

In the article there were reviewed foundations of the informative and communication policy of Russian Federation within the context of defense and promotion of national interests in the world. There were analyzed basic documents defining its principles and nature within the context of territory branding. There were defined strategic ways and mechanisms of its implementation, internal and external risks. There were outlined vectors of the influence on the image, reputation and brands of political territories (countries and their associations).

Стаття надійшла до редколегії 22.02.2017

УДК 327.5

Михальська В.В., ДонНУ імені Василя Стуса

МІЖНАРОДНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПОЛІТИКИ УПРАВЛІННЯ ПОСТКОНФЛІКТНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ: ДОСВІД ХОРВАТІЇ

В статті досліджуються механізми політики управління постконфліктними територіями, що застосовуються міжнародними адміністраціями. Предметом дослідження є досвід Хорватської Республіки, де після завершення конфлікту між найбільшими етнічними спільнотами країни – хорватами та сербами, управління здійснювалося Тимчасовою адміністрацією ООН для Східної Славонії. Проаналізовано умови, за яких Адміністрація здійснювала свою діяльність. Виявлені ключові риси, якими характеризувалася діяльність Адміністрації, а саме нейтральність та нестандартні підходи до управління. Здійснена оцінка ефективності механізмів, що застосовувалися Адміністрацією.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Формування концепту політики управління постконфліктними територіями для його застосування в контексті українських політичних реалій є на сьогодні критично важливим. Для більш прикладної концептуалізації автор досліджує емпіричні моделі політики управління постконфліктними територіями на прикладах інших країн. Досвід Хорватії є у цьому напрямку унікальним, адже управління постконфліктною

територією в цій моделі на початковому етапі здійснювалося з використанням інструмента міжнародного втручання – встановленою ООН адміністрацією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження діяльності адміністрації ООН в Хорватії здійснювалося українськими науковцями М. Нагірним, К. Зарембо, М. Мироною. Зарубіжними дослідниками цього предмету є Д. Бутбі, Р. Вольфрум.

Метою статті є дослідження компетенції мандату адміністрації ООН в Хорватії, виявлення сфер, у яких вона здійснювала свою роботу, для встановлення моделей та визначення заходів, в яких застосування в управлінні постконфліктними територіями адміністрації ООН є найбільш ефективним.

Виклад основного матеріалу дослідження. Війна на незалежність Хорватії – конфлікт кінця 20 сторіччя, який виник при розпаді Югославії внаслідок протиріч, що існували в двох ключових етнічних спільнотах, що проживали на території Хорватії – власне хорватів та сербів. Активну участь у конфлікті приймала Сербія, яка, будучи «титовською» нацією СФРЮ, не могла змиритися із втратою свого впливу на нові незалежні території та намагалася зберегти в тій чи іншій мірі контроль над ними.

Близько 25 відсотків території Хорватії – території, де сербська меншина становила абсолютну або відносну більшість – в той чи інший період не знаходилися під контролем хорватського уряду, а управлялися квазі-державним утворенням Республіка Сербська Країна або ж похідними від неї.

Внаслідок зваженої зовнішньої політики Хорватія спромоглася провести декілька вдалих військових операцій та встановити контроль над частиною своїх територій. Втім, після завершення військових дій під контролем сербів залишилася частина територій Республіки, а саме територія Східної Славонії, Баранії і Західного Срему. Зовнішньополітична ситуація (зокрема, укладення мирних угод за наслідками кривавої війни у сусідній Боснії і Герцеговині) склалася для Хорватії таким чином, що міжнародні актори воліли сприяти закінченню хорватського конфлікту якнайшвидше та якнайефективніше. Тому компромісним рішенням сторін конфлікту та міжнародної спільноти було встановлення на решті територій під контролем сербів Тимчасову адміністрацію ООН для Східної Славонії (United Nations

Transitional Administration for Eastern Slavonia, далі – УНТАЕС або Адміністрація) [1].

