми миротворческими силами, результаты подобных консультаций не обя-

⁴ См., например: Annika Hansen, *"Building Local Capacity for Maintaining Public Security"*, DCAF, 2005, forthcoming.

⁵ См., например: Edward Rees, *"Public Security Management and Peace Operations. Kosovo and UNMIK: Neverland"*, DCAF, 2005, forthcoming.

⁶ См. также: Eric Scheye and Gordon Peake, *"Unknotting Local Ownership"*, DCAF, 2005, forthcoming.

зательно являются показательными или законными. Существуют также опасения, что в местное самоуправление будут задействованы люди, не желающие сотрудничать с миротворческими силами или не удовлетворяющие их требованиям, но пользующиеся поддержкой среди местных сообществ.

1.2. Предпосылки

Существует ряд мнений относительно основ местного самоуправления⁷. Как уже было отмечено, бытует ошибочное мнение относительно того, что «местные жители» представляют собой однородную массу, выражающую единое мнение относительно потребностей постконфликтной реконструкции и реформы. Такое понимание базируется на предположении об изначальной предрасположенности местных сообществ к подобной ситуации. Тем не менее, чаще наблюдается отсутствие возможности к реконструкции в сообществах, которые долго страдали от конфликта и войны. Как демонстрирует международный опыт, не существует возможности преобразовать сектор безопасности без вмешательства международного сообщества и внедрения самоуправления в процесс реконструкции. Законных оснований для такого процесса может не существовать или потребуется определенное время для их создания. Кроме того, общественное восприятие реформирования может существенно отличаться от того, которое принято международным сообществом. Возможно также сопротивление реформе среди общественности, особенно если преобразования влекут за собой повышение уровня безработицы или если существует нехватка понимания последствий реформы. Иногда возникают трудности в проведении реформы из-за установленного неприятия самопреобразований. В любой структуре действует встроенный механизм самосохранения, который обозначает неприятие изменений и преобразований. Необходимы стимулы для изменения, поскольку неограниченная готовность к реформированию, в лучшем случае, кажется необоснованной. Все названные положения создают достаточно сложные предпосылки для становления местного самоуправления и должны быть учтены при обсуждении проблемы⁷.

1.3. Как самоуправление может быть «осуществлено»?

Хотя значимость местного самоуправления никем не оспаривается, стратегии для «осуществления» или поддержки местного самоуправления неопределенны и достаточно слабы. Становление местного самоуправления обычно происходит методом проб и ошибок. Не существует никакой заранее продуманной последовательности. Не разработаны стратегии ООН для поддержания местного самоуправления. Хотя и существует согласие, что самоуправление — результат миротворческих операций, но на сегодняшний день не решено, как оно может и должно быть осуществлено. Одна из главных причин, по которой международное и местные сообщества предпочитают не обращаться к местному самоуправлению, — затягивание процессов РСБ и реконструкции во времени и некоторое их осложнение. Таким образом, серьезный подход к местному самоуправлению существенно расширяет временные рамки реорганизации; игнорирование местных требований определяет более быстрый процесс реформирования.

Местное самоуправление стало особо актуальным во время действий ООН в Косово и Восточном Тиморе, но в обоих этих случаях оно имело специфические черты. В Вос-

⁷ См. также: Scheye and Peake, "Unknotting", 2005.

точном Тиморе местное самоуправление, изначально рассматриваемое как центральная задача, не существовало в действительности до самых поздних этапов. Восточнотиморийские коллеги были постепенно представлены на всех должностях, занимаемых представителями ООН, они начали сотрудничать между собой, развивая потенциал сектора безопасности своей страны. Далее восточные тиморийцы приняли на себя ведущие полномочия, а представители ООН продолжили осуществлять свою поддерживающую функцию. Тем не менее, не существует четкой стратегии относительно сроков передачи полномочий, есть ряд отличий в различных секторах и различных географических областях. В некоторых случаях подобный подход работал хорошо; в других — нет, что в большей степени зависело от типа сотрудничающих лиц, а не стратегии, нацеленной на последовательное местное самоуправление процессом постконфликтной реконструкции.

1.4. Передача власти

Выбор времени имеет первостепенную важность в местном самоуправлении. На какой стадии лучше начать такой процесс? Местное самоуправление — это частичная передача власти от вовлеченных сил местной власти и учреждениям⁸. Именно эти трансфертные механизмы не были достаточно установлены и управляемы. Передача власти от вовлеченных сторон местным властям не может проходить с большой вероятностью успеха, если международным сообществом не будут достигнуты определенные цели. Зачастую присутствует слишком много факторов, препятствующих возможности самореформирования. Многие из них должны быть рассмотрены в первую очередь международным сообществом. Следовательно, постепенная и поэтапная передача власти во многих случаях является самой удачной стратегией.

Крайне важно, чтобы местное самоуправление не стало выходом, посредством которого международное сообщество перекладывает свою ответственность на местные сообщества. Оно не должно использоваться в качестве сложения полномочий ответственности. Местные представители должны быть изначально частью процесса, хотя это и обуславливает более длинный и более сложный процесс РСБ для вовлеченных сторон.

Кроме того, местное самоуправление не должно стать «показухой», когда с местными жителями консультируются, но не прислушиваются к их взглядам и рекомендациям.

Усложняющим фактором является противоречие между местным самоуправлением и передачей власти, поскольку успешность реформирования сектора безопасности зависит от местного самоуправления этим процессом. Тем не менее, часто действия представителей местного самоуправления объясняют, почему присутствует потребность начать преобразования с вмешательства и реформы сил безопасности⁹. В определенных миссиях это означало, что управление общественной безопасностью осуществлялось зачинщиками конфликта, особенно в случае нежелания предыдущих властей взять на себя ответственность за общественную безопасность. Поэтому для передачи власти представителям местного самоуправления крайне важно развитие общественного потенциала. Но это не означает, что представители местного самоуправления не будут принимать участия в процессах принятия решений РСБ. Но переходное состояние постконфликтного общества, в особенности недостаточный уровень законности, а

⁸ Rees, "Public".

⁹ Scheye and Peake, "Unknotting".

также отсутствие потенциала для осуществления таких усилий, полная передача власти представителям местного самоуправления на начальной стадии вмешательства может привести к обратным результатам. Это не означает невмешательства местных жителей на самых начальных стадиях, но подчеркивает неспособность представителей местного самоуправления полностью самостоятельно управлять этими процессами на начальной стадии. Кроме того, предполагается, что международная вовлеченная сторона должна переоценить определенные аспекты предположений, описанных выше, и рассмотреть все типы местных владельцев независимо от того, находят ли они их приемлемыми или нет.

Должны быть установлены механизмы передачи и разработаны стратегии, чтобы по истечению определенного периода, временные рамки зависели от ситуации и обстоятельств конкретной миссии, а власть могла быть полностью передана представителям местного населения. По отношению к местному самоуправлению следует избегать каких-либо специально разработанных методов, так как они уменьшают возможности успешной РСБ.

1.5. Устойчивость

Устойчивость — ключ ко всей реформе и процессам реконструкции. Главной предпосылкой успешности реформы является создание структур, механизмов и учреждений, которые останутся устойчивыми после выведения сил международного сообщества. Системы, оставленные после мирной операции, могут оказаться нежизнеспособными без существенной донорской поддержки, которая, неизбежно, будет сокращаться. После ее полного прекращения реформа может потерпеть неудачу. Местное самоуправление усиливает потенциал для становления жизнеспособных структур. Немногие из внешних субъектов владеют информацией о предпосылках, обеспечивающих устойчивость ситуации, так же хорошо, как и внутренние акторы. Например, бесполезно создавать тюремные системы или механизмы контроля, которые не могут поддерживаться в местном масштабе после вывода внешних сил. Реформа должна отразить факты каждой страны — это может не совсем соответствовать стандартам, ожидаемым во многих странах-донорах, но создавать нужно только системы, которые могут функционировать без международного финансирования донора. Зависимости нужно избегать. Создание учреждений без представителей местного населения уменьшает возможность устойчивости.

Даже при значительно развитом местном самоуправлении при проведении реформирования есть шанс, что будут созданы системы, которые не смогут быть поддержаны. Нельзя предположить, что выбор местных жителей уже по своему определению будет подходящим или устойчивым. Одной из причин этого может быть желание представителей местного самоуправления реформы, требующей привлечения значительных ресурсов, которые были вложены во время вмешательства, что может рассматриваться как шанс достигнуть определенного уровня развития, например, в пенитенциарной системе или увеличить значимость преобразовываемых структур и организаций, например, придать им уверенности с помощью привлечения определенных передовых технологий. Надежда на длительное финансирование донором или ожидание такового могут быть вызваны принятием определенных систем. Тем не менее, чем большим был местный вклад в реформу, тем меньше шансов на создание нежизнеспособных структур.

