

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 3.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.3.3>

УДК 351.74 338.246

Н. О. Максименцева,

д. ю. н., доцент, доцент кафедри парламентаризму,

ННІ публічного управління та адміністрування КНУ імені Тараса Шевченка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7774-1948>

М. Г. Максименцев,

д. ю. н., професор кафедри кримінального права та процесу ННІ права

Державної податкового університету

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1173-9113>

**ПОСТКОНФЛІКТНИЙ ПОВОЄННИЙ ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННОЮ
ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ І ПРАВОСУДДЯ: УРОКИ
ДЛЯ УКРАЇНИ**

N. Maksimentseva,

*Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of
Parliamentarism, Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of
Taras Shevchenko National University of Kyiv*

M. Maksimentsev,

*Doctor of Law, Professor at the Department of Criminal Justice,
Educational and Research Institute of Law
of the State Tax University*

**POST-CONFLICT, POST-WAR FOREIGN EXPERIENCE OF STATE
MANAGEMENT OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES AND THE
ORGANIZATION OF SECURITY AND JUSTICE: LESSONS FOR
UKRAINE**

Дане дослідження спрямоване на вивчення особливих умов переходу від військових зусиль для підтримання миру та відновлення внутрішньої безпеки, адаптації правоохоронних органів, органів правосуддя і громадського правопорядку до централізованого державного та місцевого (цивільного) управління громадською безпекою, який часто виявляється не лише серйозним викликом для більшості миротворчих і післявоєнних операцій та їхніх цивільних адміністрацій, а й причиною затягування таких операцій з величезними витратами. У багатьох випадках зусилля з реінтеграції та післявоєнного відновлення державною владою швидко стали частиною місцевої економіки, і таким чином сприяли збереженню статус-кво, а не сталому процесу, який веде до стабілізації місцевого управління; тим часом місцева поліція та інші правоохоронні органи - часто залишки застарілої довоєнної державної служби під час попереднього конфлікту - залишалися родовими чи клановими у своїх підходах та інтересах. Таким чином, їх навряд чи можна розглядати як органи забезпечення виконання закону, який однаково застосовується до всіх громадян. Замість описаного вище сценарію, як видається, потрібен демократично контрольований, систематичний та кумулятивний процес ретельно виваженого стратегічного державного управління та реалізації перехідної політики, яка включає елементи зміцнення довіри, правові, культурні (цінності) та інституційні елементи; кожен з яких, можливо, доведеться тлумачити по-різному на різних етапах процесу: від повного місцевого відчуження від існуючих структур безпеки, керованих військовими, до функціонального місцевого контролю над управлінням громадською безпекою за допомогою ефективних та адаптованих до викликів післявоєнної відбудови та відновлення від наслідків воєнних дій сфери внутрішньої безпеки, правоохоронних органів і транзитивного (перехідного) правосуддя, вимагає знаної зовнішньої допомоги міжнародних донорів та внутрішніх ресурсів держави, спеціальної нормативно – правової бази на національному та міжнародному рівнях . Це дослідження проводиться з метою покращення перспектив і параметрів відповідальності центрального

уряду та місцевого самоврядування за громадську безпеку, управління правоохоронними органами та перехідне правосуддя у післявоєнному та постконфліктному контекстах, що стане уроком для України, яка з нетерпінням чекає післявоєнного відновлення державного та місцевого цивільного управління, ефективної роботи правоохоронних органів, правосуддя та верховенство права. З цією метою міжнародні уроки такої постконфліктної діяльності в колишній Югославії, на Балканах та Афганістані після громадянських війн, вторгнень і зовнішньої агресії мають значну цінність як предмет дослідження.

This paper is aimed at studying the special conditions of the transition from military efforts to maintain peace and restore internal security, adaptation of law enforcement agencies, justice and public order to centralized state and local (civilian) management of public security, which often turns out to be not only a serious challenge for most peacekeepers and post-war operations and their civil administrations, but also the reason for the delay of such operations with huge costs. In many cases, reintegration and postwar reconstruction efforts by state authorities quickly became part of the local economy and thus contributed to the maintenance of the status quo rather than a sustainable process leading to the stabilization of local governance; meanwhile, local police and other law enforcement agencies - often remnants of the outdated pre-war civil service preceding the conflict - remained tribal or clannish in their approaches and interests. Thus, they can hardly be considered as law enforcement agencies that apply justice equally to all citizens. Instead of the scenario described above, what seems to be needed is a democratically controlled, systematic and cumulative process of carefully balanced strategic state management and implementation of transitional policies. It includes elements of confidence building, legal, cultural (values) and institutional elements; each of which may have to be interpreted differently at different stages of the process: from complete local disengagement from existing military-led security structures to

functional local control of public security management through effective and responsive post-war reconstruction, recovery from the effects of war actions in the field of internal security, law enforcement agencies and transitional justice, requires well-known external assistance from international donors and internal resources of the state, a special regulatory and legal framework at the national and international levels. This research aims to improve the perspectives and parameters of central government and local government responsibilities for public safety, law enforcement management and transitional justice in post-war and post-conflict contexts, which will serve as a lesson for Ukraine, which looks forward to the post-war restoration of state and local civil governance, effective work of law enforcement agencies, justice and the rule of law. To this end, the international lessons of such post-conflict activities in the former Yugoslavia, the Balkans and Afghanistan following civil wars, invasions and external aggression are of considerable value as a subject of research.