Створення УНТАЕС передбачалося Основною угодою по регіону Східної Славонії, Баранії і Західного Срема (далі – Основна угода) – базовою мирною угодою з врегулювання конфлікту у Хорватії. Основна угода містила положення про те, що на цій території протягом 12 місяців встановлюється перехідний період, строк дії якого може бути подовжений максимально на таку ж саму тривалість. Сторони Основної угоди зверталися до Ради Безпеки ООН з клопотанням про створення тимчасової адміністрації, яка мала здійснювати управління цим регіоном. Основна угода передбачала певний набір компетенцій такої адміністрації:

- 1) Повернення біженців та переміщених осіб у міста їх попереднього проживання;
- 2) Відновлення нормального функціонування служб загально-користування;
- 3) Допомога у створенні та навчанні тимчасових поліцейських сил;
- 4) Проведення виборів у всі місцеві органи управління, включаючи муніципальні, районні та окружні, а також забезпечення сербській спільноті права призначити об'єднану раду муніципалітетів – не пізніше ніж за 30 днів до завершення перехідного періоду.

За межами компетенції, визначеної для тимчасової адміністрації в Угоді, до Ради Безпеки також направлялося прохання санкціонувати в перехідний період розгортання міжнародних сил для підтримання миру і безпеки в регіоні. Демілітаризація мала закінчитися не пізніше ніж за 30 днів до завершення перехідного періоду та мала охоплювати усі підрозділи, які не контролювалися або не діяли за згодою тимчасової адміністрації [2].

УНТАЕС була заснована Резолюцією Ради Безпеки ООН 1037(1996). Резолюція визначала, що Адміністрація засновувалася у складі військового та цивільного компонентів. Ця Резолюція визначала функції кожного з компонентів Адміністрації. Зокрема, до компетенції військового компоненту, до складу якого за рішенням Ради Безпеки мало увійти 5000 військовослужбовців, були віднесені: 1) нагляд за демілітаризацією у відповідності до графіків та процедур, затверджених УНТАЕС; 2) слідкування

за безпечним та добровільним поверненням біженців; 3) сприяння своєю присутністю підтримці миру і безпеки в регіоні; 4) інше сприяння у виконанні Угоди. В свою чергу, компетенція цивільного компоненту була визначена наступним чином: 1) створення у найкоротші строки тимчасових поліцейських сил, визначення їх місії та структури, розробка програми навчання та контроль а її здійсненням, а також нагляд за поведінням із правопорушниками та пенітенціарною системою; 2) виконання завдань, пов'язаних із цивільною адміністрацією; 3) виконання завдань, пов'язаних і функціонуванням громадських служб; 4) сприяння поверненню біженців; 5) організація виборів, здійснення сприяння у їх проведенні, посвідчення дійсності результатів виборів; 6) проведення інших заходів, включаючи допомогу в координації планів розвитку і відновленні економіки цього району. Також передбачалося, що обидва компоненти УНТАЕС слідкуватимуть за дотримання найвищих стандартів прав і свобод людини, сприятимуть формуванню атмосфери довіри усіх місцевих жителів незалежно від їх етнічної належності, слідкувати за розмінуванням територій в межах району та здійснювати активну діяльність по зв'язкам із громадськістю. Важливим також було покладення на УНТАЕС обов'язку зі сприяння у діяльності Міжнародного трибуналу з колишньої Югославії [3]. Таким чином, внаслідок створення в собі УНТАЕС єдиного органу управління вдалося задовольнити усі потреби регіону, що окреслювалися в Основній угоді.

В подальшому мандат УНТАЕС двічі продовжувався на піврічний строк. Перше рішення про продовження строку дії мандату УНТАЕС було прийнято, як наголошується у Резолюції Ради Безпеки ООН 1079 (1966), на прохання місцевої сербської спільноти [4]. М. Нагірний зазначає, що серби мали побоювання щодо того, що з закінченням мандату УНТАЕС хорватська влада, отримавши контроль над цими територіями, може розпочати репресії проти місцевого населення. В той же час, він відмічає, що ідея продовження мандату Адміністрації підтримувалася з боку Сербії, яка намагалася утримати Східну Славонію як своєрідну проміжну зону та зберегти там найбільшу кількість сербів [1, с.106].