2. Законная власть

Чтобы достигнуть целей любого вмешательства, включая реформу сектора безопасности и управление силами общественной безопасности, вовлеченные сил и новый местный режим должны обладать законной властью. Это крайне важно не только для проведения процесса реконструкции, но и для учреждения устойчивого процесса местного самоуправления, который, в свою очередь, сможет создать устойчивые процессы реформы. Есть несколько решающих факторов в установлении и получении законной власти в постконфликтном обществе, основной среди них — ответственность.

2.1. Законность ООН

В любой проводимой операции ООН будет иметь законность, поскольку обладает мандатом Совета Безопасности на проведение операций. Тем не менее, рассмотрим законность не с точки зрения международного сообщества, а, скорее, законность с позиций местного населения в стране миссии.

С точки зрения общественности, мандат ООН не обязательно будет автоматически означать законность вмешивающихся сторон. Законность международного присутствия часто связывается с партнерами сотрудничества вовлеченных сторон. Часто предполагают, что ООН вмешивается в случае вакуума власти, что особенно касается так называемых «несостоявшихся» государств. Тем не менее, важно помнить, что вакуум власти — достаточно редкое явление для любого государства. Всегда есть обладающие властью субъекты и те, чьи действия в достаточной степени определяют законность. Проблема состоит в том, что неоднократно некоторые из этих субъектов игнорируются международным сообществом, поскольку не признается международная законность их действий; следовательно, такая ситуация рассматривается как вакуум. Крайне важно, чтобы эти группы власти, обладая местной законностью, были включены в осуществление реформы и реконструкции, если они не будут препятствовать усилиям и изменениям, предпринимаемым международным сообществом.

Кроме того, если с этими группами не консультируются, они могут стать не только преградой для процесса реформы, но и законность действий ООН может подвергнуться сомнению, потому что консультации осуществляются только с несколькими избранными членами местного сообщества. В действиях ООН прослеживается тенденция к консультированию только с определенной частью населения. Один представитель ООН отметил как существенную часть мирной операции — большую склонность избегания местных жителей, чем консультации с ними¹⁰. Особенно это касалось аполитичных элит. Консультации с местными жителями в течение долгого времени, и до некоторой степени в настоящее время, основываются на случайном выборе экспертов, с которыми комфортно общаться и которые кажутся обладающими некоторыми возможностями¹¹. Тем не менее, подобный подход не всегда предполагает выбор самых представительных и обладающих законностью партнеров для сотрудничества. Заявления и действия некоторых консультантов сил международного сообщества, с точки зрения населения, не обладают достаточной законностью. Следовательно, категория «местных жителей» низведена до маленькой непредставительной части населения. Определяя

¹⁰ Интервью автора, UN staff, August, 2004.

¹¹ Интервью автора, UN staff DPKO, May 2005.

местное самоуправление таким способом на практике, действия ООН могут потерять законность, что и случилось в нескольких миссиях.

Избранный консультационный процесс также основан на нехватке знания ведущих субъектов в стране миссии. Обычно вмешивающиеся стороны обладают незначительным количеством информации о местных группах, власти, воспринимаемой законной населением, поэтому выбор основных местных субъектов может вызвать трудности. Если ООН теряет свою надежность и законность, проводя реформирование сектора безопасности, весь процесс реформы может утратить свою законную силу. Поэтому сотрудничество с группами, законность которых признается в стране миссии независимо от того, какими их признает международное сообщество, крайне важно не только для гарантирования законности международной миссии, но также и для поддержания законности процессов реконструкции и реформы. В постконфликтной ситуации может не найтись «идеальных» партнеров для сотрудничества с международным сообществом, но для создания показательного местного самоуправления, этим субъектам должна быть отведена роль в процессе реформы. Международное сообщество также должно играть ключевую роль в защите субъектов, которые местные представители с большой долей вероятности могут исключить из процесса реформирования, например, это касается женщин¹².

Кроме того, законность действий ООН и международного сообщества может быть также нарушена другими программами, привлеченными к РСБ, например, программой по борьбе с терроризмом и незаконной иммиграцией¹³. В этих программах наблюдалась тенденция к доминированию РСБ и верховенства права при игнорировании местного мнения. Если местное население воспринимает это как факт вмешательства, то законность, в конечном счете, будет нарушена.

2.2. Ответственность

Ответственность — центральный фактор при обсуждении вопроса законности власти. Если нет ответственности, не будет никакой законности ни властей, ни процессов изменения. Обеспечение ответственности должно быть приоритетом с самого начала мирной операции, что наблюдается достаточно редко.

Ответственность ООН

После вмешательства, целью которого были постконфликтная реконструкция и реформа, ООН также уполномочена создать или поддержать создание структур ответственности для новых и/или преобразованных сил безопасности. Ключевая проблема в этом контексте — недостаточность адекватных структур ответственности собственного штата ООН. Возникает парадоксальная ситуация: ООН пытается ввести ряд стандартов, в которых сама, в действительности, испытывает недостаток.

В ООН предусмотрен ряд структур ответственности для рассмотрения случаев злоупотребления и нарушения законов ООН и местных законов ее представителями в стране миссии. Однако в случае серьезных нарушений, таких как нападение, насилие, торговля женщинами и убийства, — всех преступлений, совершенных представителями международного штата при осуществлении мирных действий, виновный высылался из

¹² См. также Hansen, "Building".

¹³ Agnes Hurwitz, "Towards Enhanced Legitimacy of Rule of Law Programmes in Multidimensional Peace Operations", DCAF, 2005, forthcoming.

миссии для рассмотрения преступления правительством его/ее страны. Национальное правительство должно принять решение о необходимости преследования таких нарушителей в уголовном порядке и строгости приговора. Для местного населения такие действия не всегда приемлемы: виновные удалены, нет никакой обратной связи с местным сообществом, отсутствует возможность узнать о результатах судебного разбирательства или о самом факте его проведения — жертва полностью вне процесса. Кроме того, в таком случае возвращение в страну может рассматриваться как поощрение, а не наказание.

Чтобы действия ООН обладали продолжительной законностью, нужно обратиться к вопросу ответственности самого персонала ООН, устанавливающего структуры ответственности для недавно преобразованных сил безопасности и создающего механизмы контроля для парламента, разведывательных служб и всех частей сектора безопасности. Все же, персонал ООН испытывает недостаток в контроле и достаточных структурах ответственности. Возникает риск в действиях миссий быть воспринятыми выше закона, — закона, который эти же миссии пытаются изменить, чтобы приспособить к международным стандартам прав человека и гуманитарного права. Тем не менее, ответственность собственного персонала миссий остается неподконтрольна. Само собой разумеется, страны-участницы операций ООН не позволят судить своих подданных в стране миссии по местным законам, независимо от совершенного преступления. Но должна быть создана международная структура ответственности, которая устанавливает механизм обратной связи с сообществом, предоставляет жертвам возможность рассказать свои истории и видеть, что виновные несут ответственность за свои преступления. Это поможет гарантировать законность действий ООН и устанавливаемых реформ.

Ответственность правительства

Для гарантии законности процессов реформы и реконструкции необходима ответственность как ООН, так и органов местной власти. После длительных конфликтов и войн редко остаются структуры ответственности. Тем не менее, важно, чтобы эти структуры были в центре событий с самого начала мирной операции. Следует подчеркнуть, что одно из самых существенных изменений, наблюдаемых в демократии переходного периода — растущая ответственность правительства перед людьми.

Именно эта ответственность гарантирует, что правительство выдерживает законность и, следовательно, предоставляет законность РСБ и реконструкции в случае местного самоуправления. Создание и должное функционирование структур ответственности займет большое количество времени. Наследие предыдущего авторитарного, преступного и/или коррумпированного режима потребует времени для изменений. Бюрократическая оппозиция будет оказывать сопротивление на различных уровнях, пытаясь обеспечить правительственный и парламентский контроль. Кроме того, всегда есть опасность длительной коррупции и даже организованной преступности в обществе переходного периода, что является дальнейшим препятствием установлению функциональных структур ответственности. В таких случаях можно привлекать группы гражданского сообщества, СМИ к временному выполнению функций контролирующих органов в дополнение к официальным, которые создаются медленно, поскольку они могут оказать мгновенное влияние на структуры ответственности. Кроме того, следует заниматься вопросами просвещения и распространения информации о функционировании этих структур, что позволит населению понять причины их создания и возможную пользу.

2.3. Выборы как инструмент законности

С начала девяностых, отмеченных расширением мирных действий, был сделан акцент на выборах, как на логическом средстве установления мгновенной законности нового правительства в постконфликтном обществе. До событий, развернувшихся в Гаити, международное сообщество поощряло быстрые выборы. Как демонстрирует международный опыт, быстрые выборы никогда не решали ни одной из проблем постконфликтного общества, — а зачастую все усложняли. Тем не менее, выборы все еще остаются одной из гарантий законности нового режима.