Ключові слова: державне управління, державна влада, місцеве самоврядування, правоохоронні органи, безпека, перехідне правосуддя, постконфліктний повоєнний період, Афганістан, Боснія і Герцеговина.

Keywords: public administration, state power, local self-government, law enforcement, security, transitional justice, post-conflict post-war period, Afghanistan, Bosnia and Herzegovina.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Загрози безпеці та криміналізація регіонів в умовах війни ставить складні завдання при формуванні стратегій на постраждалих від воєнних дій, мілітаризованих і мінованих територіях України. Ця ситуація налічує багато ще не опрацьованих і неконтрольованих особливостей кримінологічної обстановки, викликів для державного управління правоохоронною діяльністю, для системи правосуддя, що типово складається після демілітаризації, роззброєння, а також нетипових обставин і

криміногенних ризиків для внутрішньої безпеки. Цей шлях вже пройшли країни з досвідом повоєнного та постконфліктного відновлення, серед яких можна виділити Афганістан, Боснію і Герцеговину, Косово, інші країни Балкан, Сьєрра-Леоне, Демократичну Республіку Конго (ДРК), Ліберію, Іраку, країни Леванту. Їх досвід є неоціненним і пріоритетним при вивченні з науково – практичної точки зору при формуванні нарисів і компонентів прийдешньої стабілізаційної перехідної стратегії у сфері безпеки, охорони правопорядку і законності в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико - прикладні проблеми стратегічного моделювання та орієнтування державної політики та публічного управління діяльністю правоохоронних органів та системи правосуддя присвячені роботи правознавців та науковців О.М. Бандурки, О. І. Бугери, В. С. Батиргарєєвої, В. В. Голіни, О. М. Джужи, А. П. Закалюка, О. Г. Кальмана, М. Г. Колодяжного, О. М. Литвинова, Ю. В. Орлова, В.А. Орлова та В.В. Сокурєнка. Аспект генези засад безпеки та стану захищеності держави та громад в Україні є предметом фундаментальних робіт низки вчених, серед яких варто виділити колектив авторів, таких як Марутян Р.Р., Клименко Н.Г., Ситник Г.П., Таран Є.І., Шипілова Л.М.

Проте на фоні фундаментальних робіт спеціальні аспекти повоєнного і постконфліктного перехідного відновлення правоохоронних функцій та правосуддя в країнах, що постраждали від воєнних дій, розкриті переважно у зарубіжних джерелах практиків і дослідників, серед яких G.Cawthra, R.Luckham, B. Sunil, M. Sedra, D. Chandler, Kendall L. Palmer, C. Barnes, M.Mrdja, S. Sijercic, M. Popovic. Зазначений стан наукового дискурсу разом вимагає теоретичної і практичної інтеграції та консолідації іноземного досвіду із концептуальними засадами, розробленими у вітчизняній науці для формування прикладної і науково обґрунтованої стратегічної моделі повоєнного постконфліктного сталого розвитку сфери безпеки і ефективного

функціонування правоохоронних органів і правосуддя в державі і на рівні громад України.

Формування цілей (постановка завдання). Метою дослідження є вивчення науково – прикладного міжнародного досвіду повоєнної постконфліктної перехідної трансформації, особливо в Афганістані та Боснії і Герцеговині з метою формування засад і платформи повоєнної внутрішньої безпеки і повноцінного відновлення верховенства права в Україні, сталого розвитку безпекових потреб територіальних громад в Україні і розробки засад перехідного правосуддя у відповідних умовах повоєнних постконфліктних трансформацій. Універсальне завдання гарантування безпеки та захист прав громадян у період післявоєнного відновлення формують порядок денний дослідження і є спеціальною похідною функцією, що гарантована у статті 3 Конституції України, якою проголошено ключовий гуманістичний принцип основного закону, за яким «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю...». Тому конституційно-правовий механізм поновлення і зміцнення прав і свобод громадян, посилення ролі і ефективності правоохоронних органів, системи правосуддя, під час повоєнного відновлення та посилення безпекового режиму зусиллями центрального державного управління у координації із територіальними громадами в Україні повинні бути в основі цілепокладання у дослідженнях вітчизняних вчених і практиків.

Виклад основного матеріалу Є багато сенсу в ідеї, що міжнародне співтовариство (зокрема, основні донори та міжнародні організації) може допомогти у відбудові цілих держав і національних суспільств після війни та розпаду держави. Протягом останніх двох десятиліть міжнародне співтовариство намагалося зробити це в країні за країною, включаючи Боснію Герцеговину, Косово, Сьєрра-Леоне, Афганістан, Демократичну Республіку Конго (ДРК), Ліберію, (ще більш проблематично) в Іраку та останнім часом в регіоні між Лівією та Сирією (Левант). Цілком імовірно, що в певний момент

до цього переліку країн і заходів із післявоєнним пост-конфліктним врегулюванням потрапить і сукупність стратегій, центральної та місцевої політик державного управління корегування і адаптації правоохоронної діяльності, перехідного правосуддя та відновлення сталого поступу принципів верховенства права в Україні. Повоєнне постконфліктне відновлення ефективного державного управління глобально ставить універсальні виклики вибору стратегічних завдань основам безпеки [1] та верховенства права у державі, які, виходячи із досвіду ООН та інших організацій, залучених до врегулювання міжнародних конфліктів, можна звести до таких, що відображають дилеми концептуальні засади міжнародного «демократизованого макіавелізму» [2]:

Міжнародна участь у припиненні війни та розбудові миру:

- Багатосторонні дії через ООН та регіональні інституції проти односторонності великих держав і «коаліцій бажаючих».
- Міжнародне гуманітарне право та права людини проти оперативної ефективності («гра на перемогу»).
- Розвиток і глобальна справедливість проти проблем глобальної безпеки (наприклад, «війна з терором»).
- Легкі кроки, чутливі до національного контексту, проти схем «одних правил для всіх».
- Стійкий мир проти стратегій легкого виходу з конфлікту.