Аналізуючи повноваження УНТАЕС, вказані у Резолюціях, можна дійти висновку про те, що Рада Безпеки ООН наділила УНТАЕС компетенцією у чисельних сферах управління в регіоні,

не конкретизуючи межу методів, які можуть застосовуватися спеціалістами УНТАЕС, але в той же час не наділяючи їх необмеженими повноваженнями, що можуть бути застосовані ними на власний розсуд. Резолюцією Ради Безпеки ООН 1037 (1996) також визначалося, що в своїй діяльності Адміністрація підзвітна Генеральному Секретарю ООН, який, у свою чергу, звітує про діяльність Адміністрації перед Радою Безпеки. Вказані факти створили умови для обмеженості діяльності Адміністрації виключно в частині її підзвітності Генеральному Секретарю, який міг вимагати від Адміністрації узгоджувати із ним свою діяльність. Так, наприклад, Д. Бутбі, заступник голови УНТАЕС, наводить твердження про те, що для переїзду за межі території регіону керівник УНТАЕС Жак Клейн мав попередити Генерального Секретаря [5].

В іншому ж, зважаючи на формулювання у документах, що затверджували мандат УНТАЕС та визначали її діяльність, багато аспектів управління постконфліктною територією могли вирішуватися в Адміністрації на власний розсуд. Таким чином, перед керівником Адміністрації насамперед стояло завдання сформувати команду людей, готових розробляти та застосовувати нестандартні підходи у своїй діяльності.

Аналізуючи специфіку діяльності УНТАЕС у Східній Славонії, зрозумілим стає, що поміж інших завдань УНТАЕС мала забезпечити **нейтральний характер** своєї діяльності для отримання довіри обох сторін конфлікту. Вже на початковому етапі, при розміщенні штаб-квартири Адміністрації, хорватський уряд пропонував ті локації, які знаходилися за межами території Східної Славонії, що контролювалася сербами. Однак, для уникнення звинувачень у більшій прихильності до хорватського уряду, аніж до місцевих сербів, Адміністрація була розміщена у місті Вуковар – найбільш зруйнованій війною «столиці» Східної Славонії [5].

УНТАЕС не виконувала усі функції з адміністрування території самостійно, дозволяючи сербам продовжувати управляти цією територією, подекуди вимагаючи від сербів погодження своїх рішень із Адміністрацією [6]. Натомість, дослідження хронології діяльності УНТАЕС дає змогу визначити ті сфери, у яких Адміністрація взяла управління або його частину на себе.

Перш за все, Адміністрація здійснювала управління та контроль за процесом *роззброєння*. Саме під контролем УНТАЕС

проводилося розведення важкої зброї, та станом на червень 1996 року Адміністрація, представники хорватського уряду та сербської спільноти затвердили завершення цього процесу [7]. Також, Адміністрація змоделювала, організувала та погодила зі сторонами процес індивідуального роззброєння – програму викупу зброї в населення. Програма передбачала оплачувану здачу зброї, що знаходилася на руках в населення, на умовах анонімності. УНТАЕС вдалося переконати хорватський уряд профінансувати цю програму. Та частина зброї, що була непридатна для використання, була знищена, інша ж частина була контрольовано передана хорватському уряду після закінчення мандату Адміністрації, а до того часу зберігалася на спеціально обладнаних майданчиках та охоронялася представниками військового компонента УНТАЕС [8].

На виконання завдання з *відновлення економіки* УНТАЕС здійснювала ряд заходів у економічній та інфраструктурній сферах. Так, були відновлені важливі автомагістралі, що проходили на території регіону, відновлювався телефонний зв'язок з іншими регіонами країни. На нейтральній території також був організований відкритий ринок для населення обох етнічних спільнот – таким кроком Адміністрація прагнула через товарні відносини налагодити взаємодію між людьми. Також УНТАЕС та особисто Жак Клейн з використанням власного авторитету здійснювали активну діяльність у сфері залучення в регіон коштів міжнародної технічної допомоги [7].

Критично важливим для Адміністрації було завершити практики кримінального характеру в економіці, що склалися під час війни. Для вирішення такого роду питань Адміністрація застосовувала наявний в неї інструмент примусу – військовий компонент. За часи війни були налагоджені канали незаконного транспортування ресурсів та зброї в регіон та з нього. Також, певні важливі об'єкти економіки контролювалися групами впливу часів збройного конфлікту, подекуди – незаконними військовими формуваннями. Так, відомим є випадок з найбільшим нафтовим родовищем Східної Славонії. Сербське парамілітарне формування «Скорпіон» після встановлення управління УНТАЕС в регіоні відмовилося визнавати мандат Адміністрації. Зазначені вище проблеми, зважаючи на характер діяльності суб'єктів, вирішувалися із застосуванням сили [5].