Досрочные выборы, независимо от обстоятельства и ситуации, вызывают множество проблем. Досрочные выборы не всегда являются гарантированно свободными и справедливыми в ситуации, когда еще не установлена демократическая культура, когда нет достаточно времени для установления существенного и представительного числа сторон, когда с политиками и населением не была проведена разъяснительная кампания. Подобный подход ведет к снижению законности процесса самих выборов, а также избранного правительства.

Опасно использовать выборы для создания законности до того как общество будет в состоянии создать конкурентоспособную политическую среду. Несмотря на такую опасность, постоянно предпринимаются усилия по проведению досрочных выборов непосредственно после большинства вмешательств. Выборы подтверждают законность нового правительства только в том случае, если народные массы были убеждены, что они участвовали в свободных и справедливых выборах; если было понимание сущности выборов; если наблюдались попытки поддержания и установления демократии; если было достаточно много политических партий, чтобы реальные выборы рассматривались как формирование нового, а не перемоделирование старых партий, сохранившихся со времен конфликта и ставших частью нового «демократического» процесса. Кроме того, структуры ответственности, как вкратце описано выше, должны обеспечить законность нового режима. Поэтому отсрочка первых выборов для учреждения демократических процессов, гарантия разнообразия политического окружения и структур ответственности не только увеличат законность недавно избранного правительства, но также и гарантируют, что выборы основаны на более демократических основах, — подобный подход уменьшит возможность возвращения к авторитаризму.

Следовательно, более важно в переходный период иметь законных партнеров, а затем вовремя провести выборы и создать структуры ответственности. Выборы не должны быть упреждающей выходной стратегией, а местное самоуправление не должно стать средством попирания ответственности международным сообществом. Местное самоуправление должно учреждаться посредством консультаций с начала любого процесса реформирования в любой стране миссии. Тем не менее, провоцирование досрочных выборов для установления законности и местного самоуправления всех процессов в фазе постконфликтной реконструкции, — неприемлемое действие. Досрочные выборы часто являются выводом, а не истинным политическим желанием гарантировать законность органов местной власти и местное самоуправление процессами реформирования. Скорее, речь идет об ограничении международной ответственности, которое не способствует успешному проведению реформы. Необходимо использовать предложенный международным сообществом потенциал и возможности, но принятие решения о проведении определенного типа РСБ должно лечь на представителей местного самоуправления.

3. Местное самоуправление правосудия переходного периода

Правосудие переходного периода состоит из механизмов, созданных для рассмотрения преступлений, совершенных во время периода конфликта или войны. Они являются ретроспективными по природе и ищут пути исправления прошлых нарушений прав человека, что позволяет им оказывать влияние на настоящее положение дел, особенно на восприятие общественной безопасности. Наиболее заметные формы реализации таких механизмов — Международный уголовный суд, международные трибуналы, специальные суды, комиссии правды, внутренние судебные разбирательства и традиционные методы правосудия. Правосудие переходного периода приобрело особую важность в последние годы, став частью процесса постконфликтной реконструкции. Возросла связь между миром и правосудием, о чем свидетельствовал доклад генерального секретаря ООН, который первоочередной задачей определил включение правосудия в мирный процесс¹⁴.

Местное самоуправление этими процессами правосудия может быть жизненно важным для их результата. Комиссии правды, внутренние судебные разбирательства и традиционные методы правосудия — механизмы, сама природа которых существенно облегчает установление местного самоуправления. Эти механизмы действуют в пределах отдельной страны и полагаются, в большей степени, на местные способности обеспечить правосудие. Все же в изменчивом постконфликтном обществе есть несколько факторов, которые посягают не только на местные возможности в установлении правосудия переходного периода, но также и на желания и возможности служения правосудию. Поэтому международное сообщество может играть важную роль в укреплении местного потенциала в установлении системы правосудия.

3.1. Мир против (vs) правосудия

Во всех постконфликтных обществах, где состояние мира достаточно хрупко, были высказаны предположения, что отказ от правосудия — цена за мир и стабильность. Международное сообщество часто поддерживало такое представление, что пагубно сказывалось на его авторитете, особенно при поощрении внутренних судебных разбирательств при рассмотрении преступлений, совершенных во время конфликта. Акцент был сделан на примирении, а не на правосудии; предполагалось, что эти две цели противостоят друг другу. Кроме того, сложилось мнение, что местные механизмы правосудия вместо того, чтобы распространять справедливость и мир, привели бы к возобновленному конфликту и войне. Внутренние судебные разбирательства рассматривались как карательные, без возможности прийти к какой-либо форме примирения. Поэтому комиссии правды в качестве примирительного инструмента правосудия становились все более популярными и используемыми в постконфликтных обществах. Однако международному сообществу следует учесть, что принцип правосудия отличается в зависимости от страны, а равно и местные нормы, и политические проблемы, и вмешательства, и способность, и восприятие народом правосудия¹⁵. Предпочтение одного механизма

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".

всем другим при любых обстоятельствах приводит к игнорированию факторов, влияющих на правосудие.

В большинстве случаев в течение девяностых годов и до настоящего момента местное население в странах, затронутых международным вмешательством, требовало правосудия в форме судебных разбирательств и трибуналов. Местное население часто полагало, что примирение невозможно без проведения судебных разбирательств. Поэтому возросло число случаев, в которых использовались различные виды механизмов рассмотрения совершенных преступлений.

Местное самоуправление этими процессами, как и всеми другими в обществе постконфликта, значимо. Тем не менее, как будет рассмотрено далее, есть несколько препятствий раннему местному самоуправлению этими процессами правосудия.

3.2. Выбор процесса

Возникает несколько основных проблем, типичных для всех трех механизмов местного правосудия. Во-первых, они — часть процесса политического перехода. Механизмы правосудия, с помощью международного сообщества или без нее, будут затронуты переходным политическим процессом и, следовательно, определенные «сделки» будут почти наверняка заключены. Новый режим — избранный или временный — попытается гарантировать, что он не свергнет существенно бывший режим, то есть, что он не будет использовать свои полномочия для дестабилизации страны. Во-вторых, вопрос возможностей: непосредственно после конфликта редко возникают возможности, если вообще возникают, проводить внутренние судебные разбирательства, комиссии правды или даже запускать традиционные механизмы без существенной внешней помощи. Эта помощь должна быть оказана, но она ни в коей мере не должна влиять на выбор механизмов или определение лучших средств, удовлетворяющих потребности местного сообщества. Выбор должен оставаться за местными представителями и поддержан международным сообществом. В-третьих, оценка потребностей, основополагающая для становления правосудия и его методов, часто отсутствует, что может привести к принятию упрощенных решений и возникновению прочной уверенности в действенности определенных видов механизмов без учета сложившихся ситуаций.

К сожалению, правосудие часто рассматривается как выбор между внутренней системой судопроизводства и комиссиями правды. Но эти варианты не обязательно применимы в любой ситуации; они могут сосуществовать и, при определенных условиях, служить целям правосудия больше именно в совместной реализации. В конечном счете, дополнительные механизмы правосудия будут служить и правосудию, и примирению. Международное сообщество может значительно помочь местным усилиям не только предоставляя выводы, сделанные в условиях других ситуаций, но и возможностями, гарантирующими действенность структур правосудия.

3.3. Комиссии правды

Комиссии правды — несудебные органы, установленные для исследования нарушений прав человека определенного периода времени обычно представителями вооруженных сил, правительств или других государственных учреждений, как правило, во время конфликта и общественных беспорядков. Их создают и уполномачивают либо органы местной власти, либо международные организации, в некоторых случаях — и те, и другие. Цель комиссий правды состоит в установлении сути нарушения прав человека в пределах определенных временных рамок.

Комиссии правды могут быть полностью самоуправляемыми в местном масштабе — и, как во многих постконфликтных процессах, этот фактор — существенная часть их успеха. Но в то же время комиссии правды могут находиться под существенным влиянием международного сообщества. Специальные уполномоченные — часто неместные жители, как и исследователи, и другие сотрудники комиссий. В идеале, должно быть не больше пятидесяти процентов международного штата в составе таких комиссий. В то время как влияние международного штата не обязательно негативно — во многих случаях оно обусловлено нехваткой потенциала и возможностей, тем не менее, этот вопрос находится под сомнением. В Сьерра-Леоне комиссии правды находились под существенным влиянием международного штата, и вклад местных жителей был минимален, поскольку было предпринято мало усилий для формирования местного самоуправления¹⁶. Комиссии правды не стремились затронуть проблемы гражданского общества, а участие местных специальных уполномоченных было достаточно ограничено в действиях комиссий правды¹⁷. Кроме того, у некоторых комиссий правды было искажено представление об определенных секторах местного общества, что иногда отражало точку зрения международного сотрудничества.