Відтворення держави і суспільства:

- Перш за все безпека проти загальної згоди та виборчої легітимності.
- Цілісний стратегічний підхід проти розділення питань економіки, безпеки та управління.
- Розбудова вертикалі держави зверху проти побудови консенсусу (і громадянського суспільства) знизу.

- Уникнення «спойлерів» хиткої рівноваги проти відкриття політичного простору для діалогу.
- Укладання угод з воєначальниками, етнічними націоналістами, релігійними екстремістами проти розширення можливостей громадянського та політичного суспільства.
- Національне примирення проти відповідальності за порушення прав людини (питання безкарності).

Конституційний устрій і політична реструктуризація:

- Зміцнення конституції за зовнішньої підтримки проти внутрішнього конституційного діалогу.
- Формальна нормативна конституція проти конституції, керованої процесом, що залучає політичне та громадянське суспільство.
- Західні ліберали проти альтернативних моделей демократичної практики.
- Імпортовані конституційні моделі проти інститутів, заснованих на національній культурі та досвіді.
- Універсалізм права та прав людини проти альтернативних концепцій прав і громадянства.
- Демократичні інститути (наприклад, розробка виборчих систем) проти демократичної політики та досягнення консенсусу.
- Розподіл влади між різними групами проти спільного громадянства та рівних прав.
- Розподіл влади проти ефективного стану розвитку.

Відновлення спроможності держави забезпечити розвиток:

- Адміністрація міжнародними спостерігачами перехідних органів проти пріоритетів національних зацікавлених сторін.

- Гуманітарна ad hoc допомога проти довгострокової допомоги розвитку.
- Стратегічне мислення щодо довгострокових цілей проти операційних пріоритетів відновлення послуг та державного управління.
- Узгодженість політики з урахуванням зовнішніх рекомендацій донорськими установами та пріоритетами національних зацікавлених сторін.
- Економічна стабілізація та адаптація проти довгострокового сталого розвитку.
- Покладення на неурядові організації для адаптації публічного управління та адміністративних послуг проти відновлення державного та місцевого адміністративного потенціалу.

Трансформація сектору внутрішньої безпеки:

- Пріоритезація сталої безпеки проти дискусій розбудови миру та консенсусу.
- Потужна міжнародна присутність гарантів безпеки проти внутрішніх заходів відновлення національних військових і органів внутрішньої безпеки та правоохоронних органів.
- Безпека людини проти безпеки держави та режиму.
- Пріоритезація органів внутрішніх справ та правоохорони, правосуддя та правопорядку проти військової безпеки.
- Реформування існуючих військових установ і інституцій безпеки замість початку з чистого листа.
- Відновлення інституцій державної безпеки замість визнання місцевих ополченців, дружинників, вартових та інших недержавних збройних формувань.
- Регламентація роззброєння, демобілізації та реінтеграції як технічного процесу проти надання колишнім комбатантам активної політичної участі.

- Скорочення військових витрат і видатків на безпеку порівняно з інвестиціями в безпеку, громадський правопорядок, правосуддя та верховенство права.
- Прозорість і демократична підзвітність і відповідальність проти режиму секретності та жорсткої державної безпеки.

Разом із цим першочерговою пріоритетною передумовою повоєнного постконфліктного відновлення повноцінного режиму верховенства права і правопорядку є три ключові заходи: роззброєння, демобілізація та реінтеграція громад, що були у епіцентрі конфліктів. Інакше є загроза втрати контролю за громадським порядком правоохоронними органами, спрацювання силового «мультиплікатора криміналізму» в умовах критичної соціальної напруги і мілітаризації в країні, як це було у Іраку [3, с.15].

Афганістан. Спустошений більш ніж двома десятиліттями громадянської та міжнародної війни, доповненої тривалими посухами та полями протипіхотних мін та вогнепальною зброєю, Афганістан, який наближується за площею та кількістю населення до параметрів України, попри усі інші суттєві геополітичні розбіжності, сьогодні стикається з безпрецедентними проблемами у забезпеченні миру та побудові мирного життя своїй 30-мільйонній нації. У той час як термін «конфлікт» в Афганістані означає руйнування вже існуючого соціального порядку, новий соціальний порядок почав виникати з триваючої боротьби за владу, який намагається вийти за рамки насильства та нехтування афганськими засобами до існування, пов'язаними з попередніми правителями [4]. Однак спроби відбудувати країну та задовольнити найнагальніші потреби безпеки людей продовжуватимуть стикатися з серйозними ризиками, доки засоби законного застосування сили правоохоронними органами не підлягатимуть демократичному цивільному контролю. З самого початку міжнародні та місцеві ініціатори демократичної реконструкції Афганістану визнали, що побудова функціонуючої держави потребує базового рівня внутрішньої безпеки. Відповідаючи потребам у безпеці, відкрите та підзвітне державне управління може сформуватися з