Зважаючи на основну мету діяльності УНТАЕС – створення умов для реінтеграції територій Східної Славонії у хорватську управлінську систему, Адміністрації також доводилося *вирішувати* (або готувати до вирішення) ті *етнічні та ментальні протиріччя*, критична маса яких не дозволяла регіону нормально інтегруватися в Хорватію. Ці протиріччя візуалізувалися у різних сферах суспільного буття, втім усі вони потребували уваги. У цьому контексті можна навести наступні приклади:

1) На території Східної Славонії поліцейські сили продовжували носити форму югославської міліції. Зважаючи на безпечісну небажання почати використання хорватської поліцейської уніформи на території регіону, УНТАЕС була змушена залучити додаткові фінанси для розроблення та виготовлення форми на за зразком однієї з видів форми ООН;

2) Хорватський уряд під тиском Адміністрації все частіше погоджувався фінансувати певні сфери суспільного буття регіону (для прикладу – фінансування викупу зброї, наведене вище). Несприйняття місцевими сербами хорватської національної валюти – куни, змусило Адміністрацію шукати компромісне рішення, що призвело до тимчасового введення у валютний обіг німецьких марок;

3) На території Східної Славонії в часи конфлікту та після нього в обігу залишалися номерні знаки югославського зразку. Для їх усунення УНТАЕС навіть спробувала запропонувати ООН дозволити використовувати для знаків наліпки із прапором ООН [5]. Звичайно, ця пропозиція була відхилена через неможливість використання символіки ООН на об'єктах, що не перебувають у зоні відповідальності ООН

Фактично, кінцевим результатом діяльності УНТАЕС стало проведення місцевих виборів та формування нового місцевого управління у регіоні. Вибори були проведені у квітні 1997 року відповідно до хорватського законодавства. На виборах була зафіксована досить висока явка, не було зафіксовано жодних інцидентів порушення правопорядку чи фальсифікації. Наново створена Незалежна сербська демократична партія (НСДП) отримала абсолютну більшість в 11 з 28 муніципалітетів. В стратегічно важливому місті Вуковар НСДП та Хорватський демократичний союз (партія, що перебувала у Хорватія при владі) отримали 12 та 26 місць в муніципальному органі відповідно [9].

Мандат Адміністрації після виборів продовжувався ще до січня 1998 року. У звітах УНТАЕС, наданих Генеральному Секретарю ООН, зазначалося, що муніципальні органи влади створювалися повільно. Хорватські посадові особи відмовлялися прямувати в регіон з міркувань безпеки. Для муніципалітетів була відсутня необхідна матеріально-технічна база, що ускладнювало їх формування та функціонування. Тільки в кінці 1997 року було створено та зареєстровано Об'єднану Раду Муніципалітетів – представницький орган, створення якого передбачалося Основною угодою для представництва інтересів сербської меншини регіону [7]. В цьому контексті важливо відмітити, що на стадії після виборів УНТАЕС не була наділена достатньою компетенцією у сфері державного управління для вирішення зазначених вище проблем. Втім, вбачається, що виключна компетенція держави у сфері матеріально-технічного забезпечення органів місцевого самоврядування не мала б оспороватися, і тому якнайшвидше передання управління регіоном хорватському уряду після виборів було рішенням, адекватним до проблем, що існували після виборів.

Висновки дослідження. Діяльність Тимчасової Адміністрації ООН для Східної Славонії в умовах обмеженості мандату у часі можна охарактеризувати як ефективну у таких сферах політики управління постконфліктними територіями, як встановлення безпеки, відновлення економіки та вирішення протиріч, що виникали на тлі конфлікту ідентичностей етнічних спільнот. Необмеженість у застосуванні нестандартних підходів в управлінні постконфліктною територією та певна свобода від бюрократичних процедур створили необхідні умови для досить швидкого переходу до нового етапу мирного співіснування хорватського суспільства. Гнучкі політики та процедури, що застосовувалися УНТАЕС, дали змогу вирішувати певні побутові питання, не-правильна оцінка важливості яких могла створити ризики для мирного транзиту.