На начальных этапах работы комиссий правды наблюдалось существенное международное влияние, которое со временем ослабло. Местное самоуправление иногда пагубно сказывалось на деятельности комиссий правды, поскольку не предпринимало усилий по принудительному осуществлению решений комиссий и не поддерживало их политическую активность. Например, рекомендации комиссий правды относительно компенсаций могут быть проигнорированы и часто игнорируются. Важным остается то, что жертвы получают возможность высказаться, а общество может установить обобщенные образцы правонарушения и его причин. Но если рекомендации комиссий правды будут проигнорированы из-за отсутствия политического желания, примирение вряд ли последует. Внимание СМИ и правительства зависят от обстоятельств конфликта, международного давления и интереса. Интерес и политическое желание — решающие компоненты обеспечения успеха комиссий правды.

Из-за неспособности комиссий правды наказывать, они намного менее политически чувствительны, чем судебные разбирательства и трибуналы, и могут быть преднамеренно выбранной стратегией органов местной власти, нацеленной на предотвращение проблем карательного правосудия. Ограниченная власть комиссий правды не представляет никакой прямой угрозы уходящему авторитарному режиму, поэтому комиссии правды могут использоваться новыми правительствами как единственный механизм контакта с прошлым. Для некоторых правительств выбор комиссии правды — наименее разрушительный процесс, его результаты и рекомендации могут быть проигнорированы. Кроме того, основывая комиссии правды, правительство не может быть обвинено в бездействии. Следует применить международное давление, гарантирующее исполнение рекомендаций; этот подход не обязательно запретит местное самоуправление, но предотвратит использование комиссий правды как инструмента, позволяющего избежать правосудия.

¹⁶ Интервью автора с представителем комиссии правды Сьерра-Леоне, Нью-Йорк, май 2005 г.

¹⁷ Там же.

3.4. Внутренние судебные разбирательства

Внутренние судебные разбирательства — еще один механизм правосудия переходного периода, нацеленный на урегулирование постконфликтной ситуации, который может использоваться для рассмотрения прошлых преступлений по нарушению прав человека. Внутренние судебные разбирательства сталкиваются с многочисленными вызовами. Чаще всего судебная система нуждается в обширной реформе. Она могла прекратить свое функционирование во время конфликта. Возможно, она была коррумпирована и/или прикрывала факты нарушения прав человека, осуществляемые правительственными лицами. Вряд ли постконфликтное общество немедленно после прекращения военных действий сможет проводить справедливые и беспристрастные рассмотрения дел. Следовательно, реформа необходима.

Судебная реформа требует долгосрочного выполнения обязательств, а также обширных ресурсов, которые влияют на способность проводить внутренние судебные разбирательства. Также возможно принятие промежуточных решений, гарантирующих правильный выбор механизма рассмотрения прошлых нарушений прав человека и обеспечивающих справедливость судебных разбирательств в местных судах. В переходном периоде международное сообщество играет важную роль в поддержке развития судебной системы. Существует несколько примеров принятия специальных решений. В Восточном Тиморе, где были созданы специальные суды, которые состояли из международных и восточнотиморийских судей. Это смешанное решение обходится дешевле полноценного международного трибунала, его ценность состоит в использовании местного самоуправления. Внутренние судебные разбирательства могут оказывать дополнительное положительное влияние — население видит результаты действия этого механизма и признает, что заслуга в положительных изменениях принадлежит их собственному правительству, взявшему под свой контроль вопрос о повышении ответственности. В Боснии был создан новый апелляционный суд со специальной палатой, рассматривавшей военные преступления. В его состав вошли как местные, так и международные судьи, к работе будут привлекаться международные обвинители¹⁸. Учреждение такого суда укрепляет местное самоуправление и ответственность.

Минимальные стандарты для справедливого судебного разбирательства должны действовать для внутренних судебных разбирательств, которые будут использоваться при рассмотрении прошлых преступлений. Необходимо определить приоритеты, должны предоставляться ресурсы и адекватная поддержка. Использование внутренних судов для рассмотрения прошлых нарушений прав человека может также повлиять на развитие судебной системы, что будет также способствовать восстановлению судебной системы, рассматривающей обычные преступления. Международное влияние на местное самоуправление приобретает особую значимость, если эти судебные разбирательства стремятся влиять на правовую систему в целом¹⁹. Реформированная правовая система не должна быть привнесена извне, она может применять смешанные методы для рассмотрения прошлых преступлений, так как многие из них подпадают под действие международных прав и стандартов. Это положение не подходит для системы внутригосударственного права страны, рассматривающей обычные преступления. Поэтому

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 Это будет рассмотрено далее в разделе 4.

крайне важно, чтобы в переходный период особое внимание уделялось местным юридическим нормам, традициям и системам, которые будут влиять на структуру реформированной системы.

Против использования судебных разбирательств в постконфликтных обществах выдвигались также другие возражения. Одно из них таково: судебные разбирательства могут дестабилизировать мирное соглашение или затруднить переход к демократии. Однако новому режиму и стабильности можно угрожать, не предпринимая никаких действий, потому что в постконфликтных обществах, особенно в случае перехода к демократии, предполагается трансформация гражданского общества. Ответственность за акты пытки и насилия — решительное подкрепление общественной демократии. Отсутствие ответственности может угрожать стабильности и примирению. Ответственность — основа, на которой строится демократия, и обращение к ней не должно быть проигнорировано. Следовательно, текущая тенденция международного сообщества на поддержание комиссий правды и уклонение от внутренних судебных разбирательств может быть рассмотрена как пагубное влияние на процессы правосудия, особенно с тех пор как во многих постконфликтных обществах возник вопрос об индивидуальной уголовной ответственности.

Хотя требование индивидуальной уголовной ответственности поднималось в нескольких случаях (в Косово, Восточном Тиморе, Гаити, Руанде и т.д.), никакая внутренняя судебная система не будет в состоянии рассмотреть сразу после конфликта обширное число дел. По утверждению некоторых экспертов, процесс внутренних судебных разбирательств приобретает черты произвольности и нечестности²⁰. Тем не менее, не следует применять один механизм правосудия во всех случаях. Индивидуальное судебное преследование большинства основных обвиняемых послужит доказательством того, что безнаказанность больше не в чести, виновные могут рассматриваться на комиссиях правды и/или традиционными системами правосудия.

3.5. Традиционное правосудие

Традиционные механизмы, в широком смысле, являются механизмами решения споров, конфликтов и преступлений на уровне сообщества, где деревня или племенной совет, заседание сообщества или совет старейшин рассматривают преступления, совершенные по отношению к сообществу или людям или решают споры и конфликты. В последние несколько лет все более поощряются традиционные механизмы в рассмотрении прошлых преступлений в контексте мирных операций ООН²¹. Возникают многочисленные проблемы, связанные с использованием этих механизмов в рассмотрении прошлых преступлений. Например, эти механизмы часто отказывают обвиняемому в праве на справедливое судебное разбирательство; предлагаемые ими наказания могут противоречить международному закону о правах человека и международным стандартам. Сомнительна способность некоторых традиционных механизмов рассматривать крупномасштабные

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 Например, Генеральный секретарь ООН упоминал традиционные механизмы во Вступительном слове на заседании Совета Безопасности, посвященном верховенству права и правосудию переходного периода в конфликтующих и постконфликтных обществах, 6 октября 2004 г.

нарушения прав человека, поскольку эти механизмы сами не соответствуют международным стандартам прав человека.

Организация Объединенных Наций не может поддержать механизмы, предлагающие наказания, которые противоречат международным законам о правах человека, поскольку в этом случае она сама нарушит те же законы. Не должна оказываться общая поддержка всем традиционным механизмам правосудия, поскольку велика роль местного самоуправления, а все укоренившиеся механизмы отражают собственную культуру страны. Оценки этих механизмов в каждом случае, а также все вопросы относительно места и способа их применения должны обсуждаться совместно с местными заинтересованными сторонами. Только традиционные механизмы, которые не нарушают международный закон о правах человека, должны быть полностью поощрены и поддержаны международным сообществом.

Первичное преимущество традиционных методов состоит в том, что они полностью принадлежат местному населению. Они не навязаны извне и предлагают собственное решение в отношении обвиняемого. Таким образом, местные структуры правосудия могут предложить примириться гражданам между собой, с прошлым и с совершенными преступлениями. Кроме того, местное население видит непосредственное и прямое влияние процедуры правосудия. И комиссии правды, и местные судебные разбирательства проходят в столицах или больших городах, поэтому удалены от большей части населения. Нельзя игнорировать непосредственность воздействия традиционных методов.