часом, заклавши стійкі основи для підтримки порядку та управління розвитком. І навпаки, реконструкція та довгостроковий людський розвиток були б стримані в Афганістані, якби національна гвардія, загони оборони, поліція та інші пов'язані з безпекою інституції контролювали майбутні демократичні інституції або залишалися б непідзвітними, фрагментованими та анархічними [5, с.86]. У Боннській угоді було зазначено, що відповідальність за забезпечення безпеки та правопорядку на всій території Афганістану в кінцевому рахунку лежить на самих афганцях. Зокрема, Боннська угода постановляє, що «після офіційної передачі влади всі моджахеди, афганські збройні сили та збройні групи в країні переходять під командування та контроль Тимчасової влади та реорганізуються відповідно до вимог у склад новоутворених сил внутрішньої безпека та підрозділів збройних сил Афганістану» [6, с.4].

Уряду Німеччини було запропоновано очолити об'єднані двосторонні та багатосторонні зусилля зі створення, підготовки та підтримки Національної поліції Афганістану (ANP). Низку значних внесків у цій сфері пообіцяли Бельгія, Китай, Індія, Іран, Норвегія, Пакистан, а також, серед інших, Велика Британія та Сполучені Штати. Уряд також звернувся до ПРООН через нещодавно створений донорський трастовий фонд із проханням надати значну фінансову підтримку правоохоронним органам Афганістану. Крім того, після прибуття на початку січня 2002 року МССБ (Міжнародні сили сприяння безпеці) долучилися до ремонту кількох поліцейських відділень. Після місії зі встановлення фактів у січні 2002 року уряд Німеччини негайно пообіцяв виділити 10 мільйонів євро на підтримку афганської поліції у сферах підготовки, ремонту поліцейської академії та реконструкції поліцейських відділень у Кабулі, на додаток до пожертвувань 50 поліцейських машин [7, с.11]. Окрім браку підготовки та основного обладнання, ще однією фундаментальною проблемою для посилення національної поліції є оплата поточних бюджетних витрат. У відповідь на цю потребу в 2002 році було створено Трастовий фонд законності та порядку для Афганістану (LOFTA) під

управлінням та відповідальністю ПРООН. Завдяки внескам багатьох донорів LOFTA скерувала понад 125 мільйонів доларів США з листопада 2002 року по березень 2005 року на підтримку Афганської національної поліції [8, с.136]. Окрім виплати заробітної плати, LOTFA також допомогла ANP у закупівлі нелетального обладнання, відновленні поліцейських приміщень, зміцненні потенціалу персоналу та інституційному розвитку. Пріоритетні заходи для наступного етапу LOTFA включали: 1) комп'ютеризацію системи оплати праці Міністерства внутрішніх справ; 2) видача ідентифікаційних карток усім співробітникам поліції; і 3) закупівлю життєво важливого обладнання, а також відновлення одинадцяти провінційних відділень поліції.

До 2003 року Міністерство внутрішніх справ заявило, що під його юрисдикцією в Афганістані знаходилося приблизно 73 000 поліцейських і 12 000 прикордонників. Однак такі цифри слід поставити під сумнів, оскільки чиновники провінційного рівня схильні збільшувати свої поліцейські ряди, щоб отримати більше доходів від центрального уряду. Визнаючи, що значна більшість поліцейських складалася з колишніх моджахедів з обмеженою підготовкою або навіть базовим рівнем освіти (які були призначені на підставі патронажу, а не заслуг), новий міністр внутрішніх справ, налаштований на реформи, пуштун Алі Ахмад Джалалі, призначений 28 січня 2003 року, мав намір ввести низку кардинальних змін. Разом із зобов'язанням створити професійну поліцію чисельністю 50 000 осіб і прикордонну поліцію чисельністю 12 000 осіб протягом чотирьох-п'яти років (з ціною 380 мільйонів доларів США), програма реформ міністра Джалалі представила кілька короткострокових ініціатив для покращення управління громадською безпекою, включаючи створення мобільного поліцейського підрозділу чисельністю 3-4 000 чоловік для стабілізації нестабільних регіонів у найкоротші терміни та нового патруля на шосе для охорони основних доріг і магістралей Афганістану [9, с. 32-33]. Потрібне було подальше зміцнення співпраці між урядом, ключовими донорами, ООН та міжнародними військовими партнерами для досягнення політичної рішучості, необхідної для

вкрай необхідних додаткових реформ, таких як вигнання корумпованих та антиурядових елементів з Афганської національної поліції (АНП). Інші конкретні сфери включали: 1) глибоку реформу існуючої структури АНП для покращення цивільного контролю; 2) моніторинг і допомога після розгортання нових підрозділів поліції; і 3) розширення чисельності поліцейських сил.