Високу ефективність продемонструвала «двокомпонентність» місії – функціонування у місії спільно військового та цивільного компонентів. Такий підхід сприяв ефективній акумуляції управління усіма сферами в межах компетенції одного органу із можливістю застосування інструментів владного примусу.

Важливо відмітити, що політика управління постконфліктними територіями, реалізована на прикладі УНТАЕС, створила умови

для своєрідної концентрації усіх гілок влади в руках єдиного органу управління – власне Адміністрації. Такий підхід у прийнятті рішень одночасно продемонстрував свою ефективність, зважаючи на скоординованість усіх рішень в постконфліктній ситуації, та не створював ризиків для майбутнього встановлення авторитарного характеру влади зважаючи на тимчасовий характер місії.

Таким чином, при наявності глибокої кризи легітимності влади, УНТАЕС виступила посередником, який сприяв поступовому переходу влади в регіоні, заповнюючи собою владний вакуум в рамках єдиної Хорватії.

Перспективи подальших досліджень. Приклад діяльності УНТАЕС у Хорватії два змогу виявити ті найбільш «чуттєві» сфери політики управління постконфліктними територіями, в яких найбільшу спроможність може продемонструвати саме нейтральність до конфліктуючих сторін. В подальшому при розробленні моделей політики управління постконфліктними територіями автор планує застосовувати результати, отримані в процесі дослідження діяльності УНТАЕС, як модель, що демонструє високу ефективність.

Бібліографічний список:

1. Республіка Хорватія: державно-політичний розвиток у 1990-х роках : дис. канд. іст. наук : 07.00.02 / Нагірний Микола Зіновович – Львів, 2004. – 200 с.
2. Основное соглашение по региону Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема [Електроний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HR_951112_ErdutAgreement%28ru%29.pdf.
3. Совет Безопасности ООН. Резолюция 1037 (1996) [Електроний ресурс] / Рада Безпеки ООН // офіційний веб-сайт. – 1996. – Режим доступу до ресурса: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/007/57/PDF/N9600757.pdf?OpenElement>
4. Совет Безопасности ООН. Резолюция 1079 (1996) [Електроний ресурс] / Рада Безпеки ООН // офіційний веб-сайт. – 1996. – Режим доступу до ресурса: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/322/28/PDF/N9632228.pdf?OpenElement>
5. Boothby D. The Political Challenges of Administering Eastern Slavonia / Derek Boothby // Global Governance. – 2004. – Vol. 10, No. 1 – 2004. – pp. 37-51.
6. Wolfrum R. International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors [Електроний

- ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_wolfrum_9_649_696.pdf
7. Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium Brief Chronology [Електроний ресурс] / United Nations Temporary Administration for Eastern Slavonia // офіційний веб-сайт. – Режим доступу до ресурсу: http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_e.htm
8. Boothby D. The UNTAES Experience: Weapons buy-back in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium / Derek Boothby // Bonn International Centre for Conversion. – 1998. – Brief 12. – p.37

В статье рассматриваются механизмы политики управления постконфликтными территориями, которые применяются международными администрациями. Предметом исследования является опыт Хорватской Республики, где после завершения конфликта между самыми численными этническими группами страны – хорватами и сербами, управление совершалось Временной администрацией ООН для Восточной Славонии. Осуществлен анализ условий, при которых Администрация осуществляла свою деятельность. Выявлены ключевые признаки, которыми характеризовалась деятельность Администрации, а именно нейтральность и нестандартные подходы в управлении. Совершена оценка эффективности механизмов, которые использовались Администрацией.

Mechanisms of post-conflict policy management are observed in the article, which are used by international administrations. The subject of the research is an experience of Republic of Croatia, where management was carried by United Nations Temporary Administration for Eastern Slavonia after the conflict among two largest ethnical groups – Croats and Serbs. Analyses of conditions was carried under which Administration had been performing. Key aspects peculiar for Administration`s activities, were specified – neutrality and approaches off the beaten track to management. An assessment of the mechanisms used by Administration was carried.

Стаття надійшла до редколегії 15.03.2017