Традиционные механизмы могут быть неоценимы в рассмотрении прошлых преступлений в обществе переходного периода, но при этом должны быть учтены четыре фактора. Во-первых, суть традиционных механизмов должна быть установлена до их поддержки безоговорочно, — так, чтобы не нарушить права человека, общественную безопасность и верховенство права. Во-вторых, механизмы не должны выносить наказания, которые являются нарушением международных прав человека. В-третьих, через консультационный процесс с местными властями нужно решить, какие именно преступления должны рассматриваться. В-четвертых, они должны рассматриваться совместно с внутренними судебными разбирательствами.

4. Правовые системы, находящиеся на стадии становления

После конфликта и после международного вмешательства основание верховенства права и правовых систем крайне важно для гарантирования длительного и жизнеспособного мира и стабильности. Без институционального строительства хрупкий мир может легко вернуться назад к конфликту. Общество переходного периода характеризуется тем, что в нем могут легко возникнуть новые конфликты, если с самого начала вмешательства не были заложены сильные основы, предотвращающие эти события. Одним из центров сосредоточения внимания должна быть правовая система. Только относительно недавно важная роль судебной реформы в постконфликтной реконструкции была оценена международным сообществом. Тем не менее, за прошлые четыре года все чаще звучат мнения о том, что развитие правовой системы заслуживает такого же внимания, что и силы общественной безопасности, и что часто реформа сил безопасности, в частности полиции, — бесполезна, если нет параллельной реформы судебной системы. Однако это до сих пор не включено в активную политику реформы в других сферах постконфликтной реконструкции. А проблемы, связанные с проведением реформы правовых систем после вмешательства, — изобилуют. Тем не менее, мирные

операции в настоящее время получают мандат на проведение реформы правовых систем и развитие местного самоуправления.

Международное сообщество сталкивается с рядом сложностей, обращаясь к местным правовым системам и их реформе. Местные правовые системы должны основываться на местных нормах, обычаях и традициях, поэтому особую важность приобретает местное самоуправление юридических, этических стандартов и находящихся на стадии становления правовых систем. Это тесно переплетается со способами применения правосудия переходного периода и влиянием международного сообщества в этом процессе; с самой природой развивающегося общества; с незнанием местных законов и существующих систем подавляющим большинством структур, вовлеченных во вмешательство; с фактом того, что повышение уровня преступности — норма для большинства постконфликтных обществ, а поэтому потребность в создании функционирующей правовой системы является неотложной.

4.1. Местная судебная культура и заимствованные правовые рамки

В любом вмешательстве международные силы общественной безопасности сталкиваются с ситуацией, когда по мере достижения стабильности увеличивается уровень преступности, что было установлено большинством миссий. Сосредоточение на реформе сил общественной безопасности, без одновременного преобразования судебной системы расценивалось поэтому как бесполезное. Тем не менее, преобразование судебной системы занимает значительно больше времени, чем, например, обучение и контроль местной полиции. Все же существует неотложная потребность в создании функционирующей системы. Постоянно возникает искушение оказать существенное влияние на создание такой правовой системы, поскольку это напрямую связано с конечными результатами и затрачиваемыми ресурсами. Тем не менее, внешние модели не могут быть заимствованы оптом — это ограничит их возможность в достижении успеха. В то же время самоуправление в области реформирования судебных систем является основой, но оно сталкивается с теми же трудностями, что и местное самоуправление любым другим процессом реформирования.

У всех стран есть общепринятые традиции в организации правовых систем, они не могут отразить гражданский, общий закон или закон шариата, но все же являются правовыми системами. Будет ли преобразованная правовая система основана на этих прошлых правовых системах — решение, которое должно будет принято местным населением или, более правильно, его представителями. Эти действия по принятию решений могут быть предприняты только после консультационных процессов с местным населением.

Реформа правовой системы — очень трудная, занимающая много времени задача, а также требует вовлечения серьезных ресурсов и многочисленных агентств, включая агентства по вопросам развития. Это не просто вопрос «завершения» судебной реформы во время международной мирной операции: потенциальное влияние на преобразованную местную правовую систему будет значительным. Важно, что международные представители, заинтересованные в судебной реформе, знают прошлые и настоящие правовые системы страны. Их задача — оказать существенную помощь в становлении правовой системы государства, а не только предложить заимствованные модели. Таким образом, полное знание предыдущих правовых систем — залог успеха оказываемой помощи. Местное население при таком подходе сможет принять обоснованные решения, сделать наиболее удачный выбор.

Компилирование существующих юридических кодексов и правовых норм не является ни быстрым процессом, ни основной целью вмешательства. Ближайшая цель — гарантия общественной безопасности. Тем не менее, акцентирование проблемы правовых систем требует наиболее быстрого принятия решений.

Учреждение местного самоуправления процессом судебной реформы, основанной на всестороннем знании предыдущих и существующих правовых систем, проблематично, но не невозможно, особенно из-за долгосрочности процесса, таким образом, у местного самоуправления есть потенциал для роста и база знаний, накопленная международным сообществом. Именно непосредственно после конфликта и вмешательства преступность и нестабильность возрастают, не функционирует судебная система, а международное влияние против местного самоуправления становится более стимулирующим.

4.2. Юридическая база, нормы и стандарты, которые могут быть изменены

Обеспечение соответствия международным стандартам и нормам прав человека — задача международных миссий. Некоторые миссии имеют правоохранительный мандат, другие — нет. Все же во всех миссиях присутствует момент, когда на определенном уровне осуществляется РСБ. Поэтому международные силы общественной безопасности сталкиваются — непосредственно или через местных коллег, которых они обучают или контролируют, — с вакуумом, созданным нефункционирующей судебной системой в постконфликтном обществе. Чтобы не только устранить этот пробел, препятствовать беззаконию и безнаказанности, но также и поощрить преобразовывающиеся силы общественной безопасности и стимулировать доверие к этим силам со стороны местного населения, были предложены некоторые решения.

Было предложено, использовать кодексы переходного периода международными силами общественной безопасности и местными силами в странах переходного периода на протяжении определенного времени до учреждения постоянных законов и кодексов. Многие такие кодексы в настоящее время созданы²². Предполагается, что кодексы переходного периода будут функционировать как юридический набор инструментов, который будет применен во время мирной операции. Они сосредотачиваются на уголовном праве и осуществлении требований законов, включая уголовный и уголовно-процессуальный кодексы. Сомнительно, будут ли эти кодексы использоваться полностью, если будут использоваться вообще. Скорее ожидается, что некоторые части будут применены в различных случаях²³.

Подобный подход будет способствовать разрешению неотложных проблем, стоящих перед международной миссией и ее силами безопасности, действующими в ситуации неопределенности местных законов, поскольку международный состав офицеров правоохранительных органов прибывает из различных правовых систем и сталкивается с необходимостью рассмотрения обычных преступлений ежедневно. Подобные рассмотрения определяются срочной необходимостью, нельзя ждать осуществления реформы или стратегий местного самоуправления. Кодексы переходного периода обладают потенциалом, способным сузить этот пробел, гарантировать однородность в действии закона по всей территории. В то же время кодексы переходного периода должны

²² Предполагается, что Институт мира США закончит эти кодексы к концу года. Дополнительную информацию см. <http://www.usip.org>.

²³ Интервью автора с представителем персонала ООН, ДПКО, Май, 2005.

быть чрезвычайно общими по своей природе, основываться на принципах международных стандартов прав человека, заимствованных международных юридических нормах уважения прав человека и жизни. Эти кодексы не должны противоречить местной культуре. Нужно ясно дать понять, что действие этих кодексов ограничено временем, они будут использоваться до тех пор, пока местные заинтересованные стороны не будут в состоянии установить и принять местные законы. Эти кодексы не должны влиять на тип последующей системы; они являются лишь краткосрочным решением неотложной проблемы.

Другое восполнение этого судебного пробела на ранних этапах после вмешательства состояло бы в том, чтобы решить, какой местный закон или какая часть местного закона должны быть применены в переходном периоде. Такие действия были предприняты в Восточном Тиморе, где применялся индонезийский уголовный и уголовно-процессуальный кодекс до появления местного Восточнотиморийского уголовного и уголовно-процессуального кодекса. Проблема в таком случае заключается в том, кто решает, какой закон или какую его часть применить, до какого времени, и с каким знанием предыстории эти стороны достигают своих решений. Например, определенные этнические или религиозные группы могут быть рассмотрены как второстепенные в процессе, который требует быстрых решений. Следовательно, применение международного кодекса переходного периода для короткого определенного периода времени могло бы быть лучшим выбором.