Система правосуддя Афганістану зіткнулася з кількома політичними, структурними та правовими проблемами, які є загальними для країн, що переходять від тривалого насильницького конфлікту. Хоча це далеко не вичерпний перелік, він включав [10, с.146-148]: 1) неспроможність центрального уряду мати серйозну владу за межами Кабула в поєднанні з відсутністю діалогу з впливовими зацікавленими сторонами на провінційному та районному рівнях та «політичної підтримки»; 2) структурні виклики у вигляді обмеженої адміністративної спроможності, нестримної корупції, політичного втручання з боку виконавчої влади, низьких зарплат, фізичної безпеки та інфраструктури для персоналу (включаючи суддів), а також гострої нестачі кваліфікованого персоналу системи правосуддя; 3) перехідна законодавча база, яка не в змозі визначити зв'язок між формальними та традиційними правовими механізмами, а також вимагає створення механізму для існуючих законів для підтримки майбутніх зусиль щодо правової реформи. Негайні зусилля щодо правової реформи були нескоординованими та не мали легітимності, оскільки нові вибори до демократично обраного законодавчого органу країни та глави були відкладені у постконфліктний післявоєнний період до вересня 2005 року У відповідь на ці перешкоди нова урядова національна пріоритетна програма «Юстиція та верховенство права» мала на меті комплексне реформування та зміцнення існуючих інститутів правосуддя за допомогою таких семи «підпрограм»: реформа законодавства, дослідження системи правосуддя, інфраструктура системи правосуддя, юридичне навчання, правова обізнаність, розбудова потенціалу та закупівля обладнання та ІТ-підтримка [11, с. 121-122]. Ці ініціативи вимагали постійної фінансової та технічної підтримки міжнародних донорів.

Боснія. Відновлення системи правопорядку, трансформація правоохоронної системи і правосуддя в Боснії мала свою специфіку і систему заходів державного управління за підтримки зовнішніх донорів та міжнародних організацій. Дейтонські угоди, підписані в листопаді 1995 року після тижнів «непрямих переговорів» на авіабазі Райт-Паттерсон у Дейтоні, штат Огайо, офіційно припинили відкриті військові дії в Боснії. Нагляд за виконанням Угоди покладено на Управління Верховного представника (УВП: Office of the High Representative – ОНРБ, англ.) Підписанти, серед яких були Хорватія та Сербія як їхні співвітчизники в Боснії, погодилися на слабку боснійську державу, що складається з двох «утворень»: Федерації Боснії та Герцеговини (яка вже технічно існувала з попереднього року) та «Республіки Сербської». Ці організації були етнічними та мали більшість повноважень, які зазвичай належать державі: оборона, оподаткування, правоохоронна діяльність і правосуддя. Федерація була далі поділена на кантони, що призвело до чотирьох рівнів управління для жителів Федерації: центрального державного, федеративного суб'єкта, кантону та муніципалітету [12]. Хоча й ефективність такої політичної інституціоналізації під тотальним зовнішнім контролем має і своє вали, як зазначають іноземні фахівці, адже боснійські політичні представники, які були обрані, підзвітні міжнародним наглядачам, а не боснійським виборцям, зводячи політичні інститути до малоефективних платформ навколополітичної полеміки [13, с.314].

Відповідно до Плану реалізації місії (Mission Implementation Plan) УВП, органам державного управління надається допомога на виконання стратегічних завдань державної політики постконфліктного трансформування державного устрою, безпеки, правоохоронної діяльності та правосуддя [14, с.16]. Офіс Верховного представника, створений для забезпечення реалізації державних управлінських аспектів Дейтонської мирної угоди, є найпотужнішим політичним гравцем у БіГ. Основна мета ОВП полягала у тому, щоб Боснія і Герцеговина була мирною, життєздатною державою, яка рухається на шляху європейської інтеграції. ОВП поставило чотири основні

завдання для постконфліктної трансформації державного устрою в Боснії і Герцеговині (БіГ):

- Закріплення принципів верховенства права (ВІР), правоохоронної діяльності та правосуддя;
- Реформування економіки;
- Зміцнення управлінської спроможності та компетенцій органів державної влади;
- Впровадження реформ у сфері оборони та розвідки для сприяння інтеграції БіГ до євроатлантичних структур.

На виконання першого завдання були спрямовані заходи посилення ефективності роботи правоохоронних органів, зокрема національної поліції. Головними дійовими особами процесу реформування поліції, започаткованого Дейтонським договором, визначені, по-перше, місцеві органи влади, а також оперативні міжнародні поліцейські сили ООН, війська під керівництвом НАТО та Офіс Верховного представника. Під час і відразу після війни поліція була організована в паралельні структури за етнічними ознаками, із виваженою інтеграцією представників місцевих громад, в Боснії і Герцеговині після внутрішнього переміщення та хвилі біженців, яка досягла понад 1,2 мільйона осіб [15, с. 135].

Після того, як EUPM (European Police Mission - Європейська поліцейська місія: ЄПМ) перебрала поліцейську місію 1 січня 2003 року, багато слабких місць в поліцейських організаціях і поліцейській структурі залишалися і ставали предметом все більшої уваги. Зустріч Peace Implementation Council (PIC - Рада з імплементації миру: РІМ) 23-24 травня 2000 року в Брюсселі була першою, на якій прозвучав заклик до структурних реформ із чітким порядком денним державного управління діяльністю та реформуванням правоохоронних органів, який був нерозривно пов'язаний із зміцненням за

участі міжнародних донорів та організацій інститутів державно влади та управління на всіх рівнях [16, с.2].