Тем не менее, наличие применяемых правовых норм и норм, переносимых в страны миссии, является только частью решения. Наличие функционирующей системы судопроизводства с адвокатами, обвинителями и судьями — также существенная часть для работы и заполнения судебного вакуума. Создание команд, устанавливающих верховенство права, которые могут начать интервенцию без предупреждения и сделать оценку потребностей, было одним из предложений для ускорения темпа реформы. Тем не менее, создание или преобразование судебных учреждений займет достаточно длительное время. Возможно, как и с правосудием переходного периода, с его комбинацией международных и местных судей во внутренних судебных разбирательствах, это было бы удобным способом заполнения судебного пробела. Международные судьи, изучившие кодексы переходного периода, могли бы председательствовать над внутренними судами определенное время. Это, конечно, сократило бы число задержанных, пребывающих в тюрьмах, и усилило бы веру общественности в действенность правовой системы и в силы общественной безопасности. Тем не менее, сначала необходимо создать местные консультационные комитеты. Но такой подход возможен только в случае понимания временности всех этих действий, восприятии их только как промежуточных решений, значимых до тех пор, пока не будут созданы внутренние системы. К сожалению, нужно предположить, что такая система может просуществовать дольше, чем ожидается и, таким образом, нарушить местное самоуправление.

4.3. Просвещение

Просвещение и информированность общественности — ключевая задача любого процесса РСБ, следовательно, и правовой системы. Общественность должна учиться доверять медленно преобразовывающейся правовой системе, а для этого представители сообщества должны знать, в чем суть процесса РСБ, каковы возможные результаты, каков принцип функционирования органов системы безопасности, и каким образом система безопасности может работать на общество, а не против него. В большинстве

конфликтующих и авторитарных обществ устоялись относительно традиционные механизмы правосудия, что вызвано недостижимостью судов для большинства людей. Отсутствие доверия к существующим правовым системам из-за их некорректного отношения к представителям гражданского общества и коррумпированности приводит к деградации системы правосудия. Поэтому система информированности и осведомленность о последствиях новой системы учитывают растущую осведомленность всего населения в вопросах использования системы правосудия без страха перед возмездием или надругательством. Это представляет важную часть изменения — того, как переходное общество передвигается от конфликта к, мы надеемся, жизнеспособному миру.

Просвещение и информированность в правовых аспектах должны быть поддержаны международным сообществом, а осуществляться местными неправительственными организациями и организациями гражданского общества. Усиление программы по оказанию этого типа помощи усиливает и укрепляет судебную систему и гарантирует, что возможное применение традиционных методов может быть приложением к судебной системе, а не использоваться из страха или недоверия к преобразованной системе.

5. Местное самоуправление и демобилизация, разоружение и реинтеграция

Процессам ДРР уделялось значительное внимание в течение долгого времени в ходе мирных операций. Было предпринято неисчислимо количество программ ДРР после войн, и реализация их всегда была достаточно сложным делом²⁴. Реализация этих программ все более усложняется в ходе вмешательств, в частности, при решении проблем местного самоуправления.

Разоружение включает сбор у всех сторон стрелкового оружия, легких и тяжелых видов оружия в пределах зоны конфликта или постконфликта. При идеальном подходе, это включает разработку программ управления оружием, безопасное хранение и уничтожение собранного оружия. Разоружение может повлечь за собой сбор и расквартирование воюющих сторон. Обычно нелегко разоружить эксвоюющие стороны. Программы разоружения стоят перед многочисленными проблемами, включая оппозицию разоружению эксвоюющими сторонами, но провал в этом обозначает увеличение риска нестабильности и возможность дальнейшего конфликта.

Демобилизация — это процесс, в ходе которого воюющие стороны расформируют военные структуры и начинают вливаться в гражданскую жизнь. Каждый процесс демобилизации отличен в зависимости от индивидуальной постконфликтной ситуации. Тем не менее, процесс демобилизации должен предоставлять ряд возможностей: широкого выбора и подготовки пунктов сбора, планирования материального обеспечения, мобилизации ресурсов, выбора тех эксвоюющих сторон, которые будут демобилизованы, расквартирования и регистрации, разоружения, оценки потребностей, обеспечения услуг (здравоохранения, начальной подготовки), предоставления консультаций перед увольнением, увольнения и транспортирования к месту жительства. Практически все эти действия ограничивались лишь выбором, расквартированием и увольнением. Кроме того, до-

²⁴ Проблемы и потенциальные решения ДРР были широко обсуждены и не будут здесь повторяться. e.g. Beatrice Pouligny, *The Politics and Anti-Politics of Contemporary Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programmes*, CERl, September, 2004.

вольно часты случаи самодемобилизации, когда эксвоюющие стороны оставляют поля боя и возвращаются в общество.

Реинтеграция — процесс, который позволяет эксвоюющим сторонам и их семьям вернуться в гражданскую жизнь и приспособливаться социально и экономически. Успех этого процесса зависит от обеих эксвоюющих сторон и гражданского общества. Реинтеграция — длинный процесс, который наряду с экономической и социальной реинтеграцией включает существенное психологическое регулирование. Реинтеграция может занять годы, и особенно важно, чтобы местным самоуправлением были обеспечены способы, посредством которых будут структурированы и осуществлены программы реинтеграции. Любая программа реинтеграции, которая предпринята без знания отношения гражданского общества к эксвоюющим сторонам, в конечном счете, потерпит неудачу. Это также сильно связано с правосудием и тем, как гражданское общество рассматривает потребность в различных видах правосудия.

Многочисленные подходы и пути к ДРР предпринимались в постконфликтных обществах множеством субъектов — и международных и местных. Их общность состоит в том, что реинтеграция является всегда процессом более трудным, менее актуализированным и менее ресурсоемким, чем демобилизация и процессы разоружения, хотя все они взаимозависимы и требуют одновременно направленных усилий. Процессы ДРР — существенная часть гарантированной стабильности и безопасности в любом переходном обществе; более широкие потребности ДРР должны быть удовлетворены до перехода к РСБ. ДРР должно пройти на самой первой стадии и в областях, где могут возникнуть самые явные проблемы в обеспечении определенного уровня местной причастности.

5.1. Политическое желание представителей местных гражданских сообществ

Предположение о том, что существуют ясно опознаваемые местные заинтересованные в сотрудничестве стороны в самом начале вмешательства, представительные для всех воюющих сторон, не соответствует действительности, поскольку гражданское общество по нескольким причинам не может изначально иметь политического желания, необходимого для поддержки процесса ДРР на его начальных стадиях. Может быть трудно привлечь стороны, например, из-за страха перед процессом ДРР, который является страхом перед местью от субъектов, предназначенных для программ ДРР. Хорошо выполненные программы ДРР теоретически, предполагают удовлетворенность воюющих сторон в преддверии воссоединения и результата процесса. Однако такое происходит нечасто. Следовательно, есть реальная угроза, что, если прежние воюющие стороны успешно не содержатся после процесса ДРР, они могут начать конфликт заново. Поэтому, часто отсутствует политическое желание проведения таких процессов, что препятствует развитию местного самоуправления. Органы местной власти могут предпочесть, чтобы преобразовательные действия проводились внешними субъектами, а местные жители могли бы дистанцироваться от этого, демонстрируя нейтралитет и невмешательство. Процессу разоружения, например, можно препятствовать, и напряженные отношения усилятся, если одна сторона будет замечена в большей заинтересованности или ответственности за процесс.

Неприятие процесса разоружения также сильно переплетено с отношением новых режимов к правосудию переходного периода. Несмотря на то, что потребность в процессе ДРР будет признана, лишение статуса и власти всех субъектов может быть рас-

смотрено отрицательно. Названная тенденция также имеет отношение к правосудию: часто возникает страх перед преследованием по суду людей, которые могут восстать против нового или временного правительства с последующим возобновлением конфликта. Тем не менее, в случае успеха процесса ДРР, правосудие переходного периода может сыграть свою роль, включая индивидуальное судебное преследование, без страха перед возвращением к конфликту. Если все воюющие стороны соответственно разоружены и демобилизованы, то правосудие может быть частью процесса реинтеграции. Отказ от поддержки разоружения и демобилизации увеличивает возможности отказа от правосудия, что может акцентировать потребность в прощении как единственном основании построения мира.

Кроме того, все стороны имеют тенденцию к сохранению оружия сразу после конфликта, поскольку в условиях раннего переходного периода возобновление конфликта также вероятно, как и мирный исход. Следовательно, существует неприятие всеми сторонами процесса разоружения, хотя большинство экспертов и приводит доводы в пользу него. Это — одна из причин, почему в результате большинства проводимых программ разоружения собирается только часть оружия, предполагаемого в начале процесса. Недостаточность политического желания и воли провести полное разоружение влияют на степень местного самоуправления.