Якщо говорити в загальних рисах, то основною слабкістю, яка стала очевидною після відходу поліцейських сил, підтримуваних ООН, була сильна нерозвиненість усіх так званих процесів підтримки поліцейських сил. Хоча програми співпраці з розбудови потенціалу протягом багатьох років були зосереджені на зміцненні оперативних функцій поліції (дорожня поліція, охорона громадського порядку, кримінальне розслідування, громадське патрулювання та муніципальна варта, за аналогією із структурою, запропонованою прийнятим у першому читанні, але відкликаним ВРУ у 2019 році [17], проектом Закону України «Про муніципальну варту»[18]), майже нічого не було зроблено для реабілітації та розвитку допоміжних функцій поліції. Дійсно, для порівняння мало було зроблено в таких сферах, як планування політики, бюджетування та розвиток людських ресурсів (плани роботи, відбір тощо). Професійне навчання та коучинг були винятком. Ця проблема була визнана під час підготовчого етапу місії ЄПМ. Отже, ЄПМ вирішила зберегти успішну програму спільного розташування (колокації) та навчання, але цього разу перемістити її з патрульних на посади старших офіцерів. Таким чином, наразі в межах програм колокації на керівному рівні штаб-квартири поліції розташовані наставники та інструктори. Різні види спеціалістів, наприклад, фінансова (податкова) фахівці та інспектори, також працюють у відповідних підрозділах міністерств внутрішніх справ. Профілі офіцерів цивільної поліції, необхідні для місії ЄПМ, були відповідно змінені. Інвестиції в ці процеси інституційно та фахової підтримки, розвитку компетентностей, швидше за все, приведуть у стратегічній тривалій перспективі до збільшення продуктивності та стимулюватимуть сталу ефективність поліції в БіГ, як це було заплановано [19, с.2], шляхом реалізації

Отже, бачимо велике коло завдань, прикладів та уроків, які будуть у нагоді у постконфліктний повоєнний період забезпечення сталого розвитку усіх органів державного управління, особливо на територіях прямого військового зіткнення, де функція ефективної правоохоронної діяльності, забезпечення внутрішньої безпеки та відновлення верховенства права матимуть першочергове значення, бо співробітники правоохоронних органів були першими, хто розпочав роботу на звільнених територіях. Вони проводять там стабілізаційні та профілактичні антикримінальні заходи [20]. Крім іншого, державній владі центрального та місцевого рівня доведеться проводити цивільні і безпекові заходи для вирішення проблемних питань реінтеграції [21]. Вони частково вже наразі набули нормативних рис у вигляді Розпорядження № 288-р Кабінет Міністрів України від 4 квітня 2023 року. Передбачається у пункті 30 розробка інструментів перехідного правосуддя, та (пункт 31) «створення кадрового резерву для комплектування, зокрема, судових, правоохоронних, державних органів, сектору безпеки і оборони, органів місцевого самоврядування».

Висновки. Стабілізаційні перехідні стратегії іноземних країн, зокрема Афганістану та Боснії і Герцеговини, які пройшли двадцятирічний шлях відновлення безпеки, ефективних правоохоронних органів та правосуддя у постконфліктний повоєнний період, який ще тільки набуває актуальності для України на територіях, що пройшли через трансформації, викликані збройним воєнним конфліктом, є базовими, засадничими, проте не є вичерпними і матимуть національну специфіку. В залежності від стану кримінологічної обстановки на конкретних звільнених територіях вказана стратегія може і має піддаватися модифікації, доповнюватись додатковими напрямами, заходами. Водночас важливо зберегти загальну стратегічну орієнтацію та організацію протидії злочинності, заснованого на превентивній платформі роззброєння, демобілізації та реінтеграції (РДР). Фіксує компонентом процесу буде перехідне правосуддя. Повоєнні постконфліктні стратегічні заходи вимагатимуть масштабної підтримки міжнародних донорів, структур ООН,

ЄС, міжнародних партнерів і найбільш вірогідно на рівні завдань посилення правоохоронних органів, громадської безпеки та верховенства права для центрального апарату державного управління, включатимуть:

- конституційний процес плавного безконфліктного відходу від обмеження прав і свобод, застосованого у воєнний період, поновлення громадян у цих правах;
- створення єдиної інформаційної системи з елементами штучного інтелекту для моніторингу безпеки, яка забезпечуватиме своєчасне виявлення та реагування на загрози;
- реалізація загальнодержавної програми розмінування територій та контролю за обігом вогнепальної зброї, бойових припасів та вибухових речовин;
- організація інституційної взаємодії центральних органів виконавчої влади з іншими суб'єктами забезпечення безпеки територіальної громади (місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування);
- психологічна та соціальна реабілітація, перекваліфікація, реінтеграція, інклюзія уражених верств і груп населення;
- програми підвищення компетентностей і коучингу в правоохоронних органах та системі правосуддя, розвиток напрямку соціального діалогу у функціональних підрозділах поліції.

На рівні місцевого самоврядування потрібно буде забезпечити фінансування та виконання наступних завдань:

- впровадження принципів громадського патрулювання, варту чи муніципальної поліції під пильним громадським контролем та ухвалення Закону України «Про муніципальну варту»;
- розроблення місцевих програм із розмінування територій та контролю за обігом вогнепальної зброї, бойових припасів та вибухових речовин;

- запровадження програм підтримки різних груп населення, запобігання етнічної, мовної чи будь-якої іншої сегрегації і створення соціальної напруги, особливо у регіонах, які відчули вплив війни;
- селекція та відбір форм участі громадян у забезпеченні правопорядку в територіальній громаді;
- впровадження форм забезпечення громадського порядку та внутрішньої безпеки силами демобілізованих громадян із переходом до муніципальної (місцевої) поліції;
- розроблення та упровадження порівняльної системи показників для оцінювання громад за ступенем безпеки і стандарту забезпечення правопорядку для вчасного реагування на дисбаланс внутрішньої безпеки у регіонах.