Реинтеграция необходима для формирования жизнеспособного мира, который будет достигнут независимо от проявленного энтузиазма различных сторон в проведении разоружения и демобилизации. Но чем большее число эксвоющих сторон с оружием, тем выше возможность отсутствия реинтеграции. Местное самоуправление и готовность провести реинтеграцию больше, потому что они занимают более длительное время и не столь политически чувствительны. Тем не менее, предложение профессионально-технических курсов и компенсации экс-воюющим сторонам может быть политически чувствительным, так как это может привести в ярость гражданское население, а новое правительство не может хотеть быть замеченным в поддержке прежних правонарушителей. Это будет существенно меняться в зависимости от различных постконфликтных обществ, и многочисленные переменные будут влиять на то, как новое правительство будет заниматься реинтеграцией. Важно, чтобы такое местное самоуправление было в основе этого процесса, или же оно не будет успешным.

5.2. Международное политическое желание

ПРООН было заявлено, что «... демобилизация воюющих сторон должна быть относительно низким приоритетом ПРООН, поскольку очень много критических переменных остаются вне контроля организации ... фактическая демилитаризация и демобилизация — чрезвычайно трудны ..., риск провала при таких программах поэтому чрезвычайно высок»²⁵. Это утверждение подчеркивает, что демобилизация — чрезвычайно трудный процесс, в котором международное сообщество все более разочаровывается. Процесс разоружения вызвал ряд сомнений у международного сообщества относительно безопасности людей. Результатом недоверия к программам разоружения и сопротивления местного режима явился неконтролируемый рост стрелкового оружия. Отсутствие успешного процесса разоружения после вмешательства стимулирует тенденцию количественного роста стрелкового оружия, что, в свою очередь, усиливает нестабильность.

²⁵ UNDP, *Governance in Post-Conflict Countries*, accessed 23 May 2005, p. 62–63.

Важность ДРР всегда подчеркивалась вступающими сторонами, тем не менее, практически после вмешательства, ДРР определялся самым минималистическим путем. Нехватка энтузиазма вовлеченных во вмешательство сторон в проведении ДРР также объяснялась влиянием организаций, связанных с различными процессами ДРР. Если возможно, проведение таких программ часто оставляют другим организациям, среди которых и ПРООН. Это может привести к ситуации, где вступающие стороны начинают полагаться на последующие вмешательства международных организаций в проведение таких процессов. Однако к определенным аспектам этих проблем следует обратиться на раннем этапе. Кроме того, даже среди многочисленных организаций, имеющих дело с ДРР, есть недостаток координации и связи, что ограничивает успешное выполнение этих программ.

ДРР иногда представляется как развитие от демобилизации к разоружению и далее — к реинтеграции, однако ко всем этим факторам нужно обратиться одновременно, и процессы эти должны быть запущены в самом начале. Например, процесс разоружения нужно начать как можно скорее после вмешательства, и на этой стадии только у вовлеченных сторон есть возможность провести такой процесс. Невыполнение программ ДРР или их частичное выполнение создает весьма проблематичную окружающую среду для сил общественной безопасности — и местных, и международных, что увеличивает шансы реформированных сил общественной безопасности оказаться перед потенциальным провалом.

5.3. Местный потенциал и возможности

В дополнение к эксплуатационным и практическим трудностям, связанным с подстрекательством процесса ДРР и частого отсутствия международного и местного желания, возникает вопрос относительно местного потенциала и способностей обеспечить местное самоуправление процессами ДРР.

После конфликта потенциал и возможности местных заинтересованных сторон в проведении их собственных процессов ограничены, если вообще существуют. Необходимо серьезное желание различных сторон для проведения таких процессов. Они не обладают достаточным материально-техническим потенциалом для управления процессами разоружения или демобилизации без существенного внешнего вклада и помощи. Для достижения желательного результата процесс ДРР должен быть установлен в самом начале, что предполагает учреждение местного самоуправления. Вначале вовлеченные стороны сталкиваются с большой трудностью в выборе единомышленников из местных структур, поскольку они не очень желают иметь дело со всеми различными заинтересованными сторонами в обществе. Именно в это время наиболее высока вероятность возобновления конфликта. Но это и время, когда крайне велика потребность в непосредственной поддержке. Реинтеграция намного более длительный процесс, и поэтому местное самоуправление может более легко быть установлено и укреплено в течение долгого времени. Тем не менее, следует сосредоточиться на изначальном потенциале так, чтобы позже всеми этими программами могли полностью управлять представители местного самоуправления.

Кроме того, нужно подчеркнуть, что и вмешательство, и процесс ДРР должны быть осуществлены так, чтобы местные сообщества остановили конфликт и прекратили использовать оружие, поскольку местное самоуправление весьма чувствительно к действиям международного сообщества. Поэтому весьма вероятно возникновение потребности в учреждении особых программ разоружения и демобилизации, гарантирую-

щих стабильность. Местный контроль над этими двумя процессами на данном этапе может быть минимальным.

6. Некоторые примеры местного самоуправления

Местное самоуправление развивалось в течение мирных операций с начала девяностых до сих пор. Ниже приведены некоторые примеры развития или игнорирования местного самоуправления.

*Босния*²⁶

В Боснии местное самоуправление начало практиковаться в 1998 году — особенно это касалось функций общественной безопасности. Международное сообщество хотело, чтобы Босния начала брать ответственность за выполнение своих задач. Однако ключевая проблема заключалась в том, что силы общественной безопасности были не только вовлечены в военные преступления, но также и в организованную преступность и поэтому рассматривались во многих случаях как угроза общественной безопасности. Не было замечено значительного интереса к реформе со стороны сил общественной безопасности — реформа рассматривалась как урезание власти правящих элит и отсутствие возможности защитить этнические группировки. Обширные консультации с местными заинтересованными сторонами должны были быть проведены повсюду, но в силу ряда обстоятельств, сопутствующих действиям сил безопасности, способность и готовность к самореформированию была минимальной.

Центрированность на местном самоуправлении может рассматриваться как часть выходной стратегии в результате долгосрочной причастности международного сообщества к становлению сектора безопасности Боснии. Так в 2001 Форум товарищества и Гражданский форум были созданы, чтобы помочь процессу местного самоуправления. По общему признанию, контекст конфликта не способствовал становлению местного самоуправления.

Гаити

После первого вмешательства в 1994 году вопрос о местном самоуправлении никогда не поднимался в миротворческих программах ни риторически, ни практически. Мандат предполагал демобилизацию армии, гарантирование безопасности и стабильности, возвращение демократии и реструктуризацию сил безопасности. С населением проводились минимальные консультации по любой из этих проблем. С небольшой частью политической и деловой элиты консультировались по определенным проблемам, но они никогда не были представительными для населения в целом. Наоборот, многие из представителей деловой элиты в особенности поддерживали отмирающий авторитарный военный режим.

Местное самоуправление в сфере РСБ было проявлено только в упразднении гаитянских вооруженных сил в ответ на требования местных сообществ. Международное сообщество хотело реформировать вооруженные силы, но население потребовало их роспуска, и прежний Президент Аристид поддержал это. Однако реформа полиции, в любом случае, не предполагала вовлечение местного самоуправления. Даже политическая элита была поражена методами проведения реформирования полицейских струк-

²⁶ Для подробного рассмотрения примера Боснии см.: Bassuener, "Lost". See also Damien, "The Case".

тур, поскольку многие из представителей политической элиты прошли обучение в вооруженных силах или на военных базах. Подобные тенденции были характерны и становлению процесса демократизации, когда большинство представителей общественности ожидало организованных общественных действий, а получило только быстрые выборы. Полное отсутствие консультативного процесса, нацеленного на усиление местного самоуправления в Гаити, процесса постконфликтной реконструкции, привело к возобновлению конфликта и учреждению новой миссии ООН в Гаити.

Восточный Тимор

В миссии ООН в Восточном Тиморе, установленной после референдума о независимости в 1999 году, местное самоуправление было изначально ключевым пунктом программы. ООН имела мандат переходной власти, но сосредоточивалась на факте, что власть должна быть передана и удерживаться в руках восточнотиморийских структур. Передача власти стала основным вопросом, разрешение которого облегчалось тем фактом, что главным субъектом конфликта была Индонезия, которая больше не входила в состав Восточного Тимора; следовательно, в конфликте не было многочисленных и усложняющих ситуацию субъектов.

Однако независимо от понимания передачи власти и местного самоуправления, стратегии для выполнения были специальными и отличались в зависимости от общества. На протяжении определенного времени восточные тиморийцы сотрудничали с аппаратом ООН, чтобы быть в состоянии принять должности после выведения международных сил. Это был поэтапный подход, когда восточные тиморийцы постепенно вступали во власть, а представители ООН выступали в роли советников. Успех этого подхода варьировался в зависимости от должностей и вовлеченных людей.