Література

1. Cawthra, G. and Luckham, R. (eds.) (2003), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies* (London: Zed Books), 340 p.
2. Sunil, B. and Luckham, R. (2003), *Can Democracy Be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*. London: Zed Books.
3. Moor, M. and Remijnse, S. (2008), *Kidnappings is booming business, A lucrative political instrument for armed groups operating in conflict zones*, IKV Pax Christi, July 2008, available at: https://paxforpeace.nl/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/904_kidnapping-is-booming-business.pdf (accessed 18 February 2024).
4. *Building Peace and Civil Society in Afghanistan: Challenges and Opportunities* (2001), May 17, 2001, Report, Carnegie Council for Ethics in International Affairs, available at: https://media-1.carnegiecouncil.org/cceia/706_afghanistan_report_2023-09-26-032503_lvgy.pdf?_gl=1*13b4tmu*_ga*NjUyOTQ4MDgzLjE3MDgyNzUxMzc.*

ga_HPWZTWG5X8*MTcwODI3NTEzNy4xLjAuMTcwODI3NTEzNy42MC4wLjA. (accessed 18 February 2024).

5. UNDP, Human Development Report (2002), Oxford University Press, Oxford, available at: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/human-development-report-2002-english.human-development-report-2002-english> (accessed 18 February, 2024).

6. UN Security Council (2001), Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, S/2001/1154, signed on 5 December 2001 in Bonn, Germany, available at: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf (accessed 18 February, 2024).

7. Report of the UN Secretary-General on “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security” as of 18 March 2002 No. A/56/875-S/2002/278 (2002), available at: https://digitallibrary.un.org/record/3956568/files/A_76_667--S_2002_64-EN.pdf?ln=ru (accessed 18 February 2024).

8. UNDP Afghanistan (2004), “State-Building & Government Support Programme”, *UNDP Afghanistan*, Kabul, 31 October 2004, available at: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Afghanistan_MDG_Report_2005.pdf (accessed 18 February 2024).

9. Sedra, M. (2003), “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, available at: https://www.academia.edu/45032212/brief_28_Confronting_Afghanistan_s_Security_Dilemma_Reforming_the_Security_Sector_2_brief_28_The_editor (accessed 18 February 2024).

10. UNDP Afghanistan, *Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*, UNDP Afghanistan, Kabul (2005), available at:

<https://hdr.undp.org/system/files/documents/afghanistan2004enpdf.pdf> (accessed 18 February 2024).

11. Afghanistan national development strategy. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction (2005), vol.1, available at: <https://mof.gov.af/sites/default/files/2021-05/ANDS.pdf> (accessed 18 February 2024).

12. Chandler, D. (1999), *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, London.

13. Chandler, D. (2005), "Introduction: Peace without Politics?", *International Peacekeeping*, vol. 12, No.3, pp. 307-321, available at: <https://www.davidchandler.org/wp-content/uploads/2014/10/IPK-12.3-Intro-Peace-without-Politics.pdf> (accessed 18 February 2024).

14. Barnes, C. Mrdja, M. Sijercic, S. and Popovic, M. (2004), *Civil society assessment in Bosnia and Herzegovina prepared for the United States Agency for International Development (USAID/BIH)*, 25 June 2004, available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacy559.pdf (accessed 19 February 2024).

15. Palmer, K. L. (2004), "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, available at: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/bm_transformpolice_rus.pdf (accessed 19 February 2024).

16. European Stability Initiative: ESI (2000), *Turning Point: The Brussels PIC Declaration And A State-Building Agenda For Bosnia And Herzegovina*, 7 June 2000, available at: <https://www.esiweb.org/publications/turning-point-brussels-pic-declaration-and-state-building-agenda-bosnia-and> (accessed 19 February 2024).

17. Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону "Про муніципальну варту", Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, 21 травня 2015 (2015), available at: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/109938.html> (accessed 19 February 2024).

18. Проект Закону України “Про муніципальну варту” No 2890 від 18.05.2015 (2015), available at: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192 (accessed 19 February 2024).

19. Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda ICG Balkans Report (2002), vol. 130, 10 May 2002, available at: https://www.files.ethz.ch/isn/28049/130_police_bosnia.pdf (accessed 20 February 2024).

20. Мірер, П. (2022), “Як шукають колаборантів на звільнених територіях та про що застерігають правозахисники”, *Суспільне: Новини*, 21 вересня 2021 року, available at: <https://suspilne.media/283386-ak-sukaut-kolaborantiv-na-zvilnениh-teritoriah-ta-pro-so-zasterigaut-pravozahisniki/> (accessed 20 February 2024).

21. Мірошниченко, В. (2023), “План заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції Криму. Що змінилося?”, *Українська Гельсінська спілка з прав людини*, 21 April 2023, available at: <https://www.helsinki.org.ua/articles/plan-zakhodiv-z-realizatsii-stratehii-deokupatsii-ta-reintehratsii-krymu-shcho-zminylosia/> (accessed 20 February 2024).