Кроме того, в вопросах РСБ был сделан выбор, отражавший предпочтения определенных членов политической элиты, а не местного населения. Например, это было очевидно в отношении правосудия переходного периода, когда политическая элита продолжала подчеркивать потребность в комиссиях правды и примирении, а местное население требовало судебных разбирательств для основных виновников. Оказывалось определенное международное влияние на процесс РСБ, предполагающее использование ресурсов доноров, к которым следует отнести помощь Португалии в обучении и реформировании прежних воюющих сторон в новую группу войск.

Косово²⁷

Косово представляется особым примером в силу ряда причин: его статус остается неразрешенным, постоянно обсуждается вопрос зависимости от Белграда, не рассмотрены возможности местного самоуправления. Эта ситуация поставила международное сообщество в трудное положение, которое решало вопрос о том, какую степень местного самоуправления можно поощрить, поскольку будущее и статус территории оставались неизвестными. Реформа сектора безопасности будет иметь различный ход в зависимости от того, станет Косово независимым или нет.

Тем не менее, в определенных областях наблюдалась постепенная передача власти. Так, вопросы общественной безопасности и применения силы все еще находятся в компетенции международных представителей. Силы UNMIK ответственны за поддержание общественного порядка, а силы KFOR заняты внешней обороной и частично —

²⁷ Подробный анализ ситуации в Косово см.: Rees, "Public".

внутренней. Основная проблема состоит в том, что международное сообщество находится в ситуации, когда оно должно будет создать основные независимые учреждения, не выводя суверенитет на учреждения или территорию.

В 2005 году были проведены более обширные консультации между UNMIK и косоварами, чтобы обеспечить больший уровень местного самоуправления РСБ, но пока еще не выработана стратегия для передачи ответственности за общественное управление сектором безопасности. Кроме того, Закон о полиции будет принят не Косовской Ассамблеей, а постановлением Специального представителя Генерального секретаря — что уменьшает уровень местного самоуправления относительно этой специфической проблемы.

Афганистан²⁸

В Афганистане Боннское соглашение запустило значимый в местном масштабе процесс, чтобы задействовать в местном самоуправлении множество групп по всему Афганистану. Были созданы форумы сообщества, чтобы предоставить информацию и совет по вопросам объединения. После десятилетий войны местный потенциал проведения РСБ и осуществления управления общественной безопасностью был весьма незначителен, что предполагало необходимость обширной помощи. Был предпринят «подход ведущей нации», когда пять ведущих наций доноров удерживали основную ответственность за пять опор ДРП: местное самоуправление (Япония), полиция (Германия), вооруженные силы (США), борьба с наркотиками (Великобритания), судебная реформа (Италия).

Кроме того, была продвинута политика «легкой прогулки». Вместо того, чтобы поощрять местное самоуправление, политика «легкой прогулки» может быть рассмотрена как попытка международных сообществ избежать мер общественной безопасности, усилия чего были сконцентрированы в Кабуле. «Легкая прогулка» может быть рассмотрена как отражение обязательства войск по отношению к Ираку, что означало отсутствие общественной безопасности на большинстве территории Афганистана. «Легкая прогулка» может создать обширные проблемы относительно общественной безопасности. Кроме того, она необязательно приводит к успешному местному самоуправлению.

Тем не менее, местное самоуправление было относительно успешным в процессе становления ДРП при достижении некоторых из намеченных целей. Международное сообщество обеспечило финансирование и ресурсы, но держалось на расстоянии от практических программ. С другой стороны, местному самоуправлению военной реформы чрезвычайно вредила постоянная поддержка сил коалиции военачальников народного ополчения, нацеленная на продолжение борьбы против Талибана. Доклад ПРООН подчеркивает, что международное сотрудничество и помощь Афганистану «должны тщательно исследоваться особенно в аспектах, связанных с самоуправлением», кроме того, афганское самоуправление должно быть определено как самая важная цель²⁹. Эти положения были установлены, безусловно, для всех сфер компетенции афганской РСБ.

²⁸ Более подробный анализ ситуации в Афганистане см.: Richard Punzio, "Public Security Management in Post-Conflict Afghanistan. Challenges to Building Local Ownership", DCAF, 2005, forthcoming.

²⁹ Shahrbanou Tadjbakhsh (ed.), *Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*, UNDP, February, 2005, p. 40.

Ирак³⁰

Ирак — совсем другой тип операции, отличный от традиционных миротворческих действий ООН. Он является примером тенденции международного сообщества положиться на определенные уровни и/или секторы местного общества, определяя развитие местного самоуправления и использование лучших стратегий для будущего развития страны.

В Ираке сложилось специфическое видение РСБ, реформы и целей войны. Например, не был выработан определенный план по установлению общественного порядка в Ираке, полицейские группы были преобразованы на специальном основании военными начальниками коалиции на начальных стадиях, и только 6-8 недель спустя этот процесс стал более организованным. Начальное мнение о правопорядке сложилось среди иракских представителей в Вашингтоне, оно было поддержано арабистами и служащими Госдепартамента США, — все они не были частью группы планирования, а скорее группой обсуждения³¹. Кроме того, эти иракские представители были в своем большинстве сосланными и, следовательно, не являлись абсолютными представителями иракского общества.

В настоящее время цель состоит в гарантировании местного самоуправления РСБ. Например, международные полицейские советники сотрудничают с Министерством внутренних дел, чтобы реформировать полицию. Практически, реформа остается зависящей от различных секторов и от того, кто контролирует ситуацию.

В польском секторе проводятся регулярные собрания с провинциальными и муниципальными советами и религиозными лидерами. Эти переговоры сосредоточены на политических и религиозных лидерах, которые были идентифицированы. Как обсуждалось ранее, идентификация местных субъектов, определяющих законность, — одна из ключевых проблем для международных сторон, что остается актуальным и для Ирака.

БИБЛИОГРАФИЯ

- 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 Huysse, 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 Comparative 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.

³⁰ Подробный анализ роли Польши в Ираке, см.: Rafal Domisiewicz, "Consolidating the Security Sector in Post-Conflict States: Polish Lessons from Iraq", DCAF, 2005, forthcoming.

³¹ Интервью автора с человеком, задействованным в РСБ в Ираке, февраль 2005 года.

- 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.

Об авторах и редакторах

БАСУЕНЕР Курт В., независимый политический аналитик, Вашингтон, США.

ДОМИСИЕВИЧ Рафал, эксперт в области политики безопасности, Министерство иностранных дел Польши, Департамент стратегического и внешнеполитического планирования, Варшава, Польша.

ИБНОЕЗЕР Аня Х., помощник директора, руководитель специальных программ, Центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF), Женева, Швейцария.

ФЛУРИ Филипп, заместитель директора, Центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF), Женева, Швейцария.

ФОКС Оливер, независимый консультант в области международных гуманитарных дел, Швейцария.

ХАНСЕН Анника С., доктор, аналитик, Норвежская военно-образовательная организация (FFI), аналитический отдел, Норвегия.

ХУРВИТЦ Агнес, доктор, Международная академия мира, Нью-Йорк, США.

ЛУКИАН Робин, доктор, научная ассоциация, университет Суссекса, Институт развивающего обучения, Сассекс, Англия.

МОБЕКК Эйрин, доктор, научно-консультативная ассоциация, Брадфордский университет, Центр международного сотрудничества и безопасности, департамент мирных исследований, Лондон, Англия.

ПИК Гордон П., доктор, Международная академия мира, Нью-Йорк, США.

ПОНЗИО Ричард Дж., Оксфордский университет политических наук и международных отношений, Оксфорд, Англия.

РИЗ Эдуард, эксперт по вопросам безопасности, офис премьер-министра, Косово.

СЧЕЙЕ Эрик, доктор, независимый консультант, Нью-Йорк, США.

СЕРАЙДАРИАН Сурен Дж., заместитель специального представителя Генерального секретаря, Департамент миротворческих операций /UNMIL, Вена, Австрия.

ШТУДЕР Мейнрад, советник, Агентство развития и сотрудничества Швейцарии, Агентство гуманитарной помощи, Женева, Швейцария.

ВИСПЕР Доминик, доктор, эксперт по вопросам общественной политики и развития, Женева, Швейцария.

Наукове видання

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

**Робоча група консорціуму ПЗМ
«Реформа сектора безпеки»**

За ред. Ані Х. Ібноезер, Філіппа Х. Флурі

(Російською мовою)

Переклад з англійської:
Лариса Компанцева
Олександр Заруба

Відповідальний за випуск — Олександр Михалочко

Підписано до друку 12. 06. 2009. Формат 70 x100 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Arial Narrow.
Друк офсетний. Тираж 1000 прим. Замовлення №

Надруковано з готових діапозитивів в ВАТ «Патент»,
м. Ужгород, вул. Гагаріна, 101, тел.: (0312) 66-07-03