References

1. Cawthra, G. and Luckham, R. (2003), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Books, London, UK.

2. Sunil, B. and Luckham, R. (2003), *Can Democracy Be Designed?: The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Zed Books, London, UK.

3. Moor, M. and Remijnse, S. (2008), “Kidnappings is booming business, A lucrative political instrument for armed groups operating in conflict zones”, *IKV Pax Christi*, July 2008, available at: https://paxforpeace.nl/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/904_kidnapping-is-booming-business.pdf (accessed 18 February 2024).

4. Carnegie Council for Ethics in International Affairs (2001), “Building Peace and Civil Society in Afghanistan: Challenges and Opportunities. May 17, 2001, Report”, available at: https://media-1.carnegiecouncil.org/cceia/706_afghanistan_report_2023-09-26-032503_lvgv.pdf?_gl=1*13b4tmu*_ga*NjUyOTQ4MDgzLjE3MDgyNzUxMzc.*_ga_HPWZTWG5X8*MTcwODI3NTEzNy4xLjAuMTcwODI3NTEzNy42MC4wLjA. (accessed 18 February 2024).

5. UNDP (2002), Human Development Report, Oxford University Press, Oxford, available at: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/human-development-report-2002-english.human-development-report-2002-english> (accessed 18 February, 2024).

6. UN Security Council (2001), “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, S/2001/1154, signed on 5 December 2001 in Bonn, Germany”, available at: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf (accessed 18 February, 2024).

7. UN (2002), “Report of the UN Secretary-General on “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security” as of 18 March 2002 No. A/56/875-S/2002/278”, available at: https://digitallibrary.un.org/record/3956568/files/A_76_667--S_2022_64-EN.pdf?ln=ru (accessed 18 February 2024).

8. UNDP Afghanistan (2004), “State-Building & Government Support Programme”, UNDP Afghanistan, Kabul, 31 October 2004, available at: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Afghanistan_MDG_Report_2005.pdf (accessed 18 February 2024).

9. Sedra, M. (2003), “Police Reform in Afghanistan: An Overview”, brief 28 Confronting Afghanistan’s Security Dilemma: Reforming the Security Sector, Bonn International Center for Conversion, Bonn, available at: https://www.academia.edu/45032212/brief_28_Confronting_Afghanistan_s_Securi

ty_Dilemma_Reforming_the_Security_Sector_2_brief_28_The_editor (accessed 18 February 2024).

10. UNDP Afghanistan (2005), “Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities”, UNDP Afghanistan, Kabul available at: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/afghanistan2004enpdf.pdf> (accessed 18 February 2024).

11. Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2005), “Afghanistan national development strategy. An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction”, vol.1, available at: <https://mof.gov.af/sites/default/files/2021-05/ANDS.pdf> (accessed 18 February 2024).

12. Chandler, D. (1999), *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, London.

13. Chandler, D. (2005), “Introduction: Peace without Politics?”, *International Peacekeeping*, vol. 12, No.3, pp. 307-321, available at: <https://www.davidchandler.org/wp-content/uploads/2014/10/IPK-12.3-Intro-Peace-without-Politics.pdf> (accessed 18 February 2024).

14. Barnes, C. Mrdja, M. Sijercic, S. and Popovic, M. (2004), “Civil society assessment in Bosnia and Herzegovina prepared for the United States Agency for International Development (USAID/BIH)”, available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacy559.pdf (accessed 19 February 2024).

15. Palmer, K. L. (2004), “Police Reforms in Bosnia-Herzegovina: External Pressure and Internal Resistance”, *Transforming Police in Central and Eastern Europe. Process and Progress*, LIT, Münster, available at: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/bm_transformpolice_rus.pdf (accessed 19 February 2024).

16. European Stability Initiative: ESI (2000), “Turning Point: The Brussels PIC Declaration And A State-Building Agenda For Bosnia And Herzegovina”, 7 June 2000, available at: <https://www.esiweb.org/publications/turning-point->

brussels-pic-declaration-and-state-building-agenda-bosnia-and (accessed 19 February 2024).

17. Information Department of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine (2015), “The Verkhovna Rada of Ukraine adopted as a basis the draft Law “On Municipal Guard”, available at: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/109938.html> (accessed 19 February 2024).

18. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Draft Law of Ukraine “On Municipal Guard”, available at: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192 (accessed 19 February 2024).

19. ICG Balkans Report (2002), “Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda”, ICG Balkans Report vol. 130, available at: https://www.files.ethz.ch/isn/28049/130_police_bosnia.pdf (accessed 20 February 2024).

20. Mirer, P. (2022), "How collaborators are searched for in the liberated territories and what human rights defenders warn about", *Social: News*, available at: <https://suspilne.media/283386-ak-sukaut-kolaborantiv-na-zvilnenih-teritoriah-ta-pro-so-zasterigaut-pravozahisniki/> (accessed 20 February 2024).

21. Miroshnychenko, V. (2023), “Plan of measures for the implementation of the Strategy of Deoccupation and Reintegration of Crimea. What has changed?”, Ukrainian Helsinki Union for Human Rights, available at: <https://www.helsinki.org.ua/articles/plan-zakhodiv-z-realizatsii-stratehii-deokupatsii-ta-reintehratsii-krymu-shcho-zminylosia/> (accessed 20 February 2024).

Стаття надійшла до редакції 06.03.2024 